

# **FUNDAMENTOS, MOTIVAÇÕES E LIMITAÇÕES DA PROPOSTA GOVERNAMENTAL DOS “EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO”**

Antonio Carlos F. Galvão\*  
Carlos Antônio Brandão\*

## **Resumo**

O artigo procura avaliar a proposta governamental dos chamados “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, discutindo sua trajetória de concepção e implementação desde dentro das estruturas de planejamento. Busca-se ressaltar a natureza ambígua de sua configuração, ora como eixo propriamente dito, atrelado a uma via de transporte, ora como uma “região de planejamento” amorfa. Demonstra-se a profunda negligência em se tratar de forma articulada e dinâmica das questões urbanas, sociais e ambientais, e assim cumprir pelo menos alguns de seus desígnios como instrumento do planejamento. A lógica maior que preside esta estratégia territorial é apenas a de montar uma eficiente malha logística de corredores de exportação das produções regionais já existentes, em cada região-eixo, integrando-o apenas aos mercados internacionais de commodities, e não a outras porções do território nacional.

## **Introdução**

A proposta de uma estratégia de desenvolvimento organizada em torno a “eixos nacionais de desenvolvimento e integração”, independente da discussão acerca dos resultados concretos e implicações, constituiu uma novidade do planejamento governamental na década de 90. 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 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 80 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. 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 90 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 estavam articuladas 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 desenvolvimento e integração” 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 tradicionais e seus instrumentos definham 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.

#### 1. Os Eixos no planejamento estabelecido na Constituição

Não há porque 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. 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.

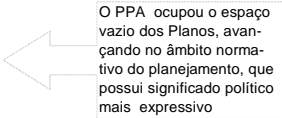
Porque isso ocorreu dessa forma? O fato é que o planejamento governamental no Brasil alcançou o auge nos governos militares, quando esteve associado ao

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.

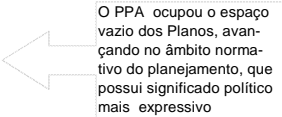
Em contrapartida, tratou-se com afincos e relativa precisão do arranjo programático-operacional, estabelecido na trilogia “PPA-LDO-LOA” - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais -, definindo-se aqueles mesmos parâmetros - prazos, critérios e executores - ausentes no caso anterior. 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 ‘technicalidades’, 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 estrutural -, como também se procurou assegurar maior eficácia na articulação desses instrumentos entre si, a exemplo das funções imaginadas para a figura inovadora das Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, responsável pelo acoplamento entre PPA (quadrienal) e Leis Orçamentárias (anuais), a cada ano.

ESQUEMA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FORMULADO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO D



ESQUEMA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FORMULADO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988



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.

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”, frente à incapacidade de se assegurar mínima correlação entre orçamentos e execução financeira. No essencial, a execução era decidida no controle das despesas na “boca-do-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. 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 particular 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 na entrada do governo Fernando Henrique Cardoso. 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 atrás, de peculiar conjunção de elementos favoráveis. Mas os “eixos” catalisaram o essencial dos investimentos em grandes obras de infra-estrutura atrasadas face à 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 de 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 mega projetos 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 pode 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.

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 a problemas efetivos, como recomenda a boa prática do planejamento.

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.

## 2. 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. Na 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 constitui 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 TVA -Tennessee Valley Authority - 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 infraestrutura, particularmente as associadas ao transporte e à energia, constituem 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 infraestrutura 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, tanto do lado 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 Cia. 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 do centros de produção do Continente aos mercados globais. Tal foi o seu 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 essa 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 visão 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

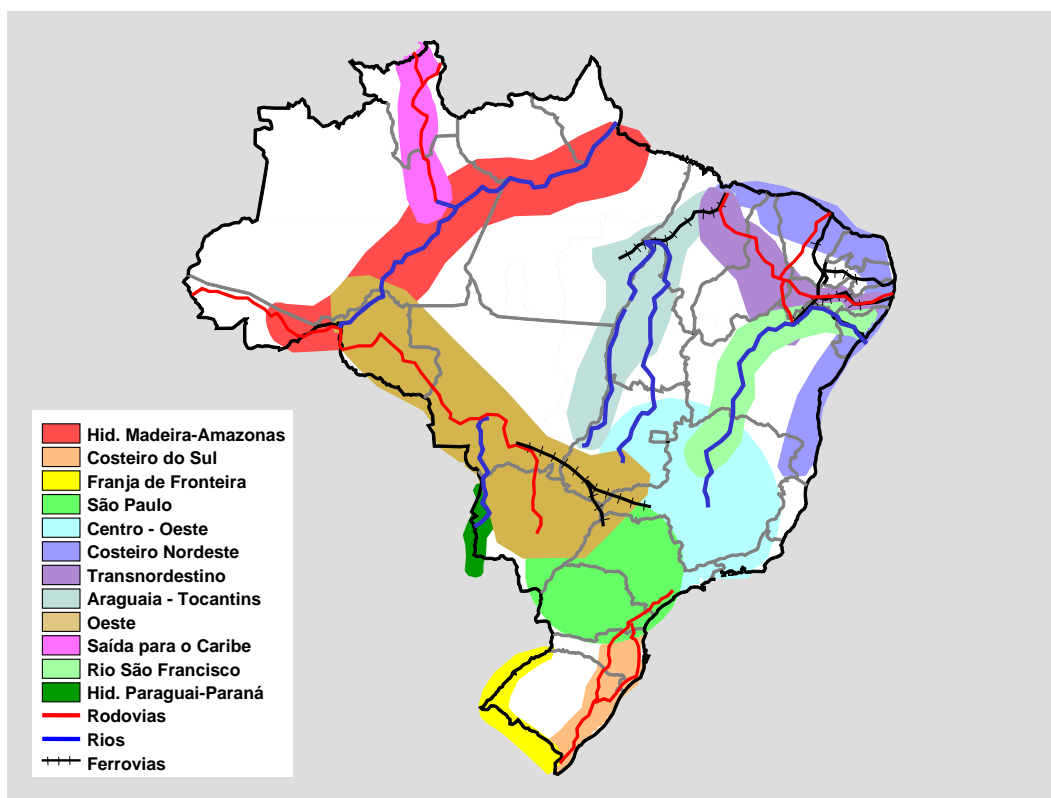
pela Secretaria de Planejamento e Avaliação da SEPLAN/PR, envolvidos na elaboração do PPA 1996/1999, que se engajaram na tarefa de repensar o âmbito regional/territorial das ações.

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 sócio-econômicas 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 Brasileira 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 provocam 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 12 “eixos”. Ainda assim, a caracterização dos eixos não era homogênea, persistindo dúvidas em relação a viabilidade de alguns quando vistos isoladamente. Os 12 “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.

#### MAPA 1 Os Eixos no Programa “Brasil em Ação”



Fonte: BNDES (2000)

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” (Consócio 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 espaciais” 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.

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 acima que, se a região dos eixos define objetivos de planejamento, a região complementar, tal como definida no

Relatório Inicial, não demanda 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 Brasiliana tiveram mesmo essas características acima 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.

### 3. 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” (BNDES, 2000: 3). Afirma propor, neste sentido, “uma estratégia de desenvolvimento ao nível espacial que vá além das políticas regionais de natureza compensatória” (BNDES, 1997: 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 alii, 1998: 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 segmento 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: 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” (BNDES, 2000: 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” (BNDES, 2000: 1) o estudo passa a tratar o processo de desenvolvimento como mera questão de business, onde 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” (BNDES, 2000:2). 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” (BNDES, 2000: 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 existente em cada região, não propondo nem o adensamento destas e 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.

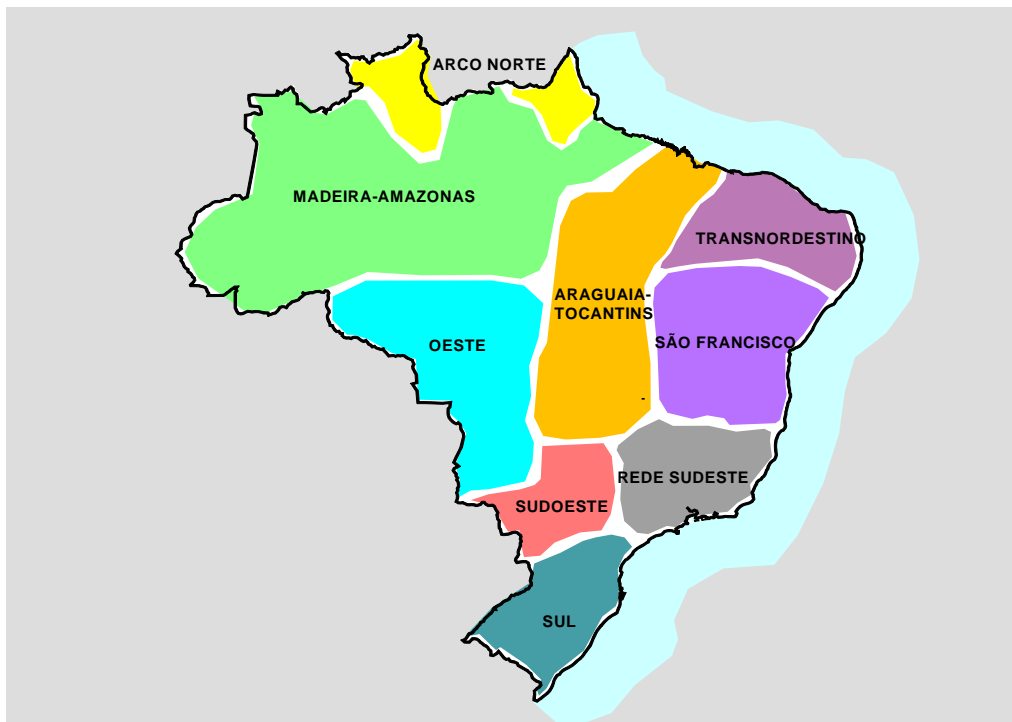
A concepção maior que está subjacente na proposta é a de propor formas mais eficientes - em termos de logística e de “corredores de exportação” - para se acessar os “bolsões de riqueza” do território nacional, conectando os pontos dinâmicos (asseverando que “o espaço assume aqui um essencial como elemento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

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.

Segundo a proposta seria possível identificar 4 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 seria implantado a principal logística de transformação e 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.

MAPA 2  
Os Eixos no Programa “Avança Brasil” (PPA 2000/2003)



Fonte: BNDES (2000)

Curiosas e contraditórias se mostram várias passagens que tentam mostrar 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-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” (BNDES, 2000: 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.

Em suma, embora presente na redação do texto, há uma profunda negligência em se tratar de forma articulada e dinâmica das questões urbanas, sociais e ambientais, e assim cumprir pelo menos alguns de seus desígnios como instrumento do planejamento.

## Referências Bibliográficas

- BRANDÃO, Carlos A. et alii. “O Programa ‘Brasil em Ação’: possíveis impactos sobre Minas Gerais”. *Economia-Ensaios*, Uberlândia, v.12, n.2, p. 75-95, jun. e dez. 1998.
- BNDES. Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. 3v. Brasília: BNDES. 2000
- BNDES. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: identificação de oportunidades de investimentos públicos e privados. Edital de Licitação n. PBA/CN – 01/97, 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico 1980/85. Brasília, SEPLAN/PR, 1981.
- BRASIL. Plano Plurianual 1996/1999. Brasília, MPO, 1995.
- BRASIL. Plano Plurianual 2000/2003. Brasília, MOG, 1999
- BOUDEVILLE, Jacques R. Os Espaços Econômicos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 726, 2000.
- IPEA. 1995/1998 - Quatro Anos de Transformações. Brasília, mimeo, 1998.
- SILVA, Eliezer Batista. Infra-estrutura para Desenvolvimento Sustentado e Integração da América Latina. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.