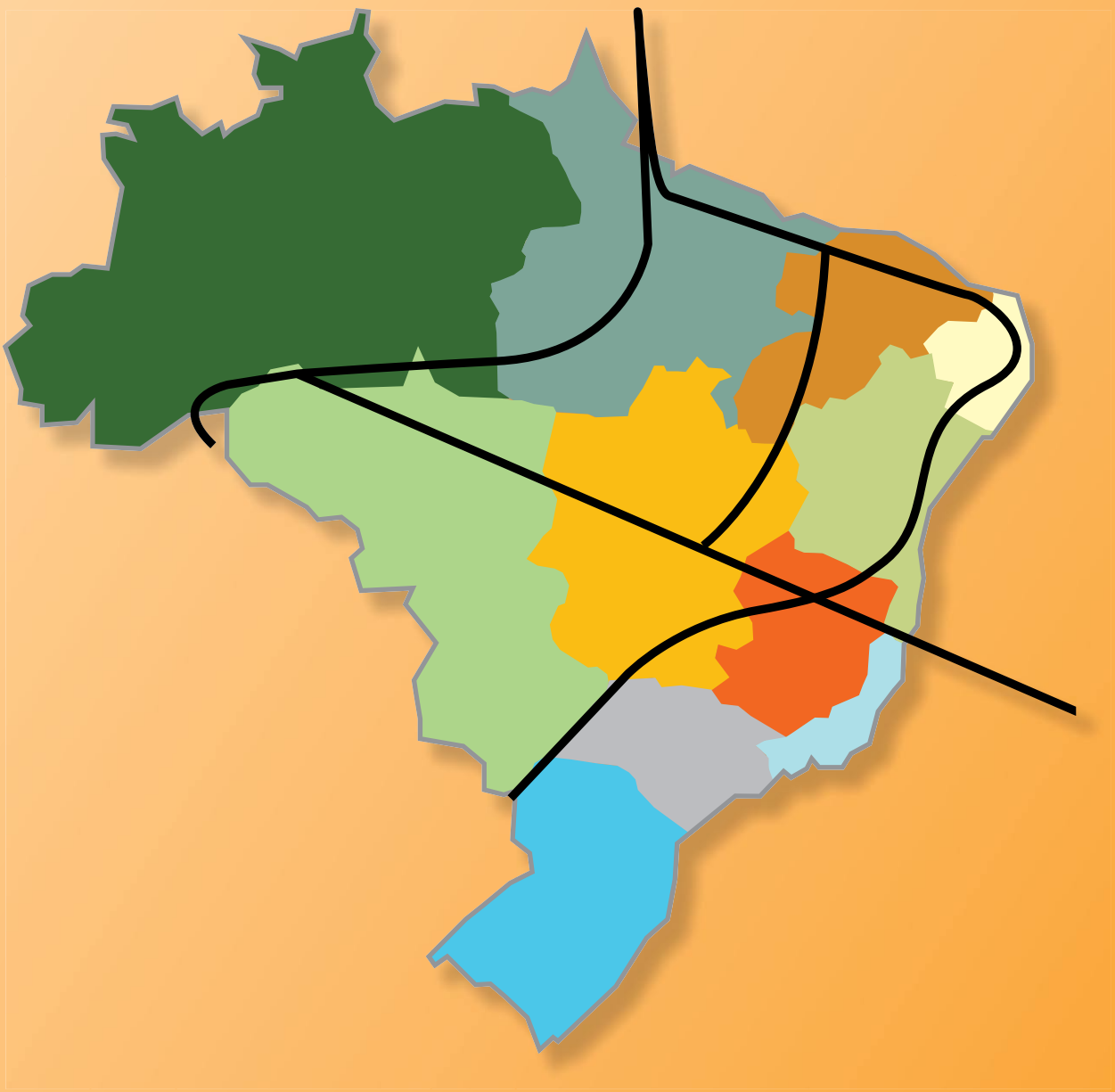
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS



Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento

Visão Estratégica Nacional

II

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO

VOLUME II - VISÃO ESTRATÉGICA NACIONAL

Brasília
2008

Copyright ©2008 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial
Tiragem desta edição: 1000 exemplares
Impresso no Brasil
1ª edição – 2008

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS
Esplanada dos Ministérios, bloco K, 3º andar
Telefone: 55 (61) 3429-4343
Fax: 55 (61) 3226-8122
70040-906 Brasília-DF

Esta publicação é uma realização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) em parceria com Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços nº27/2006, em 01/09/2006; Processo nº03300.000415/2006-91, publicado no D.O.U. de 04/09/2006, seção 3, página 96; no D.O.U. de 19/9/2006, seção 3, página 85; e no D.O.U. de 27/7/2007 (Termo Aditivo).

Catalogação: DIBIB/CODIN/SPOA/MP

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI.
Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume II - Visão Estratégica Nacional / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

185 p.

1. Política econômica. 2. Planejamento territorial. I. Título

CDU: 338.2

Equipe Técnica responsável pela elaboração deste volume:

Rosana Barros Boani Pauluci – Coordenadora de Módulo
Antonio Carlos Filgueira Galvão
Bertha Koiffmann Becker – Consultora
Constantino Cronemberger Mendes
Gilda Massari Coelho – Consultora
Márcio de Miranda Santos
Thiago Marques Ferreira

Visão Estratégica Nacional

II

SUMÁRIO

PREFÁCIO 9
APRESENTAÇÃO 13
LISTA DE SIGLAS 17
1. INTRODUÇÃO 19
2. METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DA VISÃO ESTRATÉGICA NACIONAL 21
2.1 Modelo Teórico de Foresight do CGEE 21
2.2 Desenvolvimento Metodológico de Elaboração da Visão Estratégica Nacional 24
2.3 Principais Conceitos Adotados 27
3. VALORES E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 31
4. BASES DA ESTRATÉGIA TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO 37
4.1 Fundamentos Gerais 37
4.2 Referências Territoriais 48
5. REFERENCIAIS DE FUTURO PARA A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS NACIONAIS 83
5.1 Imperativos Globais e Linha do Tempo 83
5.2 Fatos Portadores de Futuro 95
5.3 Escolhas Estratégicas e Determinantes Nacionais 97
6. VISÃO ESTRATÉGICA NACIONAL E A CONCEPÇÃO DO PAÍS QUE QUEREMOS 103
6.1 Construção do Brasil Policêntrico 112
6.2 Vetores de Desenvolvimento Territorial 116
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 145
8. ANEXO I – PARTICIPANTES DE DISCUSSÕES 157
9. ANEXO II – VETORES DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL X FATOS PORTADORES DE FUTURO 161
10. ANEXO III – LINHA DO TEMPO POR HORIZONTE TEMPORAL 171
11. ANEXO IV – RELAÇÃO DE DIRETRIZES ESTADUAIS – COMPILAÇÃO 175

PREFÁCIO

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, apresenta o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, desenvolvido em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE que servirá para subsidiar a inserção da dimensão territorial no planejamento governamental.

O estudo ora apresentado insere-se no esforço do Governo Federal de instrumentalizar o debate acerca da necessidade de se olhar o território como base do desenho das políticas públicas de médio prazo que dialogue com a visão de longo prazo.

O estudo aborda o território de forma não-convencional com uma metodologia de planejamento governamental que incorpora a dimensão territorial como orientador da ação pública programática.

O combate às desigualdades, regionais e sociais, deve estar no foco das políticas públicas. Assim, parte importante da estratégia de planejamento territorial implica a promoção do desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país.

A Constituição Federal de 1988, que definiu o Plano Plurianual, organizou de forma regionalizada a ação pública pela primeira vez.

Os instrumentos de ação pública devem considerar a necessidade da regionalização dos gastos desde a formulação da política pública, a partir das necessidades identificadas pelos cidadãos, até a avaliação dos impactos dessas políticas.

Nos anos 70 e 80, o Brasil perdeu sua capacidade de planejamento com a crise da dívida e a hiperinflação. Na década de 90, o país alcançou a estabilidade da moeda com o Plano Real, mas foram necessárias fortes medidas de ajuste fiscal que tiraram do Estado brasileiro sua capacidade de investimento e afetaram fortemente o crescimento econômico, prejudicando a retomada das ações de planejamento.

Hoje o cenário mudou e o país tem conseguido manter a estabilidade macroeconômica e crescimento, possibilitando ao governo o resgate do planejamento das ações públicas que é observado nos diversos planos nacionais, tais como o Plano Nacional de Logística e Transportes, o Plano Decenal Energético, o Plano de Desenvolvimento da Educação, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Territórios da Cidadania.

Inserir a dimensão territorial no planejamento significa eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Para isso, precisamos incorporar metodologias, ferramentas e práticas modernas orientadas para resultados e foco no cidadão.

O Estado brasileiro precisa de políticas públicas capazes de garantir igualdade de oportunidades, os direitos básicos de cidadania e o desenvolvimento sustentado, organizadas em planos de médio e longo prazo com estabilidade de fluxo orçamentário e financeiro a fim de garantir a conclusão do que foi iniciado.

Devemos superar a visão setorial incorporando a dimensão territorial. Ao se estabelecer os territórios como base das demandas sociais, torna-se mais fácil a compreensão das causas do problema a ser enfrentado e a priorização das ações a serem implementadas.

Tanto na área social, como nas políticas educacionais, de saúde, ou nas questões de infra-estrutura e segurança, os diagnósticos dos territórios deveriam ser a primeira referência para a delimitação da ação e a priorização dos gastos, garantindo que a população beneficiada com a ação pública seja a que mais necessita da ajuda do Estado e não apenas aqueles mais bem capacitados institucionalmente.

Da mesma forma, o planejamento territorial favorece o diálogo federativo focado no enfrentamento das fragilidades e potencialidades de cada um dos entes, além de abrir canais de participação com a sociedade, cobrando nova postura dos movimentos sociais, agora co-responsáveis pelas políticas públicas.

Para se integrar de forma competitiva no cenário internacional, o Brasil precisa aumentar o grau de coesão do desenvolvimento entre as regiões, de forma a potencializar a diversidade das forças produtivas, incorporando novos agentes econômicos com a formação de um mercado de massa dinamizador do mercado interno.

Espera-se com a publicação dos principais resultados do "Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento", estar contribuindo para que o Estado avance o seu olhar estratégico sobre os rumos que se deseja para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que se municia para alcançar maior qualidade do gasto público.

Paulo Bernardo Silva
Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

APRESENTAÇÃO

O presente Estudo tem por objetivo subsidiar a abordagem da dimensão territorial no planejamento nacional, procurando contribuir para responder às inquietantes indagações que desenharão o nosso futuro: Como estarão distribuídas a capacidade produtiva, a rede de oferta de serviços e a infra-estrutura ao longo do território nacional daqui a vinte anos? Onde estarão as pessoas, para onde se darão os fluxos migratórios? Quais os impactos territoriais das novas tecnologias? Enfim, qual o Brasil que queremos ter em 2027?

O Estudo procurou apresentar alternativas de ações para se alcançar uma organização territorial do país que promova o desenvolvimento sustentável de suas diversas regiões e a redução das desigualdades sociais e regionais. Nessa linha, sete grandes diretrizes orientaram o desenvolvimento do projeto:

1. Superação das desigualdades sociais e regionais.
2. Fortalecimento da unidade (coesão) social e territorial.
3. Promoção do potencial de desenvolvimento das regiões.
4. Valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população brasileira.
5. Promoção do uso sustentável dos recursos naturais encontrados no território brasileiro.
6. Apoio à integração sul-americana.
7. Apoio à inserção competitiva e autônoma do país no mundo globalizado

O Estudo estruturou-se formalmente em oito módulos, envolvendo atividades e produtos complementares e articulados entre si. Os oito módulos compreendem o marco inicial, um serviço de georreferenciamento e seis linhas principais de atividades. A organização metodológica permite dividi-las em duas partes principais: uma associada às definições de contexto e aos referenciais básicos de suporte da operação de montagem de uma carteira de investimentos, compreendendo as atividades e produtos relacionados aos módulos 2, 3 e 4; outra relacionada às atividades de estruturação e tratamento dos investimentos selecionados para a carteira, abordando os produtos e atividades dos módulos 5, 6 e 7.

O Módulo 1 (Marco Inicial) tem como objetivo definir as bases conceituais e metodológicas do Estudo, bem como apresentar o detalhamento dos outros sete módulos, com a descrição das atividades, produtos, cronograma físico-financeiro e estrutura de gestão do Estudo.

Este Módulo 2 (Visão Estratégica) apresenta uma visão estratégica para o território nacional no horizonte de 2027, considerando os referenciais temporais intermediários de 2011 e 2015, que coincide com os anos de conclusão dos próximos dois Planos Plurianuais (2008/2011 e 2012/2015). Para tanto, lança novo olhar sobre o território nacional, identificando seis grandes regiões homogêneas, para as quais identifica vetores de desenvolvimento. Foram analisados os imperativos globais e determinantes nacionais que impõem obstáculos ou oferecem oportunidades ao projeto de estruturação de uma nova organização do território nacional, assim como identificados os principais fatos portadores de futuro que poderão influenciar essa trajetória.
O Módulo 3 (Regiões de Referência) construiu uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro que permite subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas. Foram considerados critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos na definição das regiões, que têm em conta o papel desempenhado pelas cidades na organização do território, dada a força de polarização em sua área de influência. Ainda, a aposta na estratégia de desconcentração e desenvolvimento mais equilibrado do país levou à escolha de novos pólos, vértices de uma rede policêntrica de cidades, estrutural para a nova organização territorial pretendida.

O Módulo 4 (Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas) objetivou realizar análises prospectivas sobre setores – tais como transportes, energia, comunicações, infra-estrutura hídrica, saneamento, habitação – e temas – como meio-ambiente, demografia e inovação –, os quais têm repercussões importantes na dinâmica e organização territorial atual e futura do país. Adotando abordagem multidisciplinar, almejou-se explorar os futuros possíveis a médio e longo prazo, em exercício de antecipação para subsidiar a tomada de decisão. Ademais, buscou-se examinar as políticas públicas e apontar as estratégias que poderiam ser adotadas para aproximar o país do futuro desejado para 2027. Como resultado desse processo foram selecionadas - à luz dos imperativos globais, determinantes nacionais, elementos de futuro

e gargalos (identificados pelos módulos 2 e 4) - 11 iniciativas ou grandes linhas de ação que moldam a jornada de desenvolvimento territorial do Brasil nos próximos 20 anos.

O Módulo 5 (Carteira de Investimentos) lançou-se à identificação de conjunto de iniciativas estratégicas, compreendendo as dimensões econômica, social, ambiental e de informação/conhecimento. Sua elaboração considerou dois momentos distintos: um levantamento de iniciativas já existentes no âmbito do governo federal e do setor produtivo, as quais seriam objetos de análise dos módulos 6 e 7. Esses módulos, por sua vez, indicaram, como resultado de suas avaliações, o grau de distanciamento/ proximidade da carteira de investimentos proposta e os objetivos perseguidos para a organização territorial futura do país. Após essa análise, a equipe do módulo 5 procedeu a complementação da carteira, com iniciativas que aproximassem o território nacional à trajetória almejada.

O Módulo 6 (Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos) analisou os impactos socioeconômicos da carteira de investimentos nas regiões de referência identificadas no módulo 3, além de o fazer também para as unidades federativas. A metodologia para geração de cenários setoriais e regionais articula modelos de Equilíbrio Geral Computável nacional, insumo-produto interestadual e módulos de decomposição microrregionais (econometria espacial). Foram feitas simulações para o curto (período de 4 anos, fase de implantação dos projetos) e médio prazos (fase de operação dos projetos). Dadas as características do modelo, os investimentos da carteira atinentes a desenvolvimento agrário, meio-ambiente, educação e saúde não puderam ser avaliados . Vale destacar, no entanto, que tais investimentos foram avaliados sob o ponto de vista da sustentabilidade (módulo 7).

O Módulo 7 (Avaliação da Sustentabilidade da Carteira de Investimentos) compreendeu a análise de sustentabilidade da carteira de investimentos por região de referência, por meio da construção e do teste de um modelo de avaliação de sustentabilidade, como processo simplificado de Avaliação Ambiental Estratégica. Partiu-se da análise da situação atual de sustentabilidade de todas as unidades federativas e se estimaram os impactos provenientes da implantação e operação dos diferentes agrupamentos setoriais da carteira de investimento nos territórios.

O módulo 8 (Serviços de Georreferenciamento) contempla a sistematização das informações utilizadas nos vários módulos do Estudo em bases georreferenciadas.

Com este Estudo, têm sido geradas contribuições para o aperfeiçoamento da função planejamento no país , notadamente no que se refere à consideração da dimensão territorial do desenvolvimento na formulação, gestão e implementação das políticas públicas.

Os principais resultados do Estudo são agora disponibilizados em sete volumes, a saber:

Volume I – Sumário Executivo
Volume II – Visão Estratégica Nacional
Volume III – Regiões de Referência
Volume IV – Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas
Volume V – Carteira de Investimentos
Volume VI – Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos
Volume VII – Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos

As opiniões expostas no estudo refletem o trabalho técnico desenvolvido pelos pesquisadores, que certamente vêm enriquecer as discussões no âmbito do Governo Federal, dos demais entes federativos e das entidades da sociedade civil que se debruçam sobre os temas abordados.

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

LISTA DE SIGLAS

AND – Agenda Nacional de Desenvolvimento
BR3T – Projeto Brasil Três Tempos
BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China
CDES – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
IEA/USP – Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo
IIRSA – Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-americana
IPCC – Painel Intergovernamental em Mudanças do Clima
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
NAE/PR – Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
NIC – *National Intelligence Council*
ONU – Organização das Nações Unidas
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PAS – Plano Amazônia Sustentável
PIB – Produto Interno Bruto
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA – Plano Plurianual
SPI/MP – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
VESA – Visão Estratégica Sul-Americana

1. INTRODUÇÃO

Pensar o futuro de uma nação é um projeto complexo e desafiador. Não aceitar esse desafio é condenar o país a vagar pelo tempo, sem rumo definido e sem saber se estamos realmente caminhando em direção a um futuro desejado. Num país de recursos escassos, escolher uma boa rota, aproveitar oportunidades e precaver-se de escolhas erradas é essencial (Wright e Spers, 2006).

A obtenção de mais informações sobre eventos futuros se faz por meio de estudos prospectivos, de tal forma que as decisões de hoje sejam mais solidamente baseadas no conhecimento tácito e explícito disponível (Coelho, 2001). A atividade prospectiva se define como um processo mediante o qual se chega a uma compreensão mais plena das forças que moldam o futuro de longo prazo e que devem ser levadas em conta na formulação de políticas, no planejamento e na tomada de decisão. A atividade prospectiva está, portanto, estreitamente vinculada ao planejamento (Coates, 1985).

Os exercícios de prospecção buscam entender as forças que orientam o futuro, promover transformações, negociar espaços e dar direção e foco às mudanças. Tais estudos são conduzidos de modo a construir conhecimento, ou seja, buscam agregar valor às informações do presente para transformá-las em conhecimento e subsidiar os tomadores de decisão e os formuladores de políticas, destacando rumos e oportunidades para os diversos atores sociais.

Este documento está estruturado de forma a apresentar no Capítulo 2 a metodologia de construção da visão estratégica nacional, contando para isso com a descrição do modelo teórico de foresight do CGEE, o desenvolvimento metodológico da elaboração da visão e os principais conceitos adotados[1]. O Capítulo 3 apresenta argumentos sobre os valores e objetivos que fundamentam a construção da visão. No Capítulo 4 faz-se a apresentação e discussão das bases da estratégia territorial do desenvolvimento: fundamentos gerais, referências territoriais e visões contemporâneas de futuro. O Capítulo 5 traz uma observação seguida de análise dos referenciais de futuro para a construção das estratégias nacionais: imperativos globais e linha do tempo, fatos portadores de futuro, determinantes nacionais e escolhas estratégicas. E, finalmente, o Capítulo 6 apresenta a concepção estratégica do "País que

1 Estes conceitos foram adotados para a construção do Módulo 2 - Visão Estratégica Nacional no âmbito do Projeto do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.

queremos": construção do Brasil policêntrico, vetores de desenvolvimento territorial e o enunciado da Visão Estratégica Nacional.

O Anexo I contempla minimamente a relação de participantes de discussões em fóruns específicos[2]. No Anexo II, demonstra-se, por meio de matriz de relacionamento, a relação entre Vetores de Desenvolvimento Territorial e Fatos Portadores de Futuro, por Território da Estratégia. O Anexo III apresenta a linha do tempo com os eventos distribuídos não mais por dimensão, mas pela data possível de ocorrência. Para aqueles eventos cuja previsão se situa entre duas faixas temporais, a opção metodológica foi alocá-los numa data intermediária, entre o período inicial e final. Finalmente, o Anexo VI apresenta a relação compilada de diretrizes estaduais.

O desenvolvimento do Módulo 2 foi conduzido, em larga medida, juntamente com o Módulo 4. Tal opção fundamentou-se na possibilidade de contar com um grande número de especialistas setoriais e temáticos para a discussão das perspectivas de futuro para o Brasil e o mundo. Nesse sentido, foram identificados fatos portadores de futuro, tendências e questões estratégicas, que contribuíram para a reflexão, discussão e construção da Visão Estratégica Nacional. Vale destacar o número de pessoas envolvidas nas discussões sobre a construção do futuro para o "País que queremos".

Quadro 1: Reuniões e participantes de discussões de conteúdos incluídos na construção da Visão Estratégica Nacional

Reuniões de discussão	Quantidade
Reuniões de discussão do conteúdo do Módulo 2 (não necessariamente integrais)	14
Workshop prospectivos	6
Entrevistas estruturadas	5
Participantes (inclusives especialistas em suas especialidades)	Quantidade
Participantes das discussões	374

2 As discussões, entrevistas e workshops foram realizados no âmbito do Módulo 2 – Visão Estratégica Nacional e Módulo 4 – Estudos Prospectivos Setoriais e Temáticos Referenciados no Território do Projeto do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.

2. METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DA VISÃO ESTRATÉGICA NACIONAL

A metodologia utilizada na construção da Visão Estratégica Nacional tem fundamento no conceito de *foresight* e na abordagem metodológica desenvolvida pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) para a condução de estudos de futuro, com as adaptações necessárias aos objetivos do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.

2.1 Modelo Teórico de Foresight do CGEE

Atualmente existe uma extensa lista de campos de estudo relacionados com a temática de explorar o futuro. A denominação mais utilizada internacionalmente, particularmente por estudos em âmbito governamental, e que é adotada pelo CGEE, é o *foresight*, que inclui meios qualitativos e quantitativos para monitorar pistas e indicadores das tendências de desenvolvimento e seu desenrolar, e é melhor e mais útil quando diretamente ligado à análise de políticas e suas implicações. O *foresight* nos prepara para as oportunidades futuras.

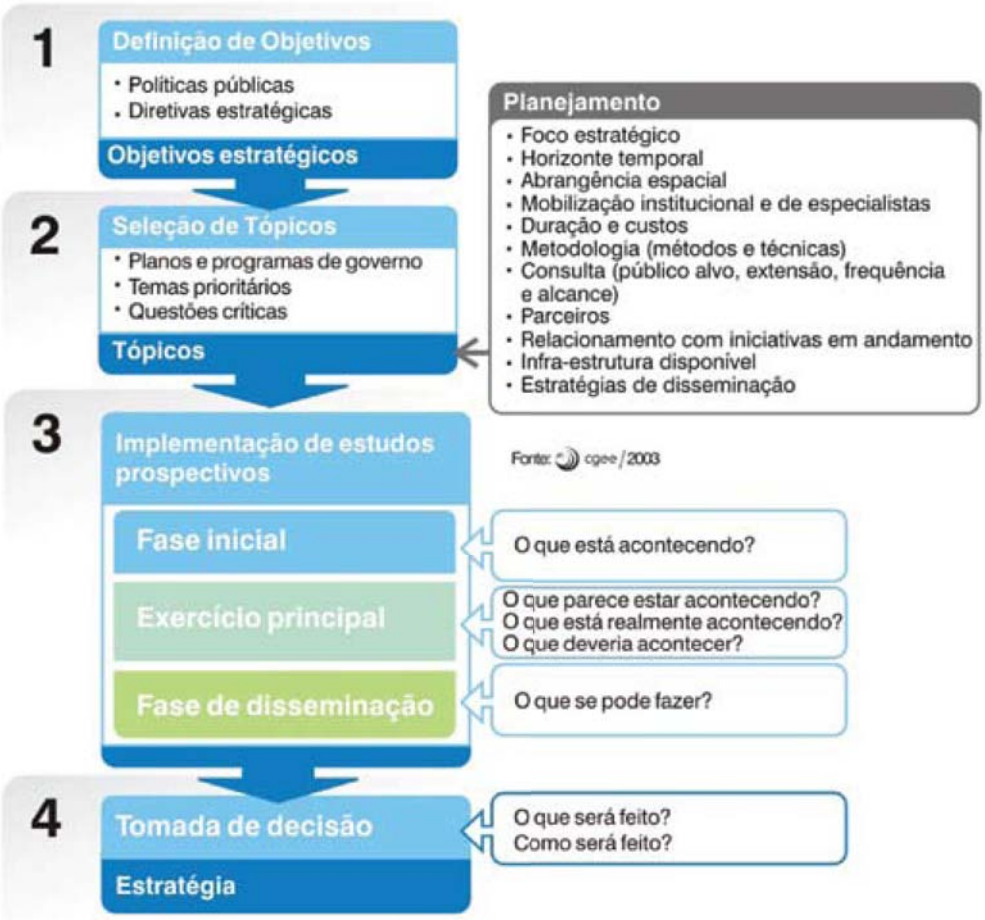
Estudos prospectivos constituem poderosos auxiliares do planejamento e do gerenciamento dos níveis de incerteza, porém precisam estar inseridos em um contexto planejado, isto é, estar embasados em diretrizes e necessidades pré-estabelecidas. Sua efetividade está intrinsecamente ligada a um desenho metodológico adequado, o qual só pode ser obtido a partir de uma delimitação precisa das questões a serem respondidas, do tipo de resposta desejada, da orientação espacial, do escopo do tema, bem como da estruturação de uma rede de atores capazes de se articularem de forma a buscarem consensos e comprometimentos necessários à implementação das linhas de ação identificadas.

O modelo teórico organizado é apresentado na Figura 1 e foi construído levando-se em conta a estrutura metodológica proposta por Horton (1999) e aprimorada a partir das idéias de Conway e Voros (2002). Seguiu também as orientações do Handbook of Knowledge Society Foresight (2002).

A condução de exercícios prospectivos no CGEE busca seguir o modelo teórico apresentado abaixo, considerando quatro grandes conjuntos para sua execução:

1. Definição de Objetivos - São as diretivas estratégicas que fundamentam o estudo.
2. Seleção de Tópicos - Uma vez definidos os objetivos para o estudo prospectivo, são selecionados os tópicos considerados prioritários a partir do reconhecimento das questões críticas a serem respondidas.

Figura 1 – Modelo teórico de foresight do CGEE



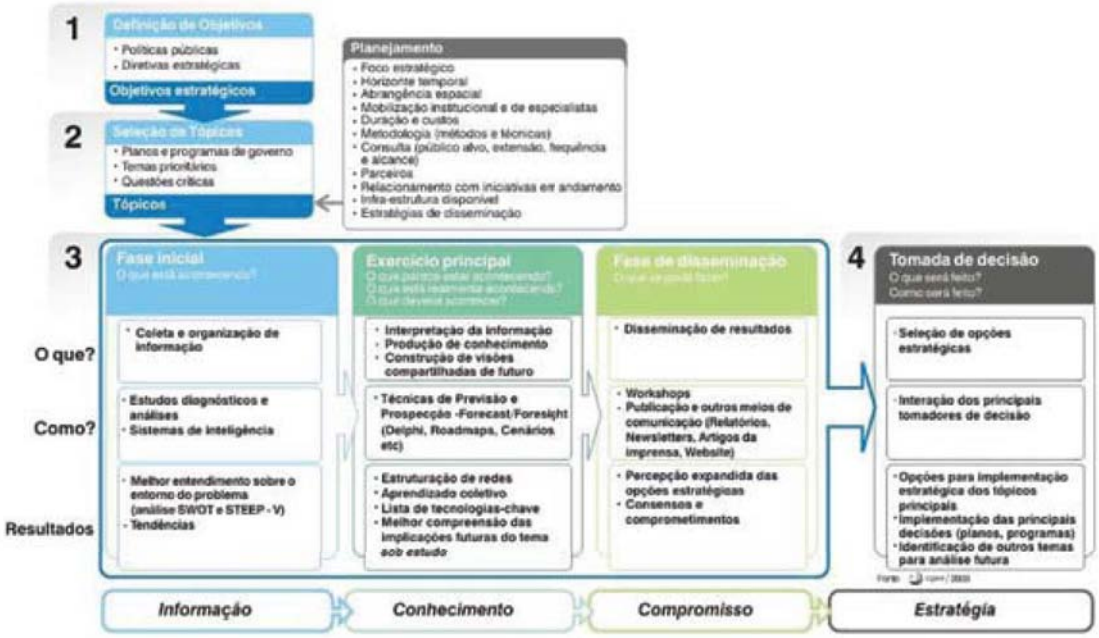
3. Implementação do Exercício Prospectivo - Este passo, de modo geral, é dividido em três fases. Cada fase agrega valor em relação à seguinte, criando uma cadeia que transforma informação em conhecimento e este em estratégia. A cada fase, tem-se um nível maior de complexidade, diminuindo o nível de incerteza e aumentando o potencial de contribuição dos resultados do exercício ao processo de tomada de decisão.

- Fase inicial - Esta fase corresponde à coleta, organização e resumo das informações disponíveis sobre o tópico ou tema sob análise, utilizando para isso estudos, diagnósticos, análises e sistemas de inteligência, de forma a construir um melhor entendimento sobre o entorno do problema. Identificam-se oportunidades e ameaças, forças e fraquezas e delimitam-se os fatores sociais, tecnológicos, econômicos, ambientais, políticos e valores culturais que potencialmente impactam o tema/tópico sob estudo. De modo complementar, são identificados e mobilizados os demais atores relevantes.
- Exercício Principal - Durante o exercício principal, estão presentes processos de tradução e interpretação acerca das tendências correntes e das possibilidades futuras, utilizando técnicas de previsão e de prospecção (*forecast e foresight*). Enfatiza-se, nessa fase, a ampla participação de especialistas, grupos de interesse e tomadores de decisão, fortalecendo as redes criadas e o aprendizado coletivo. O resultado esperado é enriquecer o conhecimento existente com um melhor entendimento dos condicionantes envolvidos e das possibilidades apresentadas para o futuro.
- Fase de disseminação - Nessa fase, busca-se disseminar os resultados e reforçar o comprometimento dos atores que participaram da etapa anterior com as decisões que decorrerem dela a partir de procedimentos de validação, divulgação e assimilação para audiências mais amplas. Os resultados esperados são o estabelecimento de consensos e comprometimentos e a transformação do conhecimento acumulado em estratégicas e propostas passíveis de serem apropriadas pelos tomadores de decisão, buscando a expansão da percepção das opções estratégicas.

4. Tomada de Decisão - Nesta fase, busca-se selecionar as opções estratégicas mais adequadas dentre as identificadas como possíveis, partindo da interação com principais tomadores de decisão. Os resultados esperados envolvem a definição de mecanismos e instrumentos para implementação das opções selecionadas, bem como a identificação de outros temas para aprofundamento e análise futura.

A Figura 2, a seguir, apresenta o modelo expandido da metodologia atualmente em uso pelo CGEE. A idéia central dessa abordagem é proporcionar flexibilidade ao planejamento das ações, tendo em vista o alto nível de incerteza associado aos ambientes complexos.

Figura 2 – Esquema expandido do modelo teórico do CGEE para estudos prospectivo



2.2 Desenvolvimento Metodológico de Elaboração da Visão Estratégica Nacional

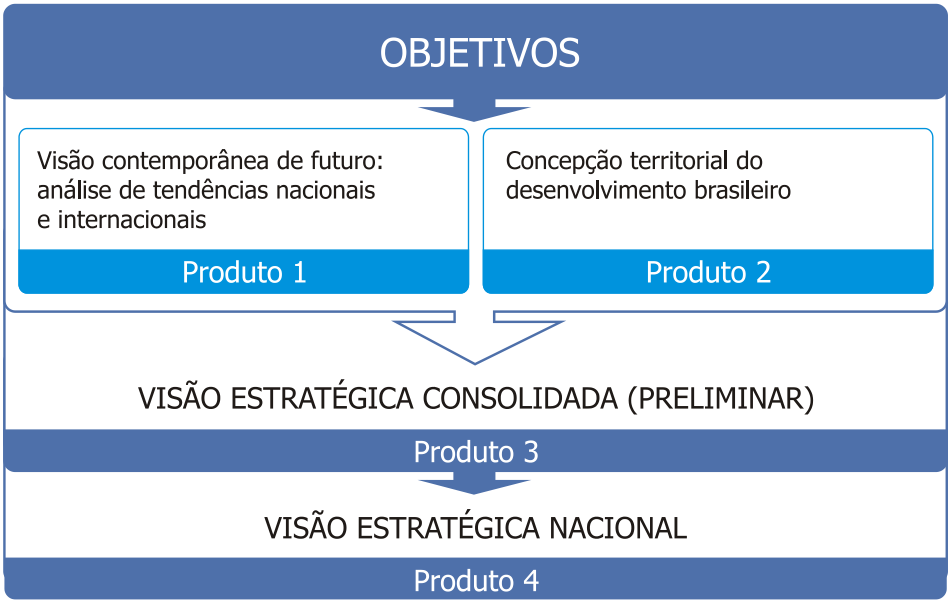
Em sua fase de planejamento, a metodologia proposta levou em conta a definição dos seus principais elementos, tais como: horizonte temporal, atores envolvidos, prazos, organização e gestão do processo; ferramentas e técnicas a serem empregadas, consultas a especialistas, parcerias para a execução e relação com as iniciativas já existentes.

Em função da natureza deste Projeto, selecionaram-se técnicas e ferramentas utilizadas em estudos de futuro com base no conceito de *foresight*, sendo as mais freqüentes a realização de notas técnicas, revisão de literatura, sessões de brainstorming, workshops para a produção de sínteses e cruzamentos temáticos e setoriais, painéis de especialistas e workshops de validação. Importante destacar que muitas dessas técnicas e ferramentas selecionadas visaram, também, proporcionar espaço para amplo aprendizado coletivo, construção de consensos e mapeamento de divergências, processos intangíveis de grande valor que resultam da aplicação da abordagem utilizada pelo CGEE. Trata-se, portanto, de abordagem atual, que tem por intenção explorar idéias no contexto prospectivo, enfrentando possíveis trajetórias para o desenvolvimento.

As análises referentes à construção da Visão Estratégica Nacional consideram eventos com ocorrências prováveis localizadas em 2015 e 2027. A figura abaixo apresenta o fluxo de elaboração de produtos[3] a partir da definição dos objetivos que norteiam toda a operação.

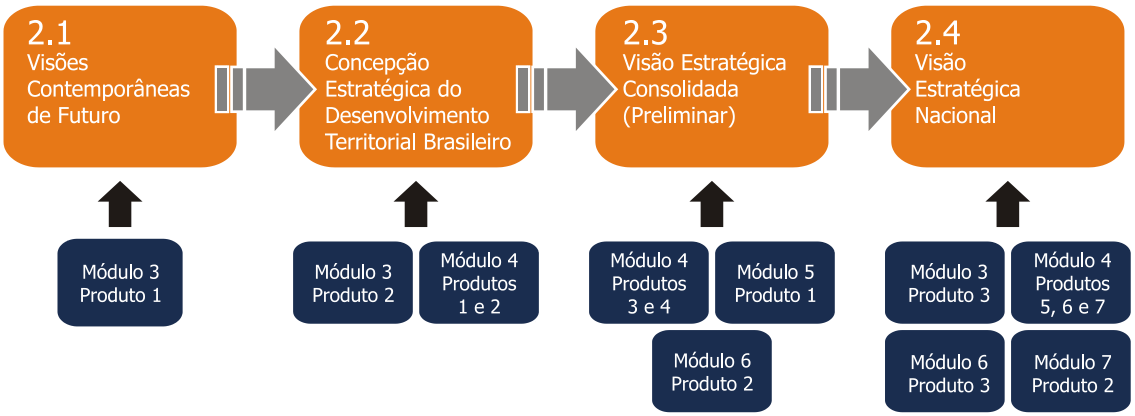
Considerados os objetivos definidos pelo projeto de estudo, a Visão Estratégica Nacional foi construída por meio de um processo estruturado, que originou três produtos intermediários. Tal processo constituiu-se, em grande medida, de: (1) desenvolvimento de novos estudos com referenciais internacionais (análise de estudos internacionais realizados) e a análise de estudos temáticos e setoriais já conduzidos pelo CGEE; (2) análise integrada dos estudos considerados, com as discussões e entendimentos produzidos nos demais módulos deste projeto (como apresenta a Figura 4); (3) interação com especialistas nacionais e internacionais em temas e setores prioritários (por intermédio de outros estudos, conduzidos paralelamente pelo CGEE).

Figura 3 – Fluxo de elaboração de produtos da Visão Estratégica Nacional, a partir dos Objetivos



3 Estes produtos foram elaborados no âmbito do Módulo 2 - Visão Estratégica Nacional do Projeto do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.

Figura 4: Etapas e inter-relação entre os módulos do Projeto de Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, no que se refere à construção da Visão Estratégica Nacional



O primeiro estudo referente à construção da Visão Estratégica Nacional, Visões Contemporâneas de Futuro – produto 1, teve como objetivo relacionar visões de futuro existentes. Contempla a compilação e análise de entendimentos postos até aqui sobre as perspectivas de futuro para o Brasil e o mundo, tendo por base estudos nacionais e internacionais já realizados e disponíveis.

O segundo momento envolveu o desenvolvimento do estudo Estratégia Territorial do Desenvolvimento Brasileiro – produto 2, que construiu os fundamentos de uma visão estratégica nacional, considerando uma nova territorialização e a identificação preliminar de vetores de desenvolvimento territorial, além de uma perspectiva do ordenamento do território brasileiro para o horizonte temporal de 2027. Incorpora, ainda, entendimentos produzidos por outros módulos[4] do Projeto de Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.

Em seguida, o terceiro momento contemplou a elaboração da Visão Estratégica Consolidada (preliminar) – produto 3, que consolida as informações contidas nos produtos 1 e 2 do Módulo 2, além de incorporar: (a) resultados preliminares

4 Módulo 3 – Regiões de Referência e Módulo 4 – Estudos Prospectivos Setoriais e Temáticos Referenciados no Território.

dos exercícios prospectivos setoriais e temáticos realizados no Módulo 4[5]; (b) resultados do Módulo 3 – Regiões de Referência; (c) resultados de outros estudos prospectivos realizados pelo CGEE; (d) entendimentos produzidos nos módulos[6] 5 e 6.

Vale destacar que essa etapa incorporou maior inter-relacionamento com os Módulos 3 e 4 (ver nota 5), como pode ser observado na Figura 5. A efetividade dessa inter-relação é obtida por meio de análises de estudos setoriais, temáticos e regionais realizadas nos Módulos 3 e 4 (ver nota 5), reuniões de coordenação com especialistas de todos os Módulos, e por meio da consulta a especialistas (entrevistas estruturadas).

Por fim, a composição da Visão Estratégica Nacional incorpora: (1) os resultados finais dos Módulos 3 e 4 (ver nota 5); (2) a revisão das bases constitutivas da visão, com seus fundamentos, análise da organização territorial atual do Brasil e visões de futuro; (3) a revisão da linha do tempo, tendo em vista novos estudos apresentados; (4) a revisão e adequação dos fatos portadores de futuro; (5) a definição da relação mais precisa entre vetores de desenvolvimento territorial, fatos portadores de futuro e escolhas estratégicas; e (6) o enunciado final da Visão Estratégica Nacional. Prevê, ainda, a validação da Visão Estratégica Nacional com especialistas.

2.3 Principais Conceitos Adotados

Apresentam-se, a seguir, os conceitos norteadores da construção da Visão Estratégica Nacional, de forma a possibilitar um entendimento mais claro do que estará sendo desenvolvido e sobre as orientações teóricas que fundamentam o seu processo de construção.

Configuração territorial

Compreende a distribuição de elementos, processos e relações sociais no território em um dado momento (Coraggio, 1980).

Determinantes nacionais

São questões de âmbito nacional, sobre as quais se tem governabilidade e que condicionam opções e escolhas estratégicas do país.

5 Módulo 4 – Estudos Prospectivos Setoriais e Temáticos Referenciados no Território.
6 Módulo 5 – Carteira de Investimentos e Módulo 6 – Impactos da Carteira de Investimentos por Região de Referência.

Fatos portadores de futuro

São fatos mutantes ou portadores de mutações associados a acontecimentos ou inovações capazes de afetar um sistema, ao estabelecer pontos de inflexão em tendências observadas, ou determinar escolhas irreversíveis por partes de atores importantes (Prigogine, apud Dagnino, 1997). No âmbito do estudo, são considerados pontos orientadores para a identificação e seleção de vetores de desenvolvimento territorial.

Gargalos nacionais

São obstáculos que dificultam a operacionalização de estratégias, planos e programas ou que afetam diretamente os seus resultados.

Imperativos globais

São questões relacionadas com o planejamento nacional sobre as quais se tem pouco ou nenhum controle, ou ingerência, e que restringem as possibilidades de modelar o futuro.

Linha do tempo (Timeline)

É a seqüência de eventos de diferentes naturezas, organizados em ordem cronológica e posicionados ao longo de uma linha temporal. A linha do tempo pode apresentar uma evolução histórica ou posicionar, no futuro, a data provável de ocorrência de eventos possíveis.

Organização Territorial

Compreende uma configuração territorial para a qual é possível identificar as relações legais e fenômenos que a explicam.

Prospecção

A atividade prospectiva se define como um processo mediante o qual se chega a uma compreensão mais plena das forças que moldam o futuro de longo prazo e que devem ser levadas em conta na formulação de políticas, no planejamento e na tomada de decisão. A atividade prospectiva está, portanto, estreitamente vinculada ao planejamento (Coates, 1985).

A obtenção de mais informações sobre eventos futuros se faz por meio de estudos prospectivos, de tal forma que as decisões de hoje sejam mais solidamente baseadas no conhecimento tácito e explícito disponível (Coelho, 2001).

Região

A região é resultado da prática dos detentores do poder e da prática social coletiva que demarca um território. Corresponde a um nível de agregação das coletividades locais – e seus territórios – no interior do Estado-Nação, que tem em comum as diferenças de base econômica, política e cultural em relação às demais, capazes de gerar uma identidade própria da população, que se manifesta numa finalidade social e política própria e em modos específicos de relacionamento com o poder hegemônico (Becker, 1986).

Tendências

São padrões evidenciados a partir da análise da ocorrência de eventos no passado. Permitem estabelecer previsões sobre o futuro, construído na hipótese de que as coisas mudam na mesma direção e no mesmo ritmo que no passado e no presente. (University of Arizona, 2007; Prospectiva Madrid 2014, 2006).

Território

O conceito tem varias raízes, mas à medida que se construíram e se consolidaram os Estados-Nação, o território passou a ser identificado com sua base geográfica, o sustentáculo físico da soberania nacional. Território é o espaço da prática. Por um lado, é o produto da prática espacial, que inclui a apropriação efetiva ou simbólica de um espaço e implica a noção de limite – componente de qualquer prática –, manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, é também um produto usado, vivido pelos atores, utilizado como meio para sua prática. A territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações a partir do controle do território. É a face vivida do poder.

Território da estratégia

São territórios abrangentes definidos como tal por realçar os traços fundamentais da organização territorial do país. Justificam-se no estudo por servirem de base para o delineamento dos vetores estratégicos de desenvolvimento, relacionando-se com as escalas macro e sub-regionais que referenciam as carteiras de investimento.

Valores

São virtudes desejáveis ou características básicas positivas que se quer adquirir, preservar e incentivar (Unicamp, 2004).

Vetores de desenvolvimento territorial

Compreendem as principais linhas de referência para a estruturação das estratégias de desenvolvimento associadas às principais unidades que dão nexo à atual organização territorial do país. Os vetores devem orientar a estruturação das carteiras de investimento que detalham as iniciativas de ação sugeridas pelo Estudo.

Visão estratégica nacional

Descreve, em termos ideais, o país que se deseja para o futuro de médio e longo prazos, a partir dos resultados esperados de políticas, programas e projetos estratégicos. A visão estratégica dá direcionamento e inspiração para a fixação de metas para um projeto nacional (Unicamp, 2004).

3. VALORES E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Pensar o desenvolvimento brasileiro futuro implica lidar com as trajetórias prováveis de evolução do país à luz de imperativos globais, determinantes nacionais, escolhas estratégicas e fatos portadores de futuro que podem moldar essa jornada. A atual organização territorial do Brasil pode ser superada pela ação decidida dos seus cidadãos, a partir de uma estratégia que organize as ações de desenvolvimento no todo e em cada fração do Território Nacional e se oriente pelas configurações futuras desejáveis e viáveis no horizonte adotado. Para isso, é necessário estabelecer objetivos claros e pactuá-los amplamente com a sociedade.

Na condução dessa tarefa, algumas referências importantes podem ser invocadas. Um conjunto de instrumentos normativos e de planejamento, oriundos de processos constitucionais ou iniciativas governamentais recentes, podem servir a esse propósito, emprestando maior solidez às orientações contidas na visão estratégica nacional. Ao longo do atual Governo, quatro referenciais[7] se destacam:

- O Plano Plurianual vigente (PPA 2004-2007), coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), elemento principal de referência de nosso Estudo;
- A Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), emanada pela instância máxima de representação social junto ao Poder Executivo, representada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES);
- O Projeto Brasil 3 Tempos (BR3T), coordenado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), orientado para referenciais estruturais e de longo prazo da economia e sociedade brasileiras;
- A Visão Estratégica Sul-Americana (VESA), articulada ao esforço da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

7 No início do segundo mandato do Presidente Lula, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que abrange o período de 2007-2010 e visa promover o desenvolvimento por meio de um amplo conjunto de investimentos em infra-estrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado. O seu lançamento ocorreu quando o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento já estava em sua fase final e não será objeto de análise na concepção da Visão Estratégica Nacional, que tem uma perspectiva de médio e longo prazos. Por outro lado, constitui um elemento fundamental da elaboração da Carteira de investimentos (Módulo 5 do Projeto de Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento).

Todos esses documentos assinalam rumos para o desenvolvimento territorial brasileiro e servem de base para escolhas iniciais desse Estudo. Há referências indispensáveis como, por exemplo, a proposta de adoção de um modelo de consumo de massas incorporada ao PPA 2004-2007 ou a prioridade absoluta para a redução das desigualdades sociais e regionais sugerida pela AND. Dessa forma, se há um conteúdo normativo implícito na escolha dos objetivos da visão estratégica nacional, o uso dos referenciais oficiais de planejamento reduz o grau de arbitrariedade nela envolvido.

Propor rumos para o desenvolvimento brasileiro não se coaduna, necessariamente, com a satisfação dos desejos de todas as frações da população. A superação dos eventuais conflitos de interesse pressupõe a utilização dos instrumentos democráticos existentes para uma efetiva validação social dos valores, objetivos e opções estratégicas selecionadas.

A estratégia territorial de desenvolvimento parte de valores que conformam toda a construção do Estudo. Adotou-se como referência o conjunto de valores declarados na Agenda Nacional de Desenvolvimento (CDES, 2005) pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que mescla representações dos poderes constituídos com representações mais amplas da sociedade civil. São eles:

- Democracia;
- Liberdade;
- Eqüidade;
- Identidade Nacional;
- Sustentabilidade;
- Respeito à diversidade sociocultural;
- Soberania.

Esses valores já apontam, em larga medida, para os objetivos que se definem à frente. Espelham anseios maiores da sociedade nacional em pleno exercício da democracia. Em parte, apresentam dimensões essenciais da nacionalidade, muitas delas pouco consideradas em projetos anteriores de desenvolvimento, especialmente em momentos de menor liberdade política.

Ao lado dos valores, um conjunto de fundamentos e outro de meios esclarecem aspectos importantes a considerar na seleção dos objetivos do

Estudo, justificando-se pela aderência ao seu objeto específico principal, o território. Toda a concepção proposta de desenvolvimento parte da consideração direta de que o território é referência indispensável e decisiva para alcance dos objetivos pretendidos. Isso realça o significado de alguns fundamentos e meios que organizam os princípios e espaços preferenciais de atuação subjacentes à visão de desenvolvimento defendida no Estudo.

Os quatro fundamentos principais, abordados com maior profundidade no próximo capítulo, representam alicerces indispensáveis da visão, pois sem eles o conjunto de objetivos poderia assumir composição diversa da que se apresenta mais à frente. São eles:

- O modelo de consumo de massas, já incorporado em suas linhas gerais no PPA 2004-2007, que assinala uma trajetória sustentada de expansão da economia e que conjuga progresso técnico e distribuição de renda;
- O atendimento simultâneo dos princípios de eqüidade e eficiência, que habilita outro caminho de desenvolvimento para o país, reduzindo desigualdades e aproveitando potenciais inexplorados de organização social produtiva em diversas partes do território nacional;
- O papel do Estado como articulador das estratégias e promotor das iniciativas de desenvolvimento, personagem indispensável para fazer frente às tendências de esgarçamento das identidades nacionais;
- O significado do território como elemento-guia capaz de fazer convergir as escolhas estratégicas do desenvolvimento brasileiro e de informar a solução do problema das desigualdades.

De outra parte, cabe destacar um conjunto de meios, como espaços essenciais de intervenção. De uma forma ou de outra, os meios estão presentes no elenco de iniciativas que se pretende propor para cada um dos compartimentos territoriais. São referências obrigatórias para a estratégia de desenvolvimento de qualquer fração territorial e sintetizam o que é mais importante de se modificar para o alcance de outra organização territorial. Identificam-se quatro meios:

- O sistema de logística, que concorre para ampliar a acessibilidade dos agentes, insumos e mercadorias e se desdobra num conjunto expressivo de redes de infra-estrutura.

- A rede de cidades, que organiza a estrutura urbana do território e responde pelas condições para as suas conexões nacionais e internacionais.
- O sistema de ciência, tecnologia e inovação, que irradia novos padrões tecnológicos e determina o comportamento desejado das estruturas de produção e consumo.
- O padrão de oferta de bens e serviços, que estabelece o perfil socioprodutivo e determina as bases para a interação espacial, espelhando o padrão de especialização dos territórios.

Os fundamentos percorrem alguns elementos centrais do debate nacional sobre o planejamento nacional e territorial, de forma a assinalar referências importantes que amparam as opções adotadas no Estudo. Os meios, por outro lado, representam o substrato pelo qual transitam as orientações com vistas a um novo ordenamento territorial nacional, ou seja, o lócus preferencial de incidência das estratégias.

Os valores, fundamentos e meios concorrem para dar suporte e coerência ao conjunto de sete objetivos da estratégia proposta:

1. Superar as desigualdades sociais e regionais (condiciona os demais)[8];
2. Fortalecer a unidade (coesão) social e territorial;
3. Promover os potenciais de desenvolvimento sustentável das regiões;
4. Valorizar a inovação e a diversidade cultural e étnica da população;
5. Promover o uso sustentável dos recursos naturais;
6. Apoiar a integração sul-americana;
7. Apoiar a inserção competitiva autônoma no mundo globalizado.

Transformar a organização territorial brasileira, substituindo-a por um novo ordenamento territorial, envolve assumir estratégias ousadas de desenvolvimento. As escolhas dependem, em última instância, de decisões políticas que, dentro de certos limites, podem ser adaptadas às condições

8 A hierarquia entre o primeiro objetivo e os demais não nasce aqui, mas na Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND). A idéia de um enfrentamento prioritário das desigualdades como meio de transformar o Brasil surgiu com força na agenda aprovada pelos empresários, sindicalistas, pesquisadores, gestores públicos e outras lideranças expressivas da sociedade brasileira que integram o CDES.

específicas de uma região ou localidade.
O Estado pode e deve retomar a condução de um projeto nacional de desenvolvimento, ajustando-se às novas condições que se impõem para o exercício de seu tradicional papel social. Também se obriga a ouvir cada vez mais a sociedade e a compartilhar internamente estratégias e iniciativas entre os vários entes federados constituídos. A sociedade, em contrapartida, tenderá a estar mais participativa e atenta aos movimentos dos temas que a afetam.

Neste país de grandes contrastes, os avanços em termos de coesão social e econômica estão ligados aos processos que viabilizam a redução de desigualdades sociais e regionais. É imprescindível manter a visão de conjunto, em que as orientações emanadas para uma determinada fração territorial sejam pensadas em harmonia com as definidas para os outros territórios. Almeja-se construir um resultado para todo o território nacional e isso tem seu preço.

A visão estratégica nacional ganha, assim, consistência inequívoca no conjunto dos objetivos propostos e na maneira singular de interpretá-los.

Figura 5 - Bases constitutivas da estratégia de desenvolvimento territorial