

O planejamento regional brasileiro no fim século XX: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento

Planificación regional brasileña en fin del siglo XX: los ejes nacionales de integración y desarrollo

Regional planning in brazilian end the twentieth century: the national integration and development

Weder David de Freitas

Professor do Instituto Federal de Goiás – Luziânia

Doutorando em Geografia pelo IESA/UFG

wederfreitas@hotmail.com

Resumo

O presente artigo tem por finalidade realizar uma ampla visão do Planejamento Regional brasileiro no fim da década de 1990. Entendermos que houve na década anterior um abandono dessas políticas e que a sua retomada se dá pela tentativa de implantação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID). Esse fato marca os novos debates em torno do planejamento estatal no Brasil. Também abordaremos em específico as características do ENID que incluía o território goiano, ou seja, o Eixo Araguaia-Tocantins.

Palavras-chaves: Geografia Regional; ENID; Planejamento Regional; Eixo Araguaia-Tocantins.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo llevar a cabo una amplia visión de la Planificación Regional brasileña a finales de la década de 1990. Abogamos que sucedió en la década anterior un abandono de estas políticas y que la su reconquista se produce mediante lo intento de implantación de los Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID). Esto marca los nuevos debates alrededor de la planificación estatal en Brasil. También se examinó específicamente las características del ENID que incluían el territorio goiano, es decir, el eje Araguaia-Tocantins.

Palabras-clave: Geografía Regional; ENID; Planificación Regional; Eje Araguaia-Tocantins.

Abstract

This paper aims to carry out a broad vision of Brazilian Regional Planning at the end of the 1990s. Understand what happened in the previous decade an abandonment of these policies and that its recovery attempt is made by the deployment of National Integration and Development (ENID). This marks the new debates around the state planning in Brazil. Also specifically discuss the characteristics of ENID which included Goiás, ie the axis Araguaia-Tocantins.

Keywords: Regional Geography; ENID; Regional Planning; Axis Araguaia-Tocantins

Introdução

Na década de 1980, rotulada por muitos autores de perdida, não havia políticas de desenvolvimento regional que se preocupasse com o país como um todo. O planejamento estatal se dava apenas por algumas políticas pontuais. A década seguinte é no nosso entendimento, uma retomada de uma leitura planejada do território nacional, mesmo que de forma incipiente.

O grande projeto, nos últimos anos do século XX, de pensar o território do ponto de vista global e integrado, foi sem dúvida os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID). Apesar de toda crítica que se possa ter dessa política, a ela cabe o mérito de trazer de volta o debate sobre o planejamento regional para o Brasil, um planejamento que pensa o país de forma total, reconhecendo as potencialidades e lacunas locais e pautando no investimento, e os gargalos econômicos a serem transpostos.

Segundo Galvão e Brandão (2003) podemos identificar como marco embrionário dos eixos de desenvolvimento a proposta de macro eixos de desenvolvimento discutida nos anos 1960 e 1970 no então Ministério do Orçamento e Gestão por iniciativa de Paulo Dante Coelho, coordenador de planejamento regional na época. Essa pode ser considerada um primeiro pensamento de política de desenvolvimento regional pautada em regiões vertebradas.

Antecedentes e aspecto político dos Eixos

O primeiro passo, para se instituir uma política com os aspectos de eixos foi a experiência da Companhia Vale do Rio Doce que tinha na base da infraestrutura econômica a integração espacial, ou seja, a diminuição das despesas com transporte aumentaria a competitividade da empresa no mercado internacional. Consequentemente também se aumentava os lucros. Pode se entender essa relação da Companhia com a política de desenvolvimento regional do período com a presença do engenheiro Eliezer Batista, que além de ser gestor da empresa também era Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, conforme salienta Galvão e Brandão (2003).

A primeira e mais importante foi o documento “Infraestrutura 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 infraestrutura 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. (p. 194)

Essa foi uma nova política de desenvolvimento regional que se formulava naquele momento no país. Foi uma nova discussão sobre o planejamento que até então era visto com certa preocupação, já que nos governos militares o planejamento era algo determinante em suas políticas, como foram todos os PND's. Planejar poderia soar como algo autoritário, e sabemos que em certa medida isso pode ser real. No entanto, considera-se que há formas de planejamento em que possa levar em conta todas as variáveis, inclusive das pessoas atingidas por ele. O interessante é que: “O fato que o planejamento governamental no Brasil alcançou o auge nos governos militares, quando esteve associado ao autoritarismo vigente” (GALVÃO E BRANDÃO, 2003, p. 189).

Parece que esse receio de planejar ficou explicito na própria Constituição Federal de 1988, onde não havia nenhum mecanismo concreto de planejamento para o território nacional. O único instrumento de planejamento era a incorporação dos projetos nos componentes orçamentários: o plano plurianual, as diretrizes

orçamentárias, e os orçamentos anuais. O artigo 165, nos seus parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º estabelece o seguinte:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 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.

§ 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.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Não há de forma explícita um estabelecimento de uma política de planejamento para o país e nem menos para uma política de planejamento regional. O que há são instrumentos financeiros que podem ser utilizados para a implantação dessas políticas. Por isso as políticas de desenvolvimento regional são em sua maioria relatadas nos Planos Plurianuais das determinadas Unidades Federativas. Isso não é diferente a nível federal. Foi o que ocorreu com os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que foram citados no PPA 1996-1999.

É importante ressaltar que não era apenas por se inserir no texto do PPA que os projetos se transformariam em realidade. O primeiro PPA 1991-1995 não pôde ser o instrumento de visão a longo prazo por uma série de variáveis, dentre as quais a mais importante foi sem dúvida, a instabilidade monetária que vivia o país naquele momento.

Por isso, a discussão e a elaboração de um projeto de desenvolvimento para o país foi além de uma indicação no documento plurianual. Três são os eventos relatados por Galvão e Brandão (2003) para a possível elaboração do projeto:

- 1- A eleição de um novo presidente. O que daria ares de esperança e uma nova expectativa com um novo governo;
- 2- A estabilidade monetária. O real era uma moeda que estava em seus primeiros anos, mas desde já demonstrava ser estável e;
- 3- A retomada dos fluxos de investimento direto estrangeiro. Com um cenário favorável o capital financeiro internacional volta a apostar no país.

A conjuntura nesse momento histórico do país era propício para se pensar em algo novo para o governo. Foi com a elaboração do PPA 1996-1999, que surgiu o primeiro esboço do que seria os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Já na mensagem ao congresso, para a aprovação do PPA, são claras algumas evidências do que seria o novo modelo de planejamento adotado pelo governo federal. O texto que foi para o congresso, não é muito diferente das propostas apresentadas, quando da candidatura a reeleição do presidente Fernando Henrique. No documento de reeleição, intitulado: *Avança Brasil: mais quatro anos de desenvolvimento para todos* propôs-se de forma geral, como objetivo para o país os seguintes itens:

- Consolidar a estabilidade econômica;
- Promover o Crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda;
- Eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda;
- Consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos.

Dentro desses objetivos é feita uma análise da conjuntura atual do país. Essa análise leva como base principalmente o governo anterior e todos os alcances registrados, sobretudo na economia. Nesse sentido, o novo governo tem um novo olhar sobre o país e suas relações também são apontados alguns objetivos como o de integrar o país.

- O plano real deu certo, ou seja, a moeda conseguiu estabilizar a economia do país e diminuir a inflação;
- O país passa por transformações econômicas, políticas, sociais e tecnológicas;
- A globalização é um fenômeno que o Estado tem que se adaptar;
- Intensificar no país:
 - Integração nacional;
 - Fortalecer as novas funções do Estado;
 - Combater a miséria e a fome.

É reconhecida também uma nova função do Estado. O documento reconhece que o Estado perde parte de seu investimento e necessita de investimentos de outros setores da economia, como da iniciativa privada. Segundo o texto, o papel do Estado agora é:

Cabe ao Estado identificar gargalos da infra-estrutura e novas oportunidades de investimentos; definir eixos de desenvolvimento para integrar o país, estruturar novas bases de cooperação com os países vizinhos; ampliar a presença já crescente da economia nacional nos mercados externos; criar

condições para estimular setores emergentes ou socialmente estratégicos. (p. 59)

Deste modo, deveria haver uma intensificação das privatizações de algumas empresas governamentais e concessões de alguns serviços prestados pelo Estado. Assim o Estado deveria ter um papel muito mais intenso na fiscalização e as agências de regulamentação, como a ANA (Agência Nacional de Águas), ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), dentre outras deveriam ser fortalecidas, visto que a defesa do consumidor tem que estar sempre em pauta.

É nesse cenário de perda do poder de investimento por parte do Estado, pela consolidação do plano real e o território visto dentro de uma economia internacional que se tem o novo planejamento regional para o Brasil, ou seja, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Na mensagem para o congresso, o executivo destaca algumas características para a nova política de desenvolvimento regional. Primeiro, existe uma nova Geografia, ou seja, não há necessidade de seguir os limites impostos pelo IBGE para se realizar uma política regional. Afinal o tempo da globalização impõe uma nova postura diante do mercado internacional. Segundo, se deve ir além das políticas compensatórias tradicionais, que tem como um dos objetivos aumentar o regionalismo e fortalecer as elites locais. Também essa política tradicional esbarrava na burocracia estatal e principalmente nas demasiadas corrupção, que existiam nas Superintendências de Desenvolvimento Regional. Terceiro, o investimento em ciência e tecnologia, para um aumento da competitividade é necessário agregar valor as mercadorias, para isso novas tecnologias devem ser engendradas nos produtos e no território. Quarto, é necessário dar condições para a abertura econômica do país. Para essa abertura é preciso mudar a legislação para atrair investimentos externos, assim, deve haver as reformar tributárias, da previdência e administrativa. Em consequência, haveria menos encargos tributários e trabalhistas para as empresas que aqui se instalassem assim como para aquelas que aqui estão não irem embora. Quinto, aumentar a participação do Estado na fiscalização, para reduzir a sonegação e consequentemente aumentar a competitividade dos produtos brasileiros. Assim deve ser entendida a nova questão regional brasileira.

A questão regional brasileira deve ser tratada no contexto da nova geografia econômica do País, sem obedecer os limites das suas macrorregiões. Trata-se da forma mais adequada de analisar o problema e de propor políticas que, na

maioria das vezes transcendem as fronteiras de uma macrorregião ou limitam-se a uma faixa do seu território.

A atuação do governo, deverá se orientar em torno da consolidação de eixos nacionais de desenvolvimento, que permitam a adequada utilização das potencialidades do país. Isto se dará mediante a redefinição das vantagens comparativas no plano inter-regional, decorrente das transformações em curso no padrão de industrialização e na ação do Estado. A referida atuação estará associada à descentralização, à formação de parcerias com as instituições regionais e às soluções de caráter estrutural, em detrimento de ações pontuais, caracterizadas pela má utilização e pela pulverização dos recursos públicos, que marcaram a política regional no passado. (MENSAGEM AO CONGRESSO PPA 1996/1999, p. 23)

No mesmo documento é mostrada a preocupação com a integração interna do território brasileiro. Essa integração é uma integração de infraestrutura, principalmente rodoviária e ferroviária, para dar maior abertura a áreas que não estão totalmente integradas ao mercado nacional e internacional e também reduzir os custos dos transportes para uma redução dos preços dos produtos nacionais, logo, ser, mas competitivo internacionalmente e trazer divisas para o Brasil.

O projeto apesar de não ter uma delimitação das macrorregiões, tinha como um dos objetivos a redução das desigualdades regional. Mas o principal papel dos Eixos era identificar as potencialidades das regiões dentro do desenvolvimento recente do país e integrar a e economia do país ao mundo.

Os eixos tinham como característica a ligação interna do país. Para isso era necessário investir em uma malha de transporte multimodal em que os espaços de produção, distribuição e consumo pudessem ser diminuídos. Assim, diminuiria o preço do frete e consequentemente aumentaria a competitividade dos produtos.

Para Goiás, a mensagem do congresso trás o território goiano participando do Eixo de Integração Norte-Sul. Englobando: o Cerrado setentrional, composto pelo oeste da Bahia, sudeste do Piauí, sul do Maranhão e boa parte do Estado de Goiás. O objetivo deste eixo era fortalecer o transporte para o escoamento da produção agropecuária e industrial. Este eixo ligaria a produção desta região ao Porto de Ponta da Madeira/São Luiz. Para a consolidação deste eixo era necessária a concretização da infraestrutura de transporte que se encontrava em potencial no local, ou seja, investimentos para a implantação da ferrovia Norte-Sul, da hidrovía Araguaia-Tocantins e melhoria da BR 153. No relatório final de estudo o Eixo estabelecido que comporta o

território goiano é o Eixo Araguaia-Tocantins, como exposto na figura 1 – Eixo Araguaia-Tocantins.

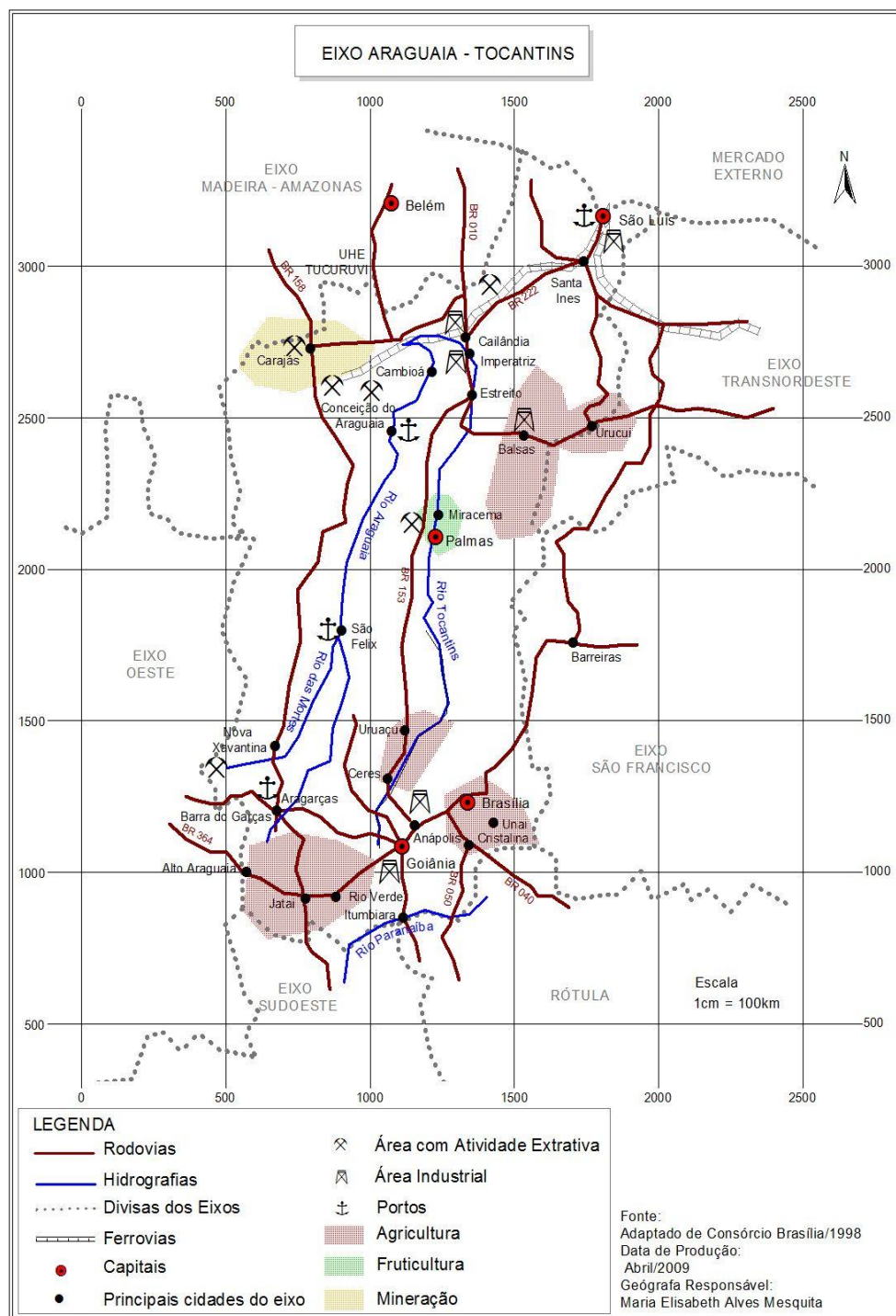


Figura 1

Essas eram basicamente as intenções formalizadas em dois documentos que tratavam do assunto. Primeiro, no programa de reeleição do presidente Fernando

Henrique, *O Brasil em Ação* e segundo, *A mensagem para o congresso* do já reeleito presidente em questão.

Essas foram as primeiras propostas, ou as ideias iniciais, quanto a consolidação dos eixos. Houveram algumas modificações, mas que no geral estão dentro dos princípios básicos, isto é, fortalecer a infraestrutura de transporte para diminuir os custos e aumentar a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional.

Concepções: uma nova leitura do planejamento regional

Já com uma perspectiva colocada, alguns estudos preliminares expostos e a experiência da Companhia Vale do Rio Doce analisada, o projeto poderia ser executado. O PPA 1996/1999 instituiu orçamento para a realização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Lançou-se edital para a contratação de estudos que viabilizassem a implantação dos projetos estabelecidos, o grupo formado pelas empresas: Booz Allen & Hamilton, Bechtel International e ABN Amro Bank¹. Essas empresas formaram um consórcio para a realização do estudo. O consórcio foi denominado de Brasiliana.

Todas essas empresas são transnacionais e segundo a proposta técnica do documento: *Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados*, designa as suas características e experiências.

A Brooz Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda. vem atuando há mais de 30 anos no país, com destacada participação em diversos setores econômicos. Contando no Brasil com um corpo de técnico de mais de uma centena de profissionais com formação prática e acadêmica nos mais variados setores, a empresa adota uma estratégia de globalização que enseje trabalhos com intercâmbio de profissionais dos escritórios situados nos EUA, Ásia, Europa e América Latina. (p. 02)

A Bechtel International, Inc. é uma empresa componente do grupo “Bechtel”, líder mundial no setor de engenharia e construção, com receitas totais em 1996 de US\$ 8 bilhões, dos quais US\$ 1,1 bilhão correspondem a

¹ As empresas que compõem o consórcio terão o suporte de outras inúmeras instituições, sendo: Rosenberg & Associados; Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados; Logit – Logística, Informática e Transporte Ltda.; Tetraplan; Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores – CNEC; Engevix Engenharia S/C Ltda.; Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária – CENPEC; Centro Internacional para Educação, Trabalho e Transferência de Tecnologia – CIET; Universidade do Texas (Austin); Também há as instituições de apoio regional: UNB; UFMS; UNICAMP; UFSCar; FIPE; Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heustr-RS; Fundação Aplicações Tecnológicas Críticas – ATECH; Datamética S/C Ltda.; DMP Consultores S/C.

consultoria e assessoria/gerenciamento, aí não incluídos os serviços de assessoria financeira. Além de seus setores centrais, a Bechtel é uma das mais importantes empresas internacionais nos campos de consultoria, desenvolvimento de projetos, privatizações, *project finance*, desenvolvimento de comunidades, tecnologia de ponta, planos diretores e meio ambiente. A companhia presta serviços tanto para o setor público quanto o privado. (p. 03) O Banco ABN AMRO S.A., em conjunto com seu controlador, o ABN AMRO BANK N.V. oferece um abrangente leque de serviços de assessoria financeira e *project finance*, ao nível mundial, nos setores elétrico, comunicações, óleo, gás, mineração, química, papel e celulose, infraestrutura, recursos naturais e saneamento básico. Para oferecer esses serviços, possui sete centros regionais de *project finance/advisory*, responsáveis pelos projetos². (p. 05)

Nota-se a participação de diversas empresas, no entanto, as três que formam o consórcio Brasileira são empresas transnacionais com vasta experiência no mercado. Isso já poderia ser um anúncio de que o governo vislumbrava uma maior participação do setor privado no desenvolvimento econômico do país.

No edital, assim como no documento “Brasil em Ação”, ambos com estudo preliminar, estipulavam os principais eixos a serem trabalhados e com eles as suas regiões de influências. São doze eixos no total:

- 1 – Eixo de Saída Norte para o Caribe/Rodovia BR 174;
- 2 – Eixo de Saída para o Atlântico – Hidrovias do Madeira e Amazonas;
- 3 – Eixo Araguaia – Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás;
- 4 – Eixo Costeiro do Nordeste;
- 5 – Eixo do Rio São Francisco;
- 6 – Eixo Transnordestino;
- 7 – Eixo do Oeste;
- 8 – Eixo Centro-Leste;
- 9 – Eixo de São Paulo;
- 10 – Eixo Costeiro do Sul;
- 11- Eixo da Franja de Fronteira;
- 12 – Eixo da Hidrovia do Paraguai/Paraná.

Esses doze eixos relatados no edital deveriam ser reformulados numa concepção de investimento público e/ou privado. Para isso, era necessário identificar as potencialidades das localidades, para promover um dinamismo econômico. No entanto, é indispensável se ater a questão da escala, já que os fenômenos se distinguem dependendo da escala em que são analisados, para isso, o documento coloca,

O planejamento de âmbito nacional deve considerar questões amplas, cuja espacialidade abrange todo o território nacional, enquanto que a nível regional e/ou local, com abrangências menores, essas questões são distintas das anteriores. (CONSÓRCIO BRASILIANA, 1998, p. 01)

² Os centros regionais da empresa são: Chicago, São Paulo, Londres, Amsterdam, Singapura, Hong Kong e Sidney.

É salutar que a política se preocupe com os aspectos escalares. Com relação à delimitação dos eixos, o que tem haver com as escalas, a única preocupação era de seguir os limites municipais, já que o município é a única entidade da administração pública concreta.

Tendo essas características já determinadas, para a delimitação geográfica dos eixos, o Consórcio Brasiliana tinha por base os doze eixos sugeridos pelo edital. Depois de uma análise mais aprofundada e de um suporte teórico, os Eixos foram reduzidos a nove. Vamos explicar melhor essa mudança mais adiante, por agora, vamos nos ater ao suporte teórico para a delimitação dos eixos.

Para a constituição dos eixos considera-se as áreas polarizadas por determinado aspecto econômico. Isso é percebida no documento do Consórcio Brasiliana que trata da delimitação geográfica dos eixos³.

A conceituação de eixo proposta no Edital conduz a um corte espacial que pode ser considerado como uma região de planejamento tal como definiu J. Boudeville (1972). Segundo a visão do autor, a região de planejamento é um conceito operacional com vistas à intervenção do setor público e pode ser considerada dos pontos de vista da polaridade ou da homogeneidade. No caso presente, o critério mais importante a considerar é o da polaridade, que conduz à delimitação pela interdependência funcional, baseada em um conjunto de relações entre agentes localizados, e tem sua origem no raio de abrangência das aglomerações urbanas. Contrariamente à região homogênea – que é definida a partir de características similares para um dado aspecto da sociedade (agricultura, turismo, industrialização, etc.) e que, portanto, se presta ao planejamento setorial – a *região de planejamento*, com base na polarização, define uma unidade territorial abrigando uma diversidade setorial complexa e interdependente, prestando-se, portanto, ao planejamento regional. (CONSÓRCIO BRASILIANA, p. 01)

A citação é igual no artigo de Ablas (2003), conforme demonstrado pela nota abaixo. Um dado interessante que pode justificar essa similaridade dos textos é que o autor que refere-se a nota, Luiz Ablas, também fez parte dos grupos de consultores que elaboraram os relatórios do Consórcio Brasiliana.

Mas deixando de lado as coincidências textuais das citações, o importante é ressaltar o referencial teórico adotado pelo estudo, cuja definição perpassa pela

³ Encontramos essa mesma passagem em Ablas (2003, p. 173)

polarização de áreas e a partir daí a delimitação de suas influências, caracterizando as regiões de planejamento.

Retornando ao ponto de constituição dos eixos. O estudo leva em consideração os subconjuntos de atividades desenvolvidas pela e entre as regiões, assim caracterizadas: *Circuito regional*: são as atividades econômicas desenvolvidas no interior da própria região; *Mercado externo a região*: são as atividades entre as próprias regiões; *Fluxo de importação*: são as demandas de produtos que não se encontram na região, ou seja, não se produz havendo uma fuga de renda por compra de importados. Esses são os três subconjuntos de atividades que influenciaram a caracterização dos eixos. Mas além desses subconjuntos, há outros pontos que contribuíram para a delimitação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Antes de relatar os outros aspectos referentes a delimitação dos eixos, é preciso expor o que o documento diz a respeito da experiência da Companhia Vale do Rio Doce e também qual a sua concepção de eixo.

A noção de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, concebida para propiciar o desenvolvimento e a integração territorial, com base na implantação de infra-estrutura econômica, associada ao desenvolvimento social e aos aspectos ambientais, originou-se das experiências de empresas (como a Companhia Vale do Rio Doce) que integram a logística associada à oferta de matérias primas para mercados diversificados nacionais e internacionais. (p. 07)

Na definição de eixo, o documento se pauta em Fonseca (1997) e relata o seguinte:

Na definição dos referenciais para o presente estudo, sugere-se um conjunto de eixos cobrindo o território nacional, “com base nas vertentes da logística existente, procurando integrar as diversas economias regionais e melhor articulá-las aos mercados internacionais” (Fonseca et alli, 1997). (Consórcio Brasileira – Delimitação Geográfica dos Eixos p. 07)

Confirma-se a experiência da Vale do Rio Doce como ponto de partida para o desenvolvimento dos estudos, bem como a noção de eixo pautado na infraestrutura interna do país, visando a integração das diversas regiões e suas economias.

No entanto, além do referencial teórico pautado na polarização, nos subconjuntos regionais, na experiência da Vale do Rio Doce e da definição da noção de eixo, esses quesitos por si só não garantem e não delimitam os eixos e suas áreas de

influências (região de planejamento); são necessários outras características empíricas para a completa delimitação dos eixos.

Assim o estudo seguiu na análise de vários aspectos para reformular a configuração proposta pelo edital. Segundo o Marco Inicial a composição dos eixos deve obedecer aos seguintes critérios:

- 1 – A existência de uma rede multimodal ou em potencialidade para o escoamento da produção;
- 2 – A Presença de possibilidade de estruturação produtiva interna;
- 3 – Deve haver efeitos multiplicadores dentro da área de influência, ou seja, dentro da região.

Diante desses pressupostos já relatados no Marco Inicial da elaboração dos eixos, o Consórcio Brasiliana analisa os seguintes aspectos para um estudo na delimitação geográfica dos eixos:

- Sistema multimodal de transporte, levantamento feito pela Rede Ferroviária Federal S/A. Esse levantamento possibilitou verificar quais eram as infra-estruturas de transportes existentes no país naquele momento e identificar os gargalos de comunicação a serem solucionados, isso visando uma maior agilidade no escoamento da produção das determinadas regiões;
- Hierarquia funcional das cidades. O Estudo do Regic (Região de Influência das Cidades) propiciou uma espacialização do alcance de determinadas cidades e com isso a sua região de influência;
- Distribuição Espacial da Produção. Tendo como base 14 produtos principais que definem grande parte da demanda de transporte⁴;
- Focos dinâmicos de expansão. Visualizando quais são os potenciais de expansão econômico dentro de cada região;
- Condicionantes Ambientais. Identificou-se todas as Unidades de Conservação Federal e as terras indígenas, bem como levou-se em conta os ecossistemas nacionais.

Foram elaborados quatro mapas que tinham como base os temas acima, são eles: mapa multimodal de transportes; focos dinâmicos da economia; hierarquia funcional das cidades e os ecossistemas brasileiros. Dentre esses quatro mapas, toda a base teórica conceitual e as definições econômicas intra e extra regional, se delimitou os nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, conforme mapa da figura 2 – Proposta Original de Eixos.

⁴ Segundo o documento do Consórcio Brasiliana, os produtos são assim distribuídos: “Assim, foi possível mapear, em cada zona de tráfego – unidade regional adotada na simulação – as seguintes magnitudes das produções de grãos – soja e derivados, milho, trigo, arroz e pellets cítricos e outros produtos importantes do ponto de vista da logística – siderúrgicos, minério de ferro, derivados de petróleo e óleo, cimento, carvão, calcário, outros minérios e insumos siderúrgicos, adubos e fertilizantes, papel, celulose e madeira para a indústria, contêiner, sal e veículos” (p. 25)

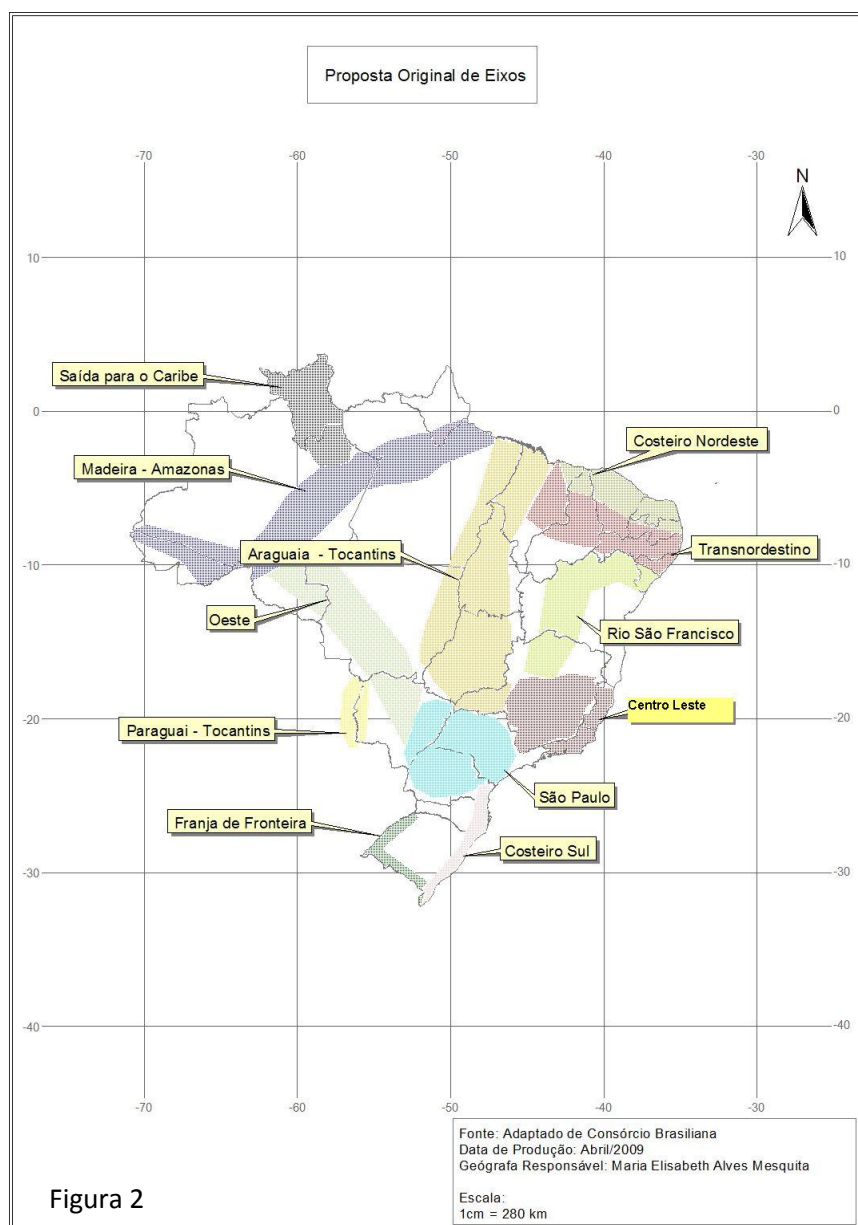


Figura 2

A proposta inicial de doze eixos de acordo com o a figura 2 – Proposta inicial dos Eixos –, foi transformada em nove, devido aos estudos realizados que podem ser resumidos no quadro 01.

Quadro 01 - Conjunto do Eixos

DIMENSÃO	CRITÉRIOS	Eixos Originais												Eixos Propostos					
		Saída Caribe	Madeira-Amazonas	Araguaia Tocantins	Costeiro Nordeste	São Francisco	Transnordestino	Oeste	Centro-Leste	São Paulo	Costeiro Sul	Fronteira de Fronteira	Paranaíba/Paraná	Arco Norte	Rótula	Sudeste	Transnordestino ampliado	S. Francisco ampliado	Mercosul
Econômica	Grau de estruturação da infra estrutura econômica atual	1	1	2	2	2	1	2	3	3	3	1	1	2	3	3	2	2	3
	Potencialidade para transporte alto desempenho	2	3	3	2	2	2	3	3	3	3	1	1	2	3	3	3	3	3
	Grau de estruturação da atividade atual	1	2	2	2	2	1	3	3	3	3	2	1	1	3	3	2	2	3
	Potencialidade para expansão da dinâmica econômica	2	2	3	3	3	1	3	3	3	3	2	1	2	3	3	3	3	3
	Grau de estruturação urbana	1	1	1	2	1	1	2	3	3	3	2	1	2	3	3	3	3	3
Planejamento	Possibilidade de Integração internacional	3	3	3	3	2	1	2	3	3	3	1	2	3	3	3	3	3	3
	Possibilidade de Integração nacional	1	3	3	1	3	2	3	2	2	2	1	1	2	3	2	3	3	3
	Ausência de concorrência espacial	3	3	3	3	2	1	3	1	2	3	1	2	3	3	1	3	3	3

	Dependência de Políticas Públicas	3	3	2	1	2	3	1	1	1	1	1	1	3	1	1	2	2	1
	Grau de importância Geo-política	3	3	1	1	1	1	2	1	1	2	2	2	3	1	2	1	1	2
Ambiental	Flexibilidade em relação às restrições ambientais	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3	2	1	1	3	3	3	3	2
	Disponibilidade para uso de recursos hídricos	3	3	3	2	1	1	3	2	1	3	3	1	3	1	3	1	1	3
Pontuação		2	2	2	2	2	1	2	2	2	3	1	1	2	3	3	2	2	3
		4	8	8	4	3	7	9	8	8	3	9	5	7	0	0	9	9	2

Sistema Multi-Criterial de Avaliação

Fonte: Consórcio Brasileira, Delimitação Geográfica dos Eixos, 1998.

A pontuação exposta no quadro anterior tem como base todo o referencial de estudo já abordados anteriormente. De acordo com a pontuação é observada a necessidade de uma reformulação ou não. E Essa avaliação pode ser assim entendida.

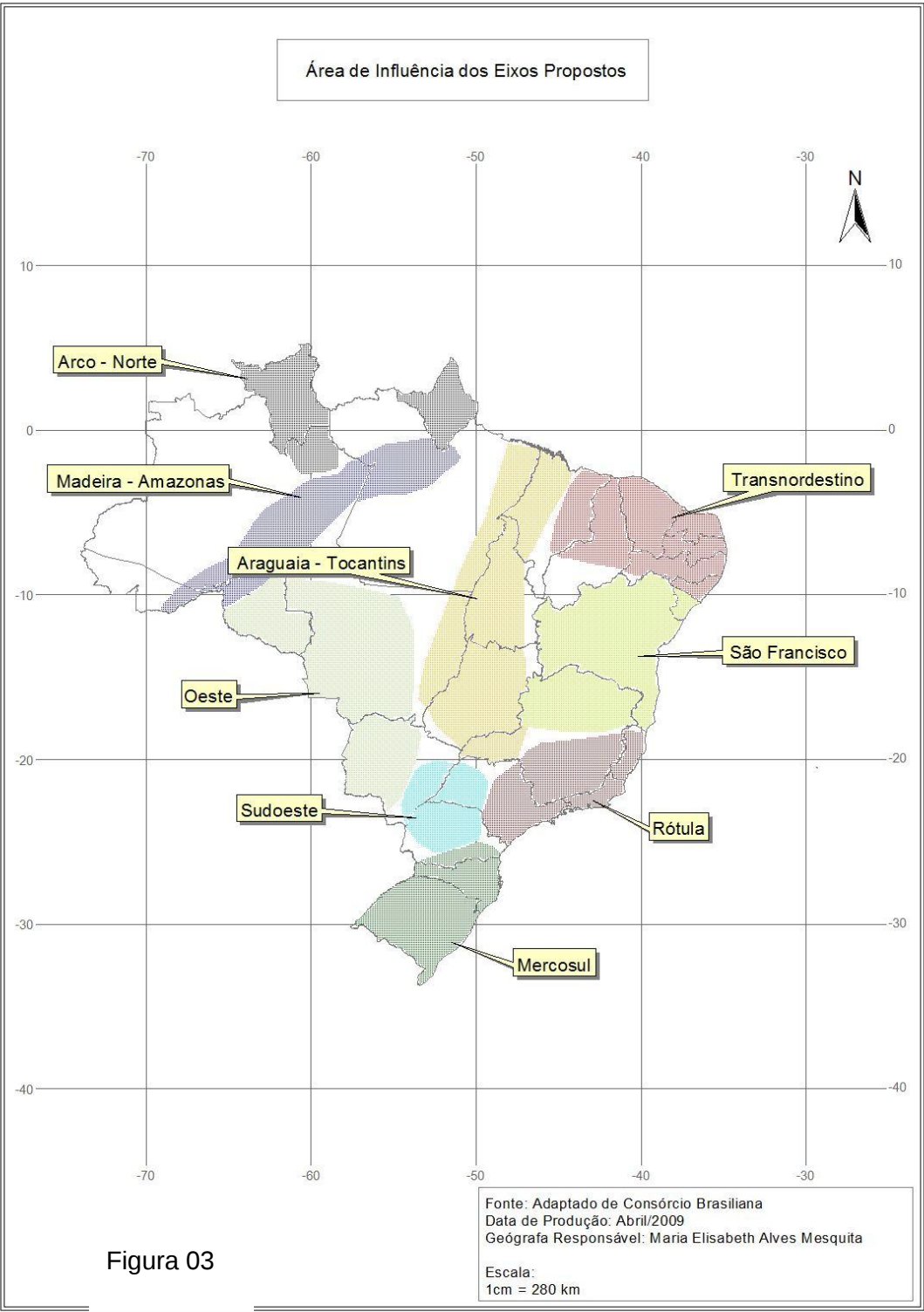
A Matriz Multicriterial de Avaliação. Contando com 12 critérios e notas variando de 1 a 3, a pontuação máxima que cada eixo pode obter é de 36 pontos. A partir dessa pontuação máxima, consideravam-se os eixos que se situavam 10 pontos ou mais abaixo dessa pontuação, passando a discutir, para esses casos, a sua reformulação (Consórcio Brasiliana, Delimitação Geográfica do Eixos, 1998, p. 32)

Nesse sentido foram reformulados alguns eixos que atingiram pontuação insuficiente, de acordo com a metodologia utilizada no estudo.

Nesse processo, foram excluídos de início os Eixos Paraguai-Paraná, Transnordestino e Franja de Fronteira, pela baixa pontuação apresentada. Também incluem-se neste caso, os Eixos Costeiro Nordeste e São Francisco. (Consórcio Brasiliana, Delimitação Geográfica do Eixos, 1998, p. 32)

Nota-se que todos os eixos, exceto o Eixo Saída Caribe, obtiveram pontuação menor que 26 pontos, ou seja, ficaram 10 pontos abaixo da pontuação máxima e foram excluídos. Foram propostos novos eixos que agregavam parcelas de outros eixos e que melhoravam a sua pontuação na Matriz Multicriterial de Avaliação. O Eixo Saída Caribe, apesar de não ter sido extinto, com 24 pontos, foi modificado, ampliando-o, visando a uma maior integração internacional com o países que fazem divisa com Roraima e Amapá. Depois da reformulação nenhum eixo ficou com pontuação inferior a 27 pontos, o que representa 80% da pontuação máxima possível.

Depois do estudo e da reformulação dos eixos, ficou nove Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Os eixos foram delimitados tendo como referência um mapa síntese da área de influência de cada um conforme mapa da figura 03 – Área de influência dos eixos propostos.



No relatório final houve apenas uma alteração de nomenclatura. Substituiu-se o nome Rótula por Rede Sudeste e o nome Mercosul por Sul, sem modificação nas áreas de influências de cada eixo.

Uma das etapas do trabalho foi realizada com a elaboração dos Eixos e suas áreas de influências. Agora era necessário vislumbrar uma estratégia para cada um dos eixos delimitados. Para uma visão estratégica dos eixos eles foram agrupados em quatro grandes áreas de investimentos, sendo cada espaço com características próprias e com suas determinadas vocações. A primeira com o agrupamento dos Eixos Sul, de grande possibilidade de integração internacional com os países do Mercosul; O Sudeste que possui uma atividade agroindustrial diversificada e a Rede Sudeste, que possui a maior concentração econômica do Brasil, com as atividades mais estratégicas do país. Essa localidade tem vocação, segundo o Consórcio Brasileira, para atividades como: terciário avançado, difusão de competitividade, adição de valor logística e indústria. A Segunda localidade, ou grande espaço, é composto pelos eixos Oeste e Araguaia Tocantins. Esses dois eixos são caracterizados por uma ocupação recente e com potencial para produção de alimentos para abastecimento do mercado interno e para a exportação. A vocação dessa área é, segundo o Consórcio Brasileira, para desenvolver atividades em Agropecuária/Agroindústria e Logística de alta capacidade. O terceiro grande espaço é composto pelos Eixos Transnordestinos e São Francisco. O Eixo São Francisco tem como grande linha de transporte o rio de mesmo nome, enquanto que o Eixo Transnordestino possui a ferrovia também chamada Transnordestina. Esses dois eixos são caracterizados por estarem em uma área de primeira ocupação do território brasileiro, também há nesse local uma elevada densidade demográfica e um baixo dinamismo econômico. Para essa área sugere-se o investimento em: indústria, novas oportunidades, inclusão social e recursos hídricos. O quarto e último espaço é formado pelos Eixos Arco Norte e Madeira-Amazonas. Esses eixos se caracterizam pela forte dimensão ambiental, por estarem na área da Floresta Amazônica, bem como pela presença significativa de cursos d'água, que facilita o transporte de produtos e a integração com países latino-americanos daquela região. Para esse espaço tem vocação para: desenvolvimento inovador, biodiversidade e integração internacional.

Esse conjunto de eixos mostra as diferenciações significativas existentes entre as diversas parcelas que compõem o território brasileiro e abrem possibilidades concretas de proposições de política no sentido de aproveitar

as potencialidades localizadas e, por mesmo tempo, reduzir essas diferenciações. (ABLAS, 2003, p. 182)

Com todas as características e vocações dos Eixos, foi estabelecido um portfólio de investimentos dentro de cada região. Para situar e agregar todos os eixos foi estabelecido um projeto âncora que tinha como base a integração dos eixos. Dentro do projeto âncora foram constituídos 57 projetos para cada área de influência dos eixos. Nesses projetos preocupou-se em adicionar investimentos públicos e também privados para a dinamização econômica local. Um cenário foi criado dentro de um possível investimento para cada eixo. Nesse cenário as regiões mais ricas recebem menos recursos e as menos desenvolvidas uma quantidade maior. Em hipótese o crescimento anual dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento nos anos de 1997-2007 seria assim distribuído:

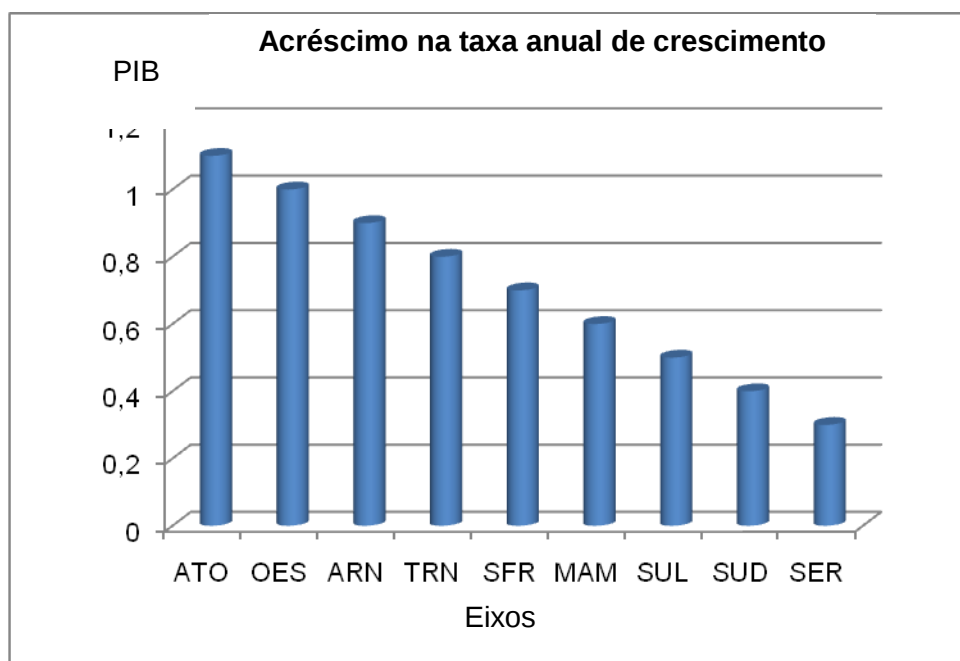


Gráfico 01

Fonte: Consórcio Brasileira, 1998

No tocante a análise de essa ser ou não uma política de desenvolvimento regional, Ablas faz a seguinte observação na conclusão de seu artigo.

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 controvertida. 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 dentro do seu conceito tradicional. (2003, p. 185)

Se a política dos Eixos é considerada uma região de planejamento ou não, é a nosso ver pouco relevante. O interessante é ressaltar o caráter impactante programado para a economia brasileira com esse projeto. E de todas as críticas que se possa fazer a ela, uma coisa é necessário salientar, a volta do debate acerca das políticas de desenvolvimento regional depois de certo período sem discussões.

O que há de perceber é que o projeto era audacioso e levaria mais de 4 anos para a sua execução. Além do caráter nacional, essa política também leva projetos para as suas determinadas regiões de influências. Para tanto vamos nos pautar em vislumbrar o que foi planejado para o estado de Goiás, estando este todo inserido no Eixo Araguaia Tocantins. Iremos nos ater a isso a seguir.

2.4 O Eixo Araguaia - Tocantins

O eixo Araguaia-Tocantins estava inserido nos mesmos pilares de planejamento regional do novo paradigma de intervenção territorial. Tinha a preocupação em organizar os fluxos de exportação das regiões para os mercados internacionais.

Esse eixo é caracterizado pelo documento do Consórcio Brasileira, como uma importante ligação entre as várias regiões do país – ligação no sentido norte/sul. Também é identificado como uma área de escoamento de produtos agro-industriais, produzidos principalmente no Cerrado brasileiro e da produção minério – metalúrgica localizado principalmente em Carajás. Dessa forma, entende-se que esse eixo possui localização privilegiada com relação ao território nacional.

De acordo com os critérios adotados para a delimitação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, o Araguaia-Tocantins se enquadra perfeitamente, como pode ser observado na tabela abaixo:

Quadro 02 – Eixo Araguaia-Tocantins
Sistema Multi-Criterial de Avaliação

DIMENSÃO	CRITÉRIOS	Eixo Original
		Araguaia - Tocantins
Econômica	Grau de estruturação da infra estrutura econômica atual	2
	Potencialidade para transporte alto desempenho	3
	Grau de estruturação da atividade atual	2
	Potencialidade para expansão da dinâmica econômica	3
	Grau de estruturação urbana	1
Planejamento	Possibilidade de Integração internacional	3
	Possibilidade de Integração nacional	3
	Ausência de concorrência espacial	3
	Dependência de Políticas Públicas	2
	Grau de importância Geo-política	1
Ambiental	Flexibilidade em relação às restrições ambientais	2
	Disponibilidade para uso de recursos hídricos	3
Pontuação		28

Fonte: Consórcio Brasileira, Delimitação Geográfica dos Eixos, 1998

A logística também é um fator importante para o eixo. Ele possui, de acordo com os estudos realizados, forte potencial de escoamento devido aos vários tipos de transportes verificados. Podemos destacar aqui a hidrovia, a ferrovia, a rodovia, além do complexo portuário de São Luís.

Dois importantes rios que dão nome ao eixo caracterizam o potencial hidrográfico da região. O Araguaia e o Tocantins são navegáveis, no entanto, pelo projeto era necessário grande investimento em engenharia para o transporte de mercadorias ser economicamente viável. A ferrovia de Carajás é uma realidade e tem papel importante para o escoamento de produtos dessa região, principalmente de minérios extraídos naquela área. No entanto, era necessária uma nova ferrovia: a norte sul. Essa já estava nos planos do governo para a sua construção. A rodovia, na verdade a Belém – Brasília (BR 153) é a principal ligação das áreas do sul do país com o norte do país, os Estados de Tocantins, Maranhão e Pará.

A vocação econômica é a agropecuária e a produção mineral, ou seja, produtos primários. Na agropecuária destaca-se a pecuária extensiva com criação de gado de corte e na agricultura a produção de grãos com alta produtividade, principalmente aqueles produtos ligados aos mercados internacionais, como a soja. As indústrias estão muito ligadas a essa produção primária da economia, destacando as agroindústrias.

A caracterizada da zona de influência do eixo também destaca a vocação agropecuária.

As características principais do eixo em questão, preliminarmente, passam pela identificação de sua área de influência. Esta área deve abranger diretamente seis estados: Goiás, Tocantins integralmente, grande parte do Maranhão e uma faixa do sudoeste do Pará e do leste do Mato Grosso. Desenvolve-se longitudinalmente no centro do país, atravessando as regiões Centro-Oeste e Amazônica, dotadas de imensas riquezas minerais e com grandes extensões de terra com natural vocação para a agropecuária.

Continua,

Na área de abrangência do Eixo, predomina em termos econômicos a pecuária extensiva e a agricultura de grãos, combinada com a industrialização tradicional orientada para a demanda regional, que responde aos estímulos da urbanização. (CONSÓRCIO BRASILIANA, 1998, p. 58)

São identificados também alguns municípios, que pela sua importância são caracterizados como polo de desenvolvimento. Para Goiás os municípios são: Goiânia, Anápolis, Rio Verde, Jataí, Mineiros, Itumbiara, Porangatu, Ceres, Uruaçu e Cristalina. Destacamos aqui Goiânia, como a capital de Goiás e cidade mais importante economicamente desse eixo.

Nota-se que esse eixo possui uma pontuação relevante na avaliação aferida e dois critérios chamam a atenção. Os critérios de possibilidade de integração nacional e a possibilidade de integração internacional, esses dois pontos receberam pontuação máxima, ou seja, três. O primeiro, como visto, possui destaque pelo transporte multimodal da região, além de ter grande potencial para aumentar esse transporte. O segundo está ligado com o complexo portuário de São Luís, ou seja, a ligação dessa região com o exterior.

Dois elementos aqui merecem maior evidência, essa possibilidade de integração nacional e internacional e a vocação para produtos agropecuários e minerais. Esses dois fatores se articulam e dão condições para a o objetivo do programa ser cumprido, ou seja, articular entre as regiões a produção e comercializar com o mercado internacional. Goiás, nesse aspecto se enquadra perfeitamente, já que fazia parte totalmente do eixo Araguaia-Tocantins e possui grande produção de grãos, principalmente soja e também de carne.

Os investimentos, tanto público como privado, deveriam pautar na vocação de cada eixo, por isso o Araguaia-Tocantins seria intensificado na produção agropecuário e mineral, como expõe Mello (2003).

Com a intensificação dos investimentos para viabilizar um sistema um sistema mais eficiente para o escoamento da produção, a expectativa do governo é a concorrência de investimentos privados em agroindústrias, em função da proximidade das áreas de produção agrícola (soja, milho, algodão) ou pecuária (aves, suínos, bovinos), de madeira ou de produção resultante do desdobramento do complexo de Carajás, aumentando a competitividade brasileira no mercado mundial. (p. 637)

Essa região é vista como um celeiro agrícola, o que causa de primeira vista dois problemas relevantes para a configuração social das pessoas envolvidas. Primeiro como salienta Mello (2003) é a questão da monocultura.

Ao tratar esta região como celeiro do país, a tendência é o desaparecimento da pequena produção, normalmente as culturas alimentares “tradicionais”, como arroz, mandioca e feijão, para dar lugar ao crescimento de produtos modernos. A progressão da produção da soja nos Cerrados, nos anos 70 e 80, fundamentou-se na conjunção de diversos fatores: os créditos subvencionados pelo Estado, apoio à política de pesquisa e uma política de ajustes em função da conjuntura internacional. (p. 638)

Outro fator relevante com essa visão da região como grande celeiro nacional é o ambiental. Grandes áreas de cerrado foram desmatadas para implantação de monoculturas.

Todo esse processo de interesse no mercado internacional e a competitividade dentro do país, na opinião de Mello (2003) poderia causar impactos ainda maiores na estrutura social do campo e como consequência das grandes cidades.

Do ponto de vista da alteração da estrutura fundiária existente, o processo ocorrido entre 1985 e 1996 já mostra um crescimento de cerca de 15% dos grandes estabelecimentos (maior que 2000 ha), concentração que ocorreu antes mesmo de a produção ser aumentada. Se tomarmos o aumento de produção previsto, a necessidade de capital e outros investimentos pra a exploração do meio rural, a tendência será intensificar mais ainda o processo de concentração. Uma pergunta fica: para onde irão os novos deserdados do meio rural? De antemão já poderemos apontar o mais provável: as periferias das grandes cidades. (p. 647)

É importante a ressalva feita pela a autora, assim como o alerta. É bom pensar um pouco nisso quando for elaborar uma política de desenvolvimento regional.

Após a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência do país, há uma mudança na concepção de Estado e, por conseguinte nas políticas adotadas por ele, inclui-se aí as de desenvolvimento regional.

Conclusão

Depois de um longo período sem políticas de desenvolvimento regional no Brasil, os eixos nacionais de integração e desenvolvimento vieram para promover um novo debate e uma nova concepção de planejamento. Os instrumentos legais para a criação de tais políticas pautava-se apenas nos planos orçamentários. Também foi concebida uma nova concepção de região de planejamento macro, ou seja, não se obedecia mais os limites das Unidades Federativas para a demarcação regional. Isso se deu por conta da real preocupação dessa proposta, qual seja: fomentar áreas produtivas que sejam integradas com as vias de escoamento para o mercado internacional.

Apesar de entendermos que a volta da discussão sobre tais instrumentos de planejamento seja interessante essa política não atende os princípios mais básicos quando se trata de pensar o desenvolvimento regional: integrar o território, tanto do

ponto de vista logístico quando do econômico, ou seja, diminuir as disparidades regionais. Isso se deu pela preocupação que estava latente na condução econômica do país que era a diminuição cada vez maior da participação do Estado no processo produtivo. A concepção de governo era de um ente fiscalizador apenas.

Referências

ABLAS, Luiz. O “estudo dos eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio Carlos (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Unesp/Anpur, 2003.

AVANÇA BRASIL. **Proposta de Governo para Fernando Henrique Presidente**. Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL. **Lei complementar federal nº 94, de fevereiro de 1998**. Goiânia, 1999.

BRASIL. **Mensagem ao congresso para o PPA 1996-1999**. Brasília, 1995.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Caracterização e Análise do Eixo Araguaia-Tocantins**. Relatório final. Brasília, 1998.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Caracterização e Análise dos Eixos – Relatório final – visão nacional**. Brasília, 1998.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados**. Brasília, 1998.

GALVÃO, Antônio Carlos F.; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos” Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio Carlos (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Unesp/Anpur, 2003.

MELLO, Neli Aparecida de. O Eixo Araguaia-Tocantins: uma nova possibilidade de ordenamento territorial? In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio Carlos (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Unesp/Anpur, 2003.