
PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás

Prof. Dr. Tadeu Alencar Arrais
Universidade Federal de Goiás
tadeuarrais@ibest.com.br

RESUMO

O propósito deste artigo é levantar questões de cunho teórico e empírico sobre as relações entre os conceitos de planejamento regional e desenvolvimento regional. Para atingir esse objetivo, optamos por avaliar a forma pela qual a problemática regional foi anunciada nos planos de governo de Mauro Borges Teixeira (1961-1964), Irapuan Costa Júnior (1975-1979) e Marconi Perillo (1999-2003). A pesquisa foi elaborada com base em análise documental e revisão da literatura sobre desenvolvimento e planejamento regional. Na escolha dos planos de governo, levamos em consideração os diferentes períodos da história econômica e política do Estado de Goiás. Ao encerrar a discussão, apontamos para a necessidade de se pensarem regionalizações que possam, de fato, contribuir com o desenvolvimento regional. Se compreendermos a regionalização como um processo pelo qual o Estado estabeleceu recortes para aplicar um conjunto de ações no território, de forma sistêmica, então esse conceito é central quando propomos investigar as relações entre desenvolvimento regional e planejamento regional, especialmente no tocante ao papel do estado.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, planejamento regional, política governamental, Goiás.

ABSTRACT

The aim of this article is to raise theoretical and empirical questions regarding the relations between the concepts of regional planning and regional development. In order to fulfill such an aim I chose to evaluate the way regional problematics was announced in the governmental plans of Mauro Borges Teixeira (1961-1964), Irapuan Costa Júnior (1975-1979), and Marconi Perillo (1999-2003). The present research was organized on the basis of documental analysis and review of the literature regarding regional development and planning. With regard to the choice of government plans, I took into account the different periods in the economical and political history of the State of Goiás. This discussion is concluded by highlighting the need for regionalizations which may truly contribute to regional development. If regionalization is seen as a process through which the State establishes priorities in order to apply a set of actions systematically in its territory, then this concept is crucial for an investigation of the relations between regional development and regional planning, especially regarding the role of the State.

Key-words: regional development, regional planning, governmental policy, Goiás.

Desenvolvimento e planejamento: aproximações

Existem muitos estudos enfocando, seja do ponto de vista teórico ou empírico, os conceitos de planejamento e desenvolvimento, especialmente na economia, na sociologia e na geografia. Em cada uma dessas áreas, podemos encontrar leituras distintas sobre esses conceitos. Entretanto, existem mais pontos em comum do que divergentes, especialmente porque as ciências sociais e econômicas, muitas vezes, são influenciadas pelas mesmas matrizes teóricas, a exemplo das perspectivas neoclássica e marxista. Outro ponto em comum refere-se ao papel do Estado. Via de regra, a política de planejamento, seja territorial, econômica, social, regional etc., conduzida pelo Estado, sofreu influência de uma determinada idéia de desenvolvimento. Para iniciar essa discussão, faremos uma breve incursão sobre o contexto histórico do surgimento dos conceitos de planejamento e desenvolvimento.

Breves palavras sobre planejamento

Ianni (1986) argumenta que a técnica do planejamento, como instrumento estatal de política econômica, começou a ser incorporado no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial.¹ A intervenção na economia, a partir da criação de uma técnico-burocracia, capaz de responder ao momento econômico, marcou a

emergência do Estado burguês. O que se colocava naquele período era a necessidade do controle do território, o que demandou políticas que estimulassem a integração do mercado interno e a regulação das relações entre capital e trabalho, considerando que se tratava de um país que iniciava sua caminhada para a industrialização.² A industrialização do país, já no contexto político do pós-guerra, tornou-se um dos objetivos do governo Juscelino Kubistichek. O Plano de Metas, de matriz cepalina, priorizou os setores da energia, transporte e indústria, favorecendo a expansão e integração do mercado interno.³ Ao conjunto de 30 metas, somou-se, ainda, a edificação de Brasília e a criação, em 1959, da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste). Muito embora a SUDENE seja considerada um marco do planejamento regional no Brasil, no Plano de Metas (1957-1960), como atesta Costa (1991), não há referências ao planejamento regional, isso porque, argumenta o autor, se tratava de um plano cujo objetivo era a expansão do capitalismo no país.

Moraes (2002) coloca que, diferentemente do governo Vargas, no qual a região apareceu carregada de certa positividade e desafio para a busca da brasilidade; no governo JK, a região (traduzida aqui como problemática regional) passou a ser encarada como uma negatividade. O planejamento regional sistemático surgiu, dessa forma, a partir do reconhecimento, por parte do governo federal, de uma desigualdade entre as regiões do país, especialmente em relação à distribuição de renda e infra-estrutura, concentração industrial e densidade populacional. Do ponto de vista teórico, na visão de Oliveira (1977), que recusa a emergência do planejamento regional sob o enfoque dos chamados “desequilíbrios regionais”, o planejamento regional evidencia a emergência de um padrão planejado de reprodução do capital, em oposição a um padrão espontâneo. A Sudene, na leitura de Oliveira (1977), surge no mesmo momento em que a região nordeste desaparece, uma vez que padrão o planejado de intervenção pressupôs a homogeneização das relações monopolistas no espaço brasileiro.⁴

Percebe-se que, até meados da década de 1960, a palavra planejamento compareceu associada à montagem da estrutura político - administrativa do Estado (a criação de uma técnico-burocracia respondeu às demandas de um Estado-Nacional com menos de meio século) e ao projeto integração nacional (instituir programas para avanço, ocupação e povoamento do território, o que ficou mais explícito com a Marcha para o Oeste). As mudanças políticas, a partir de 1964, interferiram decisivamente no entendimento da função do território para o Estado. Moraes (2005, p. 100), referindo-se à questão do Estado nos governos militares, coloca:

As noções de modernização e desenvolvimento perdem seu componente social e político, passando a qualificar apenas os aparatos produtivos e as infra-estruturas. A ‘região-problema’ dos anos 50 é desfocada ao mesmo tempo que se revalorizam os espaços de fronteira com forte incentivo ao avanço das frentes pioneiras no Centro-Oeste e na Amazônia.

Essa análise pode ser comprovada a partir da avaliação da matriz política presente no I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento – 1972-1974) e no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento -1975-1979). A regionalização do território, nesses planos, explicita o quadro de intervenções e a função de cada região no âmbito da política nacional. É evidente, no II PND, a estratégia de ocupação das áreas do Centro-Oeste e seu papel na consolidação da “... vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos”, (BRASIL, 1974, p. 33). Outro ponto destacado por Moraes (2005, p. 100) foi a centralização das ações de planejamento territorial no Ministério do Interior, o que só reforçou o posterior entendimento do planejamento como prática essencialmente centralizadora e, por vezes, autoritária.

Já no período de democratização, cuja marca maior foi constituição de 1988 e sua tendência descentralizadora, priorizando a escala municipal, dois pontos parecem importantes em relação ao planejamento: o primeiro foi o reconhecimento da necessidade de combater as chamadas desigualdades regionais, perspectiva presente tanto nas Constituição Federal quanto nas constituições estaduais.⁵ O segundo foi a exigência do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento governamental e a indicação, de forma regionalizada, das metas da administração pública.

Essa breve incursão permite deduzir que o planejamento foi compreendido como monopólio do

Estado, o que resultou na sua condenação *a priori*, seja pelas correntes de esquerda (que o consideraram antidemocrático), seja pela direita (que condenou a excessiva presença do Estado na economia). Primeiro, compreendeu-se planejamento como sinônimo de planejamento estatal. Depois, compreendeu-se planejamento estatal como sinônimo de planejamento autoritário, centralizador e vertical. Assim, tomou-se o texto (planejamento) pelo contexto (momento político), como se não pudéssemos pensar em escalas de intervenção mais horizontais, ou mesmo em outros atores na cena política.

Breves palavras sobre desenvolvimento

Tradicionalmente, o conceito de desenvolvimento, especialmente no pós-guerra, associou-se à perspectiva de retomada do crescimento econômico, tendo o Estado como protagonista nessa tarefa. No plano da política internacional, deve-se registrar a intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) que incorporou, a partir de sua fundação em 1945, o vocábulo desenvolvimento, criando indicadores que mensurassem o desenvolvimento e permitissem comparações entre os países. Segundo Esteva (1991, p.64): “O desenvolvimento não consegue se desassociar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação”. Essa perspectiva pautou-se na quantificação econômica e na comparação entre escalas analíticas, especialmente os Estados Nações. É considerável a influência, ainda hoje, dessa perspectiva na proposição de políticas globais que são, quase sempre, definidas como parâmetros de análise por diversos governos, a exemplo do Brasil, no nível federal; e de Goiás, no nível estadual.⁶

O PNB (Produto Nacional Bruto) e o PIB (Produto Interno Bruto), muito embora tenham como objetivo mensurar a atividade econômica, foram utilizados por organismos internacionais como o Banco Mundial para comparar o desenvolvimento dos países. Na discussão sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, a partir da década de 1960, o PIB *per capita* serviu de comparação entre os países.⁷ A partir da década de 1990, outros parâmetros de análise foram desenvolvidos, comparando, além da riqueza, a alfabetização, a esperança de vida e a natalidade, entre outros, o que gerou o popularmente conhecido IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).⁸

Apesar das críticas, a compreensão do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, aumento de renda *per capita*, industrialização, ampliação do consumo etc., ainda é comum. Uma das metáforas mais famosas, em relação ao Brasil, foi a de que era preciso esperar o bolo crescer, para depois repartir. De fato, à base de muito fermento, o bolo cresceu. Mas, como era previsto, foram poucos os convidados para a festa e, novamente, voltamos a pronunciar a palavra desenvolvimento, agora acompanhada de tantos outros adjetivos (regional, corporativo, sustentável, pessoal, institucional etc.). Sen (2000) faz uma crítica ao conceito de desenvolvimento ligado, exclusivamente, à dimensão do aumento da renda e do avanço tecnológico. Sen (2000) acredita que o desenvolvimento, em diferentes escalas, deve levar em consideração a ampliação das liberdades.

As liberdades [liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora] não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também as metas principais (2000, p. 25).

Na verdade, como alertou Buarque (1990), a idéia de modernização, aliada ao horizonte do progresso, persegue o Brasil. O crescimento, compreendido como modernização da estrutura produtiva e tendo como meta fundamental a elevação dos indicadores econômicos, só reforçou as contradições de uma economia dual, bem descrita por Francisco de Oliveira (2003), na metáfora sobre o “ornitorrinco”. O exemplo que abre o livro de Buarque (1990), relatando o caso de um motorista em Manaus que seguia com os vidros fechados, dando a impressão de que possuía ar condicionado, ilustra a eficácia da idéia de progresso e a face modernizadora da nossa economia. Nos tempos atuais, à noção de desenvolvimento acrescentou-se o discurso da eficiência do Estado, na busca de qualidade total, por meio da gestão eficiente. O problema do desenvolvimento, outrora focado na capacidade do Estado de modernizar o setor produtivo e o consumo (via financiamento ou mesmo investimento indireto em infra-estrutura para

capitalizar o território), agora passa pelas mudanças técnicas, pelas estratégias de gestão. Do menor ao maior município, a solução centra-se na gestão.

Essa mudança de escala, que representa, em outros termos, a mudança na ação dos atores, especialmente do Estado, também foi incorporada ao desenvolvimento regional. Estranha o fato, por exemplo, de um dicionário sobre desenvolvimento regional (SIEDENBERG, 2006), não apresentar registro do vocábulo planejamento. No lugar das grandes agências de intervenção, conduzidas pelo governo, agora surgem os novos atores sociais. No lugar das palavras intervenção, planejamento, os novos vocábulos agora parecem ser capital social, alianças estratégicas, cadeia produtiva, cidadania empresarial, governança, organizações que aprendem, pacto socioterritorial etc. O foco da discussão passa pela possibilidade de ação das próprias comunidades. Becker (2003) relaciona, de modo enfático e otimista, o desenvolvimento regional ao papel dos atores endógenos:

Quer queiramos ou não, estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento regional estão, normalmente, associadas, nos tempos recentes, a vigorosas estratégias de (re) estruturantes de desenvolvimento regional (vontades coletivas regionais), executadas pelas organizações e instituições das comunidades regionais, ou seja, estratégias formuladas e executadas por sujeitos coletivos regionais.

Em função disso, devemos entender o desenvolvimento regional como um processo de transformações econômicas, sociais e políticas, cuja dinâmica é originada de dentro para fora e por iniciativa própria desses sujeitos (inovadores tecnológicos e criadores ideológicos) coletivos regionais, manifesta nas mudanças estruturais ou qualitativas que um processo de desenvolvimento regional a partir de alterações endógenas. (BECKER, 2003, p. 61-62).

Entretanto, existem críticas em relação a essa visão, especialmente pelo escamoteamento dos conflitos. A receita parece simples: sujeitos inovadores territorializados + organização institucional em determinada escala = desenvolvimento regional. Limonad (2004) alerta sobre a dimensão do conflito entre os atores, perspectiva necessária para a compreensão crítica do desenvolvimento regional:

Uma conjunción/articulación de fuerzas entre los diferentes actores sociales em disputa em el território, nos parece ser el elemento necesario para que se pueda pensar el desarrollo regional, caso contrario e se transforma em uma soma de proposiciones política ya practicas vacias de sentido para el complejo conjunto de actores sociales ahí presentes ya articulados em distintas escalas geográficas de poder (LIMONAD, 2004, p.4).

A perspectiva da disputa, do conflito, não pode ser relegada ao segundo plano, uma vez que as estratégias de desenvolvimento traduzem os interesses de classes, de grupos territorializados. A saída, portanto, deve ser devidamente contextualizada, sob o risco de se cair em armadilhas bem comuns, como aquela derivada de Putnam (2000) na análise das regiões italianas. Para esse autor, as mudanças institucionais, incluindo as reformas administrativas e o civismo determinaram o desenvolvimento de algumas regiões italianas, especialmente o nordeste.

A contextualização temporal dos conceitos de planejamento e desenvolvimento, mesmo que breve, ilustra as relações teóricas e seus correspondentes empíricos. O marco temporal parece apontar para os dois primeiros quartéis do século XX. Do ponto de vista econômico, não se pode perder de vista o papel do keynesianismo. Do ponto de vista político, as guerras mundiais e o surgimento de instituições como a Organização das Nações Unidas também foram importantes. Esses dois pontos, somados à necessidade de lidar com uma intensa desigualdade regional, seja internacional ou intra-nacional, indicam as relações entre as matrizes políticas e suas aplicações nas políticas governamentais. Para ampliar essa discussão, optamos por avaliar como essas relações ocorrem no território goiano, a partir da análise de alguns planos de governo.

A intervenção governamental e a ação regional no território goiano

Em Goiás, a preocupação com a intervenção estatal ordenada por um plano com objetivos e metas data do início da década de 1960, no Governo Mauro Borges Teixeira.⁹ De lá para cá, a problemática regional compareceu na agenda governamental dotada de certa negatividade. Para ilustrar esse argumento, verificaremos como a problemática regional foi tratada nos planos dos governos Mauro Borges Teixeira (1961-1964), Irapuan Costa Júnior (1975-1979) e Marconi Perillo (2000-2003). Não se trata de uma avaliação da política governamental, nem mesmo da eficácia regional dos planos de governo, mas de reconhecer, nos referidos planos, como a problemática foi compreendida em diferentes períodos.

O **Governo Mauro Borges Teixeira**, através do Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás (Teixeira, 1961), publicado em dois volumes, é conhecido pela reforma administrativa que estabeleceu os marcos da intervenção territorial, o que demandou a criação de uma inédita estrutura técnico-burocrática. A criação dos inúmeros órgãos e secretarias respondeu à necessidade de modernização do estado, desde a comunicação com a criação do CERNE (Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado, lei 4.034, 06/06/1962), passando pela assistência ao funcionalismo público por meio do IPASGO (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Goiás), até o setor financeiro com a criação da CAIXEGO (Caixa Econômica do Estado de Goiás) e do BD (Banco de Desenvolvimento). O PDE também respondeu às demandas da agropecuária, daí o destaque para a criação de empresas e institutos com objetivo de estimular a capitalização da agricultura, tais como o IDAGO (Instituto de Desenvolvimento Agrícola de Goiás), a CAESGO (Companhia Agrícola do Estado de Goiás), a CASEGO (Companhia de Armazéns e Silos do Estado), a CIAGO (Companhia de Abastecimento do Estado), programas de colonização, cujo marco foi o combinado Agro-Urbano de Arraias, além de fomentar a infra-estrutura de circulação, já que o transporte foi, reconhecidamente, um dos gargalos da economia goiana durante parte significativa do século XX.¹⁰

A centralidade dos aspectos administrativos, já que a principal tarefa era criar uma estrutura racional que respondesse aos objetivos do crescimento econômico sustentado pelo sistema de arrecadação, não impediu o reconhecimento da problemática regional. A regionalização do território fundamentou-se na diferenciação econômica, o que resultou no reagrupamento das zonas fisiográficas e conseqüente criação das regiões Norte, Planalto, Mato Grosso de Goiás, Goiânia, Estrada de Ferro e Sudoeste. A partir dessa regionalização, o estudo conduzido por técnicos da FGV (Fundação Getúlio Vargas) diagnosticou um crescimento desequilibrado do território goiano, especialmente no que se refere ao produto interno e a renda interna, conforme ilustrado no quadro abaixo.

Quadro 1: GOIÁS – PRODUTO INTERNO - 1958

GOIÁS – PRODUTO INTERNO - 1958							
Setores	Norte	Planalto	Mato Grosso	Goiânia	Estrada de Ferro	Sudoeste	Total
Primário	12,0%	10,9%	21,0%	30,7%	13,7%	11,7%	100,0%
Secundário	3,9%	21,9%	7,2%	39,9%	20,0%	7,1%	100,0%
Terciário	7,7%	16,0%	9,4%	48,4%	11,1%	7,4%	100,0%

Fonte: TEIXEIRA (1961).

Como se observa, a região de Goiânia concentrava 30,47% do setor primário, 39,9% do setor secundário e 48,4% do setor terciário, em 1958. O reconhecimento dessa desigualdade, que extrapola a composição da renda, fez par com a consolidação de Goiânia e a emergência de Brasília, sendo a primeira compreendida como pólo irradiador de desenvolvimento, juntamente com a região do Mato Grosso de Goiás. Essa visão, própria da época, traduz a influência de estudos da economia francesa, especialmente de François Perroux. Como indica o PDE:

A transferência da Capital Federal para o planalto goiano, se, por um lado, abriu novas perspectivas à economia goiana, de outro, determina aspectos negativos de conseqüências imprevisíveis. A Capital Federal é o centro de gravidade, o propulsor do progresso do país. É evidente que, transferido para uma região desconhecida e atrasada, o Distrito Federal exercerá profunda atração sobre as atividades econômicas, a menos que medidas racionais e imediatas sejam tomadas, visando o aproveitamento das riquezas potenciais dessa região. (TEIXEIRA, 1961, p.14)

Mas a constatação da desigualdade regional não implicou na busca de uma estratégia de melhor distribuição dos recursos no território. A região de Goiânia e do Mato Grosso de Goiás passava por um processo de ebulição territorial, ilustrado pela intensa fragmentação municipal. Dos 41 municípios da Zona Fisiográfica do Mato Grosso de Goiás, em 1960, 34 foram criados entre 1948 e 1958 (IBGE). Os investimentos do governo (Federal e Estadual), especialmente com os programas de colonização e infraestrutura, privilegiaram essa região. Vejamos o que consta no PDE sobre isso:

Aceitando-se a idéia de crescimento desequilibrado e dos pontos de difusão do crescimento econômico, as tabelas indicativas da distribuição percentual do produto bruto de Goiás, segundo setores de origem e por regiões, parecem indicar a conveniência da concentração dos investimentos públicos em capital social na zona de Goiânia, a fim de solidificar sua infra-estrutura e os investimentos agrícolas na região de “Mato Grosso” de Goiás, cuja emergência, como pólo de crescimento, leva a crer que se trate de uma zona pioneira para onde, caracteristicamente, se desloca a fronteira de investimento, através da utilização de novos termos de cultura e pastagem. (TEIXEIRA, 1961, p. 126-127).

Na perspectiva de se tornar uma fronteira de investimentos, na leitura do PDE (1961), foi empreendido um esforço para racionalizar a presença do Estado no território. Mas esse esforço, como se nota na avaliação do PDE, levou ao fortalecimento das desigualdades, uma vez que o Centro-Sul continuou sendo privilegiado. É preciso compreender que propor as modificações estruturais em um Estado preparando-se para a modernização agrícola não era tarefa fácil e que, dificilmente, a estratégia espacial de estimular os pólos não reforçaria a concentração no Centro-Sul. Ademais, é preciso lembrar que se tratava de dar respostas a um território cuja marca fundamental era a continentalidade, por isso, não era fácil conter a desigualdade moldada desde o período colonial.

Pouco mais de uma década depois do lançamento do Plano de Desenvolvimento Econômico (1961-1964), o **Governo de Irapuan Costa Júnior** lançou seu plano de atuação, tendo como referência o documento Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação do Governo Irapuan Costa Júnior (1975-1979). Esse processo ocorreu durante a década de 1970. Do ponto de vista demográfico, a década de 1970 marcou uma transição, uma vez que o censo demográfico de 1980 já indica que dos 5.114.489 habitantes, 2.401.098 passam a residir nas cidades. Do ponto de vista político, ainda vigorava o regime autoritário e um alinhamento às demandas nacionais, já que próprio Mauro Borges Teixeira, em função do não alinhamento às diretrizes do Governo Federal, foi afastado do governo. Do ponto de vista econômico, a agricultura passava por intenso processo de modernização para atender às demandas nacionais por exportação. Os esforços do Governo Federal, com a criação de Programas como o POLOCENTRO e a Geoeconômica de Brasília, privilegiam o Centro-Oeste e, em especial, Goiás. Vejamos como essa questão aparece no Plano de Governo:

Relevante é destacar que, na formulação destas diretrizes, levou-se em conta o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, particularmente no que diz respeito ao Centro-Oeste e ao Estado. De igual forma, considerou-se o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste, da SUDECO, notadamente quanto a sua estratégia espacial e às partes de interesse direto para o Estado. Considerou-se, ainda, o POLAMAZONIA, o POLOCENTRO e outras programações setoriais do Governo Federal. (COSTA JÚNIOR, 1976, P.14).¹¹

Para construir o diagnóstico, que traduz a visão espacial do plano de governo, o Estado foi regionalizado em 7 regiões: Norte, Noroeste, Nordeste, Leste, Centro-Oeste, Sudoeste e Sul. Os desníveis

são identificados tanto entre as regiões quanto na escala intra-regional, o que é natural, dada a dimensão dessas regiões. A região Leste, por exemplo, abrangia desde o paralelo 12° até o Sudeste do Estado, na divisa com Minas Gerais. Interessante que Goiânia aparecia na região Sul. O peso dessa região, especialmente na arrecadação de ICM (Imposto Circulação de Mercadorias), deve-se à presença da capital. Em relação ao Leste, o entorno de Brasília já se anunciava como problema, dado o crescimento demográfico estimulado pela migração. É bom lembrar que, na década de 1970, Goiânia já possuía 151.013 habitantes e Brasília 538.351, estando as duas capitais em franco processo de crescimento demográfico, juntamente com seus entornos. O reconhecimento da importância das questões urbanas resultou na criação do INDUR (Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional), de onde saíram excelentes pesquisas e diagnósticos sobre essa problemática.¹²

Quadro 2: Participação das regiões na população e arrecadação de ICM

GOIÁS - Participação das Regiões na população e arrecadação de ICM			
Regiões	População –1960	População – 1970	Arrecadação ICM – 1973
Norte	6,1%	7,1%	2,4%
Noroeste	7,9%	9,3%	5,5%
Nordeste	6,2%	5,2%	0,6%
Leste	37,7%	37,7%	24,7%
Sudoeste	9,9%	32,6%	15,3%
Sul	17,4%	9,8%	39,2%
Centro-Oeste	14,8%	21,8%	12,3%
Total	100%	100,0%	100,0%

Fonte: COSTA JÚNIOR (1976)

A estratégia regional apareceu bem explicitada nos princípios que nortearam a ação governamental, como se nota a seguir:

A regionalização da política econômica como meio de induzir o desenvolvimento do Estado, através de uma estratégia de organização espacial baseada num conjunto de ações inseparáveis e interdependentes, visando fortalecer o sistema urbano e reforçar a interdependência entre os centros, e da cada um deles, com respectiva área de influência. (COSTA JÚNIOR, 1976, p. 13).

Ênfase também foi dada à industrialização, especialmente com a criação da Companhia de Distritos Industriais de Goiás – Goiás Industrial, lei 7.776, de 20/11/1973 e, posteriormente, do Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA), em 1976. A perspectiva de ação reforça o diagnóstico de concentração das atividades econômicas na área de influência da BR-060, entre Goiânia, Anápolis e Brasília.

Na política regional, como componente da política econômica e social, buscaram-se definir pólos de desenvolvimento, tendo, entre outras finalidades, a desconcentração de serviços públicos, especialmente educação e saúde, reconhecidamente concentrados nas cidades do Centro-Sul. A estratégia espacial é assim definida:

A Estratégia Espacial é definida pelo esforço do Governo estadual em diminuir o desequilíbrio existente entre as várias regiões em que foi dividido o Estado. Compreenderá basicamente a aplicação de recursos para a organização do espaço físico e econômico, do sistema social e a melhoria, ampliação e implantação de equipamentos sociais básicos. Isso se fará inicial e preferencialmente nas áreas-programa de cada região e, com muito maior ênfase, no Pólo Prioritário de Desenvolvimento de cada área, que é o espaço compreendido pela interligação das três principais cidades de cada região. (COSTA JÚNIOR, 1976, p. 130).

No quadro de intervenção, as cidades de Goiás, Rio Verde, Goiânia, Porangatu, Gurupi, Araguaína, aparecem na *primeira ordem de prioridade*. Interessante que, no Entorno de Brasília, situado na região Leste, não foram identificadas cidades como alvo de prioridades, exceção para Anápolis. Essa escala gradativa de prioridades sinalizou para a canalização de recursos governamentais para reforçar o caráter polarizador e irradiador dessas cidades. A regionalização, dessa forma, foi subvertida pela polarização. O papel do planejamento passa a ser o de estimular o crescimento dessas cidades, como se ao Estado coubesse seguir o curso “natural” da economia.

A partir do final da década 1990, respondendo às exigências constitucionais, o **Governo Marconi Perillo** elaborou o PPA (Plano Plurianual-2000-2003), denominado Plano Estratégico Goiás Século XXI (Goiás, 1999).¹³ Esse plano reproduziu o propósito de corrigir as *distorções e os desequilíbrios regionais de crescimento*. No PPA constam 5 estratégias que revelam, em linhas gerais, o quadro de intenções do governo diante da intervenção territorial: 1 – *Goiás competitivo e pólo econômico regional*; 2 – *Goiás cidadania com melhoria da qualidade de vida*; 3 – *Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado*; 4) *Governo moderno e empreendedor*; 5) *Alianças e parcerias em prol de Goiás*. Para cada estratégia, existe um objetivo e um quadro de programas, no total de 125.

A estratégia 3 apresenta como objetivo: “*Corrigir as distorções e os desequilíbrios regionais de crescimento, propiciando um desenvolvimento espacial e ambiental integrado e sustentado*” e a estratégia 1 tem por objetivo: “*Desenvolver e fomentar a competitividade de Goiás no contexto da economia globalizada, enfrentando os desafios para produzir em padrões de eficiência em nível mundial, consolidando o Estado como pólo econômico regional*”. A primeira estratégia teve um foco regional a partir da escala nacional, com base no crescimento econômico. A segunda, ao admitir os desequilíbrios regionais, previu a implantação de projetos em quatro regiões do Estado.

Quadro 3: Plano Plurianual - Regiões de Planejamento: população/densidade demográfica/ICM/área KM².

PPA (Plano Plurianual) – Regiões de Planejamento						
Regiões	POPULAÇÃO – 2000			Densidade demográfica -2002	ICMS 2002	Área – Km2
	Total	Urbana	Rural			
Norte	6,1%	5,24%	11,61%	5,01%	2,10%	17,51%
Nordeste	2,96%	2,07%	9,38%	3,89%	0,45%	11,39%
Entorno do DF	16,29%	15,60%	14,78%	23,27%	11,21%	11,21%
RMG	32,77%	36,68%	4,39%	432,09%	68,27%	1,17%
Total das regiões	58,12%	60,49%	40,16%	--	73,08%	41,28%
Restante do Estado	41,8%	39,51%	59,84%	15,32%	26,92%	58,72%

Fonte: Goiás (2003).

Como se nota no quadro 3, mais de 40% do Estado não foi objeto dessa regionalização. Por que isso ocorreu? A hipótese provável é que, especialmente o Sul e o Sudoeste, estão inseridos na estratégia 1, uma vez que essas regiões são o pilares da modernização agrícola e da exportação de *commodities*, o que se encaixa com o objetivo de tornar-se um pólo regional econômico no Brasil. A competitividade de Goiás ocorre a partir dessas regiões, especialmente com o complexo soja.

A estratégia do desenvolvimento equilibrado espacialmente perdeu-se no âmbito da estratégia econômica de intervenção, uma vez que o principal programa de fomento industrial, o PRODUZIR, que oferece incentivos fiscais, concentrou os financiamentos nos municípios do Centro-Sul goiano, reforçando o padrão concentrador. Rio Verde e Anápolis, em 2003, receberam mais de 46% dos investimentos e, por consequência, a maior parte das empresas. (ARRAIS, 2007) Nesse mesmo ano, não consta registro de nenhuma concessão para municípios do Norte, Noroeste e Nordeste. Se esse programa de incentivo

tinha como objetivo incentivar a desconcentração industrial, como expresso na lei de criação, isso não ocorreu. Ademais, é preciso que seja feita, com urgência, uma avaliação dos impactos econômicos e sociais desse modelo de intervenção que substituiu, em muitos casos, a política regional.

A análise preliminar da estratégia espacial do PPA (2000-2003) aponta para duas questões:

a) para uma concepção de intervenção regional com forte apelo competitivo, especialmente quando se trata das regiões Sudoeste Goiano (eldorado do agronegócio) e Centro-Goiano (região dos pólos tecnológicos e da concentração de serviços). As regiões de maior peso nas exportações, em 2005, foram as Sul, Sudoeste e a Região Metropolitana, com mais de 50% das exportações. Do ponto de vista do PIB, essas regiões representavam, em 2005, mais de 60% do Estado. Essa fato justifica o porquê de essas regiões, nas estratégias do PPA, serem os focos de competitividade.

b) para uma concepção de intervenção nas regiões Norte e Nordeste com base na caracterização do seu subdesenvolvimento. O papel do Estado, do ponto de vista da intervenção regional, com base no diagnóstico naturalizante, é canalizar os programas sociais e de transferência de renda e infra-estrutura básica. Assim, pretende corrigir os desequilíbrios regionais. Nessas regiões, que representam 28,9% da área do Estado, é onde encontramos a maior concentração de renda média familiar resultante de transferências governamentais.

Interessante o anacronismo entre as estratégias com maior potencial de impacto regional. O substantivo desenvolvimento não aparece na estratégia 1. O Goiás competitivo da estratégia 1 (Goiás competitivo e pólos econômico regional) difere do Goiás da estratégia 2 (Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado). É possível que o governo tenha compreendido que o projeto de competitividade não casa com um projeto de desenvolvimento, daí não utilizar esse substantivo na estratégia 1. Também é possível que essas incongruências resultem de uma tradição legalista que implica em apenas atender aos pressupostos legais, sem uma apurada reflexão sobre o significado teórico-prático da proposta.

Uma síntese necessária

Um dos objetivos do artigo foi levantar as relações entre desenvolvimento e planejamento regional, tendo como horizonte de discussão o território goiano. Os pontos que reforçam essas relações, levando em consideração a avaliação preliminar desses planos e os conceitos de planejamento e desenvolvimento são os seguintes:

- Fortes vínculos com as concepções de desenvolvimento que marcaram a história política nacional. O Nacional Desenvolvimentismo, característico do governo de Mauro Borges na década de 1960; o alinhamento às diretrizes do II PND, no governo Irapuan Costa Júnior, na década de 1970 e, por último, o projeto de competitividade do governo Marconi Perillo, na década de 1990, em pleno ambiente de internacionalização da economia e da reforma administrativa, projeto no qual o discurso empreendedor aparece com frequência na política estatal.¹⁴

- Uma matriz vertical de planejamento. No caso dos governos Mauro Borges e Irapuan Costa Júnior, a necessidade de se dotar o território de infra-estrutura e, ao mesmo tempo, modernizar a administração, implicou em pouca abertura para as questões do envolvimento de outros atores. Já na década de 1990, podemos perceber uma tentativa de reconhecer, no bojo da globalização, processos de desenvolvimento com marca local, a exemplo dos APL (Arranjos Produtivos Locais) e dos Fóruns Regionais (ARRAIS, 2007b).

- O desenvolvimento aparece, nos três planos, como metas do planejamento. Se admitirmos que as metas sejam a materialidade discursiva de determinados projetos políticos, então, elas contêm não somente a visão técnica, mas também a visão dos grupos hegemônicos sobre o que é o significado do

desenvolvimento. Assim, as metas de desenvolvimento apoiadas no crescimento econômico, por exemplo, levaram às ações de planejamento regional que buscaram efetivar esse dado modelo.

Também é preciso lembrar que a dimensão da problemática regional, a partir de 1988, com o surgimento do Tocantins, implicou numa redução da área total do território, exigindo, de igual forma, uma nova regionalização. Os governos anteriores à 1988 lidavam com um Estado de dimensões continentais e de frágil integração regional, diferentemente de hoje. Entretanto, após a abertura econômica, com a internacionalização da economia, o Estado necessitou lidar com atores com peso político e econômico muito diferente daqueles de outrora. Por outro lado, em favor do planejamento atual, existe a facilidade de coletar, produzir e georeferenciar informações (econômicas, demográficas e ambientais) das mais variadas possíveis, o que permite um diagnóstico mais preciso da realidade regional.

Um ponto fundamental refere-se à regionalização. Se compreendermos essas regionalizações como um processo pelo qual o Estado estabeleceu recortes para aplicar um conjunto de ações nas regiões e, a partir daí, imprimir sua idéia de desenvolvimento, então esse conceito parece fundamental. Dificilmente encontraremos um projeto, um plano de desenvolvimento regional em que não apareça uma regionalização. Isso nos leva a indagar sobre o porquê da regionalização ter sido desse modo e não daquele modo. Por exemplo, a regionalização do Governo Mauro Borges diferiu bastante da regionalização do Governo Irapuan Costa Júnior, seja na dimensão das regiões ou mesmo no aspecto teórico. Em todos os planos, podemos reconhecer certo alinhamento às regionalizações do IBGE, propondo algumas adaptações e mudanças. Ocorre que as regionalizações do IBGE nasceram com outro propósito, também convivendo com tendências diferentes da geografia.

Portanto, o conceito de regionalização, seja como “fato” ou “ferramenta”, para lembrar Ribeiro (2005), torna-se fundamental para que possamos demarcar as estratégias de planejamento regional. Por trás de cada estratégia, existem atores com peso político-econômico diferente. É preciso ter clareza de que a compreensão sobre o passado, o presente e futuro de uma região é a compreensão dos atores sociais com algum tipo de vínculo com a região. Atores sociais com peso diferencial na arena regional. Dito de outra forma, os projetos de desenvolvimento hegemônicos são conduzidos por atores hegemônicos e, de igual forma, os projetos de desenvolvimento alternativos só podem ser construídos com a participação dos atores não hegemônicos. Mas o debate está apenas começando.

Notas

(1) Escobar (1992) coloca acertadamente que o planejamento esteve ligado ao progresso da modernidade ocidental. Segundo este autor: “Em suma, o período entre 1800 e 1950 foi testemunha da introdução progressiva dessas formas de administração e de controle da sociedade, do espaço urbano e da economia, que teriam como resultado, no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, essa construção gigantesca que é o planejamento.... Em resumo, o planejamento redefine a vida social e econômica segundo critérios da racionalidade, eficiência e moralidade que são consoantes com a história e as necessidades do capitalismo e da sociedade industrial, mas não do terceiro mundo”.

(2) Entre 1930 e 1945 o governo Vargas criou diversos conselhos, institutos, companhias etc., que traduziam a ambição centralista do Estado e seu progressivo peso na intervenção econômica. Um dos focos centrais, como destaca Ianni (1986), foi a intervenção na atividade econômica. Entre os órgãos criados nesse período, o autor cita: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), Conselho Federal do Comércio Exterior, Código de Águas, Código de Minas (1930), IBGE (1938), Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (1942) etc.

(3) Uma análise pormenorizada do Plano de Metas pode ser encontrada em Lafer (2002).

(4) “Uma abordagem centrada no exame da divisão regional do trabalho e nas suas mutações, sob o controle hegemônico da produção capitalista no Brasil, pode, ao contrário, propiciar o entendimento da natureza do conflito que levou à criação da SUDENE, pelo exame do desenvolvimento desigual inter-regional, da desigualdade de caráter e de ritmos dos conflitos sociais nas diversas regiões que polarizavam e expressavam as contradições da expansão capitalista no Brasil, pelo exame dos diferenciais de acumulação global em todo o país, e finalmente pela investigação do que é uma região num contexto nacional hegemonicamente controlado pelos setores mais avançados da produção capitalista. Ela indica, no final, uma redefinição do próprio conceito de região num sistema de base produtiva capitalista e talvez até uma completa desaparecimento dessas ‘regiões’”. (OLIVEIRA, 1977 p.25-26) Uma leitura crítica dessa perspectiva de análise pode ser encontrada em Martins (1990).

(5) Artigo 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. In.: Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Artigo 3º - São objetivos fundamentais do Estado de Goiás: III – promover o desenvolvimento econômico e social, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades regionais e as diferenças de renda. In.: Constituição do Estado de Goiás. 1991.

(6) Alguns estudos da SEPLAN-GO (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento de Goiás) utilizam o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) como parâmetro para comparar o grau de desenvolvimento e, assim, determinar as ações prioritárias para as diferentes regiões goianas.

(7) A mensuração do grau de desenvolvimento de um país a partir de um equivalente monetário, seja bruto ou relativo, é sempre um risco, pois esse resultado indica não a causa do subdesenvolvimento, mas o efeito. Na geografia, Lacoste (1970) foi pioneiro na popularização dessa discussão. Muito embora também tenha considerado a baixa renda nacional média como uma característica do subdesenvolvimento nas décadas de 1960, esse autor destacou, entre outras características, a carência alimentar, a deficiência na agricultura, o fraco consumo de energia mecânica, o fraco desenvolvimento das classes médias, a frágil integração nacional etc.

(8) Atualmente, os objetivos e metas de desenvolvimento do milênio, da ONU, cobrem uma ampla variedade de temas e problemas a serem superados pelo esforço conjunto das nações. Dentre estes podemos destacar: igualdade entre os sexos, redução da mortalidade infantil, combate ao HIV e outras doenças, erradicação da fome e pobreza etc. In.: <http://www.pnud.org.br/pnud/>.

(9) A edificação de Goiânia, na década de 1930, é conhecida pelo aspecto pioneiro do planejamento urbano. Entretanto, para este artigo, estamos tratando do planejamento governamental, ou seja, o estabelecimento, a partir de um estudo com determinada matriz teórica, de objetivos e metas de mudança na forma de o Estado se relacionar com o território.

(10) “Os Combinados Agroubanos, ao conservarem a unidade geoeconômica pela adoção de um modelo cooperativista Integral, proporcionam a programação e integração dos fatores econômicos, técnicos e sociais, até mesmo canalizando os serviços de assistência no nível da comunidade.... Combinam-se os propósitos de melhoramento das condições de produtividade e de bem-estar social com a participação das comunidades em seu próprio desenvolvimento. Há uma integração vertical, em que os Combinados controlam, desde a exploração agrícola, às responsabilidades de processamento, industrialização e comercialização, evitando o paternalismo e o burocrativismo” (TEIXEIRA, 2006, p. 64-65).

(11) O II PND indica claramente o papel reservado ao Centro-Oeste no projeto de potência emergente. Como consta na estratégia da agropecuária: “Significa, por outro lado, efetivar a vocação do Brasil como supridor de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados. ... A ocupação de novas áreas deverá continuar, como processo importante de expansão da agropecuária, dada a existência de terras relativamente férteis para deslocamento da fronteira agrícola, tendo em vista que o gigantesco sistema viário construído já colocou à disposição do setor imensas áreas no Centro-Oeste e na Amazônia”. (BRASIL, 1974, P. 33)

(12) O INDUR foi extinto pelo decreto n. 3.359, de 14/07/1990, no governo Henrique Santillo. Algumas das suas atribuições foram passadas para a Empresa Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Social –EMCIDEC. Por sua vez, a EMCIDEC foi transformada, em 1999, na PRODAGO (Empresa Estadual de Processamento de Dados de Goiás), limitando suas atribuições a esse fim.

(13) “Artigo 110 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. 1º A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de direção continuada”. Constituição do Estado de Goiás (GOIÁS, 2000)

(14) Íris Resende governou o Estado entre 1983 e 1987 e 1991 e 1994. Já Maguito Vilela, entre 1991 e 1994. Os mutirões e os programas de assistencialismo, com a entrega de pão, leite e cesta básica marcaram esses governos. Já no Governo Marconi Perillo, a cesta básica foi substituída pelo Cartão Cidadão. A transferência de ativos importantes, como Cachoeira Dourada, que ocorreu no Governo Maguito Vilela, também indica um alinhamento aos objetivos políticos de reduzir a presença do Estado, com os programas de privatização.

Agradecimentos:

Este artigo contém resultados preliminares da pesquisa “Avaliação dos impactos territoriais dos programas estaduais de intervenção regional para o Nordeste Goiano, Norte Goiano e Entorno do Distrito Federal, entre 1998 e 2006, financiada pelo Edital Universal MCT/CNPq 15/2007.

Bibliografia

- ARRAIS, Tadeu Alencar. **A região como arena política** – um estudo sobre a produção da região centro-goiano. Ensaio Temáticos Regionais. Goiânia: EV Editora, 2007. 258p.
- _____. O território goiano: uma abordagem quase contemporânea do desenvolvimento regional. In.: **Anais do XI ENA – Encontro Nacional da ANPUR**. Belém: ANPUR, 2007b.

- BECKER, F. D. & WITTNANN, M. (Orgs.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2003. 395p.
- BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: 1974. 120p.
- _____. **Constituição da República do Brasil**. Brasil: Brasília, 1988.
- BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso** – o fim da era dos economistas e a construção do futuro. 3ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1990. 186p.
- COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 3ª edição. São Paulo: Contexto, 1991. 83p.
- COSTA JÚNIOR, Irapuan. **Diretrizes gerais e setoriais da ação do governo Irapuan Costa Júnior**. Goiania: Oriente, 1976. 180p.
- ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In.WOLGANG, Sachs (Org.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. São Paulo:Vozes, 1992. p. 64 a 72.
- ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In.WOLGANG, Sachs (Org.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. São Paulo:Vozes, 1992.
- GOIÁS. **Constituição do Estado de Goiás**. Goiás. 1999. p.164.
- _____. **Plano Plurianual** – 2000-2003. Goiás. Goiânia, SEPLAN, 2000.
- _____. **Anuário estatístico do Estado de Goiás**. Goiânia: SEPLAN, 2003. 512p.
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. 317p.
- IBGE. **Censos demográficos** -1940, 1950, 1960, 1970, 1980 e 1991. Rio de Janeiro.
- LACOSTE, Yves. **Os países subdesenvolvidos**. 6ª edição. São Paulo: Difel, 1970. 130p.
- LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)** – processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 156p.
- LIMONAD, Ester. Desarrollo local, la cuestión regional, las nuevas tecnologías, algunos puntos para reflexión. **V Colóquio Sobre Transformaciones Territoriales**. Nuevas Visiones Em El Incio Del Siglo XXI. Argentina: Universidad de la Plata, 2004.
- MARTINS, Paulo Henrique N. O Nordeste e a questão regional: os equívocos do debate. In.: **República em Migalhas**. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 125 a 36.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. 2ª Ed., São Paulo: Annablume, 2005. p.154.
- OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**. 2ª ed., R.J.: Paz e Terra, 1977. 137p.
- _____. **Crítica à razão dualista** – o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003. 149p.
- PUTNAM, R. **Comunidade e democracia** – a experiência da Itália moderna. 3ª ed., Rio de Janeiro: FGV, 2002. 257p.
- RIBEIRO, Ana Clara. Regionalização: fato e ferramenta. In.: LIMONAD, Ester, HAESBAERT, R. & MOREIRA, R. (Org.). **Brasil século XXI** – por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 194 a 212.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000. p. 409.
- SIEDENBERG, Dieter Rugar (org.). **Dicionário. Desenvolvimento regional**. Santa Cruz: EDUNISC, 2006. p. 167.
- TEIXEIRA, M. B. **Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás** – 1961-1965. V. 1 e 2. Goiânia: Secretaria de Governo, 1961. p. 213.
- _____. **O golpe em Goiás** – história de uma grande traição. Goiânia: UCG, Vieira, 2006. p. 333.

Trabalho enviado em janeiro de 2008

Trabalho aceito em março de 2008