

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A DIMENSÃO ESPACIAL DO DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS DAS EXPERIÊNCIAS RECENTES NO BRASIL

Claudete de Castro Silva Vitte

Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas

E-mail: clavitte@ige.unicamp.br

Introdução

A temática do desenvolvimento não é alheia ao debate geográfico. O desenvolvimento está vinculado à noção de modelo territorial na análise territorial e de ordenamento do território. Há um impacto recíproco nos territórios e nos modelos de desenvolvimento, pelos atributos ou carências dos territórios e pelas estratégias de desenvolvimento adotadas.

O modelo territorial pode ser entendido como uma determinada forma de ocupar e utilizar o espaço, o que depende da configuração do sistema de assentamentos, da utilização do meio físico e dos processos de transformação desse meio (infraestrutura, tipos de ocupação, de aproveitamento etc.) (Trigal; Del Pozo, 1999:259).

Desta forma, o modelo territorial expressa parte da materialidade dos projetos de desenvolvimento executados pelo Estado e se dá no âmbito dos processos sociais vigentes. O planejamento territorial condiciona esse modelo territorial e os padrões de desenvolvimento e a implementação dos planos e políticas públicas de base territorial pode levar a uma valorização do espaço.

O fundamento do planejamento territorial é a gestão dos mais diversos recursos. É desafiador lidar com a complexidade de agentes em suas realidades e diferentes formações territoriais que são reveladoras da dimensão econômica e política do território.

Neste trabalho procuramos entender o poder estatal no território em contexto capitalista e pensar a relação do Estado com o território, por meio do planejamento, visando contribuir na compreensão da dimensão espacial do desenvolvimento e de opções políticas que afetam o território.

Para tanto, foram apresentadas algumas iniciativas de planejamento do desenvolvimento com base territorial (ou planejamento territorial) do Brasil. Das iniciativas nacionais selecionadas foram feitas breves considerações sobre os PPAs (Planos Plurianuais) de 1996-1999 ao de 2012-2015; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); o Programa Territórios de Cidadania (PTC) e o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).

Este estudo teve caráter exploratório, no qual foram feitos levantamentos em livros, teses, periódicos especializados, em *sites* eletrônicos, na imprensa brasileira, consultas eletrônicas a órgãos governamentais e ONGs.

O planejamento governamental no Brasil e a promoção do desenvolvimento: antecedentes

No Brasil, Roberto Rocha C. Pires *et alii* (2014) classificam três diferentes momentos relativos ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, nos quais o planejamento governamental e a participação social no Brasil, como um princípio orientador, ocorreram: 1-) Dos anos 1930 aos 1980: planejamento sim, participação não; 2-) Década de 1990: participação sim, planejamento não e 3-) no “pós-2000: planejamento sim e participação sim, porém ainda em desencontro”.

Considerando o primeiro momento acima apontado, Neli Aparecida de Mello, baseada em Hervé Théry, afirma que entre 1930 e 1964 houve um reforço do poder central, iniciado com o projeto nacionalista do governo de Getúlio Vargas. Neste momento a questão central é a industrialização, a centralização da atividade planejadora no nível do executivo federal e um movimento de interiorização. O regime autoritário, instalado após o Golpe Militar de 1964 reforça a centralização crescente do executivo federal. Posteriormente, nos anos 1980, a crise econômica e política afetaram a capacidade financeira do Estado e acabaram também por esvaziar o planejamento e as ações federais em nível regional (Mello, 2003: 635).

Avaliando esta experiência de modernização e de desenvolvimento territorial do Brasil, Luís Maurício Martins Borges (2013) afirma que,

o processo de industrialização e integração nacional, que se deu no Brasil ao longo do século XX, com grande importância da ação do Estado, logrou romper o isolamento ocupando as fronteiras mais remotas do país, constituindo um dos grandes conjuntos econômicos do mundo. Esse processo foi simultâneo ao dos países vizinhos, que tiveram maiores ou menores possibilidades e êxito na sua integração e desenvolvimento produtivo. A integração mais intranacional do que internacional explica-

se pela persistência de barreiras, sejam naturais (relevo, rios etc.), sociais (estigmas sociais, língua, vias de transporte etc.) e políticas (condição socioeconômica, documentação formal, conjunturas, origem etc.) entre os conjuntos econômicos do continente (Borges, 2013).

Com o final do período autoritário no país, a partir de 1985, grosso modo, o segundo momento acima assinalado por Roberto Rocha C. Pires *et alii* (2014), assistiu-se ao quase desaparecimento do planejamento governamental e em especial o planejamento territorial, substituído por ações pontuais setoriais. Mas, com a democratização do país, a discussão de temas como a descentralização do poder político administrativo, a participação popular e a sustentabilidade do desenvolvimento começaram a fazer parte da agenda do debate da relação Estado-sociedade em suas parcas práticas de gestão e de planejamento, esse último em fase crítica.

O terceiro período apontado por Roberto Rocha C. Pires *et alii* (2014) acima, diferencia-se dos períodos anteriores, porque nele ocorreu a retomada da atividade planejadora para o desenvolvimento e a incorporação nem sempre efetiva de mecanismos de participação social nas políticas públicas. A recuperação da capacidade de crescimento do Brasil a partir de 2004 fez com que o debate sobre a necessidade de planejar a vida econômica e social ficasse fortalecido. A ampliação do espaço fiscal, a capacidade de investimento e a percepção da necessidade de sustentação do crescimento no longo prazo criaram, segundo os autores, condições para a retomada do planejamento (Pires; Amaral; dos Santos, 2014).

Em perspectiva exógena, desde o final do século XX há um *novo* ambiente geopolítico regional na América do Sul, diferente do passado quando se concebia *políticas territoriais* e de *desenvolvimento* como instrumentos da integração nacional e como forma de contenção do expansionismo de países vizinhos e potências regionais rivais e que resultou em uma rede de infraestrutura segregada por países, com descontinuidades e problemas operacionais técnicos.

Emergência e consolidação da abordagem territorial do planejamento no Brasil: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (EIDs) e os Planos Plurianuais (PPAs) de 1996-1999 e 2000-2003

Segundo Sandro Pereira Silva (2012), no final dos anos 1990 o governo federal do Brasil começou a considerar mais efetivamente a definição de novas escalas para o planejamento e suas intervenções, inspirando-se na experiência europeia de abordagem territorial, na qual “o território, [é] definido com base em múltiplas dimensões, como o espaço

de mediação social e de incidência de políticas públicas e, portanto, locus privilegiado para o planejamento estatal”.

Primeiramente, a reabilitação do planejamento ocorrida na segunda metade dos anos 1990, conforme lembram Hervé Théry e Neli A. de Mello, ficou limitada a aspectos orçamentários e depois, na sequência, incorporou na discussão a necessidade de ordenamento do território, visto como base logística capaz de assegurar as condições de desenvolvimento (Théry; Mello, 2005: 284).

Como ressalta Antonio Paulo Cargnin (2007), apenas a partir do PPA 2000-2003, se implantou o chamado *novo* modelo de planejamento, orçamento e gestão, vigente nas gestões recentes do Partido dos Trabalhadores, que é gestão por resultados. Assim, depois de um longo período em que “as questões territoriais no Brasil foram abordadas apenas do ponto de vista das grandes regiões e, notoriamente, não apresentaram os resultados esperados na redução ou minimização das desigualdades” (Cargnin, 2007), foi se modelando uma mudança de visão de prioridade, com a questão territorial entrando na pauta de discussão.

Primeiramente, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) o planejamento territorial ancorou-se no conceito de eixos de desenvolvimento (EIDs), visando direcionar geograficamente os grandes investimentos de infraestrutura, tanto as públicas como as privadas, e no conceito de zoneamento ecológico-econômico. Desta forma, a abordagem territorial no planejamento governamental teve seu marco a partir de 1996, com os estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento subsidiando a elaboração dos Planos 1996-1999 e 2003-2007.

Os estudos que resultaram na instituição dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento podem ser vistos como avanços, na medida em que foi introduzida uma “visão integrada do desenvolvimento, a valorização dos fluxos entre regiões, a tomada do território como unidade de planejamento, a integração de problemas multissetoriais e a hierarquização de projetos, a introdução da temática das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e da integração sul-americana” (Cargnin, 2007).

Mas ocorriam fragilidades, tais como a falta de investimentos sociais, a falta de diálogo entre o governo federal, os governos estaduais e a sociedade civil, propostas de intervenções somente em escala macrorregional e desconsideração com a rede de cidades (Cargnin, 2007).

Paulo Pitanga do Amparo (2014) esclarece que os projetos prioritários de infraestrutura, no âmbito do programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

(EIDs) do PPA 1996-1999 (Plano Brasil em Ação) do PPA 2000-2003 (Plano Avança Brasil) priorizavam a integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo, sendo os EIDs imbuídos de possibilitar acessibilidade aos chamados "focos dinâmicos" do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), negligenciando-se áreas menos dinâmicas. Assim, “a definição desse Plano [o Avança Brasil] privilegiou os fluxos reais de bens e serviços com destaque para as redes intermodais de transporte e logística”. Mas, como lembra o autor: “a estratégia dos ‘eixos’ teve pelo menos o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro” (Amparo, 2014).

De acordo com Sandro Pereira Silva (2012), baseado em Bandeira (2007), podem-se observar dois marcos importantes para a emergência da dimensão territorial nas políticas públicas no Brasil: o Plano Plurianual 2000-2003 (PPA) que tentou abordar a problemática macroterritorial do desenvolvimento brasileiro, utilizando-se do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e a criação do Ministério de Integração Nacional em 1999, portanto, marcos instituídos no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Naquela gestão, alguns programas federais foram elaborados com perspectiva territorial, tais como o programa Comunidade Ativa para a indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Assim, as políticas públicas apoiadas em uma abordagem territorial, ainda que com enfoques, recortes espaciais e arranjos institucionais específicos podem ser consideradas como um novo paradigma de intervenção estatal no Brasil e, segundo Sandro Pereira Silva (2012), nelas, é mais relevante os mecanismos de governança estabelecidos do que o conteúdo das políticas propriamente dito.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2005 e 2006-2009): a dimensão territorial dos Planos Plurianuais (PPAs) de 2003-2006 e 2007-2010 e de algumas políticas públicas

No governo Lula da Silva, a despeito das restrições orçamentárias do país, após 2003 houve um significativo aumento de investimentos em infraestrutura, aumento esse mais efetivo a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Os investimentos mais relevantes foram em energia elétrica e logística (BRASIL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012), pontos nevrálgicos para o avanço do desenvolvimento econômico.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007, no início do segundo mandato do então Presidente Lula da Silva, com ações e metas organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado. Cabe lembrar que o PAC foi lançado como um programa de Estado e não de governo e por isso um portfólio de projetos será herdado pelos futuros governos do país, de forma que os marcos do Programa não se restrinjam a uma gestão presidencial.

Em sua primeira fase, este programa governamental se auto-identificou com investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social, já que, conforme o próprio governo,

o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) vai aplicar em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o País poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. O conjunto de investimentos está organizado em três eixos decisivos: infraestrutura logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; infraestrutura energética, correspondendo a geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e infraestrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa *Luz para Todos* e recursos hídricos. Para a infraestrutura logística, a previsão de investimentos de 2007 a 2010 é de R\$ 58,3 bilhões; para a energética, R\$ 274,8 bilhões; e para a social e urbana, R\$ 170,8 bilhões. Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil. Um conceito que faz das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País (www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra_estrutura, 2008).

Roberto M. Iglesias destaca que o PAC tem seus projetos organizados em três setores: infraestrutura logística, energética e social-urbana. O autor observa que cerca de 50% dos investimentos previstos são destinados à infraestrutura energética (petróleo e gás natural e geração de energia). Assim, o foco do PAC I foi *projetos de energia*, justificados pelo temor da associação de crescimento econômico com outro *Apagão* (crise elétrica), como o ocorrido em 2001 no país; pela tentativa de se tornar independente do fornecimento do gás boliviano, após crise com o governo daquele país por causa do fornecimento de gás natural e pensando em investimentos nos campos de petróleo brasileiros, principalmente após as descobertas das camadas de *Pré-Sal* (Iglesias, 2008).

Desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, outros novos programas surgiram, dentre os quais a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o

Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), todos eles projetos com dimensão territorial, delineados a partir de regras definidas pelo governo federal (Silva, 2012). Segundo o discurso do próprio governo no documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (2012), essas políticas territoriais abarcam

desde o esforço de definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), passando pela busca da territorialização do PPA - sob a liderança do MPOG [Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão] - até políticas setoriais com abordagem territorial - como a de promoção da agricultura familiar e desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a cargo do MDA, a de Zoneamento Sócio Econômico Ambiental e promoção do desenvolvimento rural sustentável, a cargo Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, ou ainda, políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo local, com as de apoio a APLs. (BRASIL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012).

Paulo Pitanga do Amparo (2014) observa que o então Presidente Lula destacou como um dos pontos centrais de seu primeiro governo (2003-2006) enfrentar o fato de o Brasil ser uma das nações mais desiguais do mundo. Para encarar o desafio, propôs programas sociais para mitigar a grave situação social do país e foi nesse contexto que a “questão regional” foi uma das protagonistas entre as estratégias de enfrentamento das desigualdades do país, tais como assumido no Megaobjetivo II do PPA 2004/2007 de “reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local” (Amparo, 2014).

Por sua vez, a proposta Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi lançada em fins de 2003, com o governo federal assumindo o compromisso de lançar “programas regionais com recursos substantivos, viabilizando-se investimentos estruturantes, entendidos como necessários à reversão da histórica defasagem entre as regiões desenvolvidas e não desenvolvidas do Brasil”. Segundo Paulo Pitanga do Amparo (2014), os pressupostos do PNDR foram:

1. As desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste x Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região; daí a proposição de que a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.
2. Era preciso recriar a estrutura institucional regional desmantelada na década de 1990 por governos anteriores (recriação das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste).
3. Dado que “desenvolvimento regional” é tema transversal, era necessário instituir instrumentos de governança que facilitassem a articulação da política regional que viria a ser conduzida pelo MI [Ministério da Integração] com a ação de órgãos setoriais federais, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada (Amparo, 2014).

Eram esperados recursos adicionais para investimento nas áreas prioritárias ao desenvolvimento regional que seriam aportados por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que fazia parte da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Reforma Tributária que acabou não sendo submetida à votação no Congresso Nacional. Desta forma,

com a inviabilização do FNDR, se esvaneceu também, por consequência, a premissa básica da PNDR de atuar nacionalmente, em microrregiões prioritárias, com base na tipologia sub-regional estabelecida. Diante do impasse, a gestão do MI tendeu a voltar-se prioritariamente, desde 2004, para investimentos setoriais, como o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) e a Ferrovia Transnordestina, paralelamente que buscava fortalecer orçamentariamente ações herdadas do PPA anterior (2000/2003), como os programas mesorregionais, anteriormente mencionados (Amparo, 2014).

Assim, um aspecto fundamental da PNDR foi a questão de recursos orçamentários. Segundo o documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (2012),

dadas as limitações estruturais em sua base de recursos orçamentários, a ação regional concentrou-se na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional nas mesorregiões e demais espaços programa. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, *fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social* (BRASIL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, 2012, sem grifo no original).

Ao final da primeira gestão do governo Lula da Silva, a execução da PNDR estava agonizante e o tiro de misericórdia veio, segundo Paulo Pitanga do Amparo (2014), em fevereiro de 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, que será brevemente comentado na sequência.

Em sintética caracterização, o Programa Territórios de Cidadania (PTC) foi um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas federais pela intersectorialidade¹. Segundo Sandro Pereira Silva (2012), este Programa é

administrado pelo governo federal, por meio do Ministério da Casa Civil, e envolve outros 21 ministérios e autarquias diferentes. Seu objetivo é garantir uma melhor focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios de territórios elencados a partir de alguns critérios, como índice de pobreza, baixo IDH, existência de grande número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, etc. No primeiro ano foram escolhidos 60 territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA [Ministério de Desenvolvimento Agrário], passando em 2009 para

120 territórios. O governo federal definiu uma meta ambiciosa de 180 ações logo no seu início, organizadas em três eixos estruturantes: Apoio às atividades produtivas; Cidadania e direitos; e Infraestrutura (Silva, 2012).

A coordenação do PTC pelo Ministério da Casa Civil foi justificada porque há esforço em articular recursos e programas de diferentes ministérios para a aplicação nos territórios contemplados pelo Programa. No entanto, Sandro Pereira Silva (2012) avalia que o PTC

não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no PPA. Na verdade, constitui uma estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e predeterminados. Tampouco traz alguma inovação em termos de arranjos locais de governança e participação social, pois que faz uso da estrutura já constituída no arranjo do PRONAT [Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, de 2004] (Silva, 2012).

Quanto ao Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), segundo Vitor Hélio Pereira de Souza (2010), após um período de estagnação econômica, o planejamento governamental para “os sistemas de movimento no território nacional foi marcado por medidas paliativas e emergenciais”. Assim, em 2006 o governo federal lançou Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) em parceria com o Ministério da Defesa, por meio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN) e do Ministério dos Transportes, objetivando, com seu caráter indicativo, retomar o planejamento de médio e de longo prazo para o setor (Souza, 2010).

Thiago Gervásio Figueira Arantes (2012) reafirma a ideia acima, ao dizer que a publicação do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) pelo Estado brasileiro “marca um novo paradigma do planejamento de transportes no país²” e que se, certamente, “questões envolvendo os aspectos econômicos dos transportes sempre estiveram presentes nos planos anteriores”, agora “trata-se da primeira vez em que o planejador elencou o conceito de logística, ao lado do termo ‘transportes’, para dar um novo sentido ao processo de planejamento” (Arantes, 2012).

Assim, “o PNLТ surge como uma resposta político-institucional para a questão da logística e dos transportes no país, elegendo-se o planejamento como via central de ação do Estado no setor e reforçando sua necessidade processual e perene” (Arantes, 2012). Thiago Gervásio Figueira Arantes (2012) aponta quatro objetivos expressos no PNLТ:

1-) a retomada do processo de planejamento no setor dos transportes, dotando-o de uma estrutura permanente de gestão;

- 2-) a consideração dos custos de toda a cadeia logística, desde as origens até os destinos dos fluxos de transporte, visando a racionalização dos custos associados a essa cadeia;
- 3-) efetiva e equilibrada mudança na atual matriz de transporte de cargas do Brasil;
- 4-) preservar o meio ambiente, respeitando as áreas de restrição e controle de uso do solo, tanto na produção de bens, como na implantação da infraestrutura (Arantes, 2012).

Vale ressaltar e concordar com o autor, quando ele comenta o quarto objetivo e observa a tendência atual de incorporar no planejamento, quando este apresenta dimensão territorial, aspectos ambientais. Ele afirma que

a atividade de transportar e a implantação de suas infraestruturas representam consumo e destruição de recursos naturais e, ainda, possuem efeitos no padrão de uso e ocupação do solo, os quais podem gerar novos círculos de degradação. [Por isso], o principal foco desse objetivo, portanto, é a consideração, em sua sistemática, das impedâncias ambientais que a elaboração dos projetos precisa considerar (Arantes, 2012).

Não está no escopo deste trabalho detalhar a metodologia utilizada no PNLT, mas Vitor Hélio Pereira de Souza explica que ela fundamentou-se em uma modelagem macroeconômica para a realização de projeções de demanda por transporte *in loco* feita para o período de 2007 até 2023. Essa modelagem foi elaborada por meio de um perfil de oferta e de demanda de 80 produtos por 558 microrregiões do país, para as quais foram estabelecidos portfólios de investimentos para cada período, “que resultaram em uma nova proposta de organização territorial dos sistemas de movimento do país, utilizando-se de microrregiões homogêneas, denominadas de Vetores Logísticos” (Souza, 2010).

Foram anexados ao PNLT alguns projetos denominados de *nexo político*, que apresentam atributos para diminuir as disparidades regionais; induzir o desenvolvimento de determinadas áreas ou segmentos produtivos do país; promover a ocupação do território associada à defesa das fronteiras e fortalecer a integração da América do Sul. (Arantes, 2012). São exceções justificadas por seus nexos políticos e potencial em “solucionar questões estruturais referentes ao desenvolvimento socioeconômico, ambientalmente sustentado, e questões relacionadas à segurança nacional, dizendo respeito à ocupação e preservação do território nacional”, sendo exemplos desses nexos de exceção a Ferrovia Nova Transnordestina; a BR-156/AP (de Macapá/AP à Oiapoque/AP) e a BR-319/AM (de Manaus/AM à Porto Velho/RO).

Mas, a despeito do PNLT buscar com os projetos de *nexo político* considerar outra classe de projetos, “para os quais o referencial de mercado não é suficiente ou mesmo não é

adequado para a sua seleção”, pode-se concluir com Thiago Gervásio Figueira Arantes (2012), quando afirma que o PNLT

além de não empregar o termo “territorial”, considera o papel da logística no desenvolvimento territorial simplesmente espelhando-se na visão neoliberal do Estado, atuando na correção das externalidades do mercado. Dessa forma, busca-se, por meio do provimento de infraestruturas balizadas pelas lógicas específicas, a formação de incentivos locacionais para investimentos produtivos ou mesmo a desobstrução dos fluxos de materiais entre as empresas [... com a] ausência de um balanço democrático transparente em relação às demandas sociais (Arantes, 2012).

O governo Dilma Rousseff e o PPA 2012-2015: algumas considerações preliminares

O governo Dilma Rousseff elaborou o PPA 2012-2015, intitulado *Plano Mais Brasil*. A então ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em entrevista a Ribamar de Oliveira do jornal *Valor Econômico*, afirmou que o objetivo principal deste Plano foi aperfeiçoar o sistema de gestão do país para que o PPA pudesse se transformar em *instrumento de gestão de fato* e fazer uso de programas temáticos para permitir aglutinação de diversos programas sob o mesmo “guarda-chuva”, evitando-se superposições e ganhando-se consistência (Oliveira, 14/04/2011).

A expectativa era que o *Plano Mais Brasil* (PPA 2013-2015) consumisse R\$ 5,4 trilhões de recursos públicos em quatro anos (38% superior ao PPA 2008-2011), contando com 65 programas temáticos divididos em quatro áreas: a social, a de infraestrutura, a de desenvolvimento produtivo e ambiental e uma área de assuntos especiais (Villaverde, 01/09/2011).

Neste governo, o Plano Plurianual/PPA 2012-2015 tentou inovar no sentido de ter *programas temáticos e programas de gestão*, inspirados em agendas como o PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) e na agenda social dos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, ao invés de organizar os programas governamentais em função de problemas a ser solucionados (ou deficiências a serem superadas), que é um modelo que não facilita a implementação das políticas articuladas com seus resultados e cujo monitoramento é focado na execução e não na análise de resultados.

Assim, o PPA 2012-2015 foi estruturado em temas e cada programa temático constituiu um conjunto de políticas públicas, como, por exemplo, o programa Direito à Saúde, Defesa e Soberania e o de Logística de Transportes. O objetivo foi incorporar uma lógica inter-setorial, agregando órgãos setoriais. Cada grupo temático apresenta um diagnóstico da

situação, o contexto atual do tema, os contornos que a política proposta deverá assumir e as transformações que deseja. Cada programa é desdobrado em “desafios” e em cada desafio há uma caracterização do tema (com seu escopo), uma análise territorial, os principais órgãos envolvidos e os “gargalos” institucionais (Oliveira, 2011).

Com essa mudança de concepção, os programas executados tiveram uma redução expressiva, visando facilitar o monitoramento, a coerência e a efetividade das políticas públicas.

À guisa de conclusão: uma síntese dos avanços e dos limites das iniciativas de planejamento do desenvolvimento com abordagem territorial no Brasil

Tentando fazer um balanço dos aspectos positivos da abordagem territorial nos PPAs e nos demais programas governamentais das gestões do Partido dos Trabalhadores (a partir do de 2003-2007) que foram brevemente relatados neste trabalho e que podem, então, ser considerados como principais avanços, em especial no PPA 2008-2011, apoiamo-nos na contribuição de Antonio Paulo Cargnin (2007) que destaca:

a-) a multiescalaridade que aponta “para a flexibilização das escalas de intervenção no território e contribui para a integração do planejamento setorial através da adoção de regiões de referência”;

b-) a regionalização dos planos que entre outras vantagens contribui para calibrar o foco das ações públicas, “pois obriga os órgãos públicos a pensar o território em sua diversidade, considerando suas diferenças para intervenções”;

c-) a própria incorporação da dimensão territorial *per si* que contribui para a transparência da administração pública, pois mostra a ação do Estado em cada região” e obriga o poder público “a responder pelas opções tomadas e justificá-las perante a sociedade”;

d-) o estímulo à multissetorialidade (ou intersetorialidade), entendida como “a integração de esforços tendo como centro o território” (Cargnin, 2007). Antonio Paulo Cargnin (2007) conclui afirmando que:

considerando esses avanços e limitações, em tempos em que são priorizados enfoques, igualmente relevantes, tais como a otimização dos gastos, o desenvolvimento de ferramentas de gestão, o compartilhamento de responsabilidades, o planejamento participativo e o desenvolvimento sustentável, é fundamental reforçar os elementos em prol da valorização da dimensão territorial. A necessidade de minimização dos efeitos concentradores do mercado, a descentralização das atividades

de governo e a integração das políticas setoriais são alguns argumentos que justificam o posicionamento central do território na elaboração de políticas públicas, indicando que a dimensão territorial não somente está “na moda”, mas poderá ter um lugar destacado como categoria de análise e de intervenção no planejamento governamental (Cargnin, 2007).

Quanto aos limites das iniciativas governamentais de alcance territorial no Brasil, a despeito da diversidade de ações nas últimas gestões, segundo Kelson Vieira Senra (2010, p. 06), não se pode dizer que haja uma política nacional de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil, mas “várias iniciativas governamentais dirigidas ao fomento de atividades produtivas, à geração de emprego, trabalho e renda e desenvolvimento local, territorial ou regional”.

De fato, há políticas vinculadas a diferentes áreas setoriais e de diversas instâncias de governo, sendo promovidas por diferentes órgãos públicos, tais como Ministérios, secretarias e agências de diversas temáticas, tais como o desenvolvimento regional; social e agrário; planejamento; meio ambiente; indústria e comércio; trabalho; bancos oficiais e instituições de apoio a micro e pequenas empresas (como o SEBRAE). Mas, apesar da diversidade de órgãos públicos que fazem políticas referenciadas ao desenvolvimento territorial, as políticas e planos são majoritariamente vinculados à temática de desenvolvimento agrário.

Kelson Vieira Senra (2010) entende que as articulações entre diferentes recortes e políticas governamentais deveriam acontecer em pelo menos duas direções: horizontal, entre áreas setoriais; e vertical, entre entes da federação. O autor entende que o PPA não alcança o status necessário para garantir a consistência das ações públicas de todas as esferas (Senra, 2010, p. 08).

Na agenda socioambiental, em especial do governo Dilma Rousseff, a avaliação feita por diversos movimentos sociais e de algumas ONGs é de efetivos retrocessos, do grande legado negativo, como a aprovação do novo Código Florestal, com forte influência do agronegócio, a redução de unidades e conservação, o “esvaziamento” do Ministério do Meio Ambiente, a paralisia na agenda de mudanças climáticas, o aumento de violência no campo³ e as grandes manifestações urbanas em junho de 2013 que ainda não se sabe os desdobramentos e que continham fortes críticas ao *PAC da Copa* (lançado em 2009) e a ausência de políticas urbanas diversas, em especial as de mobilidade urbana, que o PAC II⁴ deveria contemplar. Em suma, muitas dessas questões envolvem a discussão do ordenamento do território e do planejamento territorial em várias escalas.

Referências Bibliográficas

- AMPARO. Paulo Pitanga. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. *Interações* (Campo Grande) vol.15 no.1 Campo Grande Jan./June 2014, Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122014000100016&script=sci_arttext).
- ARANTES. Thiago Gervásio Figueira. *Base conceitual e metodológica do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT): Uma leitura geográfica*. Universidade Federal de Uberlândia. Mestrado em Geografia, 2012.
- BORGES, Luís Maurício Martins. O sentido da integração da política pública do Brasil na América do Sul. *Texto para Discussão*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1823, 2013. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17564%3Ad-1823-o-sentido-da-integracao-da-politica-publica-do-brasil-na-america-do-sul&catid=337%3A2013&directory=1&Itemid=1).
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Documento de Referência. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157.
- CARGNIN. Antonio Paulo. *A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais*. 2007. http://www.planejamento.rs.gov.br/upload/Paper_Final_AntonioPaulo_Cargnin_mar08.pdf
- IGLESIAS, Roberto M. Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños em la integración de la infraestructura em America del Sur. *Integración y Comercio*, n. 28, enero-junio de 2008. In: www.iadb.org/intal.
- MELLO, Neli Aparecida. O Eixo Araguaia-Tocantins: Uma possibilidade de ordenamento territorial? In: GONÇALVES, Maria Flora, BRANDÃO, C.A. GALVÃO, A.C. (orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.
- OLIVEIRA, Ribamar. Um novo modelo para o planejamento. *Valor Econômico*, 31 de março de 2011.
- PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves e SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: José Celso Cardoso Jr. Ronaldo Coutinho Garcia (orgs.). *Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina*. Brasília:

Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2014. Disponível em: <http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Planejamento+estrategico+governamental+-+licoos+America+Latina.pdf>).

- SANTOS, Natália Navarro dos. *A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: O caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Mestrado em Administração Pública e Governo, 2011.

- SENRA, Kelson Vieira. *Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil*. Série Desarrollo Territorial n. 08. CEPAL/ ILPES, fevereiro de 2010. Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/499/05%20Desenvolvimento%20territorial_ILPES.pdf?sequence=1.

- SILVA, Sandro Pereira. *Avanços e limites na implementação de políticas públicas sob a abordagem territorial no Brasil*. Texto para discussão n. 1898 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

- SOUZA, Vitor Helio Pereira. O transporte rodoviário no Brasil: algumas tipologias da viscosidade. La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (21). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-21.htm>>.

- THÉRY Hervé; MELLO, Neli Aparecida de. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

- TRIGAL, Lorenzo López & DEL POZO, Paz Benito. *Geografía Política*. Madrid: Cátedra, 1999.

- VILLAVERDE, João. Novo PPA projeta R\$ 5,4 tri de investimentos. *Valor Econômico*, 01 de setembro de 2011.

¹ Segundo Natália Navarro dos Santos (2011), “o conceito de intersectorialidade remete, a princípio, a integração de diversos setores e da sociedade civil, com vistas à solução de problemas sociais [...], como uma estratégia que promove a relação entre atores de diferentes setores por meio da comunicação, da interação e do compartilhamento de saberes e poder em torno de

metas ou de objetivos comuns. Podemos considerar a intersetorialidade como um modelo de gestão de políticas públicas que se baseia basicamente na contratualização de relações entre diferentes setores, onde responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência [...] a potencialidade de uma ação intersetorial está na efetividade de ações coordenadas e na sinergia entre diferentes setores”.

² Segundo o autor, “o mesmo ainda serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, que dever[ia] orientar o futuro do PPA até meados de 2023. Além de ter sido essencial para a elaboração do principal programa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em 22 de janeiro de 2007, é integrado ao PNL T no que tange às medidas relativas às infraestruturas de transportes para seu horizonte 2008-2011” (Souza, 2010).

³ Ver em <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Retrocessos-do-governo-Dilma-na-Agenda-Socioambiental/645> o manifesto assinado por várias organizações intitulado *Retrocesso do governo Dilma na agenda socioambiental*, de 06 de março de 2012, que está disponível também em diversos outros sítios eletrônicos.

⁴ Segundo o sítio eletrônico <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, “em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras”.