

Regiões e cidades, cidades nas regiões

O desafio urbano-regional

O "Estudo dos Eixos" como instrumento de
planejamento regional

10

Luiz Ablas

Introdução

No Brasil, as experiências de planejamento regional nem sempre conduziram a resultados positivos do ponto de vista de um melhor equilíbrio espacial. Depois da experiência da Sudene nos meados do século XX, diversas experiências foram colocadas em prática com a finalidade de, primeiro, compreender a dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro e, em seguida, propor mecanismos de ação. Por diversas razões, quando se observam os resultados obtidos verifica-se que as disparidades entre as diversas regiões brasileiras tenderam a se ampliar ao longo do tempo.

De uma forma geral, e principalmente nos anos mais recentes, essas experiências basearam-se em princípios teóricos que nem sempre chegaram a se adaptar à realidade do país. Depois de uma série de ações pontuais, onde o caso do Nordeste é emblemático, no início dos anos 80 foram propostos e chegaram a ser parcialmente implementados o que se convencionou chamar de "corredores de exportação", que seriam vias privilegiadas de escoamento da produção na direção dos portos com destino ao exterior. A hipótese que estaria por detrás dessa idéia é que existindo uma via de acesso ao exterior a produção agrícola se implantaria com uma certa facilidade levando à ocupação e ao desenvolvimento do interior. No entanto, privilegiando o comércio externo, essa proposta caracterizou-se pela pouca contribuição às economias localizadas entre os pontos de origem e destino dos corredores, concentrando-se o crescimento econômico apenas em suas extremidades, onde apareceram problemas relacionados à incapacidade de responder a crescentes demandas por infra-estrutura econômica e social e ao comprometimento ambiental.

Como conseqüência, iniciou-se um período em que a ênfase passou a centrar-se nos chamados pólos de desenvolvimento. Nessa época apareceram programas que receberam títulos pomposos como "polocentro", "polonordeste" "poloamazônia" etc., que de pólos, no sentido dado pela teoria da polarização da escola francesa, pouco tinham. Eram programas situados em áreas determinadas procurando dar um tratamento mais adequado às potencialidades ali existentes. Esse modelo teria gerado, entre outras conseqüências, deseconomias de escala, acarretando um conjunto de problemas graves particularmente nas áreas sociais e de meio ambiente. Nos dias de hoje, olhados de uma perspectiva mais ampla, tanto no

caso dos corredores como no de pólos, tratava-se de categorias espaciais úteis quando utilizadas em economias exportadoras de produtos primários.

Quase que já juntando as duas idéias, no início dos anos 90, na esteira de ações positivas baseadas na experiência da Companhia Vale do Rio Doce, começaram a aparecer proposições que deram grande ênfase à infra-estrutura econômica como instrumento de integração espacial. Essa concepção tomou tanta força na época que serviu de base à formulação, ainda que de forma embrionária, do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do governo federal para o período 1996/1999.

Diante do relativo sucesso da idéia, o governo federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) resolveram desenvolvê-la mais a fundo com o intuito de instruir o PPA ora em vigor, identificando um conjunto de projetos, principalmente de infra-estrutura econômica, coerentes com as potencialidades de áreas situadas nos limites de influência do que passou a ser chamado Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento. No entanto, desde o início, esse instrumento não pretendeu se sobrepor à idéia das grandes macrorregiões em que se encontra dividido o território brasileiro e que têm servido de base para algumas experiências de planejamento, devendo-se constituir, isto sim, em um instrumento particular, em um dado momento, para o equacionamento de projetos relevantes com vistas a um planejamento amplo, de abrangência nacional e nítido caráter espacial. Pode-se mesmo questionar que essa idéia venha a se constituir em um instrumento no processo amplo de planejamento regional em qualquer situação e de forma permanente, tendo em vista, principalmente, que este último deve sempre partir das potencialidades locais e da posição espacial relativa dos territórios considerados.

A experiência do governo federal e do BNDES consubstanciou-se na contratação de um trabalho amplo que recebeu o título abrangente de "Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados" e que é mais conhecido nos meios técnicos e acadêmicos, diante do ineditismo do conceito de eixo ali desenvolvido e aplicado, como "Estudo dos Eixos". Tal estudo, após o regular processo de licitação, foi encomendado a um consórcio de empresas (Consórcio Brasileira) formado pela Booz-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., a Bechtel International Inc. e pelo Banco ABN Amro S.A. e foi desenvolvido ao longo dos anos de 1998/1999.

O presente artigo pretende dar uma visão geral descritiva desse trabalho do ponto de vista do seu autor, que participou como consultor na sua elaboração. A fim de contribuir para a discussão, pretende-se adentrar a questão sobre a abrangência do estudo no que se refere ao planejamento regional propriamente dito, tendo em conta as controvérsias sobre o assunto que estiveram presentes ao longo de todo o estudo. Para se chegar a esses objetivos, o artigo foi organizado em seis partes, das quais esta introdução deve ser considerada a primeira. A segunda pretende tratar do suporte teórico utilizado no Estudo dos Eixos e das dimensões assumidas na análise. A parte três adentra o estudo descrito propriamente dito, tratando da definição dos eixos a serem considerados e da sua caracterização. Essa parte engloba ainda os estudos referentes à integração entre os eixos. A parte seguinte – visão estratégica dos eixos – mostra como a caracterização dos espaços anteriormente definidos leva à definição de visões amplas para cada um deles, tendo em vista uma ação estratégica sobre os mesmos. A quinta parte é destinada à continuação da descrição do Estudo dos Eixos, tratando da elaboração do portfólio de investimentos. Finalmente, a última parte pretende sistematizar algumas considerações finais relativas ao Estudo dos Eixos descrito até então, fazendo-se, adicionalmente, as observações consideradas pertinentes sobre a controvérsia a respeito do uso do conceito de eixo para o planejamento regional.

Suporte teórico e dimensões da análise

A noção inicial de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, desenvolvido nos estudos do Consórcio Brasileira, como já foi assinalado na introdução, nasceu da experiência da Companhia Vale do Rio Doce como grande ofertante de matéria-prima para mercados nacionais e internacionais. O sucesso da idéia na prática deveu-se à diminuição de custos de transportes, através da utilização de tecnologias que reduziram a distância física entre a fonte de extração de minérios e os mercados a uma distância econômica desejável.

A partir dessa experiência, a distância econômica, mais que a física, passou a ser considerada a real medida do mundo globalizado, e as decisões e investimentos em infra-estrutura econômica passaram a assumir o papel de espinha dorsal de uma rede na qual um padrão de desenvolvimento sustentável pode ser encontrado.

Esse entendimento alterou o paradigma até então prevalecente quanto à infra-estrutura, passando de objetivos geopolíticos (ocupação do território) para uma perspectiva geoeconômica. A valorização da infra-estrutura econômica, principalmente a de transportes, que materializa o fluxo de produtos e pessoas, passou a ser definidora de eixos e de sua área de influência, para fins de planejamento integrado. Do ponto de vista do desenvolvimento, essa postura levou a uma posição secundária fatores como recursos naturais e outras potencialidades, a favor da infra-estrutura como elemento essencial de sucesso.

Nesse contexto, o estudo dos eixos privilegiou, num primeiro momento, a definição de eixos como uma vertebração logística, baseada em meios de transporte de cargas, abrangendo uma área de influência nas suas proximidades. Nos eixos assim definidos, a estratégia de planejamento deveria levar em conta os fluxos de bens e serviços ali presentes e as vocações e potencialidades regionais dessas áreas de influência.

Considerada dessa forma, a idéia de eixo ignora as fronteiras internas e privilegia o processo de integração física como um instrumento de desenvolvimento e de integração interna, refletindo a preocupação com os desequilíbrios espaciais e sociais.

A infra-estrutura comparece, como suporte importante na definição dos eixos, os quais, no entanto, devem considerar em sua proposição a existência, potencialidade e competitividade de recursos naturais (seja para a produção agrícola, mineral, energética ou exploração genética), ou a preexistência ou potencialidade de um parque industrial.

Essa conceituação de eixo conduz a um corte espacial que pode ser considerado como uma *região de planejamento* tal como a definiu Boudeville (1972). Para esse autor, a *região de planejamento* é um conceito operacional com vistas à intervenção e pode ser considerada do ponto de vista da polarização ou da homogeneidade. Nesse caso, o critério importante a considerar – a polarização – é o que conduz à delimitação de um espaço contínuo, que diz respeito a uma parte do território nacional, e cuja lógica é determinada pela interdependência funcional e tem sua origem no raio de abrangência das aglomerações urbanas. Segundo essa escola, contrariamente à região homogênea, que se presta ao planejamento setorial, a *região de planejamento*, com base na polarização, define uma economia regional e, como tal, pode ser estudada.

Em um enfoque mais amplo, pode-se verificar que o estudo das *regiões polarizadas* têm suas origens na noção de polarização que envolve duas concepções distintas: a geográfica e a técnica. A primei-

ra considera o conjunto de suportes físicos (estradas, cidades, vias navegáveis etc.) que permitem o acesso aos diversos pontos de um determinado território e significa, além da base territorial propriamente dita, um processo de acumulação de ativos fixos ocorrido ao longo do tempo. A segunda diz respeito a um conjunto de relações de caráter técnico, observadas no processo produtivo, através de trocas e influências entre setores, assumindo formas dessimétricas e caracterizando pontos significativos na sua estrutura de produção, passíveis de gerar efeitos multiplicadores mais fortes que a média da economia como um todo.

Essa visão de Boudeville (1972) possui uma conotação econômica ao privilegiar as relações técnicas entre os setores, mas abre o caminho para considerações mais amplas que podem incluir outras dimensões da sociedade.¹

Mesmo sem incluir essas dimensões, essas características mostram a adequação da teoria da polarização ao conceito de eixo de integração e desenvolvimento, como a definição de um espaço de influência de uma via de transporte em que a acessibilidade é privilegiada pela sua presença (base da polarização geográfica) e a estruturação produtiva existente nesse mesmo espaço pela presença de um conjunto de setores interligados (que define a polarização técnica). Em termos práticos, vastos territórios envolvem graus diferentes de homogeneidade, principalmente no que diz respeito à acessibilidade. Nesse sentido, a ênfase nas infra-estruturas, privilegiando, principalmente a de transportes, conduz a uma nova formulação da problemática regional no sentido de ampliar o conceito de região na direção do que se poderia chamar de eixos de integração e desenvolvimento.

Organizados em torno de grandes vias de penetração, já existentes ou em potencial, adentrando áreas que podem apresentar vantagens competitivas, esses eixos definem grandes porções territoriais passíveis de serem integradas ao desenvolvimento. Se se define o eixo não mais como uma simples via de penetração, mas como uma *região de planejamento* para a qual a infra-estrutura de transporte permanece como elemento definidor importante, ao qual adicionam-se as potencialidades produtivas e a própria estrutura dada pela rede de cidades, chega-se a uma unidade territorial conveniente para o estudo das possibilidades de integração e de desenvolvimento de amplas porções territoriais.

Além desse suporte teórico ancorado na teoria da polarização da escola francesa, o estudo dos eixos, respondendo às exigências formuladas pelos contratantes, procurou equacionar a problemática dentro de um conjunto de conceitos e dimensões fundamentais ao seu andamento. Inicialmente, o trabalho procurou abordar as questões do ponto de vista de uma ação integrada em que os múltiplos aspectos da questão social no seu sentido amplo (relativo à sociedade humana) sejam considerados simultaneamente. Tal consideração envolve um conjunto de dificuldades que nem sempre têm uma solução condizente dentro do escopo e prazos de um trabalho como o desenvolvido.

Essas observações conduzem a um segundo tipo de postura que envolve o tratamento dos problemas levando em conta o conceito de "desenvolvimento sustentável", considerado-se este, em uma definição sintética, como uma forma de desenvolvimento que seria eficiente em termos econômicos, justo em termos sociais e equilibrado em termos ecológicos.

¹ O trabalho mais significativo nesse aspecto é o de Coraggio (1980) que procura raciocinar em termos de espacialidade dos fenômenos sociais (no sentido de serem relativos à sociedade), procurando mostrar como o conjunto desses fenômenos, superpostos nas suas espacialidades individuais, define o campo regional.

Uma terceira dimensão a ser considerada seria a aplicação de uma abordagem geoeconômica no sentido de que os estudos deveriam ter uma dimensão espacial adicionalmente aos aspectos econômicos não mais considerados simplesmente em sua dimensão nacional. Nesse sentido, foi feita aplicação, ao longo de todo o trabalho de técnicas de georreferenciamento de dados em nível municipal cobrindo a totalidade do território nacional. Fazia ainda parte do trabalho a passagem aos contratantes de um banco de dados georreferenciados a ser utilizado futuramente, de forma rotineira, no planejamento governamental.

No que diz respeito à formulação dos projetos ligados às oportunidades de investimento, uma quarta dimensão do estudo foi privilegiar projetos considerados como estruturantes no sentido de que, ao eliminarem gargalos e elos faltantes na infra-estrutura econômica, possuem poder multiplicador e de incentivo ao aparecimento de novas atividades econômicas nas suas proximidades.

A quinta dimensão diz respeito às possibilidades de serem propostos investimentos que pudessem atrair a atividade privada adicionalmente aos investimentos públicos, derivando daí a importância da presença de um banco com experiência internacional na constituição do consórcio.

Finalmente, como resultados dessas dimensões, o Consórcio Brasileira foi solicitado a desenvolver estudos e propor projetos nas seguintes dimensões do funcionamento de uma sociedade: a) infra-estrutura econômica, compreendendo transporte, energia e telecomunicações b) desenvolvimento social, englobando os aspectos relacionados à qualidade de vida e os serviços à população do tipo, saúde, habitação, educação etc.; c) informação e conhecimento, englobando a capacitação, o desenvolvimento tecnológico e a sua difusão, todos os tipos de aprendizagem e treinamento e ainda o desenvolvimento de processos de pesquisa e qualificação de mão-de-obra para os diversos tipos de projetos a serem propostos ou que sejam passíveis de se desenvolver a partir dos investimentos estruturantes; d) aspectos ambientais, envolvendo a qualificação dos ecossistemas, dos problemas relacionados à destruição e degradação do meio ambiente e, de outro lado, os aspectos positivos do meio ambiente como elemento gerador de renda.

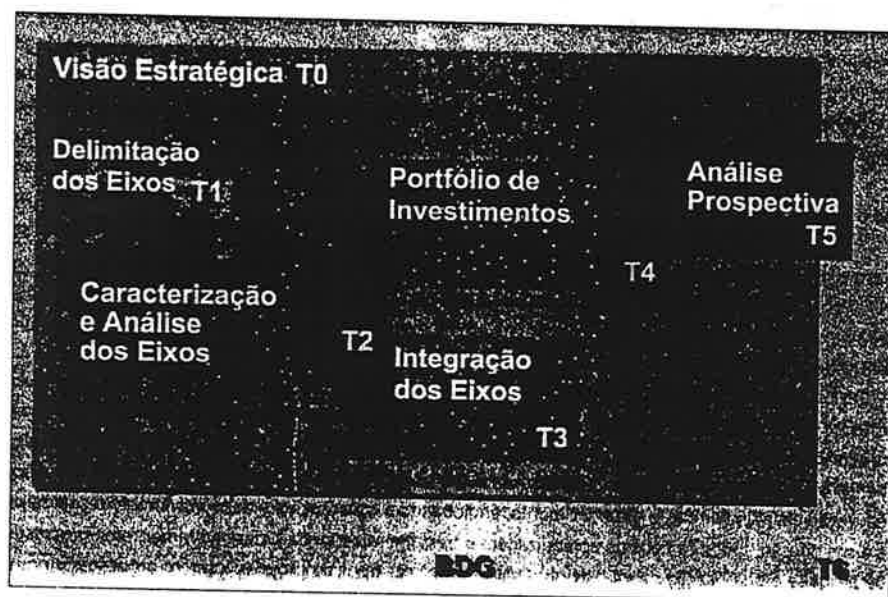
O estudo dos eixos: definição e caracterização

O Estudo dos Eixos foi desenvolvido em dezoito meses, e teve por objetivo principal a identificação de oportunidades de investimentos públicos e privados e a proposição preliminar de projetos para atender essas oportunidades. Conforme visto anteriormente, o cerne estratégico desses projetos diz respeito à complementação de infra-estrutura econômica, principalmente a de transportes, energia e telecomunicações. Dentro de uma preocupação holística, deveriam ser identificados projetos complementares em informação e conhecimento, desenvolvimento social e meio ambiente, com vistas a uma proposição abrangente que teria por base o conceito de desenvolvimento sustentável.

Para atingir esses objetivos, os trabalhos foram estruturados em seis etapas ou tarefas,² nomeadas conforme segue e que podem ser visualizadas, na sua inter-relação, na Figura 1 – Etapas do Estudo dos Eixos, mostrada a seguir:

² Na prática foi necessário considerar uma sexta tarefa que seria o estudo de oportunidades de investimento que adviriam da identificação de projetos complementares àqueles presentes no plano que ficou conhecido como "Brasil em Ação". Como, em termos metodológicos, essa tarefa é independente das cinco consideradas, a sua inclusão apenas dificultaria a explicação das demais.

Figura 1 – Etapas do estudo dos eixos



Fonte: Booz-Allen & Hamilton.

- Tarefa 0 – Visão Estratégica;
- Tarefa 1 – Aperfeiçoamento e delimitação dos eixos;
- Tarefa 2 – Caracterização dos Eixos;
- Tarefa 3 – Estudo da integração dos eixos;
- Tarefa 4 – Elaboração do portfólio de investimentos;
- Tarefa 5 – Análise prospectiva dos efeitos do portfólio.

O ponto central da metodologia corresponde à tarefa 4 (Elaboração do Portfólio de Investimentos) que recebe informações das três anteriores definindo as oportunidades de investimentos que, uma vez transformadas em projetos, originam o portfólio, composto de um conjunto de projetos definidos para solucionar os gargalos e elos faltantes em infra-estrutura econômica. Complementarmente a essas seis tarefas, o estudo pôs à disposição dos contratantes um banco de dados georreferenciados e as regras básicas para a sua utilização futura no processo de planejamento.

A tarefa inicial (Visão Estratégica) corresponde a um pano de fundo sobre o qual todo o trabalho se desenvolveu e originou-se de pesquisa sobre as possibilidades de crescimento futuro da economia brasileira. Ela foi utilizada para enquadrar os nove eixos dentro de uma visão estratégica própria, tendo em vista as suas vocações particulares. A tarefa seguinte – aperfeiçoamento e delimitação dos eixos – partiu de uma proposição preliminar oferecida pelo governo federal e que englobava possíveis eixos a serem considerados. Tal proposição foi devidamente avaliada dando origem a um conjunto definitivo de eixos

que deveriam ser delimitados e, posteriormente, caracterizados. A proposta preliminar coincidia em grande parte com os eixos aceitos como definitivos, tendo sido descartados como inviáveis: 1) um eixo situado ao norte do país denominado Saida para o Caribe que foi transformado no eixo Arco do Norte; 2) um eixo abrangendo a área costeira do Nordeste que foi incorporado em duas partes aos eixos Transnordestino e São Francisco constantes da proposta final; 3) um eixo baseado na hidrovia do Rio Paraguai-Paraná, descartado pelos problemas ambientais que poderia trazer à sua porção brasileira ao adentrar a área do Pantanal; 4) o eixo denominado Franja da Fronteira na área entre o Rio Grande do Sul e partes dos territórios do Uruguai e da Argentina, descartado por se constituir em uma região fronteiriça de pouca significação para a economia brasileira; 5) e, finalmente, toda uma região centrada no Estado de São Paulo e com abrangência de, praticamente, todo o Sudeste brasileiro, compondo uma espécie de rede a ser considerada. Esse espaço, na proposição definitiva, acabou formando o Eixo Sudoeste em torno da hidrovia Paraná-Tietê e a Rede Sudeste.

Ao final dessa etapa de aperfeiçoamento dos eixos foram definidas como eixos de integração e desenvolvimento as seguintes grandes rotas de transportes: Madeira Amazonas, com base na hidrovia do mesmo nome; Arco do Norte, com base na ligação rodoviária existente pelas Guianas e Venezuela; Araguaia Tocantins, definida pela hidrovia de mesmo nome; Transnordestino, estruturada pela Ferrovia Transnordestina; São Francisco, baseada no curso do Rio São Francisco; Oeste, cuja articulação se dá pelo conjunto de rodovias que demanda o Oeste brasileiro; Sudoeste, vertebrada pela hidrovia dos rios Tietê e Paraná; Sul, baseada nas rodovias que demandam o Sul do país; e, finalmente, a Rede Sudeste, que não seria propriamente um eixo, mas, sim, uma rede de vias de comunicação rodoferroviárias.

Definidos os eixos a serem considerados, a próxima etapa dessa tarefa foi efetuar a delimitação dos mesmos. Levando em consideração os aspectos teóricos detalhados no item Suporte teórico e dimensões da análise deste texto, procurou-se delimitar *regiões de planejamento* que teriam como vertebração de transportes as vias definidas anteriormente tendo a sua área de abrangência definida por um critério baseado na funcionalidade das cidades presentes nas proximidades dessas vias. A esses dois critérios foram acrescentados ainda outros dois, um dizendo respeito à existência de focos dinâmicos como uma forma adicional de funcionalidade ligada, agora, à produção de uma forma geral, e outro, procurando dar conta dos aspectos ambientais, representados, basicamente, pelos ecossistemas brasileiros. Esses quatro critérios e uma primeira apresentação dos eixos delimitados podem ser vistos na Figura 2 – Critérios de Delimitação dos Eixos, apresentada adiante. Os nove eixos identificados assumem as conformações mostradas na Figura 3 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Conforme pode ser verificado, todos esses eixos possuem uma via de transporte importante que lhe dá a vertebração e ainda um território complementar que é a área de influência dessa via de transporte.

Uma vez definidos e delimitados os nove eixos, o passo seguinte foi a elaboração de uma caracterização abrangente para cada um deles. Como o objetivo final era o levantamento de problemas existentes ou potenciais em infra-estrutura econômica, basicamente, transporte, energia e telecomunicações, foi necessário propor um esquema metodológico que conduzisse, a partir de modelos de simulação, a esses resultados.

Nesse sentido, para cada um dos eixos procurou-se determinar a situação atual e a evolução recente de um extenso conjunto de aspectos: atividades econômicas dominantes, demografia, trabalho, meio ambiente, infra-estrutura econômica, aspectos sociais e informação e conhecimento. Essa primeira caracterização do eixo permitiu que se estabelecesse um panorama amplo sobre o futuro de cada um deles, inclu-

indo-se uma visão estratégica do ponto de vista das potencialidades futuras. Derivados desse panorama, foi possível estabelecer um conjunto de potencialidades concretas em termos de atividades econômicas.

Modelos de simulação aplicados sobre essas potencialidades determinaram as demandas futuras em termos de transportes, energia e telecomunicações que, confrontados com a realidade em cada uma dessas áreas, levaram ao estabelecimento de oportunidades de investimentos públicos e privados.

Adicionalmente, foram verificadas as necessidades em termos de serviços sociais que essa situação futura requereria, as demandas específicas em termos de informação e conhecimento e os efeitos esperados sobre o meio ambiente.

Como as relações entre os diversos eixos e entre esses e o exterior não foram consideradas nesse processo, estudos adicionais (tarefa 3) foram efetuados com a finalidade de identificar os problemas existentes nessas relações, sinalizando gargalos e elos faltantes que significaram oportunidades de investimentos existentes nessa área.

Esses dois conjuntos de informações serviram de base à elaboração do portfólio de investimentos, conforme será descrito mais adiante, no item O Estudo dos Eixos: o portfólio de investimentos. Antes, no entanto, no item a seguir, serão efetuadas algumas observações sobre o papel estratégico identificado para cada um dos eixos, incluindo-se as perspectivas de integração entre eles.

Visão estratégica dos eixos

A caracterização dos eixos, incluindo os estudos de sua integração, permite que se tenha uma imagem de conjunto dos mesmos. O estudo dessa imagem apóia-se na Visão Estratégica descrita anteriormente (tarefa 0) e corresponde à sua espacialização. Como os eixos cobrem a totalidade do território nacional, a análise espacializada das suas características permite identificar grandes espaços que, englobando dois ou mais eixos, compõem uma primeira aproximação para a identificação dos papéis desempenhados por cada um deles. A definição de tais espaços permite constatar uma funcionalidade em um nível supra-axial, que faz sobressair a complementaridade entre os eixos.

Dentro dessa lógica, conforme pode ser visualizado no mapa (Mapa 4 - Visão Estratégica dos Eixos), quatro grandes espaços podem ser identificados. O primeiro, formado pela Rede Sudeste e os Eixos Sudoeste e Sul, com um prolongamento na direção do Mercosul. O segundo, constituído pelos Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins. O terceiro, pelos dois eixos do Nordeste brasileiro, o São Francisco e o Transnordestino. O quarto e último, pela região Amazônica, englobando os Eixos Madeira-Amazonas e Arco Norte. Cada um desses espaços tem as suas características próprias, como se procura detalhar a seguir.

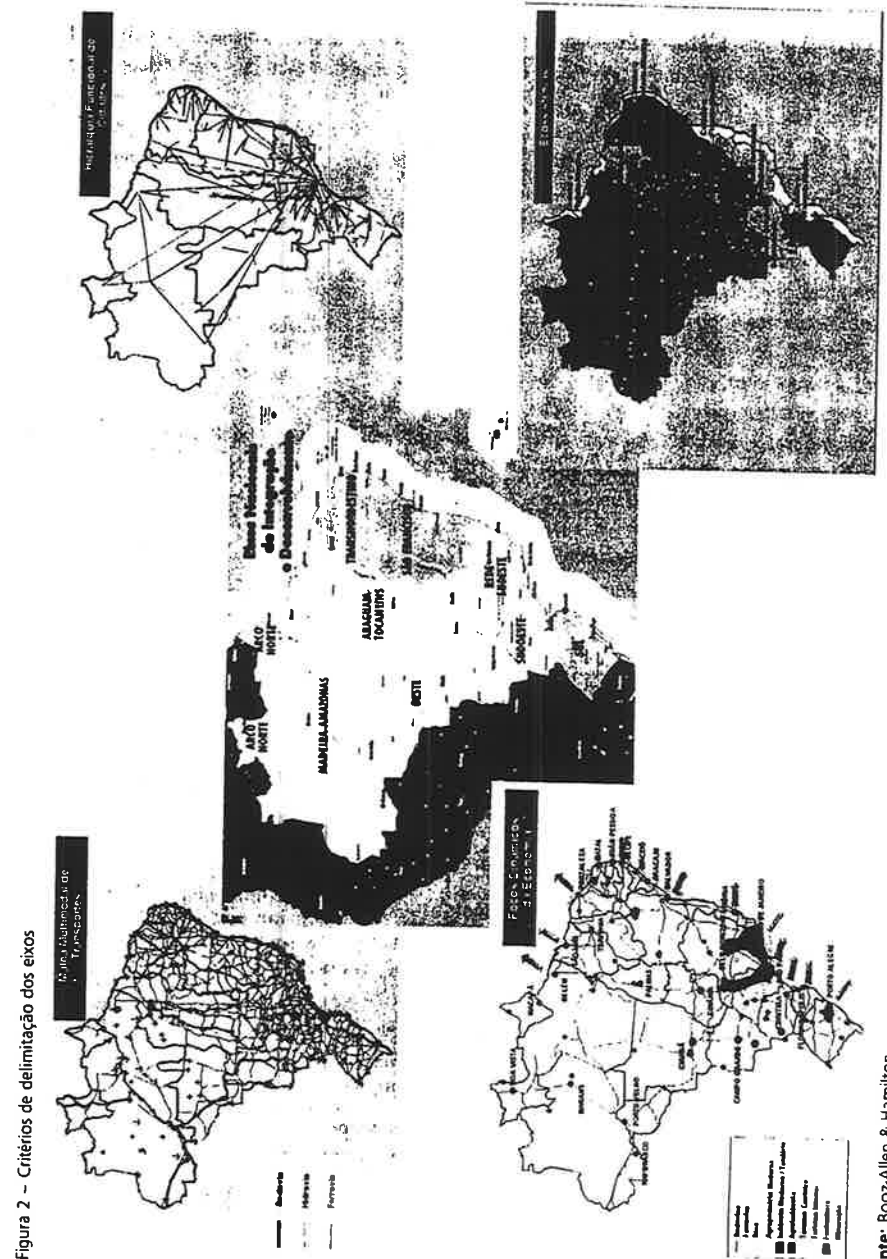


Figura 2 - Critérios de delimitação dos eixos

Figura 3 – Eixos nacionais de integração e desenvolvimento



Figura 4 – Visão estratégica dos eixos



Fonte: Booz-Allen & Hamilton.

O grande espaço composto pelos *Eixos Sudoeste e Sul*, agregados à *Rede Sudeste*, consiste na ampliação do centro dinâmico constituído pela região no entorno das metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo, às quais se agrega, mais recentemente, a de Belo Horizonte, formando um grande triângulo polarizador.

Como já foi assinalado anteriormente, pelas suas características, a Rede Sudeste não se constitui propriamente em um eixo mas em uma rede, como o seu próprio nome deixa transparecer. Ela se organiza em torno de um conjunto de vias de transportes predominantemente rodoviárias e se constitui em um espaço densamente ocupado e integrado com elevado grau de conexão entre seus centros e uma atividade econômica integrada setorialmente. A Rede Sudeste sedia as atividades mais relevantes e estratégicas da economia do país, sendo a indústria apenas ali claramente majoritária em termos de produção. Esse processo avança em um entorno dinâmico ao sul e a oeste, na direção dos eixos Sudoeste e Sul, por onde se espalha grande parte dos movimentos desconcentrados.

O eixo Sudoeste conta com uma base agroindustrial diversificada, tendo os setores industriais mais importantes e dinâmicos relacionados à agricultura, tornando a sua agroindústria significativa.

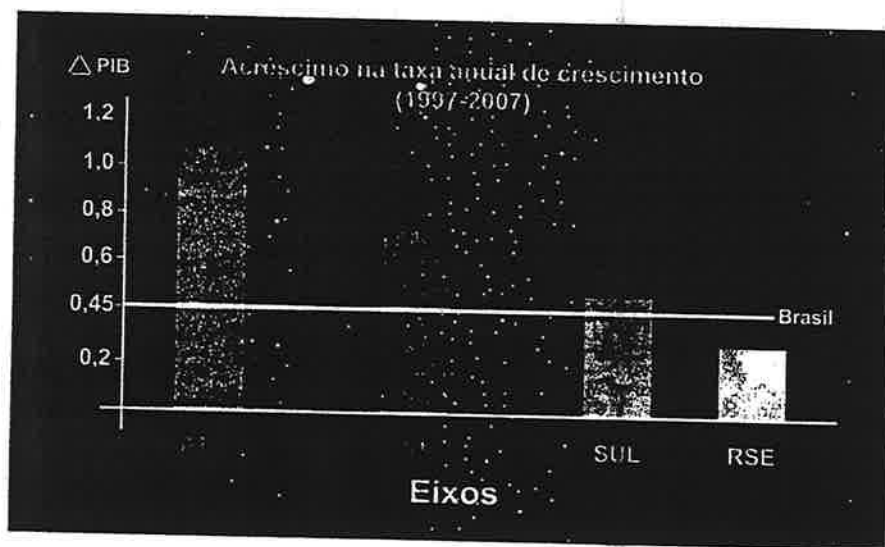
O eixo Sul é vertebrado pelas vias de transportes que demandam o Sul do país, passando pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Nessa direção são claras as possibilidades de integração internacional através do fortalecimento do Mercosul, onde a integração econômica entre o Brasil e os demais países-membros deverá ser proporcionada através dessa região, estrategicamente localizada, dotada de serviços logísticos e consolidada enquanto centro de comércio exterior. Sua posição estratégica com relação ao Mercosul deverá proporcionar oportunidades competitivas no setor industrial e de serviços, especialmente em suas maiores cidades e com ênfase nas atividades de apoio ao comércio internacional.

O segundo grande espaço abarca os *Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins* e caracteriza-se principalmente por ter um papel complementar à Rede Sudeste e à periferia dinâmica do Sul. É um espaço de colonização recente, de baixa densidade populacional, predominantemente agrícola, compondo, em grande parte, a fronteira em expansão, podendo constituir-se no grande celeiro da produção de alimentos para o País e de produtos agrícolas de exportação.

Desses dois eixos o Oeste é mais consolidado. O Araguaia-Tocantins, por outro lado, tem uma ocupação mais recente, e liga a região central do país ao seu norte, abrindo amplas possibilidades de deslocamento de produtos agrícolas destinados à exportação. Ambos possuem potenciais de crescimento apoiados na produção agropecuária, principalmente se intensificado seu papel de integração norte-sul e centro-oeste, com a melhoria de sua infra-estrutura de acesso, seja para o grande mercado nacional, via ferrovia, seja para o mercado exterior ao norte ou ao sul, por hidrovia.

Na direção do Nordeste brasileiro, conformando os *Eixos São Francisco e Transnordestino*, configura-se um espaço considerado durante muito tempo como estando à margem do processo de desenvolvimento brasileiro pelos seus problemas de seca e pelo caráter, em certa medida, complementar ao centro hegemônico. O Rio São Francisco dá o suporte de infra-estrutura de transporte para o primeiro desses eixos, ligando a região central do país à sua porção leste. O Transnordestino, por seu lado, é vertebrado pela ferrovia do mesmo nome que cruza, em diversas direções, todo o Nordeste brasileiro. Esses dois eixos, por cobrirem um território ocupado já nos primeiros tempos do Brasil Colônia, caracterizam-se por uma elevada densidade populacional e baixo dinamismo das atividades econômicas ali presentes, resultando em um alto nível de pobreza.

Figura 6 - Impactos gerados pelo portfólio



Considerações finais

O Estudo dos Eixos foi um estudo controverso desde o seu início. Nos primeiros momentos, pela forma de contratação a um Consórcio formado por consultorias privadas. Depois, pelo seu ineditismo e proposições arrojadas. Ao seu final, por ter deixado um saldo positivo do ponto de vista da retomada de um processo próximo ao planejamento regional no Brasil.

O presente artigo procurou fazer um relato, extremamente sucinto, de um trabalho de fôlego, complexo, que envolveu uma equipe de porte razoável e o recurso a um número de consultores substancial. Ao final da sua redação, o presente artigo deixa um vazio por não conseguir abarcar todas as nuances e possibilidades tratadas no trabalho original, principalmente por se tratar de um texto baseado em exposição efetuada no âmbito da Anpur, não sendo, por isso, passível de incorporar detalhes como seria desejável. Mesmo algumas conclusões aqui esboçadas somente se sustentam com base no trabalho mais amplo.

Do ponto de vista da metodologia utilizada no trabalho descrito e que está centrada sobre o conceito de eixo de integração e desenvolvimento, e suportado por aspectos da teoria da polarização, pode-se dizer que, apesar de ser uma formulação ainda inicial, os procedimentos utilizados mostram uma adequação aos objetivos propostos, abrindo-se algumas possibilidades interessantes de desenvolvimento futuros, seja para o processo de planejamento regional intrapaises, seja no estudo da integração internacional para regiões mais amplas como a América Latina, por exemplo. Proposições mais recentes como, por exem-

plo, a idéia de *cluster*, como um local propício ao aparecimento e desenvolvimento de atividades econômicas, podem ser adicionadas com vantagens ao esforço metodológico efetuado no estudo dos eixos.

Por outro lado, a idéia de eixo tal como descrita neste artigo, por ser um conceito ainda em elaboração, pode não ser totalmente adequada ao papel de ferramenta para o processo de integração territorial e redução das disparidades regionais. Críticas nessa direção têm sido levantadas principalmente nos meios acadêmicos.

Em termos práticos, a elevada escala em que o estudo dos eixos foi conduzido fez com que se perdessem algumas características relevantes dos espaços delimitados pelos eixos e, possivelmente, os projetos definidos não sejam exatamente aqueles que viriam maximizar os efeitos de desenvolvimento pretendidos. Na mesma direção, e ainda ligado à escala dos estudos realizados, os modelos de simulação, principalmente de transporte, energia e comunicações, poderiam ser mais conclusivos se recebessem insumos mais detalhados do processo de caracterização dos eixos se essa fosse conduzida a uma escala mais próxima da realidade.

No que se refere à confecção e análise dos projetos e agrupamentos pertencentes ao portfólio, o prazo restrito do estudo e o grande número das proposições de oportunidades de investimento são fatores que, possivelmente, podem ter influído na qualidade das escolhas efetuadas. Por outro lado, parece não ter ficado dúvidas sobre o caráter desconcentrador do conjunto de projetos escolhidos, mesmo que se leve em conta que a maior parte dos mesmos sejam propostos para regiões mais ricas. Como a massa produtiva é maior nessas últimas, em termos percentuais os efeitos ali presentes são menores.

Finalmente, com relação à grande questão que é objeto do título deste artigo, qual seja saber se o estudo dos eixos pode ser considerado como um estudo de planejamento regional, permanece como uma idéia controversa. No entanto, se se admite que o planejamento regional deva partir das características de um conjunto de regiões predefinidas, para as quais são equacionados os problemas que bloqueiam o seu desenvolvimento, as premissas do estudo dos eixos não permitem que ele seja classificado como tal. Como foi visto, a principal hipótese por detrás da idéia de eixo como região de planejamento é a sua vertebração por uma via importante de transporte, o que elimina, ou ao menos prejudica, a sua aceitação como região dentro do seu conceito tradicional.

De qualquer forma, o grande mérito do estudo dos eixos, ao menos nos meios acadêmicos, parece ter sido trazer de volta as discussões sobre planejamento regional no Brasil.

Referências bibliográficas

- ABLAS, L. A. Q. Alguns aspectos do desenvolvimento econômico regional. *Planejamento e conjuntura* (São Paulo), n.69, out. 1973, p.63-8, 1973.
- BOOZ-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda. *Integración de la infraestructura básica en América del Sur: Estrategia y plan de acción: Trabajo realizado para o Banco Interamericano de Desarrollo*, São Paulo; Buenos Aires, 2000.
- BOUDEVILLE, J. R. *Aménagement du territoire et polarisation*. Paris: Editions M. Th. Génin, 1972.
- CASTRO, A. C., FONSECA, M. G. D. *A dinâmica agroindustrial do Centro-Oeste*. Brasília, 1995. (Série Ipea, 148.)

- CONSÓRCIO Brasiliana (Booz Allen, Bechtel & ABN Amro). *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados (Estudo dos Eixos)*. Estudo realizado para o BNDES e Governo Federal, São Paulo, 1998.
- CORAGGIO, J. L. On social spaceness an the concept of region. *The first world regional science congress*. Cambridge; Massachusetts, 1980. (Mimeogr.).
- DINIZ, C. C. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Texto para discussão 375, Brasília, jun. 1995.
- FINES, J. P. *Analyse spatialisée des structures de production industrielle: application au cadre regional*. France: Faculte des Sciences Economiques d'Aix-en-Provence, Centre d'Economie Régionale, Université d'Aix-Marseille, 1972.
- PERRIN, J. C. *Le développement régional*. Paris: Presses Universitaire de France, 1974.
- RODRIGUES, D. A. Os novos investimentos no Brasil: aspectos setoriais e regionais. *Revista do BNDES*, n.59, jun. 1998, p.169-91.

Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento"

Antonio Carlos F. Galvão
Carlos Antônio Brandão

O maior problema do Brasil, no momento, é a recessão, que decorre em grande parte de termos de financiar o serviço de uma dívida externa considerável, mandando para o exterior recursos que deveriam ser investidos no país. E, com a economia em recessão, todas as prioridades perdem nitidez, reduz-se o espaço para a ação. O governo atual tem um plano de investimento com centenas de projetos, mas só uma pequena parte tem financiamento assegurado

(...)

Impõe-se formular a política de desenvolvimento com base numa explicitação dos fins substantivos que almejamos alcançar, e não com base na lógica dos meios imposta pelo processo de acumulação comandado pelas empresas transnacionais. (Celso Furtado, *Em busca do novo modelo*, 2002)

Introdução

A proposta de uma estratégia de desenvolvimento organizada em torno de "eixos nacionais de integração e desenvolvimento", independente da discussão acerca dos resultados concretos e implicações, constituiu uma novidade do planejamento governamental na década de 1990. Ela propiciou o debate das perspectivas de desenvolvimento nacional no plano espacial, catalisando parte dos anseios presentes nas unidades da federação. Ao fazê-lo, realçou o caráter político das decisões governamentais, contribuindo para revalorizar o instrumental vigente de planejamento.

Formulada pela primeira vez em seus grandes traços no Plano Plurianual (PPA) 1996/1999, a estratégia teve inegavelmente esse mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro. Porém, esse feito político-administrativo não foi fortuito ou independente de alguns eventos simultâneos que tiveram impacto importante nas reflexões feitas então sobre o futuro do país. Três eventos, em especial, são indissociáveis do apelo político e técnico que teve a estratégia:

1) a eleição de novo presidente após um tumultuado período de governo, em que o presidente foi deposto e substituído por seu vice. O início de um governo quase sempre instila expectativas favoráveis na população e instituições. Além disso, desde a gestão de Itamar Franco o governo parecia inclinado a acompanhar as forças políticas responsáveis pelo impedimento de Collor de Mello, promovendo algum refluxo e desaceleração na velocidade das transformações neoliberais;

2) a *estabilidade monetária*¹ alcançada com a edição do Plano Real, em julho de 1994, que acenava para a retomada do cálculo econômico normal e para horizontes mais largos – e supostamente estáveis – de planejamento e orçamento públicos e privados. O sucesso da estabilidade foi inegável quando contrastada com os inúmeros planos anteriores fracassados, gerando um ativo político para as forças que o implementaram;

3) a *retomada dos fluxos de investimento direto estrangeiro* para a periferia mundial e, em especial, para o Brasil, no contexto da globalização e correspondente *financeirização* da economia mundial. Os fluxos que haviam sido interrompidos na década de 1980 começaram a fluir por volta da mesma época do Plano Real, alcançando um vulto impressionante, em parte por causa de características do próprio Plano, como as elevadas taxas de juros vigentes.

Os três continham as sementes principais da esperança na retomada do desenvolvimento; um sonho cujos fundamentos mostrar-se-iam extremamente frágeis no decorrer da evolução da economia e política brasileiras nos anos subsequentes.

Se, no âmbito da política, o impedimento do presidente Fernando Collor de Mello, a posse de seu vice Itamar Franco e a eleição de Fernando Henrique Cardoso pareciam contemplar mudanças, no âmbito da economia, ao contrário, a mesma trajetória acenava para uma linha de continuidade.² Curiosamente, ao invés de um momento de ruptura e mudança, aquele da formulação da proposta dos “eixos” representou a continuidade com relação às opções neoliberais assumidas no início da década. Na perspectiva da política econômica, ao contrário do que se imaginava no imediato após impedimento do presidente Collor, os anos da década de 1990 assinalaram uma elevada coerência quanto à opção pela liberalização da economia do país. As privatizações, concessões de serviços públicos, desmonte de controles estatais e outras medidas assemelhadas continuaram seu curso por toda a década, atestando a inexistência de solução de continuidade. Politicamente, parte das mesmas forças que ampararam o governo anterior estava articulada no comando do novo governo empossado em janeiro de 1995, promovendo as “reformas” que, afinadas com o cenário internacional da globalização, insistentemente foram anunciadas nos discursos das lideranças políticas da década.

Para além dessas questões, dois elementos estruturais históricos merecem atenção. Não é possível compreender a proposta de constituição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” sem considerá-la no contexto das funções de planejamento que cabem ao governo federal. A proposta dos “eixos” está inerentemente compreendida no âmbito das ações federais de planejamento e, em particular, da referência básica dessas ações, o PPA. De outro lado, para que se tenha uma perspectiva analítica adequada do contexto mais amplo em que se elaborou a estratégia dos “eixos”, devem-se analisar os antecedentes e raízes da estratégia. Adicionalmente, parte-se do fato de que as políticas regionais tradi-

1 A estabilidade monetária, mais do que os outros eventos, era considerada a condição básica para se voltar a discutir alguma estratégia de desenvolvimento. Os vários planos macroeconômicos devotados exclusivamente, na prática, ao objetivo de estabilizar a economia brasileira, determinaram um delimitamento das iniciativas de planejamento em todas as suas múltiplas instâncias e determinações.

2 Salvo melhor juízo, a única mudança introduzida pelo governo Itamar Franco – além, é claro, do próprio Plano Real – foi o reconhecimento da necessidade de uma intervenção assistencial direta, em grande escala, cujas ações foram capitaneadas pelo Conselho de Representação da sociedade civil e governo, legitimado pelas forças que ampararam o processo de impedimento do presidente Collor.

cionais e seus instrumentos definiram a olhos vistos nas duas últimas décadas, tal como ocorreu com vastos campos das políticas ativas de Estado no Brasil no mesmo período.

O momento de chancela da estratégia dos “eixos” foi assim marcado pela ilusão de mudanças que não tinham fundamento objetivo para ocorrer, posto que as forças políticas dominantes eram as mesmas que estavam de certa forma articuladas aos governos anteriores. De fato, as mudanças se processaram não com relação ao passado imediato, especialmente o do governo Collor de Mello, mas para com governos mais distantes, aqueles que os historiadores denominaram de “desenvolvimentistas”. Traços essenciais daquele período, sim, é que estavam sendo definitivamente abandonados.

Os Eixos no planejamento estabelecido na Constituição

Não há por que enxergar o planejamento de maneira dissociada da correlação de forças políticas e dos respectivos jogos que amparam as ações de governo. Nesse sentido, a estratégia de constituição de “eixos”, mesmo que tenha sido escorada em critérios técnicos, não deixou de ser filtrada no processo de chancela política que todo processo de planejamento, formalizado ou não, democrático ou não, requer. Isso parece especialmente verídico diante do elevado grau de debilidade a que chegou o sistema governamental de planejamento após anos de deterioração persistente.

Mesmo no rico processo constituinte concluído em 1988, as funções de planejamento que deveriam caber ao governo federal não foram integralmente recompostas. Alguns dos principais instrumentos do planejamento ficaram à deriva por todo o texto constitucional, tendo-se resguardado apenas seu componente programático-operacional, aquele mais ligado aos orçamentos.³ Optou-se por não estabelecer referências claras para os Planos e respectivos processos de sua elaboração. Assim, os Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial, as figuras substantivas do âmbito normativo aparecem sem menção a prazos, critérios ou responsáveis por sua realização.

Por que isso ocorreu dessa forma? O fato é que o planejamento governamental no Brasil alcançou o auge nos governos militares, quando esteve associado ao autoritarismo vigente. Assim, o planejamento terminou sendo identificado como instrumento autoritário, típico do momento da história nacional que se queria superar. Mas outros fatores também contribuíram sobremaneira e objetivamente para essa rejeição, como a deterioração da capacidade de mobilização de recursos e inversão do Estado e, em particular, do governo central e mesmo a autonomização das instituições de orçamento e de execução orçamentária no interior do aparelho de Estado, estimulada pela descrença nos Planos, com o afastamento crescente das metas programadas com relação aos resultados observados.⁴

Em contrapartida, tratou-se com afinco e relativa precisão do arranjo programático-operacional, estabelecido na trilogia “PPA-LDO-LOA” – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais –, definindo-se aqueles mesmos parâmetros – prazos, critérios e executores – ausentes no

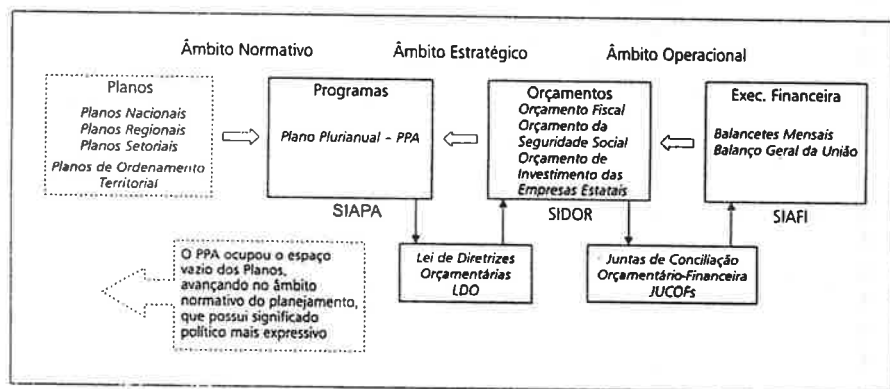
3 Deve-se reconhecer o mérito da Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop) na sua participação ativa no processo constituinte. Curiosamente, não existe ou existiu associação análoga de “planejamento público”, nem houve interlocutores credenciados a essa representação naquele processo.

4 O III PND é o melhor exemplo, ao defender o abandono de metas físicas e financeiras. Cf. Brasil (1981).

caso anterior.⁵ Conquanto compreendam uma parte relevante e indispensável das funções de planejamento, esse arranjo programático-operacional não é capaz, por si, de ocupar a contento o vazio da falta de reflexões e debates mais amplos sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Uma boa visão do conjunto das ações de governo ano a ano ou no horizonte plurianual não substitui uma visão abrangente dos destinos nacionais. Muito menos permite, ainda, que a sociedade promova, de maneira efetiva e isenta de "tecnicidades", o debate sobre o futuro almejado, capaz de criar as condições para que se pavimente o caminho necessário ao avanço na direção escolhida.

O problema pode ser melhor compreendido quando se observa o Quadro 1. Em princípio, o arranjo programático-operacional proposto na Constituição de 1988, compreendendo os momentos relativos à elaboração e implementação da programação, dos orçamentos e da execução financeira – situados mais à direita no quadro –, representou uma evolução sensível em relação ao anteriormente vigente. Não só se emprestou maior dimensão ao instrumento de programação plurianual por excelência, o PPA – sucedâneo avantajado do antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que agora incorpora outras categorias de dispêndios associados organicamente aos investimentos e ações permanentes, de caráter estrutural⁶ –, como também se procurou assegurar maior eficácia na articulação desses instrumentos entre si, a exemplo das funções imaginadas para a figura inovadora das Leis de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, responsável pelo acoplamento entre PPA (quadrienal) e Leis Orçamentárias (anuais), a cada ano.⁷

Quadro 1 – Esquema do Sistema de Planejamento formulado a partir da Constituição de 1988



5 Não por acaso, o título constitucional que aborda o assunto denomina-se "Da Tributação e do Orçamento" (Constituição Federal, 1988 p.101), indicando tratamento uniforme do tema. Já os demais elementos do planejamento encontram-se dispersos pelo texto constitucional; não há uma seção "do planejamento".

6 Diz o texto constitucional em seu Artigo 165, § 1º: "A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".

7 Segundo o texto constitucional (Artigo 165, § 2º), "A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento".

No processo constituinte, o desejo parece ter sido o de assegurar que, para além dos sonhos e dos discursos, o planejamento ganhasse em efetividade, em adesão aos meios efetivamente disponíveis, sem concessões de quaisquer espécie.⁸

A caixa tracejada dos "Planos" no Quadro 1 assinala a lacuna dos principais instrumentos de planejamento do âmbito normativo. Faltam-lhes os processos e liturgias necessários à sua formulação e implementação. Percebam que, embora assinalados no texto constitucional, não compõem o arranjo "programático-operacional" criteriosamente estabelecido, que os menciona apenas para situar sua subordinação eventual ao elemento decisivo daquele arranjo, o PPA. No texto constitucional, são os Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial que devem se ajustar ao PPA e não o contrário – o que pode ser observado através do sentido da seta que une as caixas dos "Planos" e dos "Programas" –, como se apenas os meios devessem condicionar inexoravelmente os fins almejados e não, também, o inverso.

A programação dos dispêndios ao longo dos exercícios fiscais se tornou mais importante que assegurar os melhores rumos para as ações de governo. Com isso, a inércia da programação orçamentária tendeu a se projetar para o futuro, dificultando a introdução de mudanças substantivas. A isso também se vinculou, no início, a falta de estímulo gerada pela instabilidade monetária, que na prática inviabilizava o planejamento com horizontes mais largos, transformando em letra morta a maioria das iniciativas que se podiam implementar, como atesta a primeira experiência do PPA 1991/1995.

O que foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 no campo do planejamento sofreu uma inevitável mutação no curso de sua efetiva implementação. Nos primeiros anos de vigência, a instabilidade monetária determinou uma deterioração crescente mesmo de seu núcleo efetivo representado pelo arranjo "programático-operacional", ante a incapacidade de se assegurar mínima correlação entre orçamentos e execução financeira. No essencial, a execução era decidida no controle das despesas na "boca-da-caixa", deturpando as orientações mais gerais da Lei Orçamentária. O PPA, então, foi revisto por duas vezes no curto espaço de três anos, de tão distante que estava da configuração real dos dispêndios.⁹ Já nesse período se consolidou um traço que tenderia a se mostrar permanente, qual seja, a transformação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de um instrumento de melhoria das condições de ajuste dos orçamentos ao PPA, num espaço viesado de legislação de matérias fiscais, tributárias e financeiras.

Com a estabilidade monetária, melhoraram as condições para a operação do esquema de planejamento proposto na Constituição. De fato, o novo PPA formulado para o período 1996/1999 logrou alcançar maior aceitação e prestígio que os anteriores. Isso decorreu principalmente do momento parti-

8 Um fator que também contribuiu para a escolha dessa alternativa foi a aceitação dos novos postulados neoliberais. Dada a visão de um Estado mastodôntico, composto exclusivamente por indivíduos e seus interesses particulares, que se autonomizava da sociedade na busca de vantagens corporativas, o essencial parecia ser garantir maior controle social sobre a engrenagem financeira do setor público. Acompanhou-se a tendência mundial de assegurar finanças públicas equilibradas e estáveis, pautada nas recomendações macroeconômicas dos organismos internacionais. A globalização e sua dimensão financeira, assentadas no regime de câmbio flexível e na intensificação dos fluxos internacionais de capital, determinavam o acirramento da interdependência entre as economias nacionais, dificultando o financiamento autônomo e reduzindo graus de liberdade do governo na condução de ações de desenvolvimento.

9 A última revisão, determinada pela Lei que estruturava novamente o governo após o impedimento do presidente Collor, nem sequer foi aprovada pelo Congresso Nacional.

cular e do fato de que se procurou ocupar com o PPA o espaço vazio dos Planos, transformando-o no referencial normativo inexistente do planejamento. Nesse caminho, promoveu-se, em contrapartida, certo afastamento do PPA de suas atribuições constitucionais objetivas, seja por incorporar investimentos a cargo do setor privado ou por não explicitar metas regionalizadas para os dispêndios compreendidos no Plano.

Essa mutação do papel proposto na Constituição para o PPA possuía motivações específicas. De um lado, o interesse em recuperar o prestígio do planejamento por parte do recém-empossado ministro José Serra, de peso político inegável, que assumiu essas funções no início do governo Fernando Henrique Cardoso.¹⁰ Animados pelos sinais promissores, os novos governantes procuravam sinalizar para o setor privado suas intenções na condução da economia do país. Mas também queriam ganhar graus de liberdade na condução das iniciativas governamentais.

A estratégia dos "eixos nacionais de desenvolvimento e integração", incorporada ao PPA de maneira tímida no início, respondeu, em grande medida, por esse sucesso inusitado. Claro que ele adveio ainda, como mencionamos anteriormente, de peculiar conjunção de elementos favoráveis. Mas os "eixos" catalisaram o essencial dos investimentos em grandes obras de infra-estrutura atrasadas em face da penúria fiscal dos últimos anos, estimulando o imaginário das unidades federadas e respectivas forças políticas em direção a esperadas transformações. Em suma, os "eixos" constituíram o elemento inovador capaz de reiterar simbolicamente que se estava diante de mudanças tanto na forma de condução das ações de desenvolvimento pelo Estado, como nas condições gerais da economia.

Porém, a entrada tímida dos "eixos" no corpo do PPA não tinha permitido explorar a contento as vantagens políticas do novo discurso. Com o estardalhaço das grandes campanhas publicitárias de governo, o PPA 1996/1999 foi reescrito como Programa "Brasil em Ação" menos de um ano de sua entrada em vigor, num atestado de que se fazia necessário reprogramar vários dos investimentos consignados originalmente, em especial postergando alguns deles, mas também valorizando aqueles que receberiam uma espécie de chancela definitiva do governo, que ganharam o *status* de "prioritários". O novo Plano, em parte para diluir essa impressão de que se descartava de alguns projetos do PPA, justificava-se pela necessidade de introduzir reformas estruturais na gestão pública, de forma a aproximá-la de uma visão gerencial estratégica, típica da iniciativa privada. O PPA tornava-se agora uma referência mais distante das intenções governamentais, sendo substituído por outro documento no diálogo com as forças sociais interessadas, mais enxuto e escoimado de atividades e projetos que compunham supostamente o varejo das ações governamentais.

Com a aproximação do fim do primeiro período de governo Fernando Henrique e na expectativa de sua reeleição – o que viria a se confirmar –, promoveu-se um grande estudo para informar a elaboração do novo PPA 2000/2003, procurando delimitar uma nova carteira de megaprojetos relevantes, que interessasse às forças políticas ativas, e também redefinir, com maior acuidade, os "eixos" estabelecidos anteriormente de maneira vaga. O estudo, porém, apesar dos recursos vultosos e competências mobilizados, não pôde ser concluído em prazo hábil para que informasse a contento o processo de elaboração do PPA 2000/2003; seu impacto sobre as estruturas incumbidas de proceder à elaboração do Plano foi menor que o esperado.

¹⁰ Vale lembrar que ele teve um papel destacado na formulação do arranjo constitucional de planejamento.

Apesar disso, no PPA 2000/2003 se vem promovendo uma reforma das práticas e referenciais básicos do planejamento, como o desmonte da velha "classificação funcional-programática" inspirada nos princípios do "Orçamento-Programa" e adotada desde os tempos do planejamento centralizado. Em compensação, procurou-se recompor o sentido das metas físicas, pretendendo recuperar sua relação com as metas financeiras – gerando parâmetros e indicadores de eficiência do gasto –, e com os objetivos mais amplos dos programas de governo – gerando indicadores de eficácia das ações. Mais importante ainda, buscou-se recuperar a consistência da programação em torno de problemas efetivos, como recomenda a boa prática do planejamento.¹¹

As mudanças introduzidas, no entanto, são ainda muito recentes para que se possa, de fato, empreender algum juízo sobre elas. Mas cabe assinalar que foram promovidas em momento francamente desfavorável. Os eventos da conjuntura econômica se postaram na contramarcha das iniciativas. Apesar da reeleição, em si um fato que sinalizava continuidade das orientações, não mais restavam ilusões sobre as perspectivas de superação das limitações intrínsecas do Plano Real. Além disso, as sucessivas crises internacionais debilitaram os frágeis parâmetros macroeconômicos da economia brasileira, desnudando por completo a delicada posição das contas externas do país e a fragilidade de seu regime cambial.

Nessa trajetória pouco conhecida do sistema de planejamento no período pós-constitucional encontram-se os reflexos dos limites que se impuseram à ação do Estado e à economia brasileira nestes tempos de globalização. As opções foram reduzindo, passo a passo, os graus de liberdade da sociedade brasileira para determinar os rumos de seu desenvolvimento.

O fundamental e pouco percebido, porém, é que o planejamento, a nosso juízo, não foi democratizado. A forma difusa deliberada com que aparece no texto constitucional determinou sua natureza como tarefa burocrática ligada aos quadros do governo e tendente a ficar restrita apenas aos contumazes interessados diretos. Resguardou-se seu espaço mais técnico e pouco afeito ao debate público. Em contrapartida, evitou-se constituir uma sistemática que propiciasse a discussão aberta de seus pontos fundamentais e possibilitasse um engajamento adequado das várias forças sociais na discussão dos rumos e caminhos principais da sociedade brasileira. Dessa forma, o planejamento assumiu, na sociedade que se democratiza, traços que apresentava no seu momento de maior visibilidade na ditadura. Faltaram as liturgias, os processos mediante os quais a população, de uma maneira mais abrangente, poderia participar do processo de sua concepção e acompanhar sua implementação, para além do papel já atribuído ao Legislativo enquanto seu representante nessa arena.

Os "eixos" são uma expressão dessas características. O ânimo dos quadros técnicos do governo com iniciativas como a de dar-lhes consistência através de um estudo aprofundado de suas características e nexos maiores, não se mostrou capaz de propiciar um engajamento mínimo das forças políticas nacionais nas discussões que se empreenderam.

¹¹ Alguns especialistas no tema defendem a suficiência dessas transformações para a recuperação do planejamento público, acreditando ser a revolução dos "meios", mediante o avanço dos controles e do monitoramento das ações, o caminho adequado para reativar essa função. Cf. Garcia (2000). Em sentido contrário, acreditamos que as mudanças do novo PPA são, ao menos em parte, condições necessárias mas não suficientes. Sem a recuperação e democratização dos espaços normativos do planejamento, com o estabelecimento de liturgias ou processos que favoreçam sua formulação e legitimação política, não se conseguirá avançar no estabelecimento de um sistema de planejamento ajustado à nova ordem democrática vigente.

Raízes e alguns elementos essenciais da proposta dos Eixos

São muitas as referências teórico-metodológicas inspiradoras da concepção de "eixos" na discussão sobre o desenvolvimento. No campo da teoria, a relação entre espaço e transportes desde há muito tem sido perpetrada como essencial pelos especialistas. Desde Von Thünen, passando por Lösch, Weber e outros analistas da escola clássica da análise espacial, o transporte e a acessibilidade que cria constituem o elemento decisivo da explicação das configurações espaciais/territoriais. No campo das políticas de desenvolvimento, elas vão desde as políticas de "Desenvolvimento de Bacias Hidrográficas", a exemplo das iniciativas inspiradas no modelo norte-americano do Tennessee Valley Authority (TVA)¹² até a noção muito em voga nos anos 70 dos "corredores de transporte", então utilizados largamente pela empresa pública de planejamento de transportes no Brasil, o Geipot.

O fato é que o uso do poder transformador de uma grande obra de infra-estrutura, particularmente as associadas ao transporte e à energia, constitui quase que o ponto de partida clássico das intervenções governamentais em prol do desenvolvimento, especialmente quando se coloca a discussão no plano macroeconômico. Além de possuir porte e capacidade elevada de mobilização de recursos de várias espécies, a grande obra de infra-estrutura clássica também permite revalorizar os empreendimentos produtivos existentes no seu entorno e suscitar o desenvolvimento de novos.

As teorias e políticas de desenvolvimento apresentam larga evolução no pós-guerra em direção à consideração de outros determinantes do processo, sobretudo no campo social, mas também ambiental, superando essa visão unidimensional, que se mostrou incapaz, em muitas experiências concretas, de promover alterações efetivas nas condições e qualidade de vida das populações-alvo. Os "eixos" possuem forte apelo associado a essa tradição mais antiga das políticas de desenvolvimento, apresentando uma tendência a promover uma visão economicista do mesmo. Como herdeira difusa dessas tradições e na ausência prolongada de quaisquer outras estratégias políticas voltadas à espacialidade do desenvolvimento nacional, a proposta dos "eixos" aglutinava simpatias nos vários escaninhos da máquina pública, tanto técnicos como políticos, tanto conservadores quanto progressistas. Se haviam deficiências de infra-estrutura, especialmente de transportes, dificultando a integração e articulação das regiões, isso constituía pesado entrave ao desenvolvimento, do lado tanto da oferta como da demanda. Ultrapassar esses gargalos, assim, constituía o primeiro item de uma agenda de desenvolvimento.

Nessa direção identificam-se duas das referências diretas existentes com relação aos "eixos". A primeira e mais importante foi o documento "Infra-Estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América Latina", de autoria da equipe do Dr. Eliezer Batista, gestor estratégico da bem-sucedida Companhia Vale do Rio Doce e ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) no governo Itamar Franco. Baseada numa visão de logística a partir da infra-estrutura de transportes – especialmente ferrovias, portos, navegação de longo curso e de cabotagem – e voltada especialmente para as *commodities* minerais e agroindustriais, a proposta defendia uma perspectiva de exploração de potencialidades nas duas metades – cinturões Sul e Norte – da América do Sul, sugerindo a realização de obras voltadas à conexão dos centros de produção do Continente aos mercados globais. Tal foi o seu

12 No Brasil, a iniciativa análoga mais significativa foi a do Vale do Rio São Francisco, ora transformado novamente em "eixo".

apelo político que o candidato eleito à Presidência, Fernando Henrique, levou-a na pasta em sua primeira viagem ao Japão. Falava-se então do "Custo Brasil" a inviabilizar nossa inserção externa, cuja solução estava nas "Reformas", sobretudo na desregulamentação da economia (em especial no mercado de trabalho), desoneração fiscal e redução de fretes e tarifas.

A segunda, a atestar o engajamento de quadros técnicos do planejamento nacional em experiências análogas, era a proposta de "macroeixos de desenvolvimento", nascida no interior da própria Seplan (hoje Ministério do Orçamento e Gestão) por iniciativa do experiente ex-coordenador de planejamento regional do Ipea nos anos 60 e 70, Paulo Dante Coelho, então assessor do ministro Stepanenko. Conquanto essa proposta jamais tenha avançado além de um estágio embrionário e não tenha tido sequer a sombra do apelo político que as idéias de Eliezer Batista tiveram, parece relevante considerar que o ambiente técnico e político daquele momento convergia sensivelmente para uma proposta de desenvolvimento que contemplasse a infra-estrutura como veículo-base da estratégia.

Em outras palavras, os quadros técnicos do governo compartilhavam em larga medida a idéia da necessidade de responder aos desafios da globalização, da abertura comercial e da inserção competitiva da economia brasileira com uma estratégia organizada de desenvolvimento, mesmo que discordassem em aspectos da forma de abordar o tema e da importância de outros itens da agenda de desenvolvimento. Na prática, várias iniciativas governamentais convergentes com essas idéias já estavam acontecendo aqui e acolá. Assim, surgiu um razoável consenso a estimular uma incursão ordenada sobre as políticas ativas de desenvolvimento. A letargia persistente da economia brasileira em voltar a uma trilha de crescimento valorizava interpretações afinadas com a idéia de ausência de critérios de mercado e a hipertrofia do Estado, determinantes de uma baixa eficiência econômica e reduzida capacidade competitiva no cenário internacional. Mas a questão principal é que havia "eco político" para adoção de uma proposta de desenvolvimento espacializada, assentada nas idéias de logística, competitividade e redução do "custo Brasil" associada a grandes obras de infra-estrutura.

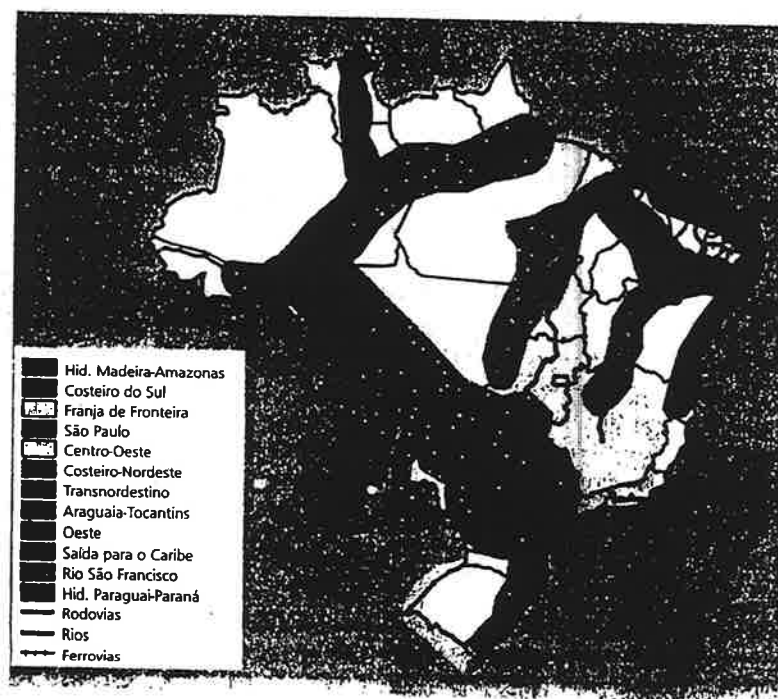
No planejamento, carente de referenciais normativos sólidos, a idéia de "eixos" vinha sendo absorvida com alguma cautela. A idéia de transcender aquela política regional enquanto mera coleção de instrumentos e instituições, então em fase de visível declínio, substituindo-a por uma que recuperasse uma visão abrangente da dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro parecia atraente. Mas como a ambição era voltar a organizar a ação de governo como um todo, recuperando as relações do planejamento – órgão-meio – com os demais órgãos setoriais, para alguns os "eixos" mostravam-se limitados para a missão, sendo interessante que se pudesse evoluir da ênfase quase exclusiva na obra central prevista para cada "eixo" para um visã do território adjacente, e não só das implicações derivadas da obra central mas também das iniciativas em outras dimensões voltadas àquele território. Nessa direção estavam, por exemplo, as iniciativas do grupo de técnico e consultores, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Avaliação da Seplan/PR, envolvidos na elaboração do PPA 1996/1999, que se engajaram na tarefa de repensar o âmbito regional/territorial das ações.¹³

13 Realizaram-se várias reuniões com esse intuito, sempre capitaneadas pela SPA/Seplan e acompanhadas por técnicos do Ipea, do IBGE – Departamento de Geografia –, do Ministério do Meio Ambiente e da Secretaria Especial de Políticas Regionais. O professor Leonardo Guimarães Neto foi o consultor que mais intensamente participou dos debates, sugerindo alternativas para se ir além dessa visão unidimensional na infra-estrutura e defendendo uma visão regional a partir de uma tipologia dos subespaços nacionais segundo múltiplas características.

Vem daí a natureza ambígua de sua configuração, ora como eixo propriamente dito, atrelado a uma via de transporte, ora como uma "região de planejamento" amorfa, a partir da vaga definição das características socioeconômicas mais essenciais de uma dada fração do território. Esse problema original se refletiu nas várias configurações admitidas desde a formulação original no PPA 1996/1999, passando ainda pelo Programa "Brasil em Ação" até o resultado do estudo recente do Consórcio Brasiliana e o novo PPA 2000/2003, determinando imprecisões conceituais e variações significativas em termos dos critérios espaciais utilizados. No fundo, o problema evidenciava a dificuldade em superar uma visão espacial bipartida, que integrasse em definitivo o objeto fundamental da análise, a estratégia de desenvolvimento espacial/territorial.

Coube ao ministro José Serra, na esteira da missão de elaborar o PPA 1996/1999, apresentar o enunciado e a configuração básica dos "eixos". Esses, segundo o PPA (Brasil, 1995), buscam dar prioridade à integração das regiões brasileiras, via "consolidação da ocupação e abertura de novas fronteiras de desenvolvimento". Estimulam "a formulação de uma estratégia de desenvolvimento que incorpore a dimensão espacial como variável endógena, indo além das políticas regionais de natureza compensatória", com uma "visão abrangente, integrada e consistente de todo território nacional". A premissa básica da estratégia é a de que "a concentração e coordenação das intervenções em determinadas regiões provo-

Mapa 1 – Os eixos no Programa "Brasil em Ação"



Fonte: BNDES (2000).

cam impactos mais positivos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que uma atuação dispersa ou generalizada".

No Programa "Brasil em Ação", consolidou-se uma visão que contemplava doze "eixos". Ainda assim, a caracterização dos eixos não era homogênea, persistindo dúvidas em relação à viabilidade de alguns quando vistos isoladamente. Os doze "eixos" cobriam praticamente todo o território nacional – com algumas poucas exceções –, mas se percebe sua concentração em torno das regiões Centro-Oeste e Sudeste do país.

Ao término do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o governo aprova a realização de licitação para contratação de estudo abrangente, cujo executor foi o Consórcio Brasiliana. Partindo de um edital dúbio (BNDES, 1997), que transitava por visões nem sempre convergentes do que deveria ser produzido, o estudo terminou produzindo um seccionamento da tarefa entre uma parte que enveredaria pelo portfólio de projetos e outra que se incumbiria de traçar um quadro espacial a partir da concepção dos "eixos" e discutir algumas iniciativas complementares aos grandes projetos delineados nos campos do desenvolvimento social e da informação e conhecimento.

A análise do "Relatório Preliminar do Marco Inicial do Serviço e Visão Estratégica 2020" – "Relatório Inicial" daqui por diante – (Consórcio Brasiliana, 1998), previsto no Edital e apresentado pelo Consórcio como sua carta de intenções final demonstra, de um lado, a dimensão abrangente e complexa da tarefa proposta e, de outro, a discutível opção para a análise espacial adotada no edital que marcou o ponto de vista do contratante no processo. Com base no edital, assumiu-se uma visão bipartida do território que emanava da ambigüidade consciente estabelecida entre os conceitos de "eixo" e "espaço" (ou território). Algo que permeou, aliás, toda a construção do capítulo sobre a dimensão espacial do desenvolvimento no PPA 1996/1999, pois nem todos os "eixos" eram verdadeiros "eixos", nem os "eixos", por si, davam conta de abarcar minimamente o espectro de ações e iniciativas contidas num PPA, como ficava claro a qualquer leitor versado nos temas espaciais e do planejamento.

Quando se discutia a questão dos projetos de infra-estrutura de transportes se estava no domínio autêntico dos "eixos", que se bastavam a si próprios como forma espacial do quadro analítico que se queria delinear. Quando se pensava nos projetos de desenvolvimento social e informação e conhecimento – para ficar nos "setores" principais delimitados no edital –, os estreitos referenciais contidos na porção delimitada para os "eixos" não eram suficientes, restando adotar uma forma espacial mais ampla e territorialmente mais abrangente, definida no "Relatório Inicial" como "área de influência dos eixos" ou "região complementar".

Os "eixos" como definidos no "Relatório Inicial" assumiram, assim, uma feição peculiar, a nosso ver o mais coerente possível com o solicitado no edital da licitação. A tarefa de delimitar os "eixos" recaiu sobre a identificação de "porções territoriais com a finalidade de orientar a ação governamental". Segundo o "Relatório Inicial", tratava-se "... de definir regiões de planejamento". Simultaneamente, os eixos propriamente ditos foram delimitados por "um corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, definidas como objetivos de planejamento ...", e contemplavam uma "área de influência", ou seja, "a região complementar definida a partir das projeções espaciais das relações sociais nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na interação e na hierarquia dos seus assentamentos humanos" (Consórcio Brasiliana, 1998, grifo nosso).

Dessa forma, os eixos passariam a ser *regiões*, que continham a via de transporte – mediante suas respectivas "unidades espaciais" – e também o subespaço complementar, com as "outras unidades espa-

ciais" adjacentes à via de transporte, como reiterado na definição. Perfeito, o estudo dos eixos parecia enfrentar o problema mesmo da dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro, para além dos projetos de infra-estrutura de transportes e assemelhados. E os autores pareciam ter consciência da natureza ambígua da abordagem espacial.¹⁴

No entanto, a visão bipartida da opção metodológica do contratado também representava uma válvula de escape no atendimento dos requisitos necessários ao bom andamento do "serviço". Percebe-se nas citações anteriores que, se a região dos eixos define objetivos de planejamento, a região complementar, tal como definida no Relatório Inicial, não demanda o mesmo grau de acuidade nas proposições. Esta "região complementar" parecia ser anexa, acessória e de importância menor. Quanto evoluir na apreensão dos fenômenos relevantes na "área complementar aos eixos" se, de fato, escapava aos desenhos primários dos portfólios o atendimento abrangente de uma carteira consistente de projetos nestes segmentos? O mais sensato era esperar uma caracterização genérica da "região complementar", como suporte aos pesados levantamentos que deveriam incidir sobre a logística que alimenta a configuração de (alguns) "eixos".

A estruturação metodológica dos portfólios – que contemplava arranjo metodológico interessante, com a adoção da figura dos "projetos-âncora" – reiterava essa percepção de uma abordagem estratificada e hierarquizada entre um núcleo central de preocupações – os grandes projetos de infra-estrutura, que seriam vasculhados e analisados em maior detalhe – e um complemento mais difuso – os dos projetos de desenvolvimento social e informação e conhecimento –, que tendiam a ser encarados apenas e na medida em que se compunham com o núcleo anterior.

Um velho dilema teórico-metodológico alimentava essa visão ambígua. Na primeira opção, os recortes espaciais (regionalizações) tendem a ser quaisquer, dependendo do fenômeno (ou fenômenos) que se considerem relevantes na abordagem. Assim, a "região" delimitada é uma dentre outras possibilidades de "recorte" de uma dada porção territorial. Na segunda vertente, a região é dotada de um conteúdo, de uma história que lhe empresta substância no contexto socioeconômico. Não é um recorte qualquer do território, mas encontra conteúdo e substância nos processos sociais – a palavra "social" entendida aqui em sentido amplo, que congrega atores e relações – que lhe moldaram uma feição no curso da história. As regiões constituem, nesse caso, uma "totalidade" social, que não se confundem com qualquer regionalização de fenômenos sociais ou econômicos.

Na realidade, os resultados do grande estudo capitaneado pelo Consórcio Brasileira tiveram mesmo essas características aqui mencionadas. Pouco significaram para a elaboração do PPA 2000/2003 e a delimitação de suas ações, posto que incapazes de operar sua transposição ao espaço regional brasileiro por cima das veleidades dos grandes projetos de infra-estrutura. A espacialidade da logística específica dos grandes projetos infra-estruturais prevaleceu sobre a pesada dimensão espacial, efetivamente regional, da pobreza e de outros campos de preocupação das ações governamentais.

Elementos contraditórios nos resultados do Estudo dos Eixos

O documento final do estudo do Consórcio Brasileira critica o modelo anterior de desenvolvimento que teria sido intervencionista e que assim acabou gerando um desenvolvimento concentrador social e regionalmente. Afirma que, "como consequência, ocorreram distorções significativas na alocação regional e setorial dos recursos, implicando muito provavelmente na inibição de inúmeras oportunidades". Em contraponto a estes erros pretéritos propõe um planejamento indicativo, "servindo de elemento privilegiado para a otimização sistêmica na exploração das oportunidades" em que "o Estado não mais lidera o processo, que deve evoluir mediante a implementação de parcerias" (Consórcio Brasileira, 2000, p.3). Afirma propor, neste sentido, "uma estratégia de desenvolvimento ao nível espacial que vá além das políticas regionais de natureza compensatória" (BNDES, 1997, p.40), mas sua concepção de participação do Estado é que "à ação do poder público caberia remover obstáculos no capital social básico, abrindo horizontes de acumulação para a "iniciativa privada" (Brandão et al., 1998, p.75).

Na proposta metodológica inicial, expressa no edital da licitação promovida pelo BNDES (1997), o aparato conceitual sugerido era mais avançado, apresentando nítida filiação com as obras clássicas de Hirschman, Myrdal e Perroux:

"deve-se atentar para o fato de que no sistema econômico existem segmentos e áreas que, quando submetidas a determinados tipos de intervenção, são capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante do sistema do que uma atuação dispersa e generalizada em todas as áreas e segmentos da economia. Por outro lado, importa relevar que o desenvolvimento e a expansão da economia são localizados e não disseminados em todo espaço, que o desenvolvimento é desequilibrado e há além disso, uma interdependência técnica e econômica na transmissão do crescimento, a partir da intensidade dos fluxos entre os espaços" (BNDES, 1997, p.40).

Segundo a coordenação do estudo, o que se buscou foi uma aproximação às regiões de planejamento, a la Boudeville, definidas pela infra-estrutura de transporte ("a vertebração de transporte é a variável definidora inicial"), pelas potencialidades produtivas e pela rede de cidades. Neste sentido, trabalhou-se com uma definição de polarização enquanto acessibilidade e estruturação produtiva: "Entende-se como área de influência do Eixo, o território complementar definido a partir das espacialidades das relações sociais, no sentido amplo, presentes nas imediações das vias de transporte e cuja lógica se reflete na rede de cidades e sua hierarquia peculiar" (Consórcio Brasileira, 2000, p.14).

Nota-se na versão final do estudo uma vulgarização das idéias sobre o processo de "unbalanced growth" de Hirschman, que enfatizava a presença de escassez e de diversos pontos de estrangulamento e de outras seqüências de crescimento não equilibrado no curso do desenvolvimento e o papel, neste contexto, dos complexos mecanismos de transmissão inter-regional do crescimento. Também vulgariza as concepções de Myrdal sobre os efeitos de polarização no espaço e como são suscetíveis de serem combatidos e neutralizados pela ação dos poderes públicos com a concentração de esforços e investimentos em alguns "missing links".

De uma concepção inicial de se formular "uma nova estratégia de desenvolvimento ao nível espacial, visando uma geografia sócio-econômica mais equânime, e cuja implementação requer a valorização articulada de todo o potencial disponível das diversas áreas que compõem o território nacional" (Consórcio Brasileira, 2000, p.1), o estudo passa a tratar o processo de desenvolvimento como mera questão de

¹⁴ Algo refletido, salvo melhor juízo, na proposta de alteração metodológica a esse respeito, que não teria sido aceita pelos contratantes – especialmente o BNDES –, conforme mencionado no "Relatório Inicial" (Consórcio Brasileira, 1998, p.5).

business, em o que vai ganhando maior dimensão é o subprojeto da estruturação de um portfólio de investimentos. Afirma-se que os investimentos teriam efeitos desconcentradores das estruturas produtivas regionais, pois contemplam-se projetos em todas as macrorregiões: "Fato notável é que o portfólio resultou em uma distribuição espacial dos investimentos em todas as regiões do País, atendendo assim a um dos seus objetivos, que é a redução das disparidades regionais" (Consórcio Brasileira, 2000, p.2).¹⁵

Tais investimentos teriam o papel de "desobstruir o desejável processo de desconcentração". Os eixos, "organizados em torno de grandes vias de penetração, já existentes ou potenciais, estruturando áreas que podem apresentar vantagens competitivas, definem grandes porções territoriais passíveis de serem, simultaneamente, integradas e incentivadas ao desenvolvimento". O estudo "focaliza os investimentos nos empreendimentos chamados estruturantes – aqueles que, pelo seu poder sinérgico, são capazes de gerar efeitos mais significativos sobre o restante do sistema" (ibidem, p.2).

Já que são "os fluxos que identificarão um conjunto de eixos baseados na logística" parece-nos que, uma vez levada a efeito, a proposta tão-somente sancionaria e potencializaria os fluxos econômicos imediatos, não propondo ações de fomento à constituição de novas estruturas produtivas. Certamente as ações propostas não seriam geradoras de novas atividades, nem ocupariam novos espaços de produção, como retoricamente é sugerido pelo documento. Apenas há o aproveitamento e a racionalização das cadeias produtivas existentes em cada região, não propondo nem o adensamento destas e nem muito menos o apoio aos "potenciais econômicos pouco explorados", como é sugerido. Pouca atenção é dada aos subespaços que gravitam em torno das armaduras de cada infra-estrutura. Contraditória e demagogicamente, o estudo afirma que "os eixos constituem uma opção pela interiorização do desenvolvimento em direção às áreas potencialmente dinâmicas". Outras vezes observa que não se propõe a romper o isolamento das áreas de pouca densidade econômica e demográfica.

Mesmo não sendo esta a tônica geral do programa, cabe lembrar que o poder de indução de cada investimento em infra-estrutura particular não é tão alto quanto se apresenta. Além disso, um outro ponto a ser destacado é que várias das infra-estruturas/"eixos" são mais concorrentes do que complementares entre si. Assim, os impactos positivos dos investimentos nos diversos modais de transportes ou o papel da construção ou modernização dos portos estão superestimados, pois representam alternativas diferentes de escoamento de uma mesma *commodity*, incorrendo-se assim, no mínimo, em uma dupla contagem. Esta é, por exemplo, a situação da saída de soja pelos portos de Santos, Sepetiba ou Vitória.

A concepção maior que está subjacente na proposta é a de propor formas mais eficientes – em termos de logística e de "corredores de exportação" – para se acessar os "bolsões de riqueza" do território nacional, conectando os pontos dinâmicos (asseverando que "o espaço assume aqui um papel essencial como elemento catalisador da integração dos investimentos"), o que poderia, do nosso ponto de vista, potencializar as heterogeneidades estruturais entre e dentro das regiões brasileiras.¹⁶

Importantes propostas da concepção original do engenheiro Eliezer Batista foram negligenciadas na versão atual do programa. Três se destacam: a articulação costeira via navegação de cabotagem, as articulações com o Pacífico e a integração latino-americana.

¹⁵ Parece no mínimo discutível a resultante "desconcentradora" atribuída aos "eixos" nos documentos oficiais.

¹⁶ Estudo do Ipea que contempla a estratégia dos "eixos" assinalava o fato de que eles "ligavam" áreas já "ricas", enquadradas entre as de maior renda média domiciliar, ou no máximo áreas de renda média em rápida ascensão, no caso da periferia (Ipea, 1998, p.244).

Segundo a proposta seria possível identificar quatro conjuntos de grandes espaços, que apresentam importante "funcionalidade a um nível supra axial, que faz sobressair a complementaridade entre os eixos" (Mapa 2). A partir da hegemonia da Rede Sudeste, estende-se uma primeira periferia dinâmica, para o oeste e para o sul, núcleo industrial e terciário da economia brasileira. Para o oeste e para o centro-norte, estende-se uma fronteira ainda em movimento, onde seriam implantados a principal logística de transformação e o escoamento dos complexos agroindustriais de grãos e carnes. O terceiro grande espaço seria o dos eixos nordestinos, articulável a partir do Rio São Francisco e do litoral, campo para empreendimentos turísticos e nos vários focos de dinamismo regional e, finalmente, os eixos amazônicos, onde seriam exploradas as oportunidades baseadas na biodiversidade e no turismo ecológico.¹⁷

Curiosas e contraditórias se mostram várias passagens que tentam passar uma preocupação com a articulação e a complementaridade destes espaços regionais, o que é totalmente incompatível com a lógica maior que preside a estratégia espacial de montar apenas uma eficiente malha logística para correr com a produção tradicional, no sentido de previamente existente, de cada região-eixo, integrando-

Mapa 2 – Os eixos no Programa "Avança Brasil" (PPA 2000/2003)



Fonte: BNDES (2000).

¹⁷ Cabe assinalar que, avançando no seu papel de catalisador de anseios políticos, a configuração atual dos "eixos" cobre todo o território nacional e para evitar problemas, metodológicos ou políticos, borra as fronteiras entre as frações territoriais delimitadas.

o apenas aos mercados internacionais de *commodities*, e não a outras porções do território nacional. Neste sentido, a afirmação a seguir é reveladora da retórica: "configurados estes grandes eixos, os resultados obtidos confirmam que o processo de integração dos eixos dá-se através da interação de seus mercados, sendo que o conjunto apresenta coerência na medida em que os mesmos sejam complementares" (Consórcio Brasileira, 2000, p.26).

O documento procura associar o processo de abertura a uma pretensa desconcentração produtiva em processo no sentido sudoeste/sul, desculpando-se que a redução das disparidades regionais é sempre lenta. Nesta mesma linha de preocupações, embora presente na redação do texto, há uma profunda negligência em se tratar de forma articulada e dinâmica das questões urbanas, sociais e ambientais no documento, o que permitiria ao menos que se cumprissem alguns de seus desígnios como instrumento de planejamento.

A primeira versão final do Estudo, distribuída em 1999, trazia um balanço consolidado dos investimentos previstos para as regiões que não explicitava a natureza e a composição setorial dos projetos. Dessa forma, tornou-se difícil realizar uma análise dos aludidos efeitos multiplicadores potenciais que os investimentos deveriam apresentar.

Versão subsequente disponível no sítio dos "eixos" na Internet (www.eixos.gov.br), que incorporou as sugestões das discussões nos estados e ministérios do governo federal – a rodada de "validação" do Estudo – e determinou uma revisão do portfólio original e a adição de novos projetos totalizando o montante de US\$ 207 milhões, aproximadamente, apresenta um quadro-síntese final que relaciona as informações dos montantes previstos de investimento em cada setor, para cada um dos "eixos" (Quadro 2).

O quadro publicado permite assinalar aspectos gerais do perfil regional dos projetos, que se agudiza na comparação entre os "eixos" Rede Sudeste e os dois nordestinos, do São Francisco e Transnordestino. Naturalmente, os investimentos possuíam uma expressão mais acentuada no "eixo" Rede Sudeste (US\$ 66,6 bilhões, cerca de 32% do total), ainda que aquém da expressão econômica atual da área compreendida pelo "eixo" (52,3% do PIB em 1996). Porém, mais da metade destes investimentos (53%) destinavam-se à infra-estrutura, em especial contemplando as telecomunicações (47% destes últimos) e os transportes (31%).

Já os "eixos" do São Francisco e Transnordestino, além de contarem com menor proporção de investimentos em infra-estrutura (34% e 37% dos totais, respectivamente), ainda contemplavam nessa categoria os tradicionais aportes para recursos hídricos (26% e 31% daqueles, respectivamente). Além disso, aqueles "eixos" nordestinos apresentavam ênfase acentuada nos investimentos em Desenvolvimento Social (61% e 56% do total), superiores à proporção programada para o "eixo" Rede Sudeste (42% do total). Diante do agudo quadro de carências sociais do Nordeste, este compreendia um resultado que se podia antever.¹⁸

Na comparação do portfólio antigo com o original previsto na última versão, o documento final de validação do Estudo assinala, abstraindo a natureza diversa da composição dos investimentos, que "... não houve modificação expressiva na distribuição espacial das participações de investimentos no portfólio (a ponto de alterar substancialmente o *ranking* das alocações), mantendo-se a característica

18 A maior parte dos investimentos acrescentados na revisão era da categoria Desenvolvimento Social (US\$ 38,9 dos US\$ 48,7 bilhões adicionados). Mas cabe considerar que boa parte destes "investimentos" devia provir de usuais fontes orçamentárias, nada acrescentando de novo ao que se vem realizando nesta rubrica.

Quadro 2 – PORTFÓLIO TOTAL – Revista do Estudo dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração
Quadrosíntese de Valores dos Investimentos, por Eixo e por Setor (em US\$ milhões)

SETOR/EIXO	ARN	ATO	MAM	OES	SER	SFR	SUD	SUL	TRN	NAC	TOTAL
Aeroportos	42,6	596,0	191,8	38,4	3057,4	58,1	166,3	392,3	548,1		5091,0
Ferrovias		1508,7		1174,5	2661,2	954,1	1207,3	1274,6	1253,9		10034,2
Rodovias	296,2	1325,3	923,9	999,9	5165,2	504,5	1377,5	1980,8	1109,8		13683,0
Outros	20,0	608,8	639,9	114,2	227,8	111,7	615,3	64,0	124,7		2526,3
TRANSPORTES	358,8	4038,8	1755,6	2326,9	11111,6	1628,3	3366,4	3711,7	3036,5		31334,5
Hidrelétricas		6032,2	5755,8	484,5	2085,5	1063	503,0	3450,4	222,6		19596,9
Termelétricas	57,0		655,3	215,0	5584,0	189,9	375,0	2363,0	722,1		10161,3
Outros	9,1	556,2	571,9	137,2	118,3	195,9	178,2	301,2	290,6		2358,7
ENERGIA	66,1	6588,4	6843,0	836,7	7787,8	1448,8	1056,2	6114,6	1235,3		32116,9
Telefonia Fixa	90,9	1170,0	783,8	364,3	1084,2	962,0	858,0	1971,0	1738,0		18780,1
Telefonia Móvel	5,2	756,6	53,8	240,5	499,2	559,4	726,0	1533,0	869,0		9735,5
Outros	8,7	236,8	62,4	48,1	1025,9	237,9	100,0	243,8	321,8		2285,3
TELECOMUNICAÇÕES	104,8	2163,4	900,0	652,9	16859,9	1759,3	1684,0	3747,8	2928,8		30800,9
RECURSOS HÍDRICOS											
INFRA-ESTRUTURA											
ECONÔMICA											
Educação	529,7	12790,6	9638,6	3816,5	35773,3	6587,7	6106,6	13574,1	10486,5		99263,5
Habituação	166,9	2937,1	2066,9	700,4	7838,2	3430,6	1326,2	2744,6	5039,0		26250
Saúde	85,3	2220,3	1143,3	459,5	4457,6	2566,1	816,0	1726,2	3525,6		17000
Saneamento	183	2897,4	1807,1	728,8	10293,3	2783,4	1727,6	3545,8	3798,3		21764,7
DESENVOLVIMENTO SOCIAL											
INFORMAÇÃO & CONHECIMENTO	562,3	10345,0	6416,6	2645,6	28389,7	11024,3	5184,0	10761,4	16089,6		91398,6
MEIO AMBIENTE	25,3	192,5	158,1	107,5	305,0	159,9	121,5	283,5	251,5	913,6	2518,4
TOTAL	155,6	511,8	1032,4	944,8	2130,2	1019,8	1375,4	911,2	1268,2	4456,6	13806,0
TOTAL	1272,8	23839,8	17245,7	7514,3	66598,3	18751,6	12787,6	25530,3	28075,9	5370,2	206986,5

Fonte: Consórcio Brasileira, 1998 (ver: www.eixos.gov.br).

Observação:
ARN = Arco-Norte
ATO = Araguaia-Tocantins
MAM = Madeira-Amazonas
OES = Oeste
SER = Rede-Sudeste
SFR = São Francisco
SUD = Sudoeste
SUL = Sul
TRN = Transnordestina
NAC = Nacional

Quadro 3 – PORTFÓLIO TOTAL – Composição Percentual do Estudo dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração

Quadro-síntese de Valores dos Investimentos, por Eixo e por Setor (em %)

SETOR/EIXO	ARN	ATO	MAM	OES	SER	SFR	SUD	SUL	TRN	NAC	TOTAL
INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA	41,6	53,7	55,9	50,8	53,7	34,9	47,8	53,2	37,4		48,0
DESENVOLVIMENTO SOCIAL	44,2	43,4	37,2	35,2	42,6	58,8	40,5	42,2	57,2		44,2
INFORMAÇÃO & CONHECIMENTO	2,0	0,8	0,9	1,4	0,5	0,9	1,0	1,1	0,9	17,0	1,2
MEIO AMBIENTE	12,2	2,1	6,0	12,6	3,2	5,4	10,8	3,6	4,5	83,0	6,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Consórcio Brasília, 1998 (ver: www.eixos.gov.br).

Observação:

ARN = Arco-Norte

SER = Rede-Sudeste

TRN = Transnordestina

ATO = Araguaia-Tocantins

SFR = São Francisco

NAC = Nacional

MAM = Madeira-Amazonas

SUD = Sudoeste

OES = Oeste

SUL = Sul

básica de sua natureza redistributiva quando confrontado com a importância econômica de cada eixo, medida pelas respectivas participações dos PIB no total nacional”.

Mas parece pouco sensato considerar que os investimentos programados para os “eixos” nordestinos pudessem apresentar efeitos multiplicadores superiores aos do “eixo” Rede Sudeste, como previa a conclusão original do Estudo. Diante da composição dos investimentos, é pouco provável que se gerem impactos “desconcentradores” para a configuração espacial das atividades econômicas e da renda gerada no país. Ao contrário, aquele perfil de investimentos induz qualquer analista de bom senso a concluir que, em termos gerais, deve prevalecer a tendência à concentração econômica, com reforço das forças centrípetas que historicamente tenderam a prevalecer na maior parte do tempo na economia brasileira.

Referências bibliográficas

- BNDES. Eixos nacionais de integração e desenvolvimento: identificação de oportunidades de investimentos públicos e privados. Edital de Licitação n. PBA/CN - 01/97, 1997.
- BRANDÃO, C. A. et al. O Programa “Brasil em Ação”: possíveis impactos sobre Minas Gerais. *Economia-Ensaios (Uberlândia)*, v.12, n.2, p.75-95, 1998.
- BRASIL. III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1980/85. Brasília: Seplan/PR, 1981.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- _____. Plano Plurianual 1996/1999. Brasília: MPO, 1995.
- _____. Plano Plurianual 2000/2003. Brasília: MOG, 1999.
- BOUDEVILLE, J. R. *Os espaços econômicos*. São Paulo: Difel, 1973.

Consórcio Brasília. (Booz Allen, Bechtel & ABN Amro). *Relatório preliminar do marco inicial do serviço e visão estratégica 2020*. Brasília: BNDES e Ministério do Orçamento e Gestão, 1998.

_____. *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados (Estudos dos Eixos)*. Brasília: BNDES e Ministério do Orçamento e Gestão, 2000. 3v.

GARCIA, R. C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão n.726).

IPEA. 1995/1998. *Quatro anos de transformações*. Brasília, 1998. (Mimeogr.).

SILVA, E. B. *Infra-estrutura para desenvolvimento sustentado e integração da América Latina*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.