



Desenvolvimento Regional em Debate

E-ISSN: 2237-9029

valdir@unc.br

Universidade do Contestado

Brasil

Vasques Santos, Gleicy
PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: A EXPLORAÇÃO MINERAL NO
TERRITÓRIO NACIONAL
Desenvolvimento Regional em Debate, vol. 3, núm. 2, julho-diciembre, 2013, pp. 176-200
Universidade do Contestado
Canoinhas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=570862008011>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: A EXPLORAÇÃO MINERAL NO TERRITÓRIO NACIONAL

Gleicy Vasques Santos¹

RESUMO

Na experiência de planejamento público no Brasil das últimas quatro décadas, tem-se observado o desafio da reafirmação das dinâmicas regionais face às pressões da economia globalizada e da consequente reestruturação do território. Este é o caso do setor mineral brasileiro, que conta com uma série de atividades de extração e beneficiamento, realizadas por corporações transnacionais, onde se destacam nióbio, minério de ferro, bauxita, manganês e vários outros bens minerais. Parte-se de uma reflexão acerca da crescente importância dos conceitos de região, escala de planejamento e processos participativos, considerando algumas vertentes voltadas à compreensão das complexas relações socioespaciais estabelecidas na contemporaneidade. Apresentam-se os aportes metodológicos desenvolvidos em quatro diferentes momentos políticos de elaboração de planos estratégicos no segmento mineral brasileiro.

Palavras-Chave: Planejamento. Desenvolvimento. Mineração.

PLANNING AND DEVELOPMENT: MINERAL EXPLORATION IN THE COUNTRY

ABSTRACT

Experience in public planning in Brazil the last four decades, has seen the challenge of regional dynamics reaffirmation face the pressures of a globalized economy and the consequent restructuring of the territory. This is the case of the Brazilian mining sector, which has a number of mining and processing activities carried out by transnational corporations, which highlights niobium, iron ore, bauxite, manganese and many other minerals. It starts with a reflection on the growing importance of the concepts of region-scale planning and participatory processes, considering some approaches aimed at understanding the complex socio-spatial relations established in contemporary times. Presents the methodological contributions developed in four different political moments of strategic planning in the Brazilian mineral sector.

Keywords: Planning. Development. Mining.

¹Doutoranda em Desenvolvimento Regional, UNISC. Mestre em Agronegócio, UFMS. Graduada em Economia, UFMS. Professora Assistente, UNIPAMPA, campus Santana do Livramento, Brasil. E-mail: gleicysantos@unipampa.edu.br.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, analisa-se a construção do processo de planejamento público no segmento mineral brasileiro, a cargo do Ministério de Minas e Energia – MME. Interessa destacar as distintas condições metodológicas presentes no desenvolvimento de quatro importantes momentos políticos e econômicos para o planejamento desse setor: o I Plano Mestre Decenal para Avaliação dos Recursos Minerais no Brasil (1965-1974), o II Plano Decenal de Mineração (1980-1989), o Plano Plurianual Para o Desenvolvimento do Setor Mineral (1994) e o Plano Nacional de Mineração (fev/2011), em que se observam alguns momentos de parceria com a iniciativa privada, no processo de planejamento do setor e a ênfase, ou não, as questões de planejamento territorial e sustentabilidade.

Inicialmente, a fim de contextualizar essa iniciativa, procura-se analisar sob a perspectiva histórica, os principais destaques do planejamento público nacional, a atualidade e a importância do conceito de planejamento regional, considerando algumas de suas principais modalidades de implementação. Em seguida, apresentam-se as principais características socioespaciais da economia mineral no território brasileiro considerando sua matriz produtiva onde se destacam nióbio, minério de ferro, bauxita, manganês e vários outros bens minerais. Por fim, apresenta-se o processo de planejamento público na atividade mineral nacional, ressaltando o momento histórico das experiências realizadas, os objetivos e a metodologia empregada, bem como as características de sua implementação, com destaque para o Plano Nacional de Mineração.

PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

O objetivo dessa seção é o de fazer uma breve retrospectiva sobre o planejamento para o desenvolvimento da economia brasileira. Tal proposta se adequa a terceira parte do artigo, onde se apresenta a retrospectiva do planejamento público no segmento de mineração. O propósito dessa primeira parte, porém, será de cunho histórico.

PLANO DE METAS (1956/1960)

Esse período teve início com a eleição democrática do Presidente Juscelino Kubitschek que governou o país de 1956 a 1960, com uma agenda progressista baseada num programa de obras públicas, denominada Plano de Metas.

O êxito desse plano em termos de aceleração da taxa de crescimento econômico é confirmado pelo comportamento do PIB. Após um crescimento modesto (2,9%) em 1956 – em decorrência, sobretudo, da quebra da safra agrícola –, entre 1957 e 1960 a economia brasileira cresceu, respectivamente, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4% (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 48).

Durante o governo JK o PIB brasileiro cresceu 47,5%, o que correspondia a uma média anual de 8,08%. No início do governo JK, o setor agropecuário era responsável por 23,5% do PIB e o setor industrial por 25,6% do PIB. Ao fim do governo, a participação do setor industrial no PIB subiu para 32,2% e do setor agropecuário recuou para 17,8%.

A partir da implementação do Plano de Metas, o quadro muda radicalmente: o setor agropecuário perde espaço para o setor industrial e, em 1960, tem peso de 17,8% no PIB (ou seja, um recuo de 5,7 p.p. em apenas cinco anos), contra 32,2% da indústria (25,6% da indústria de transformação) (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 50).

O modelo que deu sustentação ao crescimento do setor industrial foi o proposto pela Escola Cepalina, ou seja, industrialização via substituição de importações, com financiamento externo e forte presença do setor público. Para por em prática suas ações o governo JK implantou o Plano de Metas, que contou com um cronograma de ações que abrangeram os setores de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação.

PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1963/1965)

Uma das principais e lamentáveis heranças do governo JK foi o descompasso financeiro do setor público, que acabou levando o país a uma séria crise econômica, com reflexos sociais e políticos, durante os governos de Jânio e João Goulart.

Em 1961 – ano que inclui a breve passagem de Jânio Quadros pela Presidência da República – a economia cresceu respeitáveis 8,6%, ainda embalada pelos vultosos investimentos do Plano de Metas de JK. A renúncia de Jânio e a tumultuada presidência de João Goulart ajudam a explicar a inflexão de 1962 e o pífio desempenho econômico de 1963, anos em que o PIB acusou expansão de 6,6% e 0,6%, respectivamente (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 48).

Cabe ressaltar, que os dois primeiros anos do período Jânio/Jango, ainda sob os efeitos do Plano de Metas de JK, o crescimento do PIB foi de 8,6% em 1961 e 6,6% em 1962. A partir de 1963, no entanto, surge a estagnação econômica, refletida num PIB de apenas 0,6%.

O crescimento do PIB caiu de 6,6% em 1962 para apenas 0,6% em 1963. E a inflação subiu para 51,7% em 1962 e para 79.9% em 1963, com projeção de chegar a 140% em 1964 – as mais altas taxas da história do país até então. Caracterizava-se uma situação de “estagflação”, isto é, de estagnação econômica e descontrolado inflacionário (BRUM, 1997, p. 260).

Em meio a esta situação de descompasso, foi publicado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, tendo como idealizador Celso Furtado, ministro extraordinário para assuntos de desenvolvimento econômico, naquele momento.

Os objetivos específicos do Plano eram: (1) garantir taxa de crescimento do PIB de 7% a.a., próximo à média dos anos anteriores; (2) reduzir a taxa de inflação para 25% em 1963, visando alcançar 10% em 1965; (3) garantir um crescimento real dos salários à mesma taxa do aumento da produtividade; (4) realizar a reforma agrária como solução não só para a crise social como para elevar o consumo de diversos ramos industriais; e (5) renegociar a dívida externa para diminuir a pressão de seu serviço sobre o balanço de pagamentos (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 61).

Porém, as pressões sociais acabaram por impossibilitar qualquer chance de recuperação da economia e a resolução de conflitos deu-se pela tomada do poder, suprimindo assim o foco das manifestações populares.

PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (1964/1966)

Assume o primeiro presidente do regime militar, Castello Branco, que ficou no poder de 15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967. O foco econômico deu-se em torno do ajuste das contas públicas e o controle da inflação, que chegava a 80% ao ano. Tendo a frente de sua equipe no ministério da fazenda Octávio Gouveia de Bulhões e no ministério do planejamento Roberto Campos, que conduziram reformas na área fiscal e financeira e criaram o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG.

Com um diagnóstico eminentemente monetarista os ministros acreditavam que o excesso de déficit público e os reajustes salariais concedidos pelo governo anterior eram identificados como as principais causas do aumento dos preços. Nessa linha, fazia-se necessário combater a inflação, por meio de um programa de ajuste fiscal rigoroso, com aumento das receitas e redução das despesas públicas e um controle rígido de emissão de moeda. O PAEG inovou ao utilizar como mecanismo de contenção da expansão dos salários, reajustes vinculados ao aumento da produtividade.

Além do ajuste para o combate à inflação foram realizadas reformas estruturais, com mudanças nos sistemas tributário, financeiro, trabalhista e previdenciário do país. Dentre as quais pode-se citar Giambiagi *et al.* (2005)

- criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS –, que substituiu o modelo de estabilidade no emprego, garantindo maior flexibilidade ao mercado de trabalho e tornando-se uma fonte de recursos para o financiamento habitacional;
- unificação do sistema de Previdência, sob um regime geral, administrado pelo governo federal;
- criação do Imposto sobre Serviço – ISS – arrecadado pela esfera municipal, do Imposto sobre Circulação de Mercadoria – ICM – pela esfera estadual e do Imposto sob Produtos Industrializados – IPI – pela esfera federal;
- permissão do pagamento dos tributos por meio da rede bancária, o que facilitou a operação para os contribuintes e ajudou bastante na fiscalização do pagamento e na ampliação da base tributária; e
- criação do Fundo de Participação de Estados e Municípios, para garantir a distribuição, aos estados e municípios, de parte dos tributos arrecadados pela União.

O resultado desse conjunto de medidas permitiu ao governo um aumento da arrecadação tributária no país, que em 1963 era de 16% do PIB e em 1967 passou a 21% do PIB.

O PAEG atingiu seus objetivos. Houve a correção das principais distorções da economia; saneamento das finanças públicas; realinhamento dos preços dos bens e serviços públicos; recuperação da capacidade de investimento das empresas estatais; renegociação da dívida externa, com alongamento dos prazos de pagamento; aumento da participação do Brasil no comércio mundial; reequilíbrio do balanço de pagamentos; restabelecimento da confiança e da credibilidade no exterior; razoável controle da inflação e retomada do crescimento econômico. Com o corte de despesas e o aumento da arrecadação, ocorreu progressiva redução do déficit público anula, que passou de 4,2% do PIB em 1963 para 3,2% em 1964, 1,6% em 1965 e 1,1% em 1966 (BRUM, 1998, p. 316/317).

Sintetizando, pode-se dizer que ao longo do governo Castello Branco, o PIB cresceu a uma média anual de 4,2% e a inflação, ao final do período, registrou um saldo próximo a 40%. Destaca-se que as reformas estruturais realizadas, permitiram ajustar as contas públicas, controlar o processo inflacionário, organizar o sistema financeiro, atrair poupança interna e externa, condições necessárias para a expansão da economia nos governos de Costa e Silva e Médici.

PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – PED (1967/1976)

Caracterizado como um período de grande crescimento da economia brasileira, e sob o domínio centralizador do Estado de exceção, teve início com o governo Arthur da Costa e Silva, que vai de 15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969, tendo sido finalizado pelo General Emílio Garrastazu Médici, que esteve a frente do governo de 30 de outubro de 1969 até 15 de março de 1974.

Esses sete anos, foram marcados por um crescimento do PIB do país em 96,37%, com uma média anual de 10,12%. Com uma inflação, de 257% e média anual de 19,93%. Cabe lembrar, que no mesmo período, o PIB mundial cresceu 37,35%, equivalente a 4,64% ao ano. Nesse sentido, o PIB do país cresceu 2,18 vezes mais do que o PIB mundial.

A equipe econômica liderada por Antonio Delfim Netto implantou o Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED, dando prioridade à estabilização da inflação e ao incentivo ao crescimento do PIB.

Foi nesse período que executou o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, que teve como marca registrada a execução de grandes projetos de integração nacional, voltados a expansão das fronteiras do desenvolvimento, dos quais são exemplo, a construção das rodovias Santarém-Cuiabá e Perimetral Norte, da Ferrovia do Aço e da ponte Rio-Niterói. Nesse sentido, o modelo econômico implantado no período foi de viés desenvolvimentista, baseado na substituição de importações, com financiamento internacional, liderado pela ação do Estado.

Tabela 1 – Evolução Anual da Balança Comercial, da Inflação e do Produto Interno Bruto (PIB) – 1968-1973.

Ano	Exportações	Importações	Saldo	Inflação	Crescimento
	(Em milhões de dólares correntes)			%	do PIB (%)
1968	1.881	1.855	26	25,4	11,2
1969	2.311	1.993	318	19,3	10,0
1970	2.739	2.507	232	19,3	8,8
1971	2.904	3.247	-343	19,5	11,3
1972	3.991	4.232	-241	15,7	11,9
1973	6.199	6.192	7	15,6*	14,0

Fonte: Brum (1998)

* A taxa de inflação em 1973 foi manipulada pelas autoridades econômicas da época, com a finalidade de conceder reajustes salariais mais baixos. O Banco Mundial (Bird) calculou a inflação brasileira de 1973 em 22,5%, bem acima dos 15,6% da taxa oficial.

Cabe lembrar que o acesso a recursos externos foi facilitado pela alta liquidez e pelas baixas taxas de juros do mercado internacional. Durante o período, a dívida externa brasileira que estava em torno de US\$ 3,5 bilhões passou para algo em torno de US\$ 21,2 bilhões, um crescimento de mais de 300%.

Com o advento da primeira crise do petróleo, resultado da elevação do preço do produto de cerca de US\$ 2 para o patamar de US\$ 12, o general Ernesto Geisel, que governou de março de 1974 a março de 1979, deu continuidade ao plano de desenvolvimento em curso, não reduziu o volume de investimentos e gastos públicos, mesmo durante a fase mais aguda da crise econômica internacional.

Tal situação caracterizou um processo de “Crescimento Forçado”, que resultaram em avanços considerados relevantes para a economia brasileira, porém, com custos que levaram ao desequilíbrio das contas públicas e à disparada da dívida externa.

Durante o referido governo, o país cresceu 38,29%, média de 6,7% ao ano. No que diz respeito a inflação acumulada nos cinco anos foi de 398%, uma média de 38% ao ano. Outro dado relevante diz respeito a dívida externa bruta, que passou de US\$ 14,9 bilhões, no início do governo, para US\$ 52,2 bilhões no final. Um crescimento de 250%.

Tabela 2 – Evolução da Dívida Externa, da Inflação e do Produto Interno Bruto (PIB) – 1972 a 1984.

Ano	Dívida Externa Bruta*	Reservas	Dívida Líquida	Inflação	Crescimento do PIB
	(Em bilhões de dólares)			(%)	(%)
1972	9,5	4,2	5,3	15,7	11,9
1973	12,6	6,4	6,2	15,6	14,0
1974	17,2	5,3	11,9	34,5	8,2
1975	21,2	4,0	17,1	29,3	5,6
1976	26,0	6,5	19,4	46,3	9,0
1977	32,0	7,2	24,8	38,8	4,7
1978	43,5	11,9	31,6	40,7	5,0
1979	49,9	9,7	40,2	77,3	6,8
1980	53,8	6,9	46,9	110,2	9,2
1981	61,4	7,5	53,9	95,2	-4,3
1982	69,6	4,0	65,6	99,7	0,8
1983	81,3	4,6	76,7	211,0	-2,9
1984	91,1	12,0	79,1	223,8	5,4

Fonte: BRUM (1998)

*Trata-se da dívida de longo prazo (mais de um ano).

O instrumento de planejamento, para o período foi o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, com enfoque no investimento em indústria de base e à busca de autonomia na produção de insumos industriais.

Na área energética foram iniciadas, a prospecção de petróleo em águas marítimas profundas; o Programa Nuclear; o Pró-álcool; e a construção de hidroelétricas, como Itaipu e Tucuruí. Além disso, ocorreu a expansão do setor siderúrgico, do setor petroquímico e do setor de bens de capitais.

Conforme Serra (1982, p. 101)

O desempenho da economia no período citado foi condicionado em grande parte pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, sem dúvida o mais importante e concentrado esforço do Estado desde o Plano de Metas no sentido de promover modificações estruturais na economia. Sua extraordinária especificidade é que foi formulado e parcialmente implementado (a partir de 1974) precisamente quando a economia brasileira esgotara a fase expansiva iniciada em 1967 e a economia mundial entrava em sua mais severa recessão desde os anos 30.

O último presidente do regime militar, João Baptista de Oliveira Figueiredo, assume o governo em março de 1979, que traz consigo um período de abertura política e de crise econômica.

A situação no campo econômico se agravou devido a segunda crise do petróleo, anunciada em meados de 1979, com uma disparada nos preços do petróleo, que passou de US\$ 12 o barril para cerca de US\$ 40 por barril. Tal situação causa reflexos na economia brasileira, devido ao processo de industrialização, desenvolvido nas últimas décadas, altamente dependente do consumo de petróleo, mas ainda, não autônomo no seu próprio abastecimento.

Levando-se em conta o âmbito internacional, a abrupta aceleração do preço do petróleo afetou a economia mundial como um todo, levando ao aumento custos de produção e ao desequilíbrio da balança comercial e pressionou a inflação desses países.

A saída para crise, deu-se pela atuação dos Bancos Centrais desses países, que elevaram drasticamente as taxas de juros, encarecendo o crédito e o custo do serviço da dívida externa, inclusive a brasileira.

No Brasil, o aumento das importações e o crescimento do custo da dívida externa acabaram nos colocando em um estado de insolvência das contas externas, com altos déficits no Balanço de Pagamentos e baixo volume de reserva em moeda estrangeira.

Diante de tal conjuntura a solução foi reduzir o ritmo de crescimento da economia. Assim, em 1979 e 1980, o crescimento do PIB ainda foi elevado, devido à inércia provocada pela elevada taxa de investimentos do governo anterior e durante o período de 1980 e 1983, o país passa pela maior recessão vivenciada até então.

O governo Figueiredo teve dessa forma, uma média anual do crescimento do PIB de 2,21%, e à inflação, que em 1979, registrava 54,4%, em 1980 chegou a 90,4%. A partir de então em 1981, 1982 e 1983 a inflação subiu, respectivamente, para 100,5%, 101,0% e 131,5%, sendo que 1984, a inflação anual alcançou 201,7%, conforme se observa a partir dos dados informados na tabela w.

O resultado social do processo de crise deu-se pelo elevado nível de insatisfação contra o regime militar, culminando com o movimento de redemocratização “Diretas Já”, que encerrou tal ciclo político-econômico no país.

GOVERNO JOSÉ SARNEY (1985/1989)

Esse período foi caracterizado por uma série de planos de estabilização macroeconômica, que muito distante estiveram dos Planos de Desenvolvimento de outrora.

O presidente José Sarney assume a presidência e uma situação econômica crítica, com inflação galopante e dificuldade de negociação da dívida externa.

Em 1984, havia basicamente quatro propostas de desindexação sendo discutidas: (1) ‘Pacto Social’, proposto por economistas do PMDB e da Unicamp; (2) o ‘Choque Ortodoxo’, defendido, sobretudo, por alguns economistas da FGV; (3) o ‘Choque Heterodoxo’ de Francisco Lopes, da PUC-Rio; e (4) a ‘Reforma Monetária’ de André Lara Resende e Pêrsio Arida, ambos também da PUC-Rio (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 119).

Assim, em 28 de fevereiro de 1986 é criado o Plano Cruzado e vence a proposta do “Choque Heterodoxo” de Francisco Lopes, com um programa de congelamento de preços e salários e troca de moeda, o que resultou na eliminação da corrosão do poder de compra da população, que respondeu com aumento do consumo, impulsionando a atividade econômica do país. Todavia, alguns efeitos colaterais surgiram, como Giambiagi *et al.* (2005):

- a explosão da demanda, não acompanhada do aumento correspondente da oferta;
- a dificuldade de ampliar a produção, situação comum no curto prazo;
- a baixa disponibilidade de importação, consequência da política de substituição de importações, vigente durante muitos anos no país; e
- a resistência dos produtores ao congelamento de preços, o que desestabilizou o fornecimento de alimentos e bens de consumo básicos e levou à escassez de produtos e à cobrança de ágio no comércio.

Esses efeitos funestos levaram ao fim do Plano Cruzado e, a partir de novembro de 1986, do Plano Cruzado II, que também não resultou no combate a inflação.

Entra em cena o economista Luis Carlos Bresser Pereira, que traz consigo um plano de medidas ortodoxas dentre as quais Giambiagi *et al.* (2005):

- aumento dos juros;
- reajuste de tarifas e redução de gastos públicos; e
- medidas heterodoxas como: congelamento de preços e salários.

Cabe destacar que a descrença popular nos planos de estabilização, respaldados em congelamento de preços, impedia a eficácia de qualquer plano. Dessa forma, o Plano Bresser também naufragou. Mailson da Nóbrega, assume a pasta e após tentar aplicar uma política gradualista de controle inflacionário, com medidas ortodoxas, o ministro se vê obrigado a reeditar, ainda que parcialmente, as experiências heterodoxas de congelamento de preços e salários.

No início de 1989 foi implantado o Plano Verão, que finalizou a saga dos planos heterodoxos no Brasil e, também o governo Sarney, que deixou a presidência, e o país, com inflação mensal de 80%, caracterizando um processo de hiperinflação.

Tabela 3 – Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1985-1989 (médias anuais por período)

	1985-1989
Crescimento do PIB (% a.a.)	4,3
Inflação (IGP dez/dez % a.a.)	471,7
FBCF (% PIB a preços correntes)	22,5
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,9
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	5,6
Balança Comercial (US\$ milhões)	13.453
Saldo em Conta Corrente (US\$ milhões)	-359
Dívida externa líquida/Exportação de bens	3,8

Fonte: Giambiagi (2004)

Cabe ressaltar que ao longo dos cinco anos de governo Sarney, o PIB do país cresceu 23,66%, com média anual de 4,34%, já a inflação anual média do período foi de 507%, reforçando o total descontrole de preços na economia.

GOVERNO FERNANDO COLLOR (1990/1992)

O presidente Collor, assume a presidência do país em 15 de março de 1990, com uma inflação fora do controle e edita uma série de ações econômicas de combate à inflação, consubstanciadas no Plano Collor I, dentre as quais: a mudança na moeda do país, a liberalização do câmbio, o congelamento de preços e salários e a mais comentada pela população, a retenção, por um prazo de 18 meses, dos depósitos e aplicações financeiras, que ultrapassavam a Cr\$ 50.000,00 (equivalente a US\$ 1.000 no câmbio do dia).

A retenção dos recursos gerou uma crise de liquidez no país, ao mesmo tempo em que reduziu a inflação nos primeiros meses, além de causar uma retração na atividade econômica, registrada no decréscimo do PIB de 4,3% em 1990.

O presidente tentou ainda, um segundo plano de estabilização, Plano Collor II, implantado em fevereiro de 1992, mas que acabou em pouco tempo.

A situação política do presidente da República era de grande fragilidade, com uma série de denúncias de corrupção e sem apoio político, situação essa que culminou na aprovação pela Câmara Federal do processo de impedimento do presidente, em outubro de 1992, o que levou Collor a renúncia.

GOVERNO ITAMAR FRANCO (1992-1994)

Assume então, o vice-presidente, Itamar Franco que após inúmeras tentativas frustradas de troca de ministros, sem resultados efetivos de combate a inflação, lança em

fevereiro de 1994, o Plano Real – Plano de estabilização da inflação, que estabilizou a economia e conteve de maneira efetiva a crise hiperinflacionária.

Cabe destacar que esse novo plano recompõe toda a base de apoio ao governo no Congresso e monta um ministério que contempla grande parte do espectro político nacional.

Toda a trajetória de sucesso do Plano Real começa em maio de 1993, quando o presidente Itamar convida o então ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, para assumir o cargo de ministro da Fazenda.

Ao assumir o ministério FHC, como ficou conhecido, recruta renomados economistas, como Edmar Bacha, André Lara Resende e Pêrsio Arida, para a elaboração de um novo plano de combate à inflação.

Partindo da análise das experiências passadas, a equipe procurou evitar qualquer falha que levasse o novo plano ao descrédito. Dessa forma, descartaram o congelamento de preços e salários, retenção de ativos, fixação do câmbio, dolarização da economia e outras medidas artificiais.

Assim, o plano caracterizou-se por algumas medidas a seguir, sintetizadas Giambiagi *et al.* (2005):

- Criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que desvinculou 20% das receitas da União, permitindo ao governo contar com um montante de recursos necessários para fazer frente às necessidades advindas do fim do imposto inflacionário;
- Implantação da Unidade de Referência de Valores (URV), que servia de indexador para preços e salários. O objetivo era induzir todo o sistema de preços a migrar para a indexação em URV, ou seja, tentar indexar a economia a uma única referência, em contraposição a grande quantidade de índices que cada agente econômico usava para ancorar seus preços;
- Alinhamento da maioria dos preços e quebra dos efeitos da inflação inercial, com a substituição da URV, pela nova moeda, o Real. O efeito da queda da inflação foi o de levar a população às compras, porém, diferentemente do que ocorreu durante o Plano Cruzado, desta vez o país estava bem mais preparado para suprir o mercado interno por meio das importações.

Dessa forma, a abertura comercial promovida durante os anos anteriores e a valorização do Real frente ao Dólar facilitaram o abastecimento interno via importação de produtos que vieram a suprir o excesso de demanda e concorrer com os produtos nacionais, evitando assim o desabastecimento, o ágio e a volta da inflação.

Assim, nos primeiros seis meses de vigência do Real, ao longo do governo Itamar, a inflação acumulada foi de 18,56%, com média de 2,88% ao mês. O resultado desse processo serviu para impulsionar a candidatura presidencial de Fernando Henrique Cardoso, eleito em primeiro turno, em 3 de outubro de 1994.

GOVERNO FHC (1995/2002)

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) trabalhou na perspectiva de reformas na área econômica e financeira e na administração pública do país.

Assim, na reforma econômica e financeira destacaram-se Giambiagi *et al.* (2005):

- a reforma da Previdência Pública;
- a proibição da indexação nos contratos trabalhistas;
- fim do monopólio estatal nas áreas de energia, siderurgia e telecomunicações;
- a execução da maior parte do Plano Nacional de Desestatização; e
- Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER.

No âmbito da reforma administrativa, sob a liderança do Ministro da Administração, Bresser Pereira, lançou-se o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, que buscava:

- implantar o modelo de administração gerencial para as áreas-fim;
- manter o modelo burocrático weberiano para as carreiras típicas de Estado, além de
- criar a figura das organizações sociais para assumirem as atividades públicas não estatais.

Na prática, porém, o Plano Diretor não foi implantado, devido a resistência de parte dos servidores públicos e dos partidos da oposição. Todavia, a essência do plano foi absorvida e começou a dar frutos em algumas instituições do setor público.

Ainda na perspectiva das mudanças administrativas, o governo cria a figura das Agências Reguladoras, que passariam a regular e fiscalizar as diversas empresas privatizadas, dentre as quais, pode-se citar: a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, a Agência Nacional de Petróleo e Gás – ANP, e a Agência Nacional de Águas – ANA.

Outra mudança importante diz respeito a legislação que respalda as atividades empresariais, com o fim da diferenciação entre empresa nacional e empresa estrangeira radicada no Brasil, criada com o intuito de impulsionar os investimentos diretos estrangeiros no Brasil.

No campo macroeconômico, o controle da inflação assumiu caráter estratégico, assim pode-se sintetizar as seguintes características do período Giambiagi *et al.* (2005):

- A expansão do consumo, devido ao aumento do poder de compra da população, gerado pelo fim da corrosão inflacionária, elevou bastante o volume de importação, o que levou a balança comercial a registrar saldos negativos que, somados aos

resultados negativos da Balança de Serviços e Rendas, geraram um alto déficit em Conta Corrente;

- a receita advinda das privatizações compensava, pelo lado do Balanço de Capitais, o déficit em Conta Corrente. No entanto, quando as privatizações minguaram, a situação das contas externas começou a se complicar;
- período crítico, de crises financeiras no México, em 1995, do sudeste asiático, em 1997 e da Rússia, em 1998, forçavam o capital financeiro internacional a se retirar dos países em desenvolvimento e migrar para mercados mais seguros;
- Como o Balanço de Pagamentos, passou a se sustentar pela entrada de capitais de curto prazo, o governo elevou drasticamente as taxas de juros, o que acarretou o aumento do volume da dívida, gerando um círculo vicioso.

Cabe ainda lembrar, que ao longo do primeiro governo FHC, a inflação acumulada foi de 43,46%, o que equivale, com média anual de 9,44%, a menor inflação desde 1957. O crescimento acumulado do PIB foi de 10,66%, com média de 2,6% ao ano.

Tabela 4 – Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos – 1995-2002. (médias anuais por período)

	1995-1998	1999-2002
Crescimento do PIB (% a.a.)	2,6	2,1
Inflação (IPCA dez./dez., % a.a.)	9,4	8,8
FBCF (% PIB a preços correntes)	19,8	19,0
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,1	4,2
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	14,9	-4,9
Balança Comercial (US\$ bilhões)	-5,6	3,5
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	-26,4	-20,1
Dívida externa líquida/exportação de bens	2,8	3,3

Fonte: Giambiagi (2004)

Em seu segundo mandato, FHC tomou posse em 1 de janeiro de 1999. O principal desafio, naquele momento, foi a liberalização do câmbio e seus efeitos colaterais. Assim, no primeiro mês, o governo acabou optando pela liberação do câmbio e o dólar, que vinha sendo mantido preso a um sistema de banda cambial, passou a flutuar livremente. A moeda americana, que estava cotada a R\$ 1,21 no início de janeiro, chegou a R\$ 2,16 no final de fevereiro, um aumento de 78%.

Além das medidas de controle da inflação, flexibilização no câmbio, fizeram-se necessárias, medidas para garantir o ajuste das contas públicas. Dessa forma, no primeiro semestre de 2000, foi aprovada no Congresso a Lei de Responsabilidade Fiscal, fixando limites para gastos com pessoal e para o volume de endividamento além, de criar mecanismos de responsabilização penal para os administradores públicos que infringirem a lei.

Já na área social foi implantada uma rede de proteção à população carente, por meio do programa Bolsa-Escola, no qual as famílias que mantinham seus filhos matriculados e frequentando regularmente a rede escolar passaram a contar com uma ajuda de custo.

GOVERNO LULA (2003/2010)

Dentre os vários desafios do governo Lula, cabe destacar a tentativa de retomada do planejamento público, tendo em vista que após um grande período de recessão econômica, com hiperinflação, seguido de uma política de ajuste macroeconômico, o Brasil encontrava-se no início do século XXI em condições de retomar sua atividade econômica, porém, num cenário macroeconômico bem mais complexo e que, portanto, abrangeria uma nova postura quanto ao papel do Estado nesse processo.

Karan comenta a herança que o governo anterior deixou ao governo Lula, nos seguintes termos:

Além dos eixos de desenvolvimento, as ações do governo federal de combate às desigualdades regionais resumem-se à focalização de gastos, estímulo à mobilização social nas regiões com piores indicadores socioeconômicos e fomento a aglomerações produtivas, timidez que acaba por “estimular” o ativismo dos entes subnacionais. Contudo, na premência de apoiar seus tecidos socioprodutivos, estados e municípios adotam um arsenal eclético e por vezes contraditório de medidas, muitas vezes vendo seus esforços precocemente condenados por insistir na importação de modelos incompatíveis com suas singularidades institucionais (KARAN, 2012, p. 101).

Pelas considerações do autor supracitado, observa-se que o esforço em aglutinar no processo de planejamento público, uma perspectiva de ação, capaz de atender as mais multifacetadas dificuldades da sociedade brasileira, envolveria o reconhecimento de questões de caráter histórico, como as desigualdades regionais, a propositura de uma ação efetiva, com comprometimento institucional, por parte dos governos Federal, Estadual e Municipal, além, da participação da sociedade, conforme o preceito previsto na carta magna, a Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, Karan (2012, p. 113-114) pondera:

Outro aspecto crítico relacionado à coordenação da PNDR tem origem no desenho federativo estabelecido após a redemocratização. Considerando que desde a Constituição de 1988 os níveis de governo subnacionais foram chamados a assumir papéis de crescente responsabilidade e projeção, a boa gestão das relações federativas tem se mostrado um fator determinante para o sucesso de políticas e programas ‘verticais’ executados de forma articulada, realçando a importância da representatividade e eficácia das instâncias de pactuação e dos espaços de deliberação. O renascimento da questão regional sob o governo do presidente Lula dá-se, portanto, num contexto absolutamente distinto daquele vigente sob o modelo desenvolvimentista, no qual as relações da União com os estados obedeciam a uma lógica *top down*. Adicionalmente, em função do relativo abandono da temática regional pelo governo federal nas décadas anteriores, muitas unidades da federação dedicaram-se desde então a criar e aprimorar instrumentos próprios de regionalização, vinculando seu planejamento e gestão a prioridades definidas internamente.

Com base nas considerações acima, observa-se que a tentativa de implantação de uma Política de Desenvolvimento Regional, dentro da recente conjuntura vivenciada pela economia brasileira, continua a mostrar inúmeros desafios, além da compreensão de uma realidade socioeconômica cada vez mais complexa e permeada, pelas questões de caráter territorial.

Para fins de sintetização, buscou-se nessa seção, apresentar uma retrospectiva do planejamento para o desenvolvimento no Estado brasileiro, o que nos ajudará a compreender os próximos tópicos que se seguem, quanto a dinâmica da economia mineral e o planejamento público no segmento de mineração.

A RELEVÂNCIA DO PLANEJAMENTO REGIONAL

A partir da compreensão histórica e econômica quanto ao planejamento público na economia brasileira, percebe-se que o país vivencia uma fase caracterizada por novas compreensões acerca do planejamento.

Dessa forma, pode-se conceituar a região de planejamento como aquela decorrente da aplicação de critérios político-administrativos instrumentalizados na atividade de planejamento.

Para De Toni e Klarmann:

A regionalização definida a partir desse marco representa uma intencionalidade da autoridade pública que afirma uma compreensão do território a partir das necessidades de execução de determinados serviços públicos, do exercício do poder regulatório do Estado ou, por exemplo, da focalização das políticas setoriais em determinada parte do território (2002, p. 521).

Ou seja, tal tipologia parte via de regra de uma percepção do Estado o que, no entanto, não elimina as dificuldades básicas na delimitação regional, como aquelas decorrentes de situações em que a divisão regional não contemple toda a extensão de uma formação econômica específica a ser estudada (uma economia nacional, por exemplo), o que nos faz refletir sobre os critérios de definição das regiões para o planejamento público.

Dessa forma, tem-se observado, nos últimos anos, no Brasil, a ideia de que é necessário criar mecanismos que viabilizem a participação da comunidade durante os processos que impliquem a formulação, o detalhamento e a implementação das políticas públicas, ou seja, no planejamento.

Para Bandeira:

A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado, ao próprio avanço da democratização do país e, por outro, a uma nova abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento (2000, p. 5).

Observa-se a difusão de consultas aos segmentos diretamente ou indiretamente interessados, quando da elaboração de projetos e programas específicos, o que também se percebe também é são mecanismos de participação durante a implementação e o acompanhamento de ações setoriais, onde são exemplos as comissões criadas para acompanhar a execução de programas específicos, em nível municipal, estadual e federal, com presença de representantes de vários segmentos da sociedade civil, Bandeira (2000).

Entre os modelos de planejamentos adotados na esfera pública, pode-se conceituar os modelos tradicionais de planejamento se caracterizam pelo fato de serem predominantemente normativos, impessoais e pretensamente neutros uma vez que baseiam seus resultados e interpretações no determinismo da racionalidade técnica e instrumental do próprio modelo de planejamento (SILVEIRA; CAMPOS, 2012).

Para Silveira e Campos:

No planejamento tradicional pressupõe-se a existência de um sujeito planejador, via de regra, o Estado, e de um objeto em que o planejamento incide – uma determinada realidade econômica, espacial, social. Para essas concepções os demais agentes sociais e econômicos apresentam um papel eminentemente passivo e previsível. Por sua vez, a concepção de planejamento estratégico e participativo, baseada na elaboração teórica do economista chileno Carlos Matus (1997) através de seu Planejamento Estratégico Situacional – PES, propõe uma abordagem focada na ideia-chave de que na realidade social existem distintos agentes que planejam e atuam a partir de suas especificidades (2012, p. 205).

O planejamento estratégico e participativo, deriva do planejamento estratégico situacional e incorpora a componente de permanente incerteza que exige uma intensa elaboração estratégica e um potente sistema de gestão.

Conforme nos coloca Silveira:

Assim, há a necessidade de freqüentemente se redimensionar, agregar, combinar diferentes operações em diferentes estratégias. As explicações situacionais, dadas as distintas capacidades de planejamento dos atores sociais, apontam para possíveis explicações da realidade, implicando diferentes graus de governabilidade em relação ao sistema social existente. A conjuntura, e não apenas o contexto, passa a ter um papel fundamental no processo de planejamento, considerando o embate entre os atores sociais (2002, p. 180).

Por esta razão, o planejamento passa a ser o resultado da participação, em sua construção, de indivíduos, grupos ou segmentos sociais, a partir de suas distintas capacidades de planejamento e/ou habilidades institucionais, o que irá se refletir nas experiências de planejamento estratégico e participativo regional.

A experiência da política macrorregional e centralizadora no Brasil pós-década de 1950 deixou marcas e questionamentos sobre as formas de entender a região enquanto entidade com particularidades sociais, culturais e econômicas que a qualificam para uma ação política mais autônoma e crítica (SILVEIRA; CAMPOS, 2012, p. 206).

Percebe-se portanto, que vivenciamos uma nova fase no processo de construção do planejamento regional, onde várias possibilidades podem ser combinadas, umas voltadas a efetiva participação da sociedade civil, outras voltadas ao fortalecimento institucional do Estado.

De acordo com os autores Schröder e Finamore:

A reforma das estruturas do Estado, bem como a adoção de novas práticas de gestão possibilitadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Reforma do Aparelho do Estado em 1995, delinearão o conceito de “Estado em rede”, sistêmico, em que se privilegia a formação de parcerias internas e externas ao próprio Estado, seja entre

os níveis de governo (vertical), seja entre as esferas de mesmo âmbito (horizontal) ou mesmo com outros parceiros mobilizados e articulados em torno de interesses públicos (2012, p. 177).

A partir das considerações dos autores Schröder e Finamore (2012) observa-se que se torna imperativo o desenvolvimento de uma nova governança (social e democrática), o que significa o desenvolvimento de capacidades “em rede”, envolvendo o Estado e demais segmentos da sociedade civil organizada (do mercado e do terceiro setor) para: (1) a construção da agenda (assegurando maior legitimidade); (2) a implementação (assegurando maior comprometimento); e o (3) monitoramento (assegurando o efetivo controle social).

A experiência brasileira na atividade de extração e beneficiamento mineral sugere discussões sobre o processo de planejamento nacional (com seus desdobramentos em níveis regionais), assumindo o desafio de pensar o desenvolvimento numa perspectiva estratégica, que superem o velho arranjo do interesse público combinado aos interesses do capital internacional.

AS CARACTERÍSTICAS SOCIOESPACIAIS DA ECONOMIA MINERAL NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

A atividade econômica do setor mineral compreende a mineração e a transformação mineral, medida pela participação desse setor no PIB sendo que em 1970 a participação foi de 5,9%, em 1980, passou para 6,4%, com uma queda pela metade em 2000, com 3,2%, chegando em 2008, com uma recuperação de 4,2%, no Produto Interno Bruto – PIB.

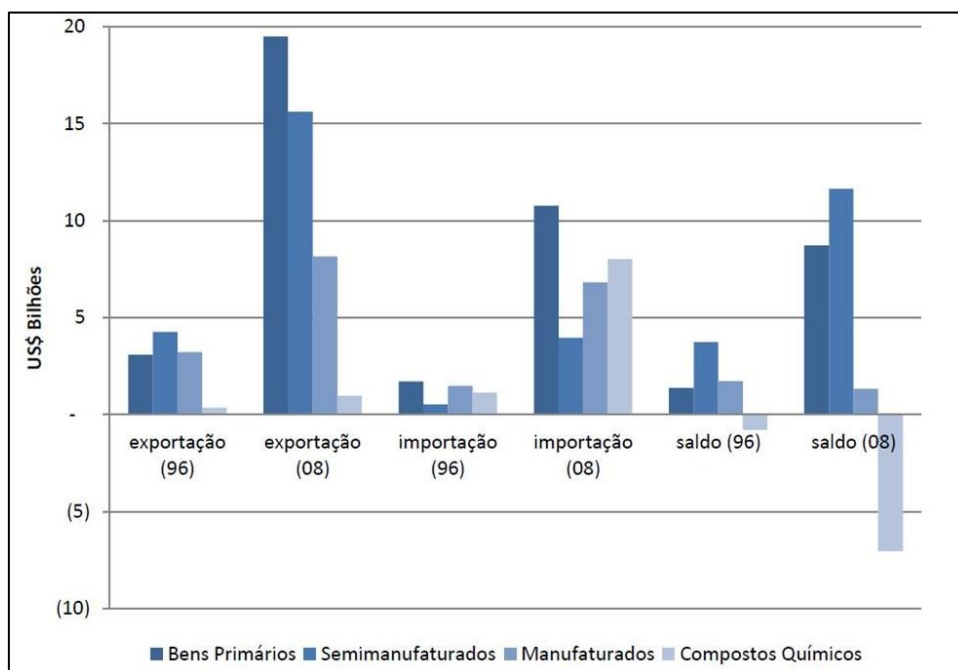
Tabela 5 – Participação do setor mineral no PIB do Brasil (%) (1970-2008)

Segmento da indústria	Anos						Taxa média anual de crescimento por década			
	1970	1980	1990	2000	2005	2008	70'	80'	90'	2000'
Mineração (1)	0,8	0,8	0,6	0,6	0,8	1,1	8%	-1%	0%	10%
Transformação (2)	5,1	5,4	4,1	2,6	3,4	3,1	8%	1%	0%	2%
<i>não-metálicos</i>	1,6	1,8	1,3	0,7	0,6	0,7	9%	-1%	-3%	3%
<i>metalurgia</i>	3,5	3,6	2,8	1,9	2,8	2,4	8%	-1%	-1%	6%
Total (1+2)	5,9	6,4	4,7	3,2	4,2	4,2				
PIB Brasil							7,7%	2,0%	2,1%	3,2%

Fonte: Brasil/MME (2010)

Se de um lado no período de 1980 a 1990, as taxas médias anuais de crescimento de todos os segmentos do setor mineral apresentaram taxas negativas, denotando desempenho inferior à dinâmica do PIB nacional, de outro lado nos anos 2000 houve uma retomada no crescimento, com uma média anual de 10%, principalmente devido à intensidade das exportações.

Em termos de participação no PIB nacional a atividade de mineração no Brasil contribui com US\$ 17 bilhões, gera um valor de produção mineral (VPM) de US\$ 26 bilhões, com exportações de US\$ 20 bilhões e importações de US\$ 11 bilhões, resultando num fluxo de comércio de US\$ 31 bilhões e um saldo comercial de US\$ 9 bilhões.

Figura 1 – Balança Comercial da Indústria Mineral (1996 *versus* 2008)

Fonte: Brasil/MME (2010)

Ainda com respaldo no relatório (BRASIL/MME, 2010, p. 37) observam-se algumas tendências para o setor mineral:

- Pelo lado das exportações, houve um forte crescimento dos bens primários (15,2% ao ano), comparativamente aos manufaturados (7,4% ao ano);
- A taxa da importação de manufaturados cresceu em média 12,4% ao ano, bem acima da taxa de exportação;
- As importações de semi-manufaturados e compostos químicos cresceram a taxas médias anuais de 16,7% e 16,2%, respectivamente;
- saldo da balança comercial para os manufaturados reduziu significativamente e para os compostos químicos foi negativo;
- saldo comercial dos produtos primários também declinou expressivamente. Os responsáveis por isso foram as importações de potássio e de carvão metalúrgico que, juntos, somaram US\$ 7,5 bilhões, em 2008.

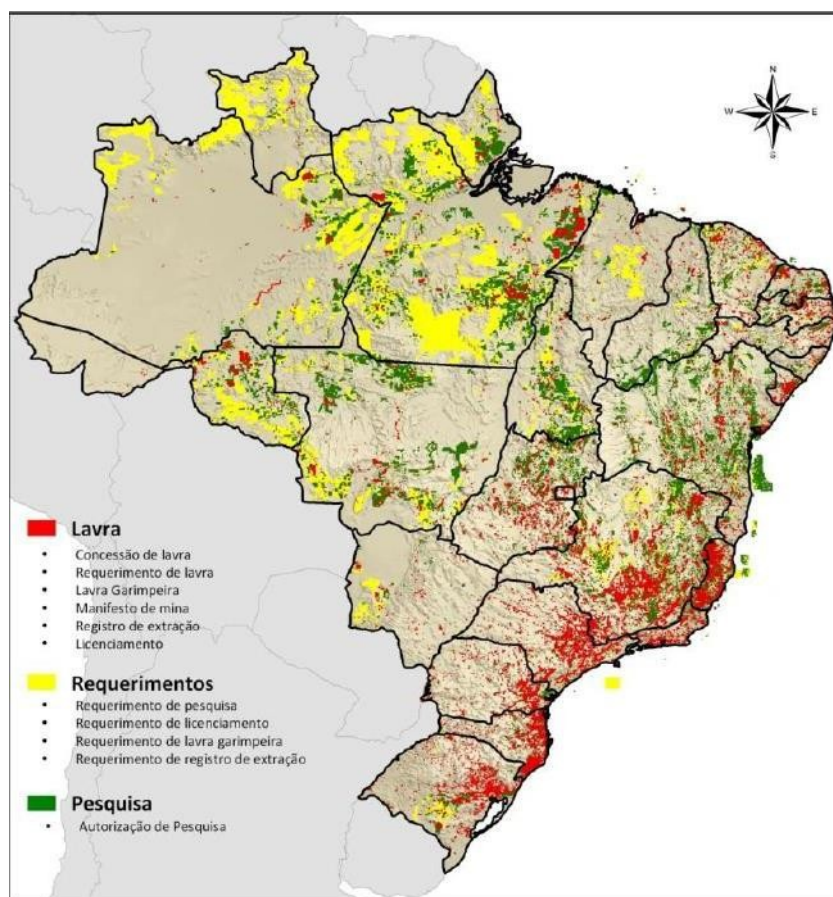
Tabela 6 – Reservas lavráveis de minerais selecionados e sua vida útil (2008)

Bem Mineral	Reservas Lavráveis	Produção	Duração das Reservas (anos)
Metálicos			
Alumínio (bauxita)	1.265 Mt	27 Mt	47
Cobre (Cu contido)	10.024 kt	216 kt	46
Ferro	10.016 Mt	351 Mt	29
Nióbio (Nb ₂ O ₅ contido)	3.468 kt	61 kt	57
Níquel (Ni contido)	1.910 kt	67 kt	29
Ouro (Au contido)	1.966 t	55 t	36
Não-Metálicos			
Fosfato (P ₂ O ₅ contido)	214 Mt	2,5 Mt	86
Grafita	3.733 kt	65 kt	58

Fonte: Brasil/MME (2010)

Nesse sentido, a título de ilustração sobre as reservas lavráveis para alguns bens minerais selecionados e a relação reserva/produção (R/P), que resulta na duração da reserva em anos, observa-se um horizonte de duas décadas de duração dessas reservas, em que se destaca: 47 anos, com uma produção média anual de 27 Mt, para o Alumínio, 46 anos, com uma produção média anual de 216 kt, para o Cobre, 29 anos, com uma produção média anual de 351 Mt, para o Ferro. Cabe lembrar que a pesquisa mineral é a base para a descoberta e o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para extração nas jazidas.

Figura 2 – Distribuição Geográfica das áreas outorgadas pelo DNPM (2009)



Fonte: Brasil/MME (2010)

De acordo com o relatório Brasil, MME (2010) não se prevê, no horizonte dos próximos 20 anos, exaustão desses bens minerais extraídos no País. Observa-se que quanto a distribuição geográfica desses títulos minerários, base 2009, evidenciam processos os requerimentos de pesquisa (30.559), as autorizações de pesquisa (68.184) e as concessões de lavra (8.481). Quanto a distribuição regional dessas minas, o Sudeste responde por 67% das grandes, 53% das médias e 41% das pequenas. A Região Norte apresenta 10% das grandes, 2,7% das médias e 4,8% das pequenas.

AS EXPERIÊNCIAS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NA ATIVIDADE MINERAL NACIONAL (1965-2011)

O planejamento público no segmento mineral brasileiro tem se constituído de diferentes experiências desde meados dos anos 1960, tendo como agente mobilizador e gestor o Ministério de Minas e Energia – MME. Atualmente, o Brasil possui toda a sua extensão territorial coberta por 26 escritórios da autarquia responsável pela fiscalização e acompanhamento da atividade minerária, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, com vinculação administrativa ao MME.

Na condução do processo de planejamento público destacam-se, ações consubstanciadas em quatro documentos elaborados em distintas perspectivas metodológicas desde 1965: O I Plano Mestre Decenal para Avaliação dos Recursos Minerais no Brasil, o II Plano Decenal de Mineração, O Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral e o Plano Nacional de Mineração.

O I PLANO MESTRE DECENAL PARA AVALIAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS NO BRASIL (1965-1974)

O I Plano Mestre Decenal para Avaliação dos Recursos Minerais do Brasil – I PMD, que atravessou vários governos do regime militar (1964-1985) buscou como resultado um aproveitamento mais intenso dos recursos naturais, o que denota o pouco caso em relação ao bem mineral, que é essencialmente exaurível, a ampliação do conhecimento do subsolo do País e a revisão do Código de Minas.

Assim, foram propostos três objetivos (BRASIL/MME, 2010):

- Elaborar a Carta Geológica do Brasil ao Milionésimo;
- Elaborar projetos básicos de mapeamento geológico e
- Elaborar projetos específicos de pesquisa mineral.

Quanto ao financiamento para a execução do plano, cabe destacar que estavam garantidos os recursos necessários para a realização desses objetivos, tendo em vista a conjuntura favorável que o país atravessava, com grande fluxo de investimentos estrangeiros, bem como o investimento direto do setor público.

Ainda sob a vigência do I PMD, pode-se destacar que durante os sete anos de 1967/1974, que se inicia com o governo de Costa e Silva e finaliza-se com o governo Médici, o PIB do país cresceu a uma média anual de 10,12% ao ano, o que levou a alcunha de “milagre” dada pelos analistas econômicos.

O II PLANO DECENAL DE MINERAÇÃO (1980-1989)

O II Plano Decenal de Mineração – II PDM, que atravessou uma fase de mudanças tanto política com o fim do regime militar (1985), como também a substituição do planejamento para o desenvolvimento, pelo planejamento para estabilização macroeconômica (1986-1989).

O plano foi concebido para viabilizar, um maior estímulo através de incentivos ao setor produtivo, período também caracterizado por recessão e crise na esfera pública.

Dessa forma, o plano se propunha a realizar uma avaliação do I PMD e indicar diretrizes para a política mineral nos 10 anos seguintes, ou seja, de 1989 a 1999, dos quais se destacam os seguintes parâmetros (BRASIL/MME, 2010):

- Identificar as potencialidades do subsolo brasileiro;
- Analisar a dependência nacional do subsolo alheio para suprimento das necessidades do País;
- Suprir de matérias-primas minerais a economia do País; e
- Desenvolver de maneira coordenada o setor mineral.

Um aspecto de suma relevância que o distinguiu do I PMD, é de que as diretrizes preconizadas pelo II PMD não contaram com o mesmo respaldo político para sua implementação, ou seja, não houve uma garantia de recursos para a sua execução, uma vez que o momento da política nacional e a conjuntura econômica não se mostravam favoráveis, devido a crise financeira do Estado brasileiro anunciada ao longo deste período.

O PLANO PLURIANUAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO SETOR MINERAL (1994)

O Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral – PPDSM elaborado em 1994, contou com a participação de diferentes segmentos, governo e setor privado e trabalhou com uma projeção de cenários para o desenvolvimento setorial até o horizonte de 2010.

O PPDSM apresentou os seguintes objetivos (BRASIL/MME, 2010):

- dimensionar adequadamente a Administração Federal para o setor;
- alcançar um marco legal simplificado e estável;

- promover o desenvolvimento da indústria mineral, visando à produtividade, competitividade internacional, integração ao processo de desenvolvimento regional e redução dos efeitos adversos sobre o meio ambiente; e
- ampliar o conhecimento do subsolo brasileiro.

Com o passar do tempo, a Secretaria de Minas e Metalurgia – SMM do MME atualizou as bases estatísticas e as projeções dos estudos econométricos do PPDSM, no ano de 2000, correspondentes aos investimentos necessários para a expansão das reservas e da capacidade produtiva da mineração para atender ao consumo interno e às exportações, bem como à demanda de recursos humanos, projetados até 2010.

Da análise dos três planos, pode-se inferir que grosso modo, os dois primeiros planos, elaborados sob a égide de um regime de exceção tiveram como objetivo ampliar e garantir investimentos públicos e incentivar os investimentos privados para o setor mineral.

Com a transformação política e a crise econômica que o país atravessou ao longo da década de 1990 percebe-se a mudança na ênfase dada à soberania nacional e ao entendimento do papel do Estado, já sob a influência de uma economia mundial crescentemente globalizada e dos postulados então vigentes de um Estado mínimo, com tendência a crescentes mudanças na forma de intervenção do Estado.

O PLANO NACIONAL DE MINERAÇÃO (FEV/2011)

O objetivo central do Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030) é orientar a formulação de políticas de médio e longo prazos que possam contribuir para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável. Nessa construção, três diretrizes formam os pilares do Plano (BRASIL/MME, 2010):

- governança pública eficaz para promover o uso dos bens minerais extraídos no País no interesse nacional e criar as condições para atração de investimentos produtivos;
- agregação de valor e adensamento de conhecimento por todas as etapas do setor mineral, desde a geologia, pela contribuição à descoberta de jazidas e ao ordenamento territorial, até a mineração e a transformação mineral, pelo estímulo à expansão de cadeias produtivas minerais no País, convergindo na multiplicação de renda, emprego e P, D & I; e
- sustentabilidade como premissa, pelo incentivo a uma atividade mineral que propicie ganho líquido à geração presente, pela criação de novas oportunidades, e por um legado positivo às gerações futuras, pela manutenção da qualidade ambiental do território tanto durante a extração quanto no pós-fechamento das minas, inclusive propiciando a diversificação produtiva que as rendas mineiras possibilitam.

A metodologia para a elaboração do PNM – 2030 envolveu basicamente seis etapas (BRASIL/MME, 2010):

1. Estudos técnicos – realizados por especialistas contratados por uma concorrência internacional, promovida pelo Projeto de Assistência Técnica – Projeto Estal do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Os Estudos

para Elaboração do Plano 2010 – 2030 de Geologia, Mineração e Transformação Mineral foram contratados e executados em 2009.

2. Oficinas temáticas – contaram com 400 participações, incluindo representantes de entidades e empresários do setor mineral, trabalhadores, gestores públicos de estados e municípios mineradores, profissionais da área técnico-científica, professores universitários e participantes de ONGs.
3. Oficina especial sobre cenários – objetivou a prospecção dos próximos 20 anos e identificação das variáveis “portadoras de futuro”, ou condicionantes responsáveis pela configuração do setor mineral e as “incertezas críticas” para a construção dos cenários prováveis ou alternativos.
4. Análise dos resultados das políticas implementadas pelo MME ou que contaram com a sua participação – realizou-se uma coleta com o levantamento dos principais estudos, projetos e planos que contribuíram para o desenvolvimento da política mineral nos últimos anos, e que serviram como respaldo para a propositura do plano.
5. Consulta pública deste documento-base – objetivou a disponibilização de um período para que os interessados pudessem apresentar críticas e sugestões.
6. Lançamento do PNM-2030 e sua publicação por Portaria do MME, em fevereiro de 2011.

Observa-se que muitas são as críticas ao PNM, principalmente pelo fato de que focalize a ampliação e a intensificação da exploração mineral do país, respondendo ao atual momento de aumento de preços dos minérios associado, sobretudo, ao crescimento da demanda a nível global, à redução das melhores reservas e à possibilidade de escassez de alguns minérios a médio prazo (MALERBA, 2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de planejamento público no segmento mineral do país têm permitido a continuidade da reflexão acerca das complexas relações estabelecidas no território, ao mesmo tempo em que permitem um amadurecimento institucional sobre a forma de intervenção do Estado no processo de desenvolvimento nacional.

Assim, se historicamente a concepção tradicional de planejamento público enfocou a premissa do Estado a frente do processo de tomada de decisões, as concepções mais modernas preceituam a lógica de um planejamento público, participativo, com a intervenção dos atores sociais.

Observa-se que ao longo das décadas houve uma mudança no foco da política pública de planejamento do segmento em questão, mas, que esteve amplamente ancorada nas transformações do sistema mundial, com seus reflexos no território.

A partir da revisão do processo de construção do planejamento público no segmento mineral brasileiro, que fica a cargo do Ministério de Minas e Energia – MME buscou-se uma reflexão acerca do enfoque de planejamento utilizado ao longo do tempo.

Destacaram-se assim as distintas condições metodológicas presentes no desenvolvimento de quatro importantes momentos políticos e econômicos para o planejamento desse setor, dentre as quais cabe mencionar, por suas diferenças de enfoque.

O I Plano Mestre Decenal para Avaliação dos Recursos Minerais no Brasil (1965-1974), concebido em plena ditadura militar e em um momento em que a economia brasileira atravessava o boom do milagre econômico, onde o plano teve como propósito geral um levantamento de informações de caráter geológico, o que denotou o enfoque na diretiva do Estado como agente indutor do processo de desenvolvimento.

Mais tarde, como o II Plano Decenal de Mineração (1980-1989), numa fase mais crítica para a economia nacional e internacional, pós dois choques do petróleo, crise da dívida externa brasileira, observa-se um planejamento voltado a um aprofundamento acerca das potencialidades do subsolo brasileiro, para suprimento das necessidades do País, reforçando a importância das pesquisas de prospecção mineral.

A partir do Plano Plurianual Para o Desenvolvimento do Setor Mineral (1994), observa-se um cenário de profundas transformações na máquina pública estatal, com venda das principais empresas estatais, enxugamento das contas públicas, necessidade de criação de marcos reguladores para as atividades econômicas que até aquele momento estavam monopolizadas nas mãos do Estado e que se abria a um mercado concorrencial.

Dessa forma, o setor mineral foi um dos primeiros modelos dessa nova fase na gestão pública, trazendo um enfoque mais voltado a regulação das atividades minerárias, em que se observou uma tentativa de dimensionar adequadamente a Administração Federal para o setor, com enxugamento da máquina pública e, ao mesmo tempo, visando um marco legal simplificado e estável, como garantia ao desenvolvimento da indústria mineral, visando à produtividade, competitividade internacional, integração ao processo de desenvolvimento regional e redução dos efeitos adversos sobre o meio ambiente, o que não afastou a importância na ampliação do conhecimento do subsolo brasileiro.

E, finalmente, o Plano Nacional de Mineração (fev/2011), resultado de uma fase de amadurecimento para a economia brasileira, com a estabilidade macroeconômica, a nova inserção do País no cenário internacional, uma nova compreensão sobre o planejamento público.

Nesse sentido, as questões de planejamento e estratégias para o desenvolvimento regional carregam o enfoque da governança pública eficaz para promover o uso dos bens minerais extraídos no País no interesse nacional e criar as condições para atração de investimentos produtivos que vislumbrem a multiplicação das rendas, empregos, inclusive pesquisa, desenvolvimento e inovações, além da premissa da sustentabilidade.

A experiência do desenvolvimento capitalista, nas últimas quatro décadas, tem mostrado que os rumos tomados por países ou regiões considerados mais desenvolvidos denotam a superação de muitas das condições naturais através da tecnologia, ao mesmo tempo em que, uma dependência cada vez maior de combustíveis e matérias-primas que precisam ser importadas de outros países e regiões subdesenvolvidas internamente e nos quais o nível de exploração dos recursos naturais agride e coloca em risco, como no caso do ozônio e do efeito estufa, a própria continuidade da vida.

Com isso, compreende-se que o modelo de desenvolvimento adotado não pode ser estendido a toda a humanidade, pois, ao mesmo tempo em que desenvolve economias, mostra a exploração exaustiva de recursos naturais, para fazer frente as necessidades de produção do mercado, sem se considerar o impacto socioeconômico e ambiental, em diferentes regiões e países que se submetem a esse processo.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000, p.23-128.
- BRASIL, Ministério das Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030)**. Brasília: MME, 2010. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/Plano_Nacional_de_Minerao_2030___Consulta_Publica_10_NOV.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.
- BRUM, A. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 18.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DE TONI, J.; KLARMANN, H. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Textos para ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 23, N. Esp., p. 517-538, 2002.
- GIAMBIAGI, F; CASTRO, L. B.; HERMANN, J.; VILLELA, A. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- KARAN, R. A. S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Rio de Janeiro, 2012. Tese de Doutorado, IE, UFRJ, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/07-Ricardo_Karam.pdf>. Acesso 20 jun. 2013.
- MALERBA, J. (org.) **Novo marco legal da mineração no brasil: para quê? Para quem?** Rio de Janeiro: FASE, 2012. Disponível em: <http://issuu.com/ongfase/docs/novo_marco_legal_da_mineracao_no_brasil_-_fase>. Acesso: 30 set. 2012.
- SCHRÖEDER, C. S.; FINAMORE, E. B. Planejamento territorial e gestão do conhecimento na governança pública: a experiência do Mapa Estratégico do COREDE Produção. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 164-181, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/2665/1877>>. Acesso em: 05 set. 2012.
- SERRA, J. (1982) Ciclo e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira no Pós-Guerra. In: BELLUZZO, L. G. M e COUTINHO, R. (org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise (Volume I)**. São Paulo: Brasiliense. 1983.

SILVEIRA, R. L. L.; CAMPOS, H. A. Processos participativos e experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n.1, p. 203-216, jan/abr. 2012. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/2687/1875>>. Acesso em: 05 set. 2012.

SILVEIRA, R.L.L. Repensando a região: O planejamento estratégico e participativo no Vale do Rio Pardo-RS. **REDES**, (Santa Cruz do Sul), Santa Cruz do Sul, RS, v. 7, n.2, p. 167-196, 2002.

Artigo recebido em: 15/07/2013

Artigo aprovado em: 12/09/2013