

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E SUBDESENVOLVIMENTO: FATOS E MITOS

Profa. Dra. Márcia de Alencar Santana¹

Resumo

As experiências de planejamento territorial no Brasil expressam um ideário permeado por teorias desenvolvimentistas e integracionistas, ao mesmo tempo em que se inserem num projeto geopolítico de construção de uma “grande nação”. Como características gerais apresentam, no aspecto ideológico, um viés capitalístico por excelência, dado o caráter do Estado brasileiro; no aspecto temporal, possuem, majoritariamente, perspectivas de curto e médio prazos; no aspecto espacial, priorizaram a escala regional; no aspecto econômico, são, oficialmente, instrumentos propulsores do crescimento e desenvolvimento econômico; no aspecto político, por sua vez, balizam o discurso institucional segundo o qual somente o planejamento promoveria o progresso e a modernização da nação. Após meio século de políticas territoriais, praticadas via planejamento, entretanto, percebemos o aprofundamento das desigualdades regionais, a criação de “ilhas de prosperidade”, convivendo com um mar de pobreza e atrasos das mais diferentes naturezas. Este trabalho, portanto, tem como tema central, a problemática do planejamento territorial em escala regional no Brasil, particularmente na Amazônia brasileira, e objetiva analisar a relação entre o planejamento, enquanto instrumento político de progresso e modernização, e o subdesenvolvimento presente na região amazônica.

Palavras chaves: planejamento territorial; subdesenvolvimento

¹ Pontifícia Universidade Católica de Goiás – Brasil. E-mail: mas@terra.com.br

Apresentação

A discussão teórica que envolve o planejamento é fato recente na história do conhecimento, remontando a este século, especificamente aos anos 20. Inicialmente aplicado em países socialistas, alcançou os países capitalistas dos anos 30 em diante, pressionados que estavam por crises agudas de instabilidade política e econômica. Independentemente dos sistemas em questão, no entanto, o planejamento possui uma dimensão técnica explicitada conceitualmente e aplicável a qualquer formação social: conjunto de mecanismos voltados à racionalização da ação do Estado, capazes de prever o desenvolvimento do país e transformá-lo segundo seus interesses.

No que se refere a esta dimensão técnica do planejamento, Cardoso considera que “(...) o planejamento seria a ‘administração racional’, isto é, o processo de distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista objetivos dados” (1973, p.162), sendo sempre visto “(...) como o instrumento onde se mapeia o desenvolvimento de um país, já que nele são explicitados objetivos e diretrizes, nele são elaboradas projeções e estimativas.” (Lopes: 1990, p.106) Para Lafer, “O planejamento nada mais é do que um modelo teórico para a ação”, onde “(...) cada experiência de planejamento se afasta de sua formulação teórica (...)”. (1970, p.7)

Analisando a questão sob outro prisma, dado o caráter do processo histórico de constituição da sociedade brasileira, que implica necessariamente no reconhecimento *a priori* do capitalismo enquanto modo de produção dominante, Oliveira considera que, num contexto capitalista, “(...) a possibilidade do planejamento é dada pelo caráter mesmo das relações de produção e portanto sociais que fundam este sistema: o cálculo econômico, antes mesmo de ser reconhecido pela teoria econômica, é o fundamento das decisões dos agentes econômicos do capitalismo (...)”. (1981, p.23)

No que se refere à formação sócio-espacial brasileira, portanto, o planejamento econômico e suas implicações político-ideológicas foi, e continua sendo, objeto de estudo de inúmeros trabalhos, acadêmicos ou não, o que proporcionou uma bibliografia sobre o tema de relativa quantidade e elevada qualidade. São produções teóricas elaboradas, em grande parte, por economistas, sociólogos e historiadores. A abordagem geográfica do planejamento, no entanto, encontra-se ainda incipiente, principalmente se considerarmos o planejamento, em sua dimensão territorial, dentro de uma perspectiva espacial por excelência, posto tratar-se da reorganização e do reordenamento dos

fenômenos e objetos no espaço geográfico que, por seu turno, atua como importante agente de produção e reprodução social, razão pela qual se torna elemento chave para o Estado.

Em outras palavras, o planejamento territorial reflete a própria materialização territorial do poder em todas as suas esferas. Deste modo, a carência de uma abordagem geográfica acerca da escala do planejamento, impõe-nos a necessidade da produção de pesquisas que preencham as lacunas existentes.

No âmbito deste trabalho, nosso objetivo é introduzir a discussão sobre o planejamento territorial no Brasil, onde utilizaremos como base de estudos a região amazônica. Para tanto, nossa reflexão se dará da seguinte forma: inicialmente, faremos uma discussão teórico-conceitual sobre os conceitos de Estado e Planejamento, pois entendemos que ela precede a análise conjuntural pretendida. Em seguida, apresentaremos um breve histórico das experiências de planejamento no país, para então inserirmos a discussão sobre a ação planejadora na Amazônia.

Estado e planejamento

A prática do planejamento não se desvincula, histórica e contemporaneamente, do Estado. Diferenciando-se temporal e espacialmente, o planejamento territorial preservou um elemento básico: seu caráter institucional, sobretudo considerando-se os tempos atuais onde, a despeito das regras impostas pela globalização, “Mais do que em qualquer época anterior, os homens vivem à sombra do Estado.” (Miliband: 1982, p.11)

O Estado, ao apropriar-se do planejamento, o faz no sentido de proporcionar a produção, somente possível via reprodução das condições econômicas, políticas e ideológicas, o que lhe confere continuidade. Sob o capitalismo, a determinação fundamental da forma do Estado, isto é, a duplicação da sociedade civil em sociedade e Estado (Gramsci, 1991), submete-se à sua função originária, a de garantir as condições gerais da produção e reprodução do valor em processo, o capital. Afinal, “A sociedade burguesa não é simplesmente uma sociedade de classes, mas uma sociedade cujas relações entre as classes são produzidas e reproduzidas pela ação silenciosa da lei do valor.” (Hirsch: 1990, p.145)

No entanto, o Estado enquanto instituição se reproduz pela via da legitimação, buscada através de ações que vão ao encontro às necessidades da sociedade civil. Por

isso, e em que pese a atual expansão além-fronteiras dos processos produtivos gerais, o Estado mantém a centralidade enquanto agente de reprodução da dominação e da gestão do trabalho. Em outras palavras, “(...) de um lado ele oferece o único quadro disponível da representação política. De outro, assume função das mais críticas da reprodução da relação capitalista (...), notadamente a gestão da força de trabalho, que sempre ocorre (...) no âmbito doméstico.” (Benko: 1996, p.47)

Ainda sobre o caráter inerentemente contraditório do Estado capitalista, “Offe define o Estado capitalista em termos de uma relação funcional e dependência estrutural ao processo de acumulação, que se caracteriza por quatro condições ou princípios básicos: *exclusão, manutenção, dependência e legitimidade*.” (Lima Jr: 1999, p.3) O Estado seria excluído do processo de acumulação, restrito aos capitais privados; caberia ao Estado a responsabilidade quanto à manutenção das condições de acumulação; sua reprodução institucional, por sua vez, dependeria da continuidade do processo de acumulação, e a “(...) legitimidade, (...) reflete o fato de que, para poder garantir sua existência num ambiente constituído por conflitos fundamentais, o Estado precisa apresentar-se como instituição democrática legítima em busca dos interesses sociais gerais.” (Idem, p.4)

Em Poulantzas (1990), o Estado capitalista é o centro do poder político das classes dominantes (agente organizador de sua luta política), sendo que não necessita representar direta e exclusivamente seus interesses econômicos de modo ininterrupto. Como o Estado é o mediador da luta econômica, a própria luta política, relativamente autônoma, é dominada pelas classes hegemônicas. Com base nesse pressuposto, o Estado naturaliza o poder exercido pelas frações das classes dominantes (bloco no poder), e constitui os interesses políticos das classes dominantes como representativos do interesse geral.

Portanto, para Poulantzas, o Estado é produto e produtor (sob certas condições) das lutas entre as classes sociais, modelador e unificador dos indivíduos e dos capitalistas, e reproduzidor das relações sociais (classes sociais), constituindo-se no lugar da luta de classes. Para o autor, suas funções prioritárias seriam de natureza ideológica, repressiva e econômica, devendo manter a unidade e a coesão de uma formação social (Estado nacional é o representante - unificador - do interesse geral) e reproduzir as relações sociais, de classe. Não é uma entidade intrínseca (Estado-objeto ou Estado-

sujeito), mas uma relação, um processo, e as contradições de classe que constituem o Estado estão presentes em seu quadro material e dão forma à sua organização.

Mesmo levando-se em conta as modificações ocorridas no papel do Estado no decorrer dos diversos estágios do capitalismo, principalmente no que diz respeito à sua inserção na esfera da economia, Poulantzas considera que “ O lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e reprodução.” (1990, p.21)

A prática do planejamento, em sua dimensão política, insere-se neste contexto como uma necessidade de reelaboração das relações sociais mais gerais com vistas a suprimir, mesmo que temporariamente, os elementos conflitantes, via intervenção institucional. Afinal, “(...) as duas faces conexas do planejamento são a estrutura econômica e a estrutura de poder. (...) Aliás, pode-se dizer que, em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder.” (Ianni: 1986, p.309)

Breve histórico do planejamento no Brasil

A trajetória do planejamento no Brasil refere-se aos últimos sessenta anos da história do país e é marcada por experiências significativas. No geral, tais experiências possuem uma tendência de abrangência progressiva, tendo-se ampliado cada vez mais o universo de elementos analisados e para os quais eram formuladas diretrizes e orientações. Estabelecendo-se desde o início como um instrumento institucional, o planejamento foi empreendido no sentido de adaptar as atividades produtivas, os fatores de produção e as relações de produção aos modelos econômicos implantados pelo capitalismo no país. Via de regra, os planos e programas nunca vislumbraram perspectivas a longo prazo, atendo-se a períodos de execução reduzidos e muito aquém das necessidades e conveniências de um processo de planejamento efetivamente pautado pela superação dos graves e profundos problemas que obstaculizam o desenvolvimento econômico e o progresso social da sociedade brasileira.

No Brasil, a idéia de planejamento como instrumento de desenvolvimento foi adotada pelas elites dominantes a partir da década de 30 (trinta). Influenciada pelo movimento de modernização que atingiu a América Latina neste período, a idéia de planejamento enquanto vetor de modernização fez-se acompanhar por uma nova

concepção de progresso econômico e social, para o qual a noção de modernização política e econômica servia de suporte fundamental.

A implantação da prática do planejamento no país é reflexo das profundas alterações tanto na estrutura quanto nas funções do Estado brasileiro. De 1930 em diante, assistimos a uma reelaboração das relações entre Estado e Sociedade no Brasil. Para Ianni, “Desde essa época, os desenvolvimentos do poder público revelam a acentuação dos seus conteúdos burgueses, em confronto com os elementos sociais, culturais e políticos do tipo oligárquico vigentes nas décadas anteriores a 30.” (1986, p.25)

Este é o cenário da implementação do planejamento no Brasil, cujo marco pode ser fixado em 1939 quando da criação, sob o Governo Vargas, do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, pelo Decreto nº 1058 de 19.01.39. Constituindo-se num rol de obras e investimentos, sua execução foi prevista para um prazo de 5 (cinco) anos, com os objetivos de promover as indústrias de base no país, a construção de obras públicas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional.

Em que pese sua limitada abrangência, o plano possui uma importância histórica por ser a primeira experiência plurianual brasileira e com definição de valores e dotação específica. Dos avanços registrados no período, possui relevância a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, em 1941.²

Em 29 de dezembro de 1943, pelo Decreto-Lei 6144, o Presidente Vargas instituiu o Plano de Obras e Equipamentos, também quinquenal e composto de orçamento de obras públicas, a exemplo do Plano Especial de 1939. Com os mesmos objetivos, o Plano de Obras não chegou a atingir o prazo determinado, sendo extinto pelo Decreto-Lei 9782 de 06.09.46, sob o argumento da inviabilidade.

Já sob o Governo Dutra, o nacionalismo econômico dos anos 30-45 foi substituído pelo liberalismo. Como as modificações políticas, econômicas e sociais deste período foram superficiais, o reordenamento do Estado e suas relações com a sociedade pôde ocorrer sem muitos obstáculos, organizando e aglutinando forças políticas contrárias à política econômica nacionalista e à intervenção do Estado no processo produtivo como um todo.

² De um modo geral, a década de 40 mostrou-se, no mínimo, profícua para a ação planejadora pois, além dos 3 (três) planos nacionais elaborados, foram encaminhados 3 (três) diagnósticos sobre a economia do país e seus possíveis pontos de estrangulamento, a saber: Missão Taub (1942), Missão Cooke (1943) e Missão Abbink (1948).

Em consequência dos pressupostos adotados pelo Governo Dutra, a prática do planejamento sofre reflexos. Mesmo assim, em 18.05.1950, a Lei 1102 instituiu o Plano SALTE, assim denominado em função dos 4 (quatro) setores de sua abrangência (saúde, alimentação, transporte e energia) e de alcance quinquenal. Representando uma preocupação de coordenação de várias áreas de ação estatal, o SALTE teria sido composto pelas sugestões de diferentes ministérios e órgãos da administração federal, o que racionalizaria o orçamento do país. Entretanto, foi aplicado apenas parcialmente e, em 1952, abandonado, já sob o segundo Governo Vargas (1951-1954).

A transição do Governo Dutra para o segundo Governo Vargas representou uma reelaboração das relações entre Estado, economia e sociedade. Mantendo a linha de atuação do primeiro governo, Vargas reformula o poder público, que passa a desempenhar novas funções. Devido ao crescimento industrial registrado, à expansão do setor terciário e dos centros urbanos predominantes, as classes sociais no país estavam mais definidas e configuradas que nos anos anteriores. Por outro lado, houve uma reorientação das relações econômicas, políticas e militares com os Estados Unidos, o que aprofundaria o relacionamento entre os dois países.

A Lei 1474, de 26.11.1951, estabelece o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, ou Plano Láfer, de aplicação quinquenal e com objetivos voltados para os investimentos em indústrias de base, reparcelamento de portos e ferrovias, aumento do potencial de energia elétrica, modernização da agricultura e melhoramento dos frigoríficos, sendo que, em 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, para servir de âncora financeira aos investimentos do Plano. De qualquer forma, este plano representaria a consolidação dos interesses dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que atenderia aos apelos do empresariado nacional.

Diferentemente dos planos anteriores, caracterizados por medidas setoriais e limitadas, o Programa de Metas foi um refinamento do Plano de Desenvolvimento elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento, órgão central e independente criado por Decreto em 01.02.1956, no primeiro dia do Governo Kubitschek, portanto, com a função de formular, coordenar e controlar os planos. Sua principal característica deve-se ao fato de ser a sistematização de toda a política econômica governamental aplicada no período de 1956-60, constituindo-se numa ação ampla, sob a orientação do Estado, no intuito de implantar uma estrutura industrial integrada.

Na verdade, o Programa de Metas foi fruto de 2 (dois) fatores inter-relacionados: de um lado, a estrutura econômica encontrava-se numa relação de interdependência e complementaridade, o que imporia um quadro de exigências de dimensões consideráveis; por outro lado, o país sofria pressões externas, principalmente por parte dos Estados Unidos, relativas às condições de reprodução do capitalismo em escala mundial. Além do mais, o Programa teria mobilizado a sociedade brasileira, inculcando ao planejamento uma nova dimensão, a do desenvolvimento econômico.

Em outros termos, a formulação e execução do Programa de Metas implicou numa opção política. Independentemente das intenções dos governantes e dos alvos explícitos na política econômica em que se inseriu o Programa de Metas, a atuação governamental fortaleceu o setor privado. Além disso fortaleceu a expansão do setor privado ligado ao capitalismo mundial. (*Ianni, 1986, p.180*)

O Governo Jânio Quadros foi marcado pela criação da Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN, em agosto de 1961, na tentativa de reformular a orientação econômica vigente até então. Tendo absorvido o Conselho de Desenvolvimento criado por Kubitschek, a COPLAN não executa ações representativas, atingida por uma crise política no país que culminou com a posse de João Goulart. Neste período, destaca-se a criação do primeiro órgão de planejamento no poder executivo, o Ministério Extraordinário do Planejamento, ocupado pelo economista Celso Furtado, em 28.09.62, e que elabora o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65). Calcado no que seria uma abordagem integrada da estrutura sócio-econômica, o Plano Trienal busca estabelecer soluções estruturais para o crescimento do país, definindo como objetivos gerais o crescimento do produto interno, a redução da inflação, a minimização dos custos sociais do desenvolvimento e a diminuição das desigualdades regionais. O Plano teve existência curta, sendo abandonado 5 (cinco) meses após sua divulgação.

O período correspondente a 1964-85 caracteriza-se pelo autoritarismo imposto às instituições e à sociedade brasileiras pelo golpe militar de março de 1964. De modo geral, os Governos Castello Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo adotaram diretrizes econômicas semelhantes. O poder público foi levado a interferir em todos os setores econômicos, e o Estado reformulou as relações de produção no país através de reorientações institucionais.

Os planos que se sucederam foram: Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-66); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76); Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968-70); Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-72), e os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND (1972-85).

Os objetivos gerais desses planos são praticamente os mesmos, não apresentando alterações de vulto, quais sejam: aceleração do ritmo de crescimento econômico; contenção do processo inflacionário; desenvolvimento a serviço do progresso social; garantias de oportunidades de emprego; redução dos desequilíbrios regionais e manutenção da ordem interna e da estabilidade institucional.

Em síntese, o fato é que, ao longo de 60 (sessenta) anos, e conduzido por um projeto capitalista, o Estado brasileiro sedimentou, em todas as esferas do poder público, um ideário permeado por teorias desenvolvimentistas e integracionistas que, por sua vez, nortearam a criação de órgãos regionais de planejamento como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Com posturas notadamente geopolíticas, apregoando a necessidade da ocupação territorial para a defesa das fronteiras nacionais e para a ampliação da utilização das riquezas naturais, o que se viu foi o fortalecimento do controle, por parte do Estado, de todo o território nacional. Isso se deu, é claro, *pari passu* à maximização do uso dos recursos naturais, sem, no entanto, refletir em mudanças qualitativas no nível de vida da grande maioria da população do país, muito pelo contrário.

Após uma década de relativa omissão (1985-1995), o Estado brasileiro retomou seu papel centralizador, ou pelo menos propositivo, da ação de planejamento, através da elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs.

A Constituição Federal (1988) determina, em seu artigo 165, que o Poder Executivo deverá instituir os planos plurianuais, onde se estabelecerão, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” para o território nacional, através de programas de duração continuada. Apresentaremos, a seguir, os principais elementos caracterizadores dos PPAs elaborados.

O primeiro PPA foi apresentado pelo Governo Fernando Collor de Melo e deveria vigorar de 1991 a 1995. Após uma reestruturação do sistema de direção do Governo Federal (fusão do Ministério da Fazenda com o Ministério da Indústria e

Comércio, dando origem ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que incorporou a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República) em nome da simplificação político-administrativa do Estado, bem como da alteração de funções de diversos órgãos, o PPA foi entendido como sendo praticamente um orçamento plurianual de investimento, representando um retrocesso em termos da ação planejadora estatal, exatamente por não propor ações e não conter orientações para a estrutura econômico-produtiva do país vista como um todo. De todo modo, o plano apenas cumpriu as exigências constitucionais (GARCIA, 2000). Sua ineficácia foi agravada com a instabilidade que atingiu o Governo Collor, afastado por *impeachment* em 1992.

O Governo Fernando Henrique Cardoso elaborou, para o período de 1996 a 1999, o PPA Brasil em Ação, instituído pela Lei 9.276, de 9 de maio de 1996 (MP/PPA 1996-1999). As estratégias que lhe dariam sustentação seriam basicamente três: a construção de um Estado moderno e eficiente; a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e a inserção competitiva via modernização produtiva.

O PPA 1996-1999 apresentou como elemento central a definição de territórios que realizariam a conexão entre circuitos nacionais e internacionais de informações e mercadorias, os **corredores de desenvolvimento**. Neste sentido, introduziu a noção de **eixo**, referindo-se a espaços capazes de atrair capitais privados para a implantação de investimentos territorialmente articulados.

Nesse momento foi definida a configuração básica dos **eixos de desenvolvimento**, substituindo as concepções clássicas de crescimento e desenvolvimento territorial, baseadas no conceito de **polarização**, por outro referencial analítico, consubstanciado em vetores logísticos reticulados e complexos econômicos espacializados, cuja origem se encontra na noção de **corredores de exportação** (BECKER, 1999).

Indicando como objetivos fundamentais a redução dos custos de produção de bens e serviços; o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia; a redução das desigualdades sociais e regionais; a multiplicação de oportunidades de investimentos privados e a maior integração interna, continental e internacional do país, foram criados, inicialmente, os seguintes eixos, num total de 12: Hidrovia Madeira – Amazonas; Costeiro do Sul; Franja de Fronteira; São Paulo; Centro – Oeste; Costeiro

Nordeste; Transnordestino; Araguaia – Tocantins; Oeste; Saída para o Caribe; Rio São Francisco; Hidrovia Paraguai – Paraná.

Em 1998, dentro do Programa Brasil em Ação, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENID foram redefinidos no estudo feito para o Programa Avança Brasil (PPA 2000-2003). O Estudo dos Eixos (MP/ BNDES, 2000) teve como ponto de partida a delimitação de regiões de planejamento, cuja variável central é o sistema de transportes, visto em conjunto com as redes de comunicação e energia. A definição de Eixo adotada foi: “Corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais.” (Consórcio Brasileira, Apêndice Metodológico, Relatório Síntese, p.1).

Os critérios principais utilizados para definição dos eixos, por seu turno, foram: a malha multimodal de transportes; a hierarquia funcional das cidades; a identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas existentes. Os eixos resultantes foram: Arco Norte; Araguaia – Tocantins; Madeira – Amazonas; Oeste; Rede Sudeste; Sudoeste; Sul; São Francisco e Transnordestino.

Além de trabalhar com um recorte territorial diferente do político-administrativo em vigor, o plano confere ao planejamento um caráter meramente indicativo das oportunidades de investimento. Ao Estado, reserva o papel de indutor da atração e realização de inversões de capitais privados, nacionais e internacionais, expressando um tratamento burocrático da prática planejadora.

Integração x regionalização

“Um subproduto da experiência planejadora central foi sua aplicação nos níveis regionais.” (d’Araújo: 1992, p.44) A partir do final dos anos 40, e embalados pelas dimensões continentais do país e, conseqüentemente, pela imensa diversidade natural, social, econômica etc, os sucessivos governos passam a destinar uma parcela dos planos nacionais à rubrica do planejamento regional. Justificado por esses argumentos, o regional era identificado como um *problema*, portanto merecedor de trato diferenciado, fazendo com que emergisse a *questão regional*. Neste caso, precisamos ter claro que a questão regional, por se constituir na manifestação espacial do processo de formação econômica e social do país, é efetivamente uma questão social, não devendo ser

analisada isolada e superficialmente. Ressalta-se que “(...) na abordagem tradicional das políticas regionais brasileiras a dimensão regional era sempre tratada subsidiariamente (dada a predominância de políticas de corte setorial nacional e a hegemonia de uma macro-região: o Sudeste) (...)” (Araújo: 1997, p.1089)

Desta maneira, “(...) a suposta preocupação com o desenvolvimento regional, só tende vir à tona em momentos muito específicos da história do país. Mais recentemente, quando se tratou de viabilizar e/ou potencializar um certo padrão de acumulação que, lamentavelmente, nas últimas décadas, acabou por ser apartado da sociedade.” (Jatene: 1986, p.43)

A partir dos anos 60, principalmente, ao lado da constatação da existência de profundas disparidades e desigualdades entre as regiões brasileiras, e mesmo internamente a cada uma delas, o Estado, a exemplo do que vinha ocorrendo na América Latina, delinea políticas econômicas que privilegiam a escala regional. A estratégia estabelecida fundamenta-se num “(...) corpo de medidas de política econômica que incidam sobre o conjunto das interdependências estabelecidas entre as diversas partes do espaço geográfico de uma unidade nacional.” (Mattos: 1977, p.437)

Em que pese o questionamento sobre a eficiência e eficácia dos planos elaborados, houve a partir desse momento um incremento do interesse pelo planejamento regional. “Desse modo, o enfoque do planejamento de uma região isolada cede lugar, cada vez mais, para o que preconiza o **planejamento regional em escala nacional**, ou seja, que concebe a elaboração dos planos regionais como parte do planejamento de uma nação como um todo.” (Idem,p.438) (*grifo do autor*)

No período pós-85 até os dias atuais, o processo de planejamento sofre um descenso considerável, tendo sido substituído por diagnósticos setoriais e genéricos da economia nacional. Presenciamos um descrédito do planejamento enquanto um instrumento governamental na esfera federal.

Vale ressaltar que o projeto neoliberal paulatinamente efetivado no país dos anos 90 em diante reforça sobremaneira as políticas setoriais, desprovidas de uma visão de conjunto da realidade nacional. Afinal, como afirma Araújo,

No projeto neoliberal não há grande espaço para o Estado planejador nem para o Estado produtor. (...) Do ponto de vista espacial o Brasil não é sequer observado pela política governamental. O viés abrangente dos macroeconomistas não

permite trabalhar com um dado essencial da nossa realidade: somos um país desigual. Não apenas socialmente, mas também regionalmente. (1993, p.88)

Assistimos de fato, neste período, à elaboração de uma nova problemática de origem da chamada *questão regional*. Se tradicionalmente tratava-se do estabelecimento de estratégia voltada ao combate às desigualdades e disparidades regionais, hoje a nova estratégia é a inserção dos lugares na lógica da seletividade territorial, o que implica na adoção de instrumentos diferenciados dos tradicionais. Ademais, deu-se nos últimos anos a emergência da esfera municipal do planejamento que, de maneira confusa e falaciosa, tem se apresentado como uma opção à ação dos agentes nacionais e/ou globais. Apesar de somente na última década ter alcançado a posição de relevância atual, o planejamento municipal está regulamentado institucionalmente desde 1965, pela Lei Orgânica dos Municípios, que obriga a elaboração de planos diretores por parte das municipalidades.

A sucessão dos planos econômicos, nacionais e/ou setoriais, até 1985, bem como a inexistência formal de planos que orientem a ação governamental a partir de 1986, fornecem uma boa medida do direcionamento do processo de desenvolvimento da economia capitalista brasileira. Esse longo período de convivência entre políticas aparentemente contraditórias em alguns momentos, e complementares em outros, reflete as estratégias adotadas no intuito de garantir a hegemonia das relações sociais de caráter capitalista, mesmo que, para tanto, faça-se necessária a manutenção de padrões não capitalistas em lugares do território.

Ao vislumbrarmos esta multiplicidade - ou unicidade - de estratégias, não devemos nos esquecer de que a formação social brasileira é fruto da determinação colonialista de desenvolvimento do capitalismo. “ Trata-se de um país criado como uma economia complementar, tendo a subordinação e a dependência como critério estruturador da sociedade.” (Moraes: 1988, p.97)

As políticas adotadas no pós-30, contudo, acarretaram transformações significativas na economia do país, determinando algumas mudanças no quadro geral da estrutura produtiva. Nas últimas décadas deu-se a efetiva inserção do país no jogo econômico mundial, via expansão e modernização do parque industrial e das atividades agropecuárias. Consequentemente, temos hoje uma maior integração econômica regional, mesmo que pelo viés da complementaridade, diluindo-se, ainda que paulatina

e relativamente, a tendência historicamente construída da concentração da produção nacional na região Sudeste. Por conseguinte, consolida-se uma maior articulação físico-territorial, já que a estrutura produtiva exige uma rede de infra-estrutura adequada por sobre o território nacional, principalmente no tocante aos transportes e às telecomunicações.

A integração regional fez-se acompanhar da desconcentração espacial das atividades produtivas dinâmicas da economia nacional. “Sem alterar substancialmente os níveis de concentração espacial da atividade econômica e da renda na economia brasileira, a partir dos anos 70 ocorreu um processo de desconcentração que tomou várias formas e que interrompeu a tendência secular de concentração espacial.” (Guimarães Neto: 1995, p.2)

A tão propalada matriz produtiva nacional, objetivo das políticas desenvolvimentistas e integracionistas já a partir dos anos 50, foi finalmente estruturada. Impulsionada pelo inegável crescimento econômico do país, a formação da matriz produtiva nacional implicou na desorganização das economias regionalmente articuladas. No entanto, *vis a vis* à integração, deu-se um processo de regionalização, posto que não se produziu um espaço homogêneo, antes pelo contrário, encetando-se uma nova regionalização do país, diferente da tradicional, em função da reorganização e do reordenamento, por sobre o território, dos elementos e fatores de produção, consubstanciando um espaço cuja heterogeneidade é reforçada, agora sob novas bases.

A transformação das estruturas produtivas regionais, por seu turno, num quadro onde a integração provocou uma certa complementaridade inter-regional, teve como contrapartida a ampliação da heterogeneidade interna às regiões e a emergência de especializações produtivas, notadamente na última década, provocando profundas e distintas alterações no mapa da economia e da sociedade brasileira. Para Carleial:

(...) aconteceu um forte processo de integração produtiva do País de tal modo que cada espaço participa de forma diferente neste processo. Esse processo decorreu preponderantemente da ação do Estado quer em nível de políticas setoriais ou regionais, tais como o programa de ampliação da petroquímica no País, bem como a política de incentivos fiscais e financeiros regionais (...); as diferenças inter-regionais resultantes decorreram da maneira como o capital, em cada espaço, participou desse processo. (1993, p.42)

A contradição entre integração X regionalização é, pois, a principal marca dos processos constitutivos da formação sócio-espacial brasileira, (re)produzindo um espaço nacionalmente integrado sobre bases regionais diferenciadas.

A questão Amazônica

Excetuando-se talvez a região Sudeste, há tempos o centro dinâmico da economia nacional, com certeza a Amazônia, juntamente com o Nordeste, é a parcela do território nacional mais diretamente atingida pela ação planejadora governamental. As políticas oficiais, embora diferenciadas no decorrer dos anos, são inevitavelmente marcadas pelos objetivos da integração e do desenvolvimento regional. O Estado brasileiro, portanto, desde há muito elegeu a Amazônia como objeto de planejamento e, contrariamente ao que se possa pensar, não foram os governos militares os pioneiros no trato da questão amazônica: “(...) não se trata aqui de negar o caráter discricionário e violento dos governos militares, nem de subestimar os desacertos de sua ação autoritária na região. O que cabe relativizar é a originalidade dos princípios e das idéias que levaram a tais iniciativas.” (d’Araújo: 1992, p.41)

O contexto de implementação das políticas regionais na Amazônia é contemporâneo das experiências iniciais do planejamento no Brasil, ao mesmo tempo em que se insere num espectro mais amplo, o da ideologia desenvolvimentista que hegemonizava as orientações político-econômicas latino-americanas. Se, durante séculos, a Amazônia foi mantida à margem da formação econômica e territorial brasileira, em função de fatores históricos e físicos, da década de 40 em diante o crescimento econômico e demográfico do país modifica esta situação, ao introduzir novas perspectivas e induzir sua articulação à economia e espaço nacionais.

As políticas integracionistas implantadas possuíam uma tríplice sustentação: a construção de rodovias, quebrando assim o isolamento físico da região; a concessão de incentivos fiscais como o principal instrumento de atração de capitais privados; e a colonização, dirigida e espontânea, como forma de ocupação territorial.

Num esforço de síntese do processo de formação e consolidação da economia nacional, poderíamos, grosso modo, identificar 3 (três) momentos: no período que se estendeu até o início do século XX, o Brasil possuía uma economia basicamente extrativa, incorporando-se ao incipiente mercado mundial como uma grande fronteira de

recursos, responsável pelo fornecimento de matérias-primas para as potências europeias (padrão clássico da Divisão Internacional do Trabalho). Seu arranjo espacial configurava-se em unidades territoriais produtivas desarticuladas entre si, e articuladas às metrópoles. Metaforicamente identificada como “arquipélago”, era, portanto, formada por várias “ilhas”, a Amazônia uma delas.

Algumas regiões produtivas possuíam uma estrutura espacial caracterizada por um povoamento contíguo, principalmente nas áreas ocupadas pela agropecuária e pela mineração. Contudo, na Amazônia tal fato não ocorreu, pois a exploração extrativista reduziu sua ocupação a linhas e pontos.

Um segundo momento, que vai do início do século XX até final dos anos 50, pode ser identificado como o período de implantação e solidificação da industrialização no país. Nesta época a economia nacional sofreu profundas transformações, inclusive relacionadas a seu arranjo espacial. Acentuadamente marcado pelo programa de industrialização via substituição de importações, concentrou-se em São Paulo e no Rio de Janeiro a maior parte dos investimentos produtivos diretos, impondo ao país uma estrutura espacial polarizada do tipo “centro-periferia” e “quebrando o arquipélago nacional”. Daí emergiu uma economia regionalmente mais integrada e articulada no plano interno.

Quanto à Amazônia, o que se vê, diante dos fracos laços regionais internos e da pequena articulação com a economia nacional, é que a região permaneceu “(...) à margem da elaboração do sistema espacial nacional como uma ‘periferia’ não integrada, ainda vista como uma ‘ilha’ voltada para o exterior, verdadeira colônia ultramarina.” (Becker: 1974, p.9)

Num terceiro momento, a partir dos anos 60, assistimos à consolidação do padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil. As implicações diretas desse processo dizem respeito à emergência de uma política nacional de desenvolvimento regional com 2 (dois) objetivos explícitos: reduzir as tensões decorrentes dos problemas sociais, econômicos e políticos enfrentados pelo Nordeste e dinamizar a economia através da constituição de um mercado nacional, regionalmente articulado.

Neste período ocorre a consolidação de um arranjo espacial caracterizado pela concentração das atividades produtivas dinâmicas, o que privilegia sobremaneira o centro-sul do país. No entanto, em função da carência de um maior mercado

consumidor interno, ganha fôlego o discurso da integração e da ocupação do território, segundo o projeto gerido pelo Estado.

No decorrer da década de 60, quando o planejamento fica claramente definido enquanto instrumento de política econômica, o Estado assume o papel de condutor do processo de desenvolvimento nacional. (...) Dando suporte às ações do governo, os componentes ideológicos da segurança e da integração nacional apoiaram-se na concepção do vazio amazônico para definir as estratégias de atuação com vistas à incorporação da grande extensão da fronteira de recursos no amplo movimento de internacionalização da economia nacional, de revisão dos papéis dos diferentes segmentos espaciais na divisão inter-regional do trabalho e, enfim, da reconfiguração espacial do país. (Ajara: 1992, pp.50-51)

Neste quadro de conflitos e tensões, portanto, ganha corpo a prática do planejamento, no âmbito regional, por parte do Estado. A esse respeito, algumas observações fazem-se necessárias no que se refere à Amazônia, que se tornou a segunda grande experiência de planejamento regional com a criação, em 1953 e sob a tutela do executivo, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA, experiência esta antecedida pela criação, em 1948, da Comissão do Vale do São Francisco e, consecutivamente, pela criação da SUDENE, em 1959 (d'Araújo, 1992).

Estas ações comporiam um esforço voltado para a superação do subdesenvolvimento e dos fortes desequilíbrios regionais advindos da herança colonial, alimentados pelo discurso nacionalista. A consecução dos planos (Plano Especial, Plano de Obras, Plano Salte, Plano Láfer, Plano de Metas, Plano Trienal, I, II e III PNDs) é uma prova de que, embora em períodos econômica e politicamente distintos, a euforia desenvolvimentista permeava a prática estatal, cada vez mais comprometida com um padrão de inserção do país na economia internacional marcado pela dependência, cujo viés ideológico transparecia, dentre outras coisas, no enaltecimento da técnica enquanto instrumento de desenvolvimento, ou seja, tudo é possível, desde que bem planejado. O planejamento seria então a garantia da racionalidade na ação governamental, supostamente eliminando o elemento gerador de conflito, a política.

Concomitantemente à SPVEA, foi criado, em 1952, o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia - INPA, voltado para a produção de conhecimento sobre a

região. Concebida como um órgão de planejamento e de execução, a estrutura organizacional da SPVEA era marcada pelo gigantismo. Seu principal objetivo seria a criação de uma sociedade local estável de base agrícola. Além disso, visava-se a organizar e otimizar a exploração dos recursos minerais e energéticos.

Em fevereiro de 1954 foi aprovado, pelo Congresso Nacional, o primeiro plano para a SPVEA, o Programa de Emergência. Seu objetivo seria modernizar a região, através da revisão da economia extrativa, do estabelecimento da agropecuária como atividade principal e da colonização. O Primeiro Plano Quinquenal foi elaborado logo em seguida (1955-59) e resguardou as linhas mestras apresentadas no Programa de Emergência. “Em 1960, findo o Primeiro Plano Quinquenal, o órgão efetuou um balanço de sua própria atuação e reconheceu, através de dados, o fracasso de suas metas em quase todos os níveis.” (d’Araújo: 1992, p.52)

Dentre os fatores apontados como responsáveis pelo fracasso, destacam-se: o repasse irregular dos recursos; o controle inadequado das verbas por parte da própria SPVEA; a enorme estrutura organizacional da agência; as pressões sofridas pelo órgão, que minavam sua autonomia e isenção; a abrangência das metas; as dimensões continentais da Amazônia; o desconhecimento científico da área.

Diante desse contexto, o órgão foi extinto em 1964, já sob a ditadura militar. Sua extinção não significou, contudo, o abandono do mito da terra ocupada e da integração do território nacional, pelo contrário. A esses elementos veio somar a preocupação com a chamada “segurança nacional” que, após 64, ganha relevância junto à ação governamental. Ainda que o regime militar não tenha representado uma ruptura no tratamento anteriormente dedicado à Amazônia, ele de fato redimensionou a capacidade de intervenção estatal.

Tanto que, no bojo das modificações sofridas pelo Estado, e em consonância com as estratégias das novas elites dominantes, a Lei nº 5173, de 27.10.1966, criou a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Por meio desta iniciativa, o Estado estabeleceu as diretrizes gerais que norteariam a ação governamental, no sentido de promover, supostamente, o desenvolvimento da área sob jurisdição da SUDAM, denominada Amazônia Legal, preconizando o fim dos desequilíbrios regionais via integração nacional. Em 7.12.1967, a Lei nº 5374 ampliou a capacidade de atuação da agência, seguida pela criação de outros órgãos voltados à sustentação política, jurídica e financeira da SUDAM. Desta forma, sua intervenção foi

fortalecida, encontrando um amplo leque de recursos e meios capazes de fornecerem-lhe o suporte adequado à sua ação.

Desde a criação da SUDAM, no entanto, o que temos visto é um cabedal de frustrações as mais diversas no tocante às experiências voltadas ao desenvolvimento regional, deparando-nos, de um lado, com a persistência - e mesmo com o aprofundamento - dos desequilíbrios regionais, notadamente no que diz respeito ao nível de industrialização, ao grau de urbanização, à geração de renda etc e, por outro lado, convivendo com a ampliação da pobreza que atinge significativos segmentos da população local.

A SUDAM reitera a tríplice sustentação da ação estatal, a saber: a construção de vias de transportes, a concessão de incentivos fiscais e a colonização. A novidade representada pela criação da SUDAM diz respeito à forte conotação geopolítica de sua ação, no que se refere à segurança e defesa das fronteiras nacionais. Para tanto, era preciso garantir a integração física, o que intensificaria os fluxos com a região; proporcionar a aproximação cultural com o restante do país, através da intensificação das informações que difundissem valores “civilizatórios” para uma população segregada no espaço e no tempo, a exemplo do Projeto Rondon; possibilitar a captação direta de recursos, principalmente via construção de uma infra-estrutura que mobilizasse recursos financeiros a serem investidos na região.

No entanto, a ação governamental sobre a Amazônia não se restringe à criação das agências estatais. O Estado participa, direta ou indiretamente, em programas de intervenção cujo alcance foi, e continua sendo, em muitos sentidos, mais largo do que o raio de ação dos órgãos de planejamento, provocando profundas alterações na organização espacial regional. Portanto, outros agentes interferem na conformação do espaço amazônico: instituições financeiras internacionais, grandes grupos nacionais e estrangeiros, que, sob a tutela do Estado, elaboram e executam projetos de ocupação, controle e exploração do espaço regional.

Quanto às experiências recentes de planejamento territorial na região, destacam-se sobremaneira os Eixos de Desenvolvimento. Estrategicamente localizados, os Eixos da Amazônia ocupam importante posição geopolítica em relação aos países do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA, no caso do Madeira-Amazonas, e em relação ao Caribe e as Guianas, em se tratando do Arco Norte. As potencialidades indicadas para ambos os eixos giram em torno do aproveitamento e da exploração da biodiversidade e

de produtos florestais e pastoris, com destaque para o tão alentado potencial para transporte intermodal (rodo-hidro-marítimo).

Nos dois eixos, as maiores vulnerabilidades apontadas referem-se à ausência de infra-estrutura adequada para o crescimento e desenvolvimento econômico, notadamente nos setores de transporte, comunicações e energia, e à falta de organização social suficiente para promover a qualificação de recursos humanos e o aumento da capacidade empresarial. (Estudo dos Eixos, MP/BNDES, 2000)

Em se tratando de áreas tradicionalmente desurbanizadas em termos de ocupação e povoamento, tem-se a concentração, nas capitais, de fatores econômicos centrais, como a renda, o emprego e os serviços. Por possuírem áreas indígenas em seu território, a exploração dos recursos esbarra em legislação proibitiva (ainda que saibamos que isso quase nunca é considerado empecilho para a exploração...), impondo obstáculos à realização do Capital.

Diante desse quadro, e vendo a questão a partir da ótica do Estado, como atrair investimentos privados para a área? Em outras palavras, como torná-la atrativa para o Capital? Tratando-a como fronteira de recursos, com múltiplos incentivos oferecidos pelo Estado.

Bem sabemos que o Capital apresenta, em diferentes espaço-temporalidades, caráter essencialmente progressista. Consubstanciado no desenvolvimento das forças produtivas, o Capital, em seu processo de realização-valorização-reprodução, destrói *velhas amarras* que impedem o aumento da capacidade de trabalho, a produção do conhecimento e a conseqüente generalização da técnica.

Ainda que em benefício próprio, o fato é que o Capital promove a transformação dos meios e instrumentos de produção, alcançando significativo sucesso principalmente em áreas onde, a exemplo da Amazônia, a economia natural predominava até há poucos anos. O problema reside exatamente na forma como o Capital historicamente age na região, qual seja, sem respeitar estruturas econômicas pré-existentes, sem estabelecer laços concretos com a realidade regional, sem realizar re-inversões significativas na estrutura produtiva local, sem investir na qualificação de recursos humanos. Em suma: a dinamização sócio-econômica decorrente é pontual, restringindo-se a parcelas do território que oferecem mais vantagens para o Capital.

Com o suposto objetivo de promover o adensamento econômico regional, os investimentos previstos para os Eixos da Amazônia promovem isso sim o

desenvolvimento de ligações estratégicas e o aparelhamento de corredores de exportação, por meio da ampliação de aeroportos, pavimentação de rodovias, ampliação da rede elétrica, aparelhamento de portos. Ao invés de possibilitar novas oportunidades econômicas, com crescimento sustentável, o que se vê é a reiteração do velho padrão de desenvolvimento historicamente destinado à região, provocando desagregação interna à região (fragmentação), atomizando-a em subáreas articuladas a espaços nacionais e/ou internacionais (integração).

As principais indicações para a dinamização e o crescimento da economia, a saber, o aumento das exportações e os investimentos em produtividade, fortalecem antigos padrões da economia regional-nacional, além de provocar o aumento da pressão sobre a floresta e consolidar a ocupação e o povoamento da região em torno da malha viária. As políticas territoriais presentes nos Eixos da Amazônia, portanto, reproduzem a estratégia espacial do capitalismo globalizado, baseada na seletividade de lugares, conduzindo um processo de regionalização que expressa o desenvolvimento desigual e combinado, fortalece as desigualdades e disparidades intra-regionais e cuja marca principal é a fragmentação/integração do território.

À guisa de conclusão, o fato é que a integração encetada nas terras amazônicas foi controlada pelo capital financeiro e industrial e, ao lado da desarticulação da economia regional, da apropriação e exploração desenfreada dos recursos naturais, teríamos o enfraquecimento do poder político local; a manutenção de um padrão urbano polarizador (Belém e Manaus), com um povoamento territorialmente concentrado e disperso; o crescimento da indústria extrativa, eletroeletrônica e manufatureira, a partir de investimentos pontuais de capitais (enclaves); a integração ao mercado do centro-sul, envolvendo tanto matérias-primas quanto produtos industrializados (Divisão Territorial do Trabalho); o estabelecimento de correntes migratórias, compostas tanto do fluxo do “excedente” populacional decorrente da “modernização” do centro-sul quanto do fluxo de nordestinos que fogem do atraso e da miséria, expandindo as fronteiras contíguas; a recorrência de conflitos cujo centro é a terra, entre a reprodução do capital e a reprodução do pequeno produtor e entre ambos e a população local, inclusive indígena, dizimada física e culturalmente; e o estabelecimento de novas relações inter-regionais, de modo que, nos últimos anos, a Amazônia continua sendo tratada como fronteira de recursos, fazendo ruir, dessa forma, o mito do planejamento como promotor de desenvolvimento social.

Referências bibliográficas

AJARA, César. *A (re)valorização do espaço geográfico no contexto de (re)definição de um projeto geopolítico nacional: um foco sobre o confronto de territorialidades na Amazônia brasileira*. In **Revista Brasileira de Geografia**, vol.54, nº 4, Rio de Janeiro: IBGE, 1992, pp.49-59.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *A experiência de planejamento regional*. In LAVINAS, Lena et alli (orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993.

----- . *Dinâmica regional brasileira e integração competitiva*. In **Anais ANPUR**, vol.2, Recife: ANPUR, 1997, pp.1070-1095.

BECKER, Bertha. *A Amazônia na estrutura espacial do Brasil*. In **Revista Brasileira de Geografia**, Ano 36, nº 2, Rio de Janeiro: IBGE, 1974, pp.03-36.

----- . *Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia*. **Cadernos do NAPIAm**, Brasília, DF, n. 6, p. 52, 1999.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Consórcio brasileira: estudo dos eixos**. Brasília: BNDES, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Aspectos políticos do planejamento*. In LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1970.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. *A questão regional no Brasil contemporâneo*. In LAVINAS, Lena et alli (orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993.

d'ARAÚJO, Maria Celina. *Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50*. In **RBCS**, nº 19, São Paulo: RBCS, 1992, pp.40-55.

GARCIA, Ronaldo. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 533).

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Desigualdades regionais e federalismo*. São Paulo: FUNDAP, 1995, 32p, mimeo.

HIRSCH, Joachim *et alli*. **A teoria do Estado**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

JATENE, Simão R. *Repensando o desenvolvimento regional*. In **Revista Pará Desenvolvimento**, nº 18, Belém: IDESP, 1986.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1970.

LIMA JR, Pedro de Novais. *Modelos de planejamento e a mediação de interesses em Vitória-ES*. 1999, 15p., mimeo.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MATTOS, Carlos A. de. *Notas sobre o planejamento regional em escala nacional*. In SCHWARTZMAN, Jacques. **Economia regional - Textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, pp.435-462.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1982.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Ideologias geográficas**. São Paulo: HUCITEC, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma (re)ligião**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 3ª ed. São Paulo: Graal, 1990.