

# HIDROVIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ESTUDO DOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO TIETÊ E PARANÁ NO ESTADO DE SÃO PAULO

Helena Carvalho DE LORENZO<sup>1</sup>  
Oriowaldo QUEDA<sup>2</sup>  
Mario Augusto CORREA<sup>3</sup>

■ **RESUMO:** Este artigo tem por objetivo analisar três planos de desenvolvimento regional propostos para a região dos vales dos rios Tietê e Paraná: o Projeto Calha (CITP, 1994), o Plano de Fomento (CESP, 1996) e o Plano Máster (ADTP, 1996). O interesse em realizar o estudo apoia-se na possibilidade de que o mesmo possa contribuir para a reflexão sobre a reformulação e estilo das políticas públicas necessárias para estabelecer um novo padrão de desenvolvimento regional no país.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento regional. Hidrovia e desenvolvimento regional. Projetos de desenvolvimento dos vales do Tietê e Paraná.

## Introdução

A Hidrovia Tietê-Paraná desde a sua concepção, além de pretender ser uma artéria para o transporte fluvial com elevada capacidade de escoamento da produção de vários estados

<sup>1</sup> UNIARA – Centro Universitário de Araraquara. Docente e pesquisadora do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Araraquara – SP – Brasil. 14801-320 – hclorezo@uniara.com.br

<sup>2</sup> UNIARA – Centro Universitário de Araraquara. Docente e pesquisador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Araraquara – SP – Brasil. 14801-320 – oqueda@esalq.usp.br

<sup>3</sup> UNIARA – Centro Universitário de Araraquara. Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Araraquara – SP – Brasil. 14801-320 – mestrado@uniara.com.br

brasileiros (São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul), também foi considerada importante alternativa de desenvolvimento regional<sup>4</sup>. Em razão desta concepção, foram propostos para a região dos vales dos rios Tietê e Paraná, pela Companhia Energética de São Paulo (CESP), três planos de desenvolvimento: o Projeto Calha (CITEP, 1994), o Plano de Fomento (CESP, 1996) e o Plano Máster (ADTP, 1996)<sup>5</sup>. A proposição desses planos refletia claramente a visão de que o Estado deveria ser o principal responsável pelo desenvolvimento regional. O objetivo dos planos era a interiorização do desenvolvimento pela revitalização das regiões ribeirinhas, com a mobilização de seus recursos naturais e humanos, no sentido de alcançar progresso local e, conseqüentemente, regional e nacional. No entanto, apesar dos elevados investimentos para as obras da hidrovía, esses planos para o desenvolvimento da região não foram efetivamente implantados. O presente artigo tem por objetivo analisar os planos mencionados, suas propostas e ações voltadas ao desenvolvimento regional, bem como avaliar os possíveis motivos pelos quais, a despeito das esperanças e perspectivas que continham e dos grandes investimentos de recursos públicos ocorridos na área, as ações propostas não terem se realizado plenamente.

A estratégia metodológica para a viabilização da pesquisa foi orientada pelo próprio caráter do estudo e pela disponibilidade limitada de informações. Ora, se para a obtenção das informações seria necessário o estudo em profundidade das ações propostas e realizadas pelos planos, considerando as dificuldades para identificar até que ponto foram implementadas, optou-se pelo estudo aprofundado dos planos e sistematização de informações por meio de uma síntese e da identificação de seus objetivos, metas e estratégias.

---

<sup>4</sup> A Hidrovía Tietê-Paraná é um sistema de navegação formado a partir de um conjunto de eclusas em cascata, unindo lagos de usinas hidroelétricas situadas nos rios Tietê e Paraná, abrangendo trechos dos rios Paranaíba, Grande e Piracicaba, além de afluentes do Paraná e Tietê. Consiste em uma macrorregião com cerca de um milhão e meio de km<sup>2</sup>, através de 2.400 km de vias navegáveis, com oito barragens dotadas de dez eclusas e mais cinco barragens sem eclusas. Sua área de influência é de aproximadamente 76 milhões de hectares, abrangendo cinco estados: São Paulo, Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás e Minas Gerais.

<sup>5</sup> A potencialidade da navegação do Rio Tietê como alternativa de transporte tem estado presente na pauta das políticas públicas estaduais, federais e municipais desde a década de 1980, buscando impulsionar o transporte hidroviário no interior do Estado de São Paulo com abrangência interestadual e internacional. Tais políticas de incentivos para o transporte hidroviário configuraram-se como políticas de desenvolvimento regional, estando a Hidrovía Tietê-Paraná cotada para ser um Novo Eixo de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, além de um Eixo de Integração do MERCOSUL.

O estudo das realizações propostas nos planos foi feito por meio de pesquisa em documentos oficiais, jornais e publicações da época. Além da descrição e análise dos planos que são o objeto principal de estudo, foi realizada uma pesquisa de campo por meio de entrevistas semiestruturadas com Diretores e Assistentes Técnicos do Departamento Hidroviário de São Paulo, com técnicos da CESP que participaram do processo de elaboração dos planos, com o Diretor do Consórcio Intermunicipal Tietê Paraná e com Prefeitos de municípios envolvidos. Buscou-se ainda ouvir atores sociais envolvidos no processo de planejamento, além de quadros técnicos conhecedores dos planos e que vivenciaram os processos de implantação dos mesmos.

A pesquisa teve como referências teóricas os estudos sobre desenvolvimento e planejamento regional no Brasil, em perspectiva histórica. Esta escolha se deveu às fortes contradições observadas entre as propostas de desenvolvimento regional presentes nos planos e as condições mais gerais que explicam as dificuldades efetivas para a sua realização, dentre as quais as fortes crises que ocorreram na economia brasileira ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Contudo, como se procurará mostrar ao longo do artigo, há outros fatores envolvidos no problema analisado, dentre os quais a forma como a concepção de planejamento regional, evoluiu historicamente no Brasil. Embora os planos tenham sido elaborados na década de 1990, seus conteúdos refletiam uma concepção fortemente relacionada à temática do desenvolvimento regional entendida como racionalização e exploração das bacias hidrográficas, aspecto que teve muita força, nas décadas de 1940 e 1950, impulsionada pela experiência da TVA<sup>6</sup>, nos Estados Unidos; refletiam, também, a visão modernizante e progressista dos anos de 1960 e 1970 no Brasil, na qual o desenvolvimento regional e o planejamento de sistemas regionais nacionais se convertem em uma importante atividade estatal, como parte de um modelo de “integração nacional” e de interiorização do desenvolvimento. Assim, as razões que explicam o insucesso dos planos não podem ser atribuídas apenas às dificuldades ocorridas na economia brasileira na década de 1990.

---

<sup>6</sup> A primeira experiência efetiva de planejamento regional ocorreu em 1933, nos EUA, com a criação pelo governo Roosevelt do TVA (*Tennessee Valley Authority*), parte do programa *New Deal* (1933-1937) de recuperação da economia frente à crise, combate do desemprego, criação de dezenas de agências, autarquias e planos para recuperar a agricultura, metas para a indústria e legislação para controlar o setor financeiro, principalmente.

O interesse em realizar o presente estudo, num momento em que a questão do planejamento regional no Brasil está posta em plano secundário dentre as prioridades estabelecidas na agenda das ações governamentais, além do conhecimento específico da questão estudada, decorre da urgência de refletir sobre a necessidade de reformulação do eixo condutor das políticas públicas para estabelecer um novo padrão de desenvolvimento regional no país.

O presente artigo está organizado em quatro itens, além desta introdução. O primeiro e o segundo itens apresentam, respectivamente, uma síntese da discussão sobre a evolução do planejamento regional no Brasil e uma discussão acerca das características do processo de elaboração e implementação do planejamento voltado ao desenvolvimento regional no Brasil. O terceiro item apresenta os resultados e uma síntese dos objetivos dos planos, das ações propostas para realização dos objetivos e dos entraves identificados para a realização das ações. O quarto item apresenta as considerações finais possibilitadas pela pesquisa realizada.

## **A evolução do planejamento regional no Brasil**

Os estudos e o interesse pela questão do desenvolvimento regional no Brasil mostram um longo percurso histórico e possibilitam a identificação de três grandes momentos mais gerais. Os primeiros estudos sobre o desenvolvimento regional no Brasil remontam ao final da década de 1940, mas o grande interesse por modelos de planejamento nacional e regional desenvolveu-se, principalmente, entre as décadas de 1950 e 1970. A partir da década de 1980, o tema do desenvolvimento regional perdeu interesse, tendência que se acentuou nos anos de 1990 em virtude da forte crise fiscal do estado Brasileiro e do avanço da globalização e seus impactos nos contextos nacionais. Do final da década de 1990 até o presente, como se verá, observa-se a formação de uma concepção diferente de desenvolvimento regional e local, envolvendo atores com novos papéis e formas distintas de se abordar a questão.

Os primeiros estudos e modelos de planejamento para o desenvolvimento ocorreram entre as décadas de 1950 a 1970 e estavam fundamentados numa visão que reconhecia e enfatizava o caráter nacional do planejamento regional. A

criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no fim da década de 1950, inaugura essa modalidade de planejamento e estimula iniciativas correlatas, como a constituição da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e da Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL). Todas essas iniciativas visavam estimular o desenvolvimento econômico e social em áreas mais pobres do território brasileiro. Nesse sentido, o planejamento em nível regional procurava seguir o mesmo modelo que se estava implementando no plano nacional, ou seja, buscava otimizar a alocação racional de recursos econômicos. É evidente que no processo de implementação dessas iniciativas havia certas peculiaridades, como, por exemplo, o fato de as zonas geoeconômicas abrangidas pelos planos regionais muitas vezes não coincidirem com as fronteiras geográficas; e os instrumentos de política econômica serem sempre federais<sup>7</sup>. Isso trazia duas consequências principais: os efeitos das políticas gerais não se propagavam equitativamente entre as diferentes regiões; por outro lado, as lideranças regionais gozavam de pouca autonomia na alocação de créditos públicos. Ou seja, o plano regional tinha que, forçosamente, adequar-se aos objetivos nacionais. Dentro desta perspectiva, era preciso compatibilizar objetivos de maximização do produto nacional com minimização das disparidades regionais. A coordenação entre os diferentes entes da federação era fundamental para a consecução desse objetivo.

Assim, do final dos anos de 1950 até a década de setenta, observa-se o auge das experiências mais integradas de planejamento para o desenvolvimento de “regiões-problema”, como o nordeste e as demais regiões mencionadas. Essas experiências foram geradas em um contexto de estratégia pública, cuja ação se dava de *cima para baixo* ou *do centro para periferia*. O Estado centralizava as decisões, pois era quem decidia tudo, quem planejava e colocava suas exigências e expectativas em relação ao desenvolvimento regional por meio de seus planos e projetos regionais. Esta concepção partia do suposto de que o crescimento se inicia, de forma espontânea ou programada, a partir de alguns setores dinâmicos e aglomerações geográficas e se difunde para os demais setores e áreas do país (BOISIER, 1989).

---

<sup>7</sup> A SUDENE, por exemplo, tinha jurisdição também sobre o extremo norte de Minas Gerais.

Na década de 1980, em razão da gravidade dos problemas de curto prazo pelos quais passou a economia brasileira e também pelo relativo insucesso das políticas de desenvolvimento regional implementadas até então, a questão regional foi posta em um segundo plano na agenda governamental, deixando de ser colocada entre as prioridades da própria comunidade científica (BOISIER, 1989). Nesses anos, caracterizados pela vigência em vários países de sistemas políticos autoritários e sistemas econômicos neoliberais, houve pouco espaço para pensar o desenvolvimento e o planejamento regional. Também se assistiu ao desmantelamento do aparelho tecnoburocrático associado ao planejamento, além de uma desmontagem de outros campos da atividade pública. Como isso foi abandonada a preocupação com o planejamento de médio e longo prazo, e o poder central passou a tratar a questão dos desequilíbrios espaciais no processo de crescimento econômico de forma assistencialista e casuística, generalizando a adoção de práticas clientelísticas no atendimento às áreas menos desenvolvidas do país.

A partir de 1990, em razão da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e do contexto competitivo que se acentuou com a globalização (que, por sua vez, recolocou em pauta a importância do regional, do local e da participação de atores diversos na formulação de políticas de desenvolvimento), a concepção sobre o desenvolvimento regional sofreu mudanças significativas, apontando para a necessidade de um planejamento mais dinâmico e mais flexível, indispensável para que Estado, regiões e cidades pudessem enfrentar os novos desafios do desenvolvimento.

Também deve ser mencionado que durante os anos de 1990, sob a hegemonia do pensamento neoliberal, a concepção do desenvolvimento regional sofreu uma espécie de guinada em decorrência da crise econômica e do forte declínio de regiões industriais tradicionais, localizadas em diversas partes do mundo capitalista. Para o que também contribuiu o surgimento de novos modelos de industrialização e de desenvolvimento local, bastante acolhidos no âmbito das próprias teorias macroeconômicas do desenvolvimento, dentre as quais aquelas que enfatizam o papel das inovações e das instituições, além de valorizarem o crescimento endógeno<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> As principais teorias sobre crescimento endógeno afirmam que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões (AMARAL, 1996).

Assim, as concepções de desenvolvimento regional que prevaleceram até os anos de 1990 foram fortemente influenciadas tanto pelo fenômeno da globalização quanto pelo fato de as economias regionais deixarem de ocupar um lugar secundário na ciência econômica, em razão do crescimento e desenvolvimento de velhas e novas regiões industrializadas. Acrescente-se, ainda, o novo papel do Estado, imposto pela crise fiscal-financeira, e os novos modelos institucionais e produtivos, entre os quais a descentralização, que reduziram e redirecionaram os instrumentos e estratégias de desenvolvimento regional em poder do Estado central, fato que gerou múltiplas alternativas em matéria de regulação estatal e planejamento regional e local. Com isso, tornavam-se fundamentais, além da dimensão econômica, as dimensões social e política, mas sobretudo a dimensão ambiental do desenvolvimento regional.

Analisando essas transformações, Boisier (1989) mostra que o momento pós-globalização também diz respeito à maior influência nos processos de tomada de decisões de formas descentralizadoras de planejamento, nas quais as contradições entre o centro de planejamento e as regiões que forem objeto de planos e projetos devem gerar integração de capacidades locais, levando em consideração os novos atores sociais, bem como favorecendo um sentido regional para que haja condição de sucesso.

O aspecto interessante do processo se revela no fato de que a definição de um modelo inovador de desenvolvimento exige participação dos atores locais e não deve mais ser pensado apenas pelo planejamento centralizado. Boisier (1989) sugere que essa estruturação deva ser realizada por meio de um processo definido por uma organização social regional que tenha como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais.

O principal problema para toda região que queira acelerar o seu crescimento ou dar um salto qualitativo para o desenvolvimento consiste em como romper com as relações baseadas no par dominação/dependência, a fim de substituí-las por modalidades de cooperação e de interdependência. Pode-se mesmo dizer que não é possível objetivar uma ação competitiva e inovadora mantendo estruturas decisórias centralizadas. “Essa constatação permite prever uma ampla e progressiva demanda por descentralização, o que inclui, evidentemente,

a descentralização política/territorial, que fará aumentar a importância do remanejamento territorial” (BOISIER, 1989, p.655).

Na mesma direção, Guimarães Neto (1997) afirma que um planejamento capaz de promover o desenvolvimento regional supõe não só a introdução de modificações institucionais em seus meios técnicos e administrativos, como também exige revisões sistemáticas e periódicas no diagnóstico econômico que o fundamenta. Essa nova estrutura, articulada em diferentes localidades e regiões, exige que sejam colocadas em prática decisões mais descentralizadas, tomadas *de baixo para cima* e que contrastem o modelo dominante, chamado, precisamente, de modelo *de cima para baixo ou do centro para baixo* (ANDION, 2002).

Essas são as condições essenciais para atender aos desafios e às demandas de um mundo de decisões mais descentralizadas, que emergem no plano local e regional, tanto do ponto de vista normativo como do ponto de vista dos controles (ANDION, 2002). Tal perspectiva pode se constituir numa forma nova de se entender a questão do desenvolvimento regional, da qual seja possível extrair recomendações eficazes em termos de políticas públicas.

Construir um arcabouço conceitual novo é uma tarefa coletiva que implica um aprendizado social, no qual devem estar envolvidos todos os atores do desenvolvimento regional. Assim, é a comunidade diretamente envolvida que deve exercer o direito de estabelecer as prioridades do desenvolvimento regional. Também o enfoque deve superar a prática mono disciplinar, levando em conta não apenas os aspectos econômicos, mas também os sociais, os étnicos e, principalmente, os ambientais.

## **O planejamento como instrumento do desenvolvimento regional**

Os principais estudos sobre o planejamento sugerem que planos voltados à perspectiva regional devem favorecer a inter-relação entre teoria e prática sem se distanciar das condições socioeconômicas regionais. Também apontam que, para ser efetivo e contribuir para alterar uma situação vigente, o planejamento regional deve ser um *processo racional, dinâmico e técnico-político*. Não obstante, há que se reconhecer que essas características nem sempre estiveram presentes nos planos realizados e esses



distanciamentos foram responsáveis por parte dos insucessos do planejamento regional no Brasil (SZMRECSÁNYI, 1979; BOISIER, 1989; ANDION, 2002).

Um dos primeiros autores a expressar uma visão crítica sobre o tema do planejamento no Brasil, Szmrecsányi (1979) mostra que, embora se possa afirmar que planejar é uma condição essencial para a implantação de novas estruturas econômicas e sociais, não cabe atribuir ao planejamento socioeconômico, por si só, a capacidade de alterar uma situação vigente. Na realidade, as grandes questões relativas à efetividade do planejamento socioeconômico estão relacionadas não apenas à escolha dos objetivos e instrumentos que irão se transformar em metas e prioridades como também à capacidade dessas metas e prioridades estarem em sintonia com a disponibilidade de recursos e com a aceitação da sociedade e dos órgãos executivos. É importante ter em conta também que a mera formulação de planos e programas de desenvolvimento não representa um efetivo avanço das iniciativas, sejam elas de âmbito governamental ou não, já que se está diante tão somente de documentos de referência. Em princípio, o planejamento deveria ser um processo de *intervenção racional* na realidade socioeconômica, implementado por estágios que, embora pudessem ter especificidades, se revelariam interdependentes. Os estágios no processo de planejamento que servem como referência ao desenvolvimento do plano são principalmente: 1) diagnóstico da evolução do complexo socioeconômico (sistema, setor, ou região) que se pretende influenciar (isto é, modificar ou consolidar) através do planejamento; 2) formulação de uma política de desenvolvimento para o complexo; 3) elaboração do plano propriamente dito; 4) execução do plano; 5) avaliação periódica dos resultados obtidos; 6) progressiva reformulação do diagnóstico, da política de desenvolvimento, dos objetivos e dos instrumentos do plano (SZMRECSÁNYI, 1979, p.12).

Portanto, o avanço na implementação do plano está relacionado também à sua capacidade de ser um *processo dinâmico*, no sentido de que haja inter-relações entre os seus estágios funcionais e que a passagem de um estágio para o outro seja contínua, isto é, possibilite frequente realimentação de informações e de decisões durante todo o processo. Errar ou acertar pode ser uma constante, por tratar-se de iniciativas que ainda que possam se efetivar não estão garantidas a priori.

Importante lembrar que os estágios de desenvolvimento, na prática, nem sempre seguem uma sequência rígida. Não obstante, o diagnóstico tem de ser o ponto de partida, porque sem um diagnóstico seguro o plano pode se tornar inviável, já que planejar de maneira adequada requer o conhecimento prévio da iniciativa, para o que estudos diversos são fundamentais, desde que estes propiciem projeções futuras, ou seja, que deles surjam prognósticos sobre a evolução das tendências, cujas variáveis possam ser quantificáveis.

Nesta direção, Andion (2002), em relação ao planejamento como *processo de intervenção racional*, salienta que todas as mudanças que ocorrem no contexto socioeconômico se refletem também nos modelos e nas metodologias de planejamento. Assim, as mudanças, no cenário competitivo e no próprio universo organizacional, exigem uma prática de planejamento mais flexível para o enfrentamento dos desafios da atualidade. Segundo a autora, é necessário que a prática esteja associada à realidade, por conseguinte, se o ambiente sofre mudanças profundas, ele acaba influenciando o próprio processo de planejamento.

Analisando o planejamento como ferramenta de trabalho para tomar decisões e organizar ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a concretização dos objetivos de uma sociedade, com menores custos e prazos, Buarque (1999) mostra uma concepção de planejamento como *processo técnico e político*. Argumenta também que com a transição para um novo paradigma mundial que fortalece a integração econômica e com a formação de blocos regionais e de grandes redes empresariais, paradoxalmente, nunca foi tão forte a preocupação com o desenvolvimento local e com a descentralização econômica e nunca foram tão visíveis os movimentos localizados e endógenos de mudanças. Exatamente por isso, recoloca-se o imperativo do planejamento como principal instrumento para cada sociedade construir seu destino, delimitando-se assim o terreno do possível para implementar as mudanças e moldar a realidade futura (BUARQUE, 1999, p.8).

Pensado nesses termos, o planejamento é visto como um processo de tomada de decisões pela sociedade em relação ao futuro que envolve escolha entre alternativas e definição dos objetivos coletivos que orientam as ações. Passa, portanto, por uma negociação de múltiplos e diversificados interesses dos membros

da sociedade, confrontando percepções da realidade, vontades e expectativas sobre o que se pretende alcançar no futuro. Como os objetivos e interesses são muito diferenciados e, muitas vezes, conflitantes na sociedade, disso resultam disputas entre os atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com os meios e instrumentos de poder que possui. Daí o planejamento ter sempre uma conotação técnica e política.

Essa concepção de planejamento, segundo Buarque (1999), deve levar a uma reformulação profunda da posição dos técnicos na definição das prioridades do desenvolvimento e atender à necessidade de uma estrutura de participação e mobilização da sociedade para a tomada das decisões que se oriente pela reflexão técnica. Apenas com um projeto coletivo reconhecido pela sociedade, com o qual os atores sociais e agentes públicos estejam envolvidos e efetivamente comprometidos, o planejamento pode ser bem sucedido.

Assim, entende-se que a realidade socioeconômica nunca se molda ao plano, é o plano que se torna um instrumento de modificação da realidade, e, portanto o planejamento deve ser moldado para a consecução dos objetivos e metas macro e microeconômicas articuladas em conjunto com técnicos e agentes públicos e privados locais.

## **Os planos de desenvolvimento regional para a área de influência da Hidrovia Tietê-Paraná no estado de São Paulo: resultados da pesquisa**

Foi durante o governo de Franco Montoro (1983-1986) que a Companhia Energética de São Paulo (CESP) iniciou os estudos e propostas para o desenvolvimento da área de influência da Hidrovia Tietê-Paraná no Estado de São Paulo, abrangendo cerca de 210 municípios. Em 1992, quando Luiz Antonio Fleury Filho era o governador do estado de São Paulo, a Diretoria de Hidrovias e Desenvolvimento Regional da CESP elaborou a versão preliminar do Plano de Complementação, Operacionalização e Fomento para a Hidrovia Tietê Paraná que, chamado de *Plano de Fomento* para a Hidrovia, só seria concluído em 1996.

Ao mesmo tempo em que o Plano de Fomento foi discutido, elaborado e implantado, prefeitos de várias cidades do oeste paulista, objetivando viabilizar as propostas da CESP, elaboraram um documento para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e

Desenvolvimento do Estado de São Paulo com propostas para orientar a execução de um plano de desenvolvimento para a região. Em conjunto com a CEPAM, da Fundação Prefeito Faria Lima, o estudo, denominado *Projeto Calha*, foi concluído em 1994. O *Máster Plan*, apresentado em 1996, foi elaborado pela Agência de Desenvolvimento do Tietê-Paraná (ADTP) e acabou sendo a única iniciativa do setor privado.

## **O Projeto Calha (1994): objetivos, ações e resultados do plano**

O Projeto Calha propunha o planejamento e o desenvolvimento da região litorânea à hidrovia, visando orientar os empreendimentos a serem instalados de forma compatível com as vocações e potencialidades de cada município e a preservação do meio ambiente. Pressupunha que a utilização da hidrovia traria modificações ao cenário regional, que deveriam ser acompanhadas por medidas de planejamento que permitiriam melhorar o aproveitamento dos potenciais introduzidos pela acessibilidade hidroviária. Concebendo a hidrovia como eixo de desenvolvimento, o projeto incorporou as seguintes dimensões: a interiorização da indústria, o desenvolvimento e a modernização da agropecuária, o estímulo ao turismo e a preservação do patrimônio ambiental. Além disso, previa também contribuir para a implementação do MERCOSUL e propunha uma nova divisão regional do Estado de São Paulo (CITP, 1994).

O Projeto Calha foi desenvolvido a partir da caracterização física, econômica, social e ambiental de 86 municípios, abrangendo de Itu, Salto e Piracicaba, no rio Tietê, até Ilha Solteira. Esses municípios estendem-se ao longo da margem paulista do rio Paraná, desde Indaiaporã, no rio Grande, até Teodoro Sampaio e Rosana, no rio Paranapanema. Os municípios envolvidos no Calha ocupam uma área de 40.172 km<sup>2</sup>, representando 16,2% da área total do estado e abrigando mais de 2 milhões de habitantes.

No eixo da hidrovia deveriam predominar atividades referentes ao setor primário da economia, com a presença da pecuária, de culturas como a cana-de-açúcar, os cítricos e o café, envolvendo monoculturas, culturas temporárias e reflorestamentos. As atividades urbanas ligadas aos setores

secundários e terciários intensificar-se-iam regionalmente no sentido do oeste para leste, principalmente nos centros regionais de Araçatuba, Lins, Bauru, Jaú, Botucatu e Piracicaba. Destacavam-se ainda projetos para os centros industriais de Presidente Epitácio, Panorama, Andradina, Birigui, Penápolis, São Manuel, Piracicaba, Jaú e Salto.

A área do projeto foi dividida em quatro sub-regiões, denominadas em função de seus objetivos-meta. A porção mais oeste do Estado, lindeira ao rio Paraná, foi denominada *Integração*, objetivando incentivar polos industriais e agronegócios. Os municípios que integravam essa sub-região eram os de Teodoro Sampaio, Rosana, Presidente Epitácio, Panorama, Paulicéia, Castilho, Itapura, Suzanópolis, Rubinéia, Santa Fé do Sul, Santa Clara D'Oeste, Mesópolis, Populina, Indiaporã, Guarani D'Oeste, Paranapuã, Santa Albertina, Santa Rita D'Oeste, Três Fronteiras e Nova Canaã Paulista.

A segunda sub-região foi caracterizada como de *Dinamização* e visava modernizar e ativar o setor primário. Os municípios de Ilha Solteira, Pereira Barreto, Andradina, Araçatuba, Brejo Alegre, Birigui, Coroados, Glicério, Penápolis, Avanhandava, Promissão, Guaçara, Lins, Sud Menucci, Santo Antônio do Aracanguá, Buritama, Zacarias, Planalto, José Bonifácio, Barbosa, Ubarana, Mendonça, Adolfo Sales, Sabino e Novo Horizonte compunham essa área.

A terceira sub-região denominava-se *Modernização*, tendo como meta incrementar centros de formação tecnológica e institutos de ensino e pesquisa, com destaque à formação de mão-de-obra hidrovária, ao turismo e à agroindústria. Os municípios dessa região eram os de Cafelândia, Pirajuí, Balbinos, Reginópolis, Arealva, Bauru, Pederneiras, Macatuba, Barra Bonita, Igarapu do Tietê, Pratânia, São Manuel, Botucatu, Anhembi, Dois Córregos, Mineiros do Tietê, Jaú, Itapuí, Boraceia, Bariri, Itaju, Ibitinga, Iacanga, Uru, Borborema e Pongáí.

Uma última sub-região, intitulada *Reprogramação*, foi delimitada com vistas a estimular atividades econômicas em municípios de pequeno porte. Os municípios que a compunham eram os de Águas de São Pedro, Conchas, Laranjal Paulista, Porto Feliz, Itu, Salto, Elias Fausto, Capivari, Rafard, Tietê, Saltinho, Piracicaba, São Pedro e Santa Maria da Serra.

No quadro abaixo estão sintetizadas as proposições gerais do plano, as ações propostas para atingir os objetivos e os resultados apontados pela pesquisa realizada.

**Quadro I. PROJETO CALHA – Principais ações propostas e os seus resultados**

Proposições Gerais	Ações	Resultados
Uma nova divisão do Estado	1-Criação de Conselhos Regionais 2-Comitês de Gestão	1-Essa meta não foi atingida 2-Essa meta não foi atingida
Interiorização da indústria	1-Criação de Incubadoras Empresariais Tecnológicas 2-Conjuntos Empresariais e Distritos Industriais; Pólos Industriais de Modernização 3-Centros de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes 4-Programa de Controle Ambiental	1-Pouco expressivo 2-As Indústrias continuam centralizadas em poucas áreas do estado 3-Essa meta não foi atingida 4-Essa meta não foi atingida
Otimização do transporte intermodal	1-Construção do Terminal Hidroviário de Ilha Solteira, de Conchas, e de Pederneiras 2-Melhorias nas malhas ferro e rodoviárias 3-Articulação intermodal, sistema hidroviário e de terminais 4-Plano Diretor de Desenvolvimento de Transportes	1-Alcançada em parte 2-Em Pederneiras já há o Porto intermodal, e, ficam previsões para futuros empreendimentos 3-Em relação à ferrovia, outras eclusas e grande parte da articulação intermodal não foram realizadas 4-Essa meta não foi atingida
Desenvolvimento e modernização da agropecuária	1-Extensão da rede de energia elétrica rural 2-Reorganização da produção agrícola 3-Recuperação dos recursos naturais 4-Programa de Regionalização da Produção e Consumo de Alimentos - PROCALI 5-Programa de Assentamento Fundiário e Organização Agrária do Estado 6-Linhas de financiamento do Banespa	1-Pouco expressiva 2-Os movimentos populares demonstraram insatisfação em vários segmentos, como na recuperação dos recursos naturais, assentamentos 3-Essa meta não foi atingida 4-Essa meta não foi atingida 5-Criado pelo INCRA 6-Essa meta não foi atingida
Desenvolvimento do turismo e da preservação do patrimônio ambiental	1-Saneamento e drenagem 2-Melhoria de aeroportos e terminais de passageiros 3-Obras em complexos turísticos 4-Programa de Manejo das Unidades de Conservação 5-Programa de Regulamentação e Implementação das Áreas de Proteção Ambiental – APAs	1-Os planos pouco se realizaram 2-Essa meta não foi atingida 3-Essa meta não foi atingida 4-Essa meta não foi atingida 5-Pouco expressiva
Implementação do Mercado Comum dos Países do Cone-Sul – MERCOSUL	1-Permissão do livre comércio Instituição de taxas cambiais indiferenciadas 2-Construção da barragem em Itaipu	1-Pouco expressivo. Há questões políticas entre alguns países do MERCOSUL 2-Há construções para navegação esbarrando em embargos judiciais

Fonte: Pesquisa de Campo e em Instituições (Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná – CITP, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM e a Companhia Energética do Estado de São Paulo – CESP)

A pesquisa mostrou que poucas propostas foram efetivamente realizadas. As ações para mudanças no cenário regional deveriam ter como base medidas de planejamento para o aproveitamento das capacidades locais, unindo as políticas regionais à política econômica nacional, o que não foi concretizado. Perguntadas sobre isso, as lideranças locais entrevistadas revelaram que não houve apoio do governo federal ou estadual para a realização de reuniões entre os municípios. Relataram ainda que, talvez em razão da forte crise econômica que atingiu o país nos anos 1990, os municípios tiveram que se voltar para si próprios, buscando soluções locais para amenizar seus problemas, o que impedia o desenvolvimento de uma visão regional, que deveria ser uma iniciativa do estado. Pode-se dizer que práticas defensivas entre municípios não permitiram que se desenvolvesse uma perspectiva regional.

Dentre os fatores que mais contribuíram para a não realização do plano foram apontados: as questões políticas – como as decorrentes de diferenças partidárias, os custos com viagens dos prefeitos para as reuniões e o temor de uma redefinição das regiões administrativas do Estado de São Paulo –, a inexistência de um coordenador-responsável pela execução do projeto e a falta de envolvimento dos atores locais. A questão mais importante apontada pelos entrevistados relacionava-se ao avanço insatisfatório no setor de transportes em relação à própria hidrovia e à ausência de empreendimentos ferroviários que favorecessem a integração regional. Informações divulgadas pelo jornal *Folha de São Paulo*, em edição de 07 de dezembro de 2010, indicavam que a capacidade de uso da hidrovia era de apenas 20%. Na mesma edição, o governo federal anunciava para 2011 a construção de um estaleiro na cidade de Araçatuba para fabricar embarcações destinadas ao transporte hidroviário do etanol produzido nas regiões centro oeste para a refinaria de Paulínia. Contudo, como se procurará mostrar nas considerações finais deste artigo, em razão do assoreamento dos leitos dos rios provocado pelo desmatamento e pelo tipo de agricultura que se desenvolveu na região, a construção desse estaleiro em Araçatuba também não se efetivou.

Do mesmo modo, a construção da barragem de Itaipu não avançou, em virtude da dificuldade de se obter o necessário entrosamento entre os países envolvidos. Pesou também a ausência da cultura de cooperação. O turismo na região, um

aspecto fortemente destacado no plano, não avançou como se previra e as poucas iniciativas geraram baixa empregabilidade; já a preservação do meio ambiente, outro ponto importante do projeto, ficou limitada às iniciativas populares que dependem de instância federal para o cumprimento das Leis. Também foram apontados pelos entrevistados fatores relativos a invasões de terras e a existência de grandes extensões de terras pouco produtivas por ausência de iniciativas e recursos.

## **O Plano de Fomento (1996): objetivos, ações e resultados do plano**

O Plano de Fomento para a Hidrovia Tietê-Paraná foi concluído em 1996 e propunha, através do estabelecimento de regiões hidroviárias, a fixação de 23 polos industriais, 17 polos de turismo e 12 centros de distribuição de cargas, com a previsão de gerar 900 mil novos empregos em 15 anos e de movimentar cerca de US\$ 7,8 bilhões em investimentos privados. Objetivava a formação de polos industriais e turísticos hidroviários, além de catalisar a fixação comercial e agrícola ao longo da Hidrovia Tietê-Paraná, buscando criar um processo ordenado de crescimento econômico. Também previa a criação de diversos núcleos de desenvolvimento ao longo da Hidrovia (CESP, 1992).

Essa política de investimentos na área, segundo revelou a pesquisa realizada, teve poucas respostas municipais diferenciadas ao longo da calha do rio, gerando apenas alguns resultados positivos isolados, tais como o polo intermodal de Pederneiras e os Terminais de Anhembi, Santa Maria da Serra e São Simão. A base operacional do Terminal de Araçatuba, a despeito do alto investimento realizado, não obteve o dinamismo esperado. Em outros casos, como em Artemis (região de Piracicaba), não se foi além da aprovação do Estudo de Impacto Ambiental pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

O plano de Fomento propunha a realização de reuniões sistemáticas, envolvendo os municípios lindeiros, os municípios polarizadores, os empresários e a CESP. Segundo Bernardes (2002), dentre os objetivos do plano, estavam a formação de associações, o estímulo à criação de polos, a construção de terminais hidroviários e o apoio aos novos negócios. Esperava-se que com a consecução desses objetivos fosse possível atrair investimentos privados para o interior do estado de São



Paulo. Chega a parecer ilógico que os técnicos elaboradores do plano pudessem acreditar que apenas com a realização dessas reuniões e com as associações entre os municípios interessados seria possível atingir todos os seus objetivos. Não se previu a ocorrência de variáveis intervenientes que poderiam dificultar ou inviabilizar o fomento, como foi o caso, por exemplo, da resistência de alguns atores participarem devido a diferenças partidárias e interesses conflitantes.

No quadro abaixo estão sintetizadas as proposições gerais do plano, as ações para atingir os objetivos e os principais resultados apontados pela pesquisa realizada.

**Quadro II. PLANO DE FOMENTO: Principais Propostas e Resultados**

Propostas Gerais	Ações	Resultados
Atingir o desenvolvimento Regional, representado pela dinamização das atividades econômicas e pela melhoria da qualidade de vida da população regional, respeitando o equilíbrio ambiental.	1-Criação de Associações Intermunicipais 2-Criação de pólos industriais 3-Construção de terminais hidroviários 4-Plano de desenvolvimento do vale do Piracicaba 5-Construção da Barragem de Santa Maria da Serra	1-Resultado pouco expressivo 2-Algumas das iniciativas foram realizadas como: o pólo intermodal de Pedreiras, o Terminal de Anhembi, o de Santa Maria da Serra, Araçatuba e São Simão 3-A base operacional do Terminal de Araçatuba, de alto investimento, não está tendo o dinamismo esperado. Em Ártemis (região de Piracicaba) o Estudo de Impacto Ambiental aguarda a aprovação definitiva da Secretaria Estadual do Meio Ambiente 4-Criação do Consórcio Tietê- Paraná 5-Não se realizou. Houve asfaltamento das BR-163 e 364, expansão da Ferronorte, modernização do Porto de Santos. Há previsões ou planos futuros
*Revalorização do Rio Tietê, resgatando a sua importância na ocupação do Estado.	1-Vencer o desnível de Itaipu 2-Plano de desenvolvimento do vale do Piracicaba	1-Não houve grandes empreendimentos o que torna pouco expressivo o alcance das proposições em relação à revalorização do Rio Tietê 2-Há reconhecimento da grande importância da Hidrovia, mas as ações apresentam resultado pouco expressivo
*Incorporação da Hidrovia Tietê-Paraná como meio de transporte regional.	3-Construção da Barragem de Santa Maria da Serra 4-Construção de portos para embarque	3- Há Projeto de Aproveitamento Múltiplo de Santa Maria da Serra, que vai além dos pólos industriais previstos, considerando as condições logísticas criadas. O projeto induzirá a criação de um entroncamento multimodal na região englobando os modais hidro, ferro, rodo e duto viário, efetivando uma interação da região de Campinas/Piracicaba com o sistema hidroviário e melhorando a condição da hidrovia como corredor de exportação de produtos agrícolas do Centro-oeste Há o Porto intermodal de Pedreiras que avança como meio de transporte regional

Fonte: Pesquisa de campo e em instituições (Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná – CITP, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM e Companhia Energética do Estado de São Paulo – CESP)

Os resultados da análise mostram que o Plano de Fomento, ainda que desse ênfase ao desenvolvimento regional a partir do transporte hidroviário, visava também desenvolver outros setores, como o turismo, a energia, a pesca e o esporte. Ou seja, tratava-se de um plano ambicioso que pretendia implantar um uso múltiplo para a hidrovia, aproveitando o rio não apenas para o transporte, mas também para a realização de outras atividades correlatas. Não obstante tais intenções, o que se observa é que o resultado foi bastante limitado.

Dentre os principais fatores apontados como entraves à realização do plano destacam-se as questões políticas, relacionadas às dificuldades de se reunir os prefeitos dos municípios em face das divergências das lideranças locais acerca de como participar e dos interesses conflitantes que moviam os diversos atores. Tais dificuldades políticas tiveram um papel determinante para inviabilizar o plano e para fazer com que os recursos hídricos do Tietê continuassem a ser pouco explorados, impedindo assim que o rio pudesse cumprir um papel na integração regional produtiva.

Segundo foi apurado pela pesquisa, não houve capacidade política para se estruturar um processo de planejamento adaptado ao vale do Tietê que tornasse viável a Hidrovia Tietê-Paraná como opção efetiva de transporte regional. Além disso, também faltaram os investimentos no modal de transportes, já que reiterando a lógica em vigor no país se teria dado prioridade ao transporte rodoviário.

## **O Máster Plan (ADTP, 1996)**

O Tietê-Paraná Máster Plan, realizado pela Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná, foi o terceiro plano proposto para a região da hidrovia. Diferentemente dos dois primeiros, o Máster Plan foi realizado pela iniciativa privada e tinha um caráter nacional, ou seja, abrangia uma área de planejamento maior do que a área da hidrovia, na realidade apenas um de seus objetivos.

Foi organizado em cinco capítulos, sendo que apenas os dois primeiros estavam efetivamente relacionados a hidrovia. Em seu capítulo I, está contextualizada a situação político-econômico do Brasil à época que incentivava a participação da iniciativa privada no setor de infraestrutura, a partir do Programa Nacional de Privatizações e da Lei de Concessões, sancionada em 1995.

Este capítulo retoma as grandes transformações pelas quais o país passava naquele momento, apresentando sua crença na possibilidade que essa nova etapa de desenvolvimento fosse alavancada por investimentos privados. Com essa perspectiva, os técnicos que elaboraram o plano deixavam clara a exigência de redefinição das funções do Estado, posicionando-o como regulamentador e fiscalizador dos setores em que, até então, atuava também como investidor.

Os eixos de desenvolvimento, apresentados no capítulo II do TPMP, traduziam uma estratégia que tinha como suporte básico a circulação e os negócios, cujas linhas de desenvolvimento eram concebidas como: “[...] sistemas multimodais que têm baixos custos de transportes a longas distâncias e, ao mesmo tempo, permitem uma compreensão estratégica do território brasileiro, organizado em sistemas de circulação das atividades econômicas” (ADTP, 1996, p.9).

As propostas presentes no plano atuavam como sugestões de investimentos à iniciativa privada e não especificavam as atividades a serem desenvolvidas. Por exemplo, no setor de energia sugeria-se a privatização da Light e da Cerj, no Estado do Rio de Janeiro, e da Cesp, da CPFL e da Eletropaulo, em São Paulo. Com relação aos estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná, não havia previsão de privatizações (ADTP, 1996, p.45). Para esse setor, previa-se também a construção de um gasoduto vindo da Bolívia, ao leste do Brasil, além da construção e operação de termoeletricas, principalmente as movidas à gás natural (ADTP, 1996, p.79). No setor de transporte, havia a expectativa de que as grandes oportunidades concentravam-se na concessão da operação, manutenção e preservação das rodovias federais, (ADTP, 1996, p.9); mencionava-se até a construção do Rodoanel da Grande São Paulo (ADTP, 1996, p.95); e estimulava-se a concessão e a melhoria das rodovias paulistas (ADTP, 1996, p.97), das rodovias do Estado do Rio de Janeiro (ADTP, 1996, p.107) e das rodovias do estado do Paraná (ADTP, 1996, p.109).

No quadro abaixo estão sintetizadas as proposições gerais do plano, as ações propostas para atingir os objetivos e os resultados apontados pela pesquisa realizada.

### Quadro III. PLANO MÁSTER PLAN – propostas e resultados

Proposições Gerais	Ações	Resultado
*Oferecer uma nova ferramenta de análise das oportunidades de negócios existentes considerando a macro região Tietê-Paraná.	1-Não foram previstas ações. Apenas o Plano deveria atuar como divulgação de oportunidades.	1-Quase inexistentes. Não houve continuidade de estudos pertinentes
*Despertar o interesse de empresários para a região dos vales do rio Tietê-Paraná, principalmente nos setores de infraestrutura, desdobrados a partir de programas de privatizações e concessões dos Governos Federal, Estadual e Municipal.	1-Não foram previstas ações	1-O Plano em si não alcançou os objetivos. 2-No setor de transportes houve privatizações de rodovias com cobrança de pedágio 3-Foram realizados terminais privados na Região de Anhembi, São Simão
*Fazer parcerias com a iniciativa pública e convênios com entidades e empresas.	1-Não foram previstas ações	1-Estudos realizados pela CESP indicaram grande potencialidade e condições favoráveis à implantação de um pólo industrial em Artemis (15 km da área urbana de Piracicaba), e de um pólo turístico na região da curva da Samambaia
*Apresentar resumos de projetos agrupados por setores de infraestrutura.	1-Não foram previstas ações	1-Resultados inexistentes

Fonte: Pesquisa de Campo

Observação: As instituições envolvidas nesse projeto foram ADTP e a CESP – Companhia Energética do Estado de São Paulo. Os meios de verificação foram através da bibliografia consultada, das entrevistas realizadas e da análise do plano.

O estudo das propostas do Máster Plan aponta para um conteúdo muito geral, voltado essencialmente a fazer indicações e sugestões ao setor privado que, diga-se de passagem, ao final, muito pouco investiu na área. No que se refere ao setor público, praticamente, não havia indicações. O que pode ser observado no tratamento dado às ferrovias, pois, a despeito das enormes oportunidades de negócio mencionadas no TPMP/ADTP, as mesmas não receberam a atenção que mereciam por sua importância estratégica. Em realidade, esse meio de transporte prosseguiu sendo pouco valorizado, tendo como consequência um abandono que se reverte em alto desperdício de bens públicos.

Os terminais hidroviários, considerados de menor custo, também não tiveram o desenvolvimento previsto. Hoje se sabe que poucos foram os terminais construídos ao longo da hidrovía Tietê-Paraná. E, muitos dos que foram construídos não oferecem as condições adequadas para todos os tipos de produtos.

Inclusive, existe um projeto de construção de um álcool duto, ligando as usinas do interior até Paulínia, de onde se chega até o porto de Santos para exportação, mas que ainda não começou a ser implantado.

No setor de telecomunicações, as principais oportunidades mencionadas envolviam a expansão da telefonia no Estado de São Paulo (ADTP, 1996, p.179), e a ampliação e melhoria do sistema telefônico no Rio de Janeiro (ADTP, 1996, p.181), no Paraná (ADTP, 1996, p.182), em Minas Gerais (TPMP, 1996 p.183) e no Mato Grosso (ADTP, 1996, p.185). As ampliações aconteceram, mas revelaram-se inócuas, pois seu custo aumentou significativamente e a população de forma geral aderiu à telefonia móvel.

O projeto de desenvolvimento do Vale do Piracicaba foi parcialmente desenvolvido. Segundo os técnicos do projeto, os atuais terminais hidroviários de Conchas e Pederneiras têm capacidade limitada e a desvantagem de estarem relativamente longe da Grande São Paulo. Assim sendo seria preciso encontrar um local para a instalação de um novo polo intermodal, se possível mais próximo da região metropolitana de São Paulo. O ponto encontrado, segundo os técnicos, seria o Distrito de Ártemis, situado a 15 km do centro de Piracicaba, servido pela FEPASA e RFFSA, e às margens as rodovias Anhanguera, Bandeirantes e Dom Pedro I.

O custo do projeto de desenvolvimento do Vale do Piracicaba, orçado pelos técnicos em R\$ 281 milhões, deveria obter financiamento tanto do setor público quanto da iniciativa privada. Os técnicos do TPMP argumentavam que a CESP já havia feito um primeiro estudo de viabilidade econômico-financeira, com a previsão de que as obras da barragem seriam iniciadas em 1997 e que o projeto estaria totalmente implantado em 2003. Contudo, nada disso ocorreu.

A ADTP programou uma revisão periódica do TPMP, visando atualizar e ampliar a apresentação das oportunidades de investimentos. O objetivo era acompanhar a evolução das condições político-econômicas do Brasil, da região Tietê-Paraná e do mercado em geral. Da análise dos documentos nota-se que não houve continuidade dos estudos nem acompanhamento do processo de implementação dos planos, o que foi confirmado inclusive pelo depoimento do assistente técnico da DH.

Enfim, o Tietê-Paraná Máster Plan constituiu-se de um conjunto de projetos públicos e privados com a pretensão de

divulgar as oportunidades de negócios, ainda que sem um efetivo eixo norteador, enfatizando o potencial econômico da região e mostrando a necessidade de estudos contínuos e discussões produtivas para que ela pudesse se desenvolver em sua diversidade.

## **Considerações finais**

A pesquisa realizada mostrou que os objetivos, as metas e as ações propostas pelos três planos estiveram longe de ser alcançados. Analisadas as razões do insucesso dos planos a partir das características apontadas pela literatura sobre as condições que contribuem para que o planejamento regional possa ser efetivo e assim alterar uma situação vigente, observou-se que um dos fatores mais marcantes e presentes em todos os planos foi o seu distanciamento das realidades locais e regionais, que não foram mobilizadas quando da elaboração dos mesmos e nem consultadas sobre as prioridades de cada município. Ou seja, por se distanciarem das situações socioeconômicas locais e regionais, os planos negligenciaram características importantes para estimular processos dinâmicos, tanto em termos técnicos quanto políticos, na medida em que não ensejaram processos de tomada de decisão em relação ao futuro, criando ou estimulando a criação de arenas para a negociação dos múltiplos e diversificados interesses, com os quais os atores sociais estivessem efetivamente compromissados. Nos casos analisados, observou-se que essas características quase nunca estiveram presentes.

Por essas razões, não obstante tenham partido de um amplo diagnóstico regional, esses planos não podem ser considerados como efetivos processos de *intervenção racional* na realidade socioeconômica. Embora pensados como regionais, esses planos expressaram uma visão restrita de desenvolvimento e estiveram sempre muito atrelados à perspectiva de expansão da hidrovia. Com isso, ficaram excessivamente caudatários e dependentes das possibilidades desta última, que, por sua vez, não obteve o desempenho esperado.

Tanto para o Diretor quanto para o Assistente Técnico do Departamento Hidroviário de São Paulo, o Projeto Calha teve um início promissor, com base num diagnóstico bem elaborado da região estudada, gerando a expectativa de um afluxo de indústrias para a região que trariam diversificação produtiva e

abririam boas alternativas de comercialização pela hidrovia. Os planos e projetos em questão partiam do pressuposto que a utilização da hidrovia traria modificações ao cenário regional e que estas seriam acompanhadas por medidas de planejamento que permitiriam, por sua vez, o melhor aproveitamento do potencial aberto pela acessibilidade hidroviária. Contudo, essas expectativas não se realizaram, talvez porque tenha faltado desde o início o enfrentamento de algumas questões candentes e decisivas para o desenvolvimento do processo.

Pelo menos duas, absolutamente relevantes, foram desconsideradas no planejamento regional da hidrovia: a questão da seca e a questão fundiária. Em primeiro lugar, a regulação das barragens teria que levar em conta determinados fenômenos naturais cíclicos que impactam diretamente a sua operação. A região, ao longo de sua ocupação pelo homem, teve suas florestas completamente eliminadas, o que comprometeu seriamente o seu regime de águas. O desmatamento e a implantação de monoculturas, em especial a cana de açúcar (mesmo com o plantio em curva de nível), mais as pastagens, têm levado a um crescente assoreamento do leito dos antigos rios (Tietê e Paraná) e dos lagos formados em suas cercanias. Embora esse problema estivesse contemplado pelo diagnóstico do plano, não se imaginou que sua extensão e magnitude poderiam prejudicar de modo tão drástico a navegabilidade quando ocorressem as longas estiagens. Ou seja, os autores do plano não levaram em conta que, durante secas prolongadas, o baixo nível das águas poderia afetar seriamente o pleno uso da hidrovia.

Um segundo fator foi a questão fundiária, tema candente que envolve a titularidade das propriedades rurais, e que também não foi considerado pelo plano, prosseguindo até hoje como não resolvido. O fato é que o eixo seguido pelo desenvolvimento da região, cada vez mais especializado na agroindústria da cana e da soja, além de não favorecer a interiorização da indústria, tornou ainda mais explosiva a questão da titularidade das propriedades rurais e se constituiu como uma fonte permanente de graves conflitos sociais. O que contribuiu decisivamente para que o desempenho dos municípios lindeiros frustrasse expectativas, já que a esperada diversificação produtiva da região não ocorreu. Portanto, a despeito de suas intenções desenvolvimentistas, o plano não contemplava as profundas transformações ocorridas no final da década de 1990 e que haviam levado a um inédito

processo de especialização produtiva na agricultura com a expansão da agroindústria canavieira e a cultura da soja na região. Essa mudança no padrão produtivo se fez sem uma efetiva integração regional e se consolidou com a opção desses setores pelo transporte rodoviário para a distribuição de sua produção.

Portanto, ainda que substanciosos, os investimentos na hidrovia não mostraram-se suficientes para desencadear um processo efetivo de indução do desenvolvimento na região, comprometendo assim as metas anunciadas nos planos<sup>9</sup>. Com base nas entrevistas realizadas com prefeitos e com representantes de entidades locais, nota-se uma crescente desconfiança com relação ao efetivo potencial da hidrovia no desenvolvimento da região. Tal sentimento teria sido reforçado pela percepção da ausência nas ações do governo estadual de uma visão de longo prazo que privilegiasse o transporte intermodal para estimular a economia de mercado competitiva. A hidrovia foi vista pelos principais atores regionais, essencialmente, como um meio de transporte seguro e eficiente, mas que trazia vantagens econômicas apenas para alguns poucos produtos. Por isso, é recorrente nas respostas a referência à falta de uma matriz de transporte eficiente e de uma boa logística em âmbito nacional. Das entrevistas depreende-se uma posição crítica com relação aos planos elaborados: ainda que do ponto de vista técnico, o planejamento tenha feito propostas para o futuro, não se criaram as condições para viabilizá-las, já que não se conseguiu a articulação efetiva dos principais atores regionais.

Embora o diagnóstico realizado tenha sido um bom ponto de partida, não se observou nenhuma realimentação de informações e nem mesmo o interesse em readequar as ações às novas condições políticas que emergiam em fins dos anos de 1990 e início do século XXI. As mudanças no papel do Estado, decorrentes da expansão neoliberal, anunciando a importância da presença da iniciativa privada nos investimentos, embora apontadas pela Agência de Desenvolvimento do Tietê-Paraná (ADTP), responsável pelo Máster Plan, um dos planos analisados, não contribuíram para ações voltadas ao desenvolvimento regional. Basta observar que o plano de atrair investimentos privados para a região gerou resultados bem mais modestos que o esperado.

---

<sup>9</sup> Uma das condições para o seu uso mais intensivo como meio de transporte dependia da solução do problema do desnível da barragem de Itaipu e da construção da barragem de Santa Maria da Serra, possibilitando assim que a hidrovia pudesse chegar até Piracicaba.



Um aspecto importante que deve ser levado em conta diz respeito à verdadeira apologia que se fazia, à época, da autonomia decisória de estados e municípios em virtude da descentralização fiscal-financeira, instituída pela Constituição de 1988, que estimulava os municípios a se articularem no âmbito regional ou micro regional. Não obstante as intenções democráticas, descentralizadoras e participativas dos constituintes, no caso, o que se verificou foi um desinteresse crescente na implementação das ações propostas no plano e o aumento da endogenia dos municípios, sobressaindo-se a dimensão estritamente localista dos interesses em jogo, da qual a guerra fiscal foi uma expressão vigente. Portanto, para além da retórica democratizadora, nota-se que não foi possível articular uma perspectiva sólida de integração regional e/ou de interiorização do desenvolvimento, capaz de orientar de modo duradouro e sistemático as ações do setor público, e de estimular e coordenar a participação do setor privado.

Argumentando nessa mesma direção, o Presidente do Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná (CITP), referindo-se ao Projeto Calha, mencionaria que o mesmo não havia caminhado no sentido de se transformar num instrumento útil aos municípios por não ter conseguido realizar minimamente o principal objetivo proposto para a integração regional: resgatar para os rios Tietê e Paraná o papel de via de penetração e integração do território. Compreende-se que assim tenha sido, pois no final dos anos 1990, a interiorização do desenvolvimento, embora considerada importante em alguns planos regionais, efetivamente perdia força na agenda pública e no debate intelectual. Cada município procuraria construir sua própria pauta de interesses e com isso a perspectiva de pensar a questão regional sairia de foco. Outro aspecto importante para compreender o relativo insucesso dos planos foi a inexistência de uma instância onde se pudessem agregar os atores coletivos, e na qual os interesses e os conflitos relativos aos municípios pudessem encontrar soluções negociadas.

Mais voltados a uma concepção centralizada do desenvolvimento regional, os planos também não inovaram no que se refere à formulação de propostas para o desenvolvimento regional que envolvessem a sociedade civil em sua implementação (nesse aspecto, estavam muito aquém das experiências de desenvolvimento regional e local que já se faziam presentes

no mundo capitalista, pelo menos desde o início da década de 1980). Do mesmo modo, não estimularam práticas inovadoras capazes de dialogar e compreender demandas e situações novas, importantes para o incentivo ao desenvolvimento regional no Brasil, surgidas com o fortalecimento das políticas públicas descentralizadas de corte municipal, a partir da Constituição de 1988.

Enfim, é possível observar que os projetos, embora formulados com cuidado e rigor, não estavam à altura, seja por suas concepções seja por suas estratégias práticas, das grandes transformações em andamento no mundo capitalista quando de sua elaboração. Em várias dimensões, ou os projetos não inovaram ou não conseguiram propor formas mais flexíveis de atuação territorial. As mudanças no cenário competitivo e no próprio universo organizacional em curso exigiriam uma prática de planejamento mais flexível, que pudesse dar conta dos desafios novos que os municípios teriam que enfrentar. Ao final, diante do novo, prevaleceu uma visão centralizada do planejamento e, por isso, muitas vezes, sua prática pareceu dissociada da realidade, sendo sua funcionalidade então questionada.

É necessário considerar que a partir da globalização e dos seus impactos nas regiões a natureza do planejamento e a sua forma de aplicação ficaram alteradas. Quebraram-se distâncias entre o local e o global, e novos atores surgiram influenciando diretamente processos de gestão e cedendo lugar às alianças, às redes e às parcerias. Por isso, inovar em um projeto de planejamento regional envolve retomar sua concepção a partir de um novo papel do Estado, que se proponha fixar os princípios básicos do federalismo econômico por meio dos quais se poderão conhecer os campos de ação entre União e unidades federadas.

Os resultados aqui apresentados não têm qualquer perspectiva de oferecer um modelo normativo para essa problemática, até mesmo porque os dados analisados seriam insuficientes para sustentar tal pretensão. O que se procurou realizar foi um resgate das intenções, fundamentos, objetivos e projetos propostos pelos planos, cotejando essas informações com avaliações de dados e com depoimentos de pessoas que estiveram envolvidas com os planos, para se realizar uma análise dos impasses e limites enfrentados. Nesse sentido, não se teve a pretensão de fazer neste texto uma proposta conceitual de um novo modelo de planejamento regional, mas sim, com base

nas experiências analisadas, sugerir um caminho metodológico semelhante àquele trilhado por Albert O. Hirschman (1958), e caracterizado como *holístico, sistêmico e evolutivo*.

Os planos de desenvolvimento regional, se quiserem ter sucesso, terão que articular a temática do desenvolvimento local com políticas públicas focadas e concebidas a partir de processos inovadores de deliberação no âmbito da região. Ou seja, será preciso estabelecer novos nexos entre a valorização das abordagens regional-local, o reconhecimento das condições macroeconômicas e a sensibilidade para a questão da descentralização política e administrativa. Sem o estabelecimento desses nexos, será muito mais difícil de se atingir um desenvolvimento endógeno e sustentável para as regiões e/ou estados federados brasileiros. O que significa também que a dimensão ambiental deve ser incorporada de modo definitivo a essa nova agenda.

DE LORENZO, H. C.; QUEDA, O.; CORREA, M. A. Waterway and regional development: a study of development projects of the valleys of Tietê and Paraná in the state of São Paulo. *Perspectivas*, São Paulo, v.42, p.193-221, jul./dez. 2012.

■ **ABSTRACT:** *This paper aims to examine three regional development plans proposed for the region of the valleys of rivers Tietê and Paraná: Rail Project (ISCO, 1994), the Development Plan (CESP, 1996) and Máster Plan (ADTP, 1996). The interest in conducting the study relies on the possibility that it may contribute to the debate on the reshaping of public policy and style necessary to establish a new pattern of regional development in the country.*

■ **KEYWORDS:** *Regional Planning. Waterway and regional development. Development projects of the Tietê and Paraná valleys.*

## Referências

ADTP (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO TIETÊ-PARANÁ). *Tietê-Paraná Máster Plan: infraestrutura, mercado e negócios*. São Paulo: ADTP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Hidrovia, uma alternativa de desenvolvimento regional*. Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná. Apoio CESP. São Paulo: Prêmio Editorial Ltda, [19\_].

AMARAL J. F. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.14, p.21-32, dez. 1996.

ANDION, C. Planejar em épocas de incerteza é possível? Mudanças no cenário econômico mundial transformaram a natureza e a função do planejamento empresarial. *Faebusiness*, Santa Catarina, n.3, p.41, set. 2002.

BAENINGER, R.; LEONELLI, G.; BOLLIGER, C. Municípios da Hidrovia Tietê-Paraná: regionalização e dinâmica socioespacial. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XIII, 2002, Ouro Preto, MG. *Resumos...* Ouro Preto: ABEP, 2002. p.2-30.

BERNARDES, E. M. *Desenvolvimento do Vale do Tietê-Paraná: um enfoque de estoques de capitais*. 2002. 139f. Tese de Doutorado (Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Piracicaba, 2002.

\_\_\_\_\_. Análise dos projetos de desenvolvimento dos Vales dos Rios Tietê e Paraná. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: n.2, v.40, p.52-237, mar./abr. 2006.

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB, ETENE, 1989. p.646-687.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Programa de gestão da política de desenvolvimento regional e ordenamento territorial*. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programas/desenvolvimentoregional>>. Acesso em: 03 de ago. 2011.

CESP (COMPANHIA ENERGÉTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO). *Hidrovia Tietê-Paraná: plano de complementação, operacionalização e fomento*, 1992. (mimeo).

CITP (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL TIETÊ-PARANÁ). *Tietê-Paraná Projeto Calha*. São Paulo: Caracterização Regional, 1994. p.5-67.

CORREA, M. A. *Hidrovia e desenvolvimento regional: estudo dos projetos de desenvolvimento dos vales do Tietê e Paraná no Estado de São Paulo*. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento

Regional e Meio Ambiente) – Centro Universitário Uniara, Araraquara, 2009.

GALVÃO, O. J. A. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica. *Planejamento e políticas públicas*, Pernambuco, n.13, jun.1996.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e políticas públicas*, Paraíba, n.15, jun. 1997.

HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

MIGLIOLI, J. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo: Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Voos, 10).

MIRANDA NETO. *A crise do planejamento*. São Paulo: Nórdica, 1981.

RATTNER, H. *Planejamento urbano e regional*. São Paulo: Nacional, 1974.

SICSÚ, A. B.; LIMA, J. P. R.; SILVA, G. V. *Novas lógicas do planejamento regional e a valorização do local: estudos de casos em Alagoas e Pernambuco*. Sergipe: UFS, 2006.

SZMRECSÁNYI, T. *O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)*. Campinas-SP: Hucitec; UNICAMP, 1979.

## **Bibliografia consultada**

ROSSETTO, O. F. J. Secretaria dos Transportes. Projetos e ações em desenvolvimento. In: ENCONTRO DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES NO OESTE PAULISTA. Hidrovia Tietê-Paraná, 1., 2005, São Paulo. *Anais ... Araçatuba*, São Paulo.

ROSSETTO, O. F. J; FIGUEIREDO, J. P. *Planos e projetos hidroviários*. [nov. 2007]. Diretor e Assessor Técnico do DH (Departamento Hidroviário). Entrevistador: Mário Augusto Corrêa, São Paulo, 23 nov. 2007, 120 min.

