



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO
CURSO DE DOUTORADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO**

CLAY ANDERSON NUNES CHAGAS

**REGIÃO, TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO ESTATAL:
PLANEJAMENTO PLURIANUAL E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

Belém-PA
2011

CLAY ANDERSON NUNES CHAGAS

**REGIÃO, TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO ESTATAL:
PLANEJAMENTO PLURIANUAL E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

Tese apresentada para a obtenção do título
doutor em Desenvolvimento Sustentável do
Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

Orientador: Profº. Dr. Maurílio de Abreu
Monteiro

Belém-PA
2011

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPa)

Chagas, Clay Anderson Nunes

Região, território e planejamento estatal: planejamento plurianual e desenvolvimento regional / Clay Anderson Nunes Chagas; Orientador, Maurílio de Abreu Monteiro – 2011.

190 f.: il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

1. Planejamento - questões territoriais. 2. Planejamento – Política governamental. 3. Planejamento regional. 4. Estado. 5. Desenvolvimento econômico. I. Monteiro, Maurílio de Abreu, orientador. II. Título.

CDD 22. ed. 338.981

CLAY ANDERSON NUNES CHAGAS

**REGIÃO, TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO ESTATAL:
PLANEJAMENTO PLURIANUAL E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

Tese apresentada para a obtenção do título
doutor em Desenvolvimento Sustentável do
Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

Orientador: Profº. Dr. Maurílio de Abreu
Monteiro

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Maurílio de Abreu Monteiro
(Orientador – NAEA-UFPA)

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento
(Examinador Interno - NAEA-UFPA)

Prof. Dra. Edna Castro
(Examinador Interno - NAEA-UFPA)

Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha
(Examinador Externo – NUMA-UFPA)

Prof. Dr. João Santos Nahum
(Examinador Externo – FGC-UFPA)

Num sentido mais restrito, o território é um nome político para o espaço de um país. Em outras palavras, a existência de um país supõe um território. Mas a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado. Pode-se falar, portanto, de territorialidade sem Estado, mas é praticamente impossível nos remetemos a um Estado sem território.
(MILTON; SILVEIRA, 2001, p. 19)

À minha Filha Maria Luiza,

AGRADECIMENTOS

Ao professor Maurílio de Abreu Monteiro, que acreditou na proposta de tese, e ajudou na compreensão da problemática do desenvolvimento territorial/regional.

Aos amigos/irmãos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia - SEDECT pela ajuda e conversas amigáveis, Regiane, Cleyson, Elton e Estevão.

A minha família, especialmente meus irmãos e minha mãe.

A D. Grace Leite por ser uma superavó e ter ficando com o “amor da vida” (Maria Luiza), enquanto eu precisava trabalhar na elaboração da tese.

Aos amigos do “Clube das Quintas”, Giovane, João Marcio, Bordalo, Gilberto, Cristian, Lilian, Mauro, Cledson, Benedito Valente, Marcos, Jean, Otávio do Canto pelas palavras de apoio nos momentos difíceis e ajuda nas discussões conceituais nas noites de quinta-feira.

Aos colegas professores da Faculdade de Geografia: Nahum, Carmena, Márcia e Janete pelas palavras de apoio.

À Rafaella Fernandez pela contribuição nas correções gramaticais e pelas palavras de carinho nas horas árduas.

Aos colegas de turma PDTU/2006 por proporcionarem calorosas discussões sobre as questões do desenvolvimento.

A todos que de uma forma direta ou indireta contribuíram para a realização desta tese.

Meu muito obrigado a todos.

RESUMO

O presente trabalho tem a intenção de analisar as discussões em torno da dimensão territorial no planejamento estatal. Essas discussões não são recentes, elas emergiram no cenário nacional em decorrência também das questões relacionadas a um conjunto de fatores que surgem como imposição do processo de acumulação flexível e globalizado, que busca produzir espaços homogêneos. Nesse momento o próprio papel do Estado, enquanto promotor do desenvolvimento é redefinido, alterando assim, sua relação de poder na produção do espaço, estabelecendo com isso, uma correlação de força com a sociedade. Todavia as questões que envolvem o planejamento recente no Brasil passam pela resolução de pontos cruciais, que estão diretamente ligadas às estratégias de intervenção do Estado a partir de uma lógica territorializada, que em primeiro lugar tem a região como ponto de partida. Nessa perspectiva se faz necessário pensar conceito de região e de território inseridos na dinâmica de planejamento territorial/regional. A tese apresentada neste trabalho demonstra que mesmo havendo um intenso esforço na elaboração dos PPAs e, conseqüentemente, dos planos e programas a eles ligados, no que se refere à introdução de um “moderno” planejamento público, a partir da introdução da concepção de território e demais instrumentos de execução e avaliação, quando se analisa o orçamento-programa percebe-se que os mesmos seguem outra lógica regionalizada de alocação de recursos, obedecendo a Constituição Federal, tanto no que se refere aos programas finalísticos, quanto ao de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Assim, o orçamento segue uma dinâmica regionalizada, enquanto os planos e programas seguem uma dinâmica territorial. Enquanto o orçamento-programa estabelece a alocação de recursos seguindo o critério de divisão regional do IBGE – que divide o Brasil em cinco regiões. Os estudos da Dimensão Territorial para o Planejamento que orientam os PPAs, destacando, principalmente o 2008 – 2011 buscam estabelecer programas de desenvolvimento a partir da criação de inúmeros territórios. Passando assim, a desenvolver um sério problema na dinâmica do planejamento público brasileiro, que é o descompasso entre Plano – Orçamento – Programa, negando, com isso, a concepção de integração presente nos mesmos.

Palavras-Chave: Território. Região. Regionalização. PPA e Orçamento.

ABSTRACT

This work analyzes the discussion about the territorial dimension in the state planning. This discussion is not recent. It emerges in the worldwide scenario due to issues relating to a set of factors imposed by the flexible and globalizing process of accumulation, which aims at producing homogeneous spaces. At that moment, the State role as a promoter of development was redefined, changing its power relation in the space production, establishing therefore a power correlation with society. However, the recent plan issued in Brazil involves the resolution of crucial topics, directly linked to State intervention strategies, based on a territorial logic that has the region as its starting point. Within this framework, it is necessary to discuss the concept of region and territory inside the territorial/regional planning dynamics. The thesis presented in this work demonstrates that even with the strong efforts for the creation of PPAs, and the subsequent connecting programs, particularly when a "modern" public planning method is introduced with the territory concept and other instruments of execution and evaluation, the analysis of the program-budget shows that they follow another regional logic of resources allocation, abiding by the Federal Constitution provisions regarding final programs and the support of public policies and special areas. Therefore, the budget follows a regional dynamics while the plans and programs follow a territorial dynamics. The budget-program establishes resources allocation according to the IBGE regional division – dividing Brazil in five regions. The studies of Territorial Dimension for Planning, that guide the PPAs, particularly those of 2008 - 2011, try to establish development programs based on the creation of a number of territories. This raises a serious issue in the Brazilian public planning dynamics, which is the disjuncture between Plan – Budget – Program, denying their concept of integration.

Key words: Territory. Region. Regionalization. PPA and Budget.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Setores e previsão de investimento do Plano de Matas (1956-1960)	81
Tabela 2 - Os maiores investimentos em projetos no Brasil (valores em milhões de US\$ de 1981)	91
Tabela 3 - Programas do Ministério dos Transportes (Orçamento Programa – 2008 – 2011)	166
Tabela 4 - Programa Qualidade dos Serviços de Transporte - Relatório de Avaliação do PPA 2008 – 2011 (Ano Base 2008)	167
Tabela 5 - Vetor Logístico Amazônia (Projetos da Esfera Fiscal – Valores superiores a R\$ 50.000.000)	168
Tabela 6 - Distribuição estadual da carteira de investimentos	172

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceito de Região Funcional/Polarizada/Nodal e Região Homogênea/Formal/Uniforme	35
Quadro 2 - As abordagens conceituais de territórios em três vertentes básicas.	63
Quadro 3: A política Regional Européia (1994 – 2013)	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Divisão do território: fração norte e sul.....	154
Figura 2 - Divisões do território: biomas e densidade populacional	155
Figura 3 - Territórios homogêneos	156
Figura 4 - Macrorregiões e macropolos.....	160
Figura 5 - Sub-regiões.....	161
Figura 6 - Territórios homogêneos, macrorregiões e sub-regiões.....	162
Figura 7 - Macropolos e aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas .	164

LISTA DE SIGLAS

ANPES	Associação Nacional de Programação Econômica e Social
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
EU	União Européia
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MI	Ministério da Integração
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONU	Organização das Nações Unidas
OT	Ordenamento Territorial
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônico
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPA	Plano Plurianual
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	A REGIÃO, REGIONALIZAÇÃO E REGIONALISMO	25
2.1	O CONCEITO REGIÃO E A PROBLEMÁTICA ESPACIAL REGIONAL	26
2.2	REGIÃO, REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL ...	31
3	GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA A GEOGRAFIA REGIONAL.....	36
3.1	PENSANDO A REGIÃO FRENTE AO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO	37
3.2	GLOBALIZAÇÃO E GEOGRAFIA REGIONAL: A CIDADE COMO PONTO DE CONFLUÊNCIA DA REDE DE LUGARES E DA REGIÃO	42
3.3	O LUGAR A FORMAÇÃO DAS CIDADES EM REDE	45
3.4	REGIÃO COMO POSSIBILIDADE DE ENTENDIMENTO DO MUNDO GLOBALIZADO	52
4	TENDÊNCIAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A GESTÃO DO TERRITÓRIO.....	56
4.1	A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA PERSPECTIVA TERRITORIAL.	56
4.1.1	A re(produção) do espaço e a concepção de território.....	57
4.1.2	As diversas abordagens do conceito de território	59
4.2	O TERRITÓRIO NA CONSTRUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A IMPORTÂNCIA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	63
4.2.1	Território e globalização: pensando a problemática do tema na atualidade.....	63
4.2.2	O território como estratégia do desenvolvimento regional	66
4.2.3	O ordenamento territorial e a dinâmica do planejamento regional no Brasil.....	69
5	OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E A NOVA CONCEPÇÃO DE ESTADO NO BRASIL.....	73
5.1	AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM PLANEJAMENTO ESTATAL .	74
5.2	AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL.....	78
5.2.1	Plano Salte – Governo Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1950).....	78
5.2.2	O Plano de Metas – Juscelino Kubitschek (1956 – 1960)	80
5.2.3	O plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – Governo João Goulart (1962 – 1964).....	83
5.2.4	Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) – Governo Castelo Branco (1964 – 1967).....	85
5.2.5	O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – Governo Castelo Branco	88

5.2.6 O I e II Plano Nacional de Desenvolvimento – Governo Emílio Médici e Geisel	89
5.3 O PLANEJAMENTO ESTATAL E A REFORMA DO ESTADO NA DÉCADA DE 1980	94
5.4 O NOVO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	97
5.4.1 O ciclo orçamentário	100
5.4.2 O Plano Plurianual e novo orçamento	105
5.5 O PLANEJAMENTO PLURIANUAL: AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	109
5.5.1 A Política Nacional de Ordenamento Territorial	111
5.5.2 Os Planos Plurianuais e as estratégias de desenvolvimento regional.	120
5.5.2.1 I PPA (1992 – 1995)	120
5.5.2.2 II PPA – Brasil em Ação (1996-1999)	120
5.5.2.3 III PPA – Avança Brasil (2000-2003)	122
5.5.2.4 IV PPA – Brasil para Todos (2004-2007)	125
5.5.2.5 V PPA – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008 – 2011)	127
6 A DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO	132
6.1 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL EUROPEU COMO MODELO DE INSPIRAÇÃO DO BRASILEIRO	134
6.2 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL: A REGIÃO E O TERRITÓRIO ..	143
6.2.1 Para uma conceituação de região na Visão Estratégica Nacional	144
6.2.2 Os territórios homogêneos e os vetores estratégicos de desenvolvimento	152
6.2.3 Os pólos de desenvolvimento	163
6.3 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A QUESTÃO DO ORÇAMENTO	165
6.3.1 A proposta da carteira de investimentos do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”	170
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
REFERÊNCIAS.....	181

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas da virada do século XX são marcadas por profundas mudanças na estrutura do planejamento público no Brasil, fruto das intensas transformações pela qual passava a sociedade nesse momento, o que refletiu diretamente na maneira de pensar a produção do espaço.

A Constituição Federal de 1988, principal instrumento institucional desse período, estabeleceu uma nova postura do planejamento do Estado, com a introdução do planejamento de médio prazo, a aproximação dos planos e programas ligados diretamente a estrutura orçamentária que determinam que as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas do capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada sejam aplicadas de forma regionalizada. Além de um conjunto de leis que passam a vigorar nos anos seguintes, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal e a nova Lei Orçamentária, entre outras, são marcos importantes na compreensão dessa nova concepção de pensar o planejamento no Brasil.

A partir da institucionalização do Plano Plurianual (PPA) como instrumento que estrutura o planejamento público de médio prazo, após a redemocratização do país, marcada pela promulgação da Constituição Brasileira de 1988, avançou-se em termos metodológicos e instrumentais no sentido de consolidá-lo como ferramenta efetiva no processo de planejamento governamental. Entretanto, o sistema de planejamento ainda apresenta muitas lacunas, entre as quais merecem destaque as que se referem à integração das políticas setoriais e a efetiva orientação das mesmas para o território, de forma a traduzir-se em políticas públicas que respondam às reais necessidades da sociedade. (CARGNIN, 2007, p.2).

As discussões em torno da dimensão territorial no planejamento estatal não são recentes, elas emergiram no cenário nacional em decorrência também das questões relacionadas a um conjunto de fatores que surgem como imposição do processo de acumulação flexível e globalizado, o que busca produzir espaços homogêneos.

Nesse momento o próprio papel do Estado, enquanto promotor do desenvolvimento é redefinido, alterando assim, sua relação de poder na produção do Espaço, estabelecendo com isso, uma correlação de força com a sociedade. Para Foucault (197X) “O poder é o resultado de uma situação estratégica e complexa que se manifesta assimetricamente, de forma multidimensional e onipresente, sendo capaz de se produzir a cada instante em todas as relações”. Raffestin (1993, p. 53) inspirando no autor supracitado vai além, ele conclui que:

Toda relação é o ponto de surgimento do poder, e isso fundamenta a sua multidimensionalidade. A intencionalidade revela a importância das finalidades, e a resistência exprime o caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações.

Nesta perspectiva a noção de poder ultrapassa a esfera do próprio Estado, e está inserido em qualquer relação de forma assimétrica e multidimensional.

Para Cargnin (2007), a perda de espaço do Estado-Nação, que representava a unidimensionalidade do poder para o mercado e a emergência do poder multidimensional, necessariamente implicam “no reconhecimento dos diversos agentes sociais com suas estratégias e conflitos presentes em diferentes escalas parciais, e na necessidade de alterar o conceito do Estado.” (BECKER, 1983, p. 2-7). “Nessa perspectiva o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território”. Assim a (re)produção do espaço acontece com uma lógica multidimensional do poder, o Estado se ver obrigado a dialogar com os mais variados agentes da sociedade, nos mais diferentes níveis espaciais.

Nesta conjuntura de “redemocratização” das relações de poder – “onde não existem verdadeiramente propósitos coletivos, mas sim, interesses fragmentados” (BRANDÃO, 2007). O autor nos acena com uma possibilidade da correlação de força na perspectiva de poder. O território, como pensado aqui, vai ao encontro do pensamento proposto por Santos (1994); Raffestin (1993); Haesbaert (2004) Moreira (2007); Castro (1992), autores que entendem o território a partir do espaço produzido pelas relações sociais, sendo que ocorrem sobre uma base territorial, assim “o território é um condicionante inescapável dessas relações e das inovações, eles propõem: “a dimensão territorial é, então, continente do social, uma vez que seus limites são estabelecidos pela sociedade

que o ocupa” (CASTRO, 1992, p. 29). Assim, nesta concepção, o território não é apenas uma unidade geográfica, mas também uma unidade social e uma unidade política.

Seguindo esta lógica, a dimensão regional e o ordenamento territorial podem ser vistos “[...] como um corte transversal que afeta a todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado.” (RÜCKERT, 2005, p. 34)

Apesar da correlação de força entre Estado e sociedade, a noção de ordenamento territorial, segundo Moreira (2007, p. 77) tem a finalidade de controle regulatório, que contenha os efeitos da contradição da base espacial sobre os movimentos globais da sociedade, assim mantendo-a funcionando nos parâmetros como foi organizada, segue afirmando “o ordenamento não é, pois a estrutura, mas a forma como a estrutura espacial territorialmente se auto-regula no todo das contradições da sociedade, de modo a manter a sociedade funcionando segundo sua realidade societária”.

Gargnin (2007, p. 5):

Ao mesmo tempo, a incorporação da dimensão territorial por parte do Estado deve ser observada com alguma cautela. Se por um lado o Estado tem demonstrado avanços sobre o conhecimento de seu território, por outro, pouco se sabe sobre a verdadeira repercussão das políticas empreendidas e a real contribuição das mesmas para a redução das desigualdades regionais. Além disso, os planejadores têm mostrado dificuldades em compreender o recorte regional. Mesmo que as análises por vezes considerem esse recorte, as políticas efetivamente são executadas de forma setorial, e na maioria dos casos, o corte regional torna-se meramente analítico.

Nesta perspectiva a dificuldade relativa à dimensão regional não é nova, pois se constitui em um tema polêmico e seus resultados sempre foram pouco objetivos. Na verdade, há uma contradição entre a vontade regional e a ação do Estado, pois enquanto a região busca a diversidade, o Estado trabalha pela uniformidade e pela generalidade (GARGNIN, 2007), o que acaba favorecendo o distanciamento entre a concepção do discurso regional e a prática efetiva do planejamento baseado no conceito de território, que segundo Raffestin (1993, p.

182), estabelecendo-se em “[...] um exemplo de dupla estratégia situado em planos diferentes: discurso regional e prática regional”.

Gargnin (2007, p. 8) “Assim o discurso regional é utilizado muitas vezes para acalmar as reivindicações regionais tornando seus resultados vazios e a implementação de políticas desestimulantes”. Para Raffestin (1993, p. 182-183):

As aspirações de inúmeros grupos se dirigem para esse pólo regional: uma espécie de terra prometida, mas o Estado não o quer; então, ele multiplica os discursos sobre a região, de modo a manobrar uma grande quantidade de sentidos. Para o Estado, a região é uma expressão da qual se conserva sábia e sutilmente a polissemia. É um jogo difícil, mas no qual o Estado se distingue, tanto mais que o discurso permita agir alternadamente em diferentes escalas: da pequena à grande escala, segundo as necessidades do momento.

As questões que envolvem o planejamento recente no Brasil passam pela resolução de pontos cruciais, que estão diretamente ligadas às estratégias de intervenção do Estado a partir de uma lógica territorializada, que tem em primeiro lugar a região como ponto de partida. Assim, para o Estado a questão regional é fonte de discurso político, buscando implementar as políticas públicas com o intuito de romper com as expectativas dos grupos regionais, que são vistos como obstáculos à generalização.

Com isto, “o Estado busca o exercício de um poder unidimensional e descendente, enquanto que a região engendra um sentido de multidimensionalidade, com uma multiplicidade de atores que representam o pertencimento a um território” (GARGNIN, 2007, p. 8). Estes atores buscam relações de poder mais simétricas e, por isso, muitas vezes se opõem ao discurso do Estado, o que permite, assim, compreender um dos pontos da limitação dessa nova concepção de planejamento no Brasil.

Nesta perspectiva faz-se necessário pensar também o próprio conceito de região inserida na dinâmica de planejamento regional, visto que a ação do Estado deve acontecer em uma base regionalizada. Todavia, se estabelece como questão central a dificuldade da definição do conceito em um período de globalização, onde a ideia de contiguidade, homogeneidade e escala parecem se dissolver com o tempo. Mas, segundo Santos (1994) não é o conceito de região

que está ultrapassado, mas sim, sua definição pretérita que não dá mais conta de compreender o atual momento, assim, é necessário atualizar o conceito de região.

Outro ponto importante nesta nova concepção de planejamento público é a relação conjunta e hierárquica entre Plano – Orçamento – Programa, presente na nova concepção orçamentária brasileira.

A atual constituição optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente fora da lei dos meios, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade (CORE, 2006). Com isto, a Constituição introduziu o que se pode chamar de um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos, que são: o Plano Plurianual, A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta questão colocava fim em uma prática muito comum no passado, que era o planejamento “descolado” do orçamento, o que favorecia o aparecimento do chamado “plano mito”.

O plano, neste contexto, emerge como instrumento de duplo propósito. De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Esta é a razão de ser do planejamento de médio e longo prazo o que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação do governo. “De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes” (PARES; VALLE, 2006, p. 231).

Uma discussão pertinente diz respeito à articulação do planejamento com o orçamento, pois apesar de decorridos vários anos após a Promulgação da Constituição, ainda não foi estabelecida a nova lei complementar de finanças, que deverá substituir a Lei nº 4.329/64. Assim, esta questão levanta uma série de interpretações sobre as que prescrevem a Constituição acerca do funcionamento do sistema de planejamento e orçamento. Com isto, a relação que deveria

estabelecer um elo mais forte entre a estrutura de planejamento e o orçamento, fica emperrada, devido à necessidade da mudança dos instrumentos jurídicos que regulam a lei orçamentária no país.

Contudo, a tese tem os seguintes objetivos que ajudaram a orientar o trabalho ao longo da sua concepção, são eles: a) Analisar porque a concepção de território presente no planejamento público brasileiro não consegue se materializar efetivamente em estratégias que possam possibilitar o desenvolvimento regional; b) Entender como os conceitos de território e região se fazem presente na concepção de planejamento público no Brasil; c) Compreender a nova estrutura do planejamento público no Brasil a partir das últimas décadas do século XX, entendendo assim, a introdução de “novos-velhos” conceitos e as mudanças na estrutura orçamentária brasileira.

Com base nestas discussões introdutórias, o trabalho tem como problema de tese a seguinte questão: por que as concepções de território presente nos planos e programas do planejamento público brasileiro não conseguem se transformar em políticas concretas, que alcancem um esperado desenvolvimento regional?

A tese apresentada neste trabalho é que, mesmo havendo um intenso esforço na elaboração dos PPAs e, conseqüentemente, dos planos e programas a eles ligados, no que se refere à introdução de um “moderno” planejamento público, a partir da introdução da concepção de território e demais instrumentos de execução e avaliação, quando se analisa o orçamento-programa percebe-se que os mesmos seguem outra lógica regionalizada de alocação de recursos, obedecendo à própria Constituição Federal, tanto ao que se refere aos programas finalísticos, quanto ao de apoio às políticas públicas e áreas especiais, assim, o orçamento segue uma dinâmica regionalizada, enquanto os planos e programas seguem uma dinâmica territorial. Enquanto o orçamento-programa estabelece a alocação de recursos seguindo o critério de divisão regional do IBGE – que divide o Brasil em cinco regiões. Os estudos que orientam os PPAs, destacando, principalmente o 2008 – 2011 buscam estabelecer programas de desenvolvimento a partir da criação de inúmeros territórios. Passando assim, a existir um sério problema na dinâmica do planejamento público brasileiro, que é o

descompasso entre Plano – Orçamento – Programa, negando, com isto, a concepção de integração presente nos mesmos.

Uma tese complementar conforme lembrado por Brandão (2007) nesse período de redemocratização onde os propósitos coletivos são suplantados por interesses fragmentados, o Estado acaba exercendo um poder unidimensional e descendente, mesmo parecendo que as relações sejam multidimensionais, quando possibilita a maior participação da sociedade, através de consultas populares, audiências públicas, entre outras, pois, a possibilidade de criação de territórios, como o que acontece no “Estudo da dimensão territorial para o planejamento”, que serviu de base para o PPA 2008 – 2011, que criou 11 macrorregiões; 118 regiões de influências das grandes cidades brasileiras, além de uma infinidade de territórios, não necessariamente determinam a realização dos programas. A peça orçamentária faz somente referência às cinco macrorregiões do IBGE, o que significa dizer é que o Estado pode cumprir as metas orçamentárias regionais, sem necessariamente cumprir as metas territoriais. Nada impede que o Estado, a partir de um jogo de interesses entre os mais variados agentes da sociedade mantenha o valor orçamentário para uma região do Brasil, conforme o estabelecido pelo orçamento, podendo priorizar um estado ou mesmo um município, cumprindo assim, o que determina Constituição Federal – planos regionalizados –, sem que necessariamente venha investir nos territórios como determina os planos e programas de desenvolvimento. Assim, o Estado continua exercendo uma relação unidimensional de poder, por mais que isto pareça uma realidade equivocada. Então, no orçamento o que conta são as metas e objetivos regionais, e não o território.

Outro ponto diz respeito à distribuição dos recursos do orçamento-programa. A alocação de recursos acontece a partir de ministérios e secretarias especiais, não ficando clara a articulação entre estas esferas do poder executivo, conforme anunciado na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Plano Nacional de Ordenamento Territorial, assim, nos documentos orçamentários, não conseguimos visualizar essa integração do poder executivo. O que na prática acaba proporcionando ações fragmentadas do Governo.

A metodologia que orientou o trabalho contou com a análise de um instrumento de planejamento público no Brasil, que é o “Estudo da Dimensão

Territorial para o Planejamento”, elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (MPOG), que serviu de base para a elaboração do PPA 2008 – 2011. A questão central em nosso estudo consistiu em analisar os seguintes pontos: a) as discussões em torno do conceito de território, buscando assim, compreender como o planejamento público passou a incorporar esse conceito a partir dos anos 1990. Os principais autores que serviram de suporte para a análise foram os seguintes: Castro (1992); Raffestin (1993); Santos (1994); Haesbaert (2004); Moraes (2004); Haesbaert; Limonad (2007); Moreira (2007); Brandão (2007); Gargnin (2007).

O segundo ponto foi a análise da estrutura orçamentária que orienta o planejamento público no Brasil, buscando compreender as “lacunas” que poderiam emperrar a efetivação das propostas territorializadas nos documentos supracitados, para, assim, buscar descobrir os possíveis problemas nesta concepção denominada de “moderno” planejamento estatal brasileiro. Outro ponto destacado diz respeito à distribuição dos recursos do orçamento-programa por Ministérios e Secretarias Especiais, assim, tínhamos o objetivo de analisar como o orçamento trabalhou com a articulação das políticas territoriais de desenvolvimento regional. Os principais autores que contribuíram para a análise foram os seguintes: Moraes (2000; 2004); Almeida (2006); Core (2006); Pares; Valle (2006); Diamond (2006); Sanches (2006); Cargnin (2007) e Brandão (2007).

A estrutura da tese foi dividida da seguinte forma. O primeiro capítulo, intitulado de “**Discussão sobre a região, regionalização e regionalismo**”, é uma discussão desenvolvida a partir das diversas concepções do conceito de região e de regionalização, buscando compreender de que forma o conceito e as formas de divisão regional sofreram alterações ao longo do tempo conforme a escola do pensamento que orientava os mesmos.

O segundo capítulo intitulado “**Globalização e as novas perspectivas para a geografia regional**”, tem o objetivo principal pautado no entendimento de como o conceito de região e regionalização são pensados no atual período de acumulação flexível e da globalização.

O terceiro capítulo “**Tendências recentes de desenvolvimento regional e a gestão do território**”, é uma análise das recentes tendências acerca do

desenvolvimento regional, destacando, principalmente o fortalecimento do conceito de território presente no “novo modelo” de planejamento público brasileiro.

O quarto capítulo **“Os processos de planejamento e orçamento e a nova concepção de estado no Brasil”**, possui dois objetivos básicos, o primeiro diz respeito à compreensão das mudanças na estrutura do planejamento público no Brasil ao longo do século XX e o segundo foi o entendimento das mudanças na estrutura orçamentária brasileira nas últimas décadas do século XX, demonstrando como ela afetou o planejamento público no país.

Finalmente o quinto e último capítulo, cujo título é **“A dimensão territorial para planejamento”**, parte da análise do “Estudo da dimensão territorial para o planejamento” elaborado pelo CGEE, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que serviu de base para a elaboração do PPA 2008 – 2011 a fim de compreender a relação existente entre o planejamento público no Brasil e a questão orçamentária.

2 A REGIÃO, REGIONALIZAÇÃO E REGIONALISMO

As últimas décadas do século XX determinaram mudanças significativas nos padrões de desenvolvimento regional desiguais nos mais diversos países do mundo, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (SOJA, 1993). A mudança na Divisão Internacional do Trabalho, motivada principalmente por uma nova geografia da indústria, apoiada na diversificação e na descentralização da produção, no avanço do meio técnico-científico e informacional, criaram um mosaico padronizado de diferenciações regionais subnacionais que se tornam cada vez mais um caleidoscópico, liberto da rigidez anterior, possibilitando, assim, um encerramento e uma nova estrutura do debate político e científico acerca da questão regional.

Agnew (2000) vai além, o autor estabelece que os anos de 1980 foram responsáveis pelo esvaziamento das discussões em torno da região. Este esvaziamento esteve ligado principalmente devido à ampliação das discussões em torno de duas vertentes teóricas. A primeira seria o neoliberalismo, que estabelece que as diferenciações regionais estariam apoiadas em desequilíbrios regionais naturais, para tanto, desviaria a atenção do Estado do planejamento regional. A segunda seria a dimensão da globalização como processo homogenizante, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão cultural, com isto, não haveria espaço para as diferenciações.

No entanto, a questão da região e a análise da reestruturação regional foram novamente incorporadas na agenda política, retornaram as discussões teóricas contemporâneas, principalmente na última década do século XX. Para Soja (1993), seria possível identificar pelo menos quatro vertentes responsáveis pelas retomadas dos debates contemporâneos.

A primeira e mais abrangente é a reterritorialização transformada do espaço, do tempo e do ser social, que vem ganhando força na teoria social e na filosofia contemporânea. A segunda estaria ligada as causas e consequências específicas da natureza e da necessidade do desenvolvimento geograficamente desigual. A terceira vertente teria ligação direta com o desenvolvimento geográfico desigual que estaria ligado a dinâmica das mutáveis divisões espaciais do trabalho e à interação entre a regionalização e o regionalismo. Por último, a própria sequência

de espacializações que marcaram a geografia histórica do capitalismo, que freqüentemente passa por um processo de crise e reestruturação, o que permite um novo debate a respeito da problemática espacial.

2.1 O CONCEITO REGIÃO E A PROBLEMÁTICA ESPACIAL REGIONAL

Para o entendimento da complexidade da problemática espacial regional presente na atualidade faz-se necessário compreender a definição e a construção histórica do conceito de região e regionalização, pois entendemos que este conceito e a metodologia, são dinâmicos e estão diretamente ligados aos aspectos sociais, culturais e econômicos de cada momento histórico, o que permite entender uma diversidade de formas de apropriação e de reestruturação do espaço pelos diversos agentes sociais e econômicos dos quais compõem o cenário das transformações regionais.

Para Bezzi (2004), abordar o termo região em geografia é tocar em ponto muito delicado. Desde muito tempo, o conceito tem sido considerado por alguns autores como um conceito central do trabalho geográfico. Um segundo grupo argumenta que falar de região é trazer à tona um dos problemas epistemológicos da ciência geográfica. Um terceiro grupo acredita que é um discurso evasivo, pois cada qual defende seu ponto de vista com base na corrente geográfica que fundamenta seu discurso teórico. Um quarto grupo afirma que a questão regional é uma história sem fim. Finalmente um último grupo decretou a falência do conceito de região.

Sendo assim, trilhar os caminhos do conceito de região e mesmo de regionalização é uma tarefa árdua, porém, necessária, já que as discussões na atualidade trazem à tona a problemática da região e da regionalização, voltadas principalmente para a compreensão das heterogeneidades sociais, econômicas e culturais promovendo, assim, novas espacialidades contemporâneas.

É importante destacar logo de início que o conceito de região e regionalização são usualmente utilizados nas mais variadas áreas do saber científico das ciências sociais e econômica, para tanto, destacando-se principalmente a importância que o conceito desperta na ciência geográfica.

Segundo Bezzi (2004, p. 19):

A complexidade teórico-conceitual da região fica maior porque a preocupação com esse conceito e seus diferentes métodos de investigação não ficam restrito à pesquisa geográfica. O tema é instrumento de análise e operacionalização também de técnicos e cientistas não geógrafos, o que acentua seu caráter multidisciplinar [...]. Outra questão a ser considerada, uma vez que justifica o estudo do conceito de região, é que, embora os geógrafos tenham feito muito para desenvolver idéias e métodos regionais, o conceito nunca ficou confinado à Geografia. Ultimamente foi adotado e aperfeiçoado por um grande número de ciências afins, como a Economia, a Sociologia, a Arquitetura, O urbanismo, a História, a Demografia, entre outras, nas quais a distribuição espacial dos fenômenos é importante. Entretanto, na Geografia, ciência que, especificamente, estuda o espaço e que teve, na região, o centro de seus estudos durante muito tempo, a preocupação com essa temática passou por fases de interesses e desinteresse, o que abriu espaço para que fosse tratada por especialistas diversos [...].

Para Corrêa (1996, p. 183):

O termo região faz parte da linguagem do homem comum. No entanto, é um conceito-chave para os geógrafos e tem sido empregado também por todos os cientistas sociais quando incorporam em suas pesquisas a dimensão espacial.

Becker; Egler (1994, p. 14) ressaltam ainda mais:

O conceito de região está associado ao trabalho do geógrafo. Deixá-lo de lado é abandonar um signo que identifica a Geografia perante as demais ciências. Repensar a região hoje significa uma maneira de contribuir para a superação da crise das ciências sociais e colaborar, enquanto geógrafo, na compreensão das contradições e impasses do mundo contemporâneo [...].

É a partir, principalmente, da concepção de região presente na Geografia que estaremos norteando nossa análise de regionalização, no entanto, entendemos a complexidade de tal conceito, sendo necessário se fazer presente um processo de multidisciplinaridade, pois, isso promoveria um caminho essencial para apreensão da realidade, visto que o espaço apresenta particularidades que podem ser explicadas pela interseção dos diversos campos científicos que permeiam o conceito de região.

Para Corrêa (1996), a partir dos anos de 1970, o conceito de região poderia ser interpretado por três grandes definições:

A primeira refere-se à região como uma resposta aos processos capitalistas, sendo a região entendida como a organização espacial dos processos sociais associados ao modo de produção. Tratando-se da regionalização a partir da Divisão Social do Trabalho, do processo de acumulação capitalista, da reprodução da força de trabalho e dos processos políticos ideológicos.

É a partir desta primeira perspectiva que Corragio exprime sua teoria regional, para poder estabelecer uma relação entre território, sociedade e economia. O autor demonstra que é no âmbito do território que se estabelece uma relação social, sendo que o segmento do território inclui a localização dos agentes e meios diretamente acoplados por uma relação, materializados por fluxos materiais. É justamente a partir das relações entre os diversos agentes e os meios que proporcionam os fluxos materiais, que se pode identificar áreas de homogeneidade relativa, o que permite definir a região como um âmbito ou área de homogeneidade territorial, delimitada a partir do domínio de uma singularidade ou de uma semelhança.

Então, podemos afirmar que é a maneira que as forças produtivas organizam o território para proporcionar uma nova Divisão Territorial do Trabalho, a partir de estratégias comuns nos diversos pontos do espaço, que eminentemente irá provocar certas semelhanças entre os lugares, provocando, assim, áreas de homogeneidade relativas, o que possibilitaria a formação de regiões a partir da atuação das forças reprodutivas do capital.

A segunda acepção de região é definida como um conjunto específico de relações culturais entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo e, assim um elemento constituinte de uma identidade (CORREA, 1996).

Para Frémont (1980) a região seria um espaço vivido de reconhecimento coletivo, marcado pelas relações dos homens com o seu ambiente, por intermédio dos laços culturais, o que promoveria uma espécie de coesão simbólica.

A terceira acepção estaria vinculada à região como meio para as interações sociais, tratando-se da ideia política da região com base na ideia de

dominação e poder constituindo fatores fundamentais na diferenciação de áreas (CORREA, 1996).

Neste contexto a região é entendida no seu conteúdo político, ou seja, o papel da dominação e do poder, dentro da sociedade, é o fator primordial para a existência da diferenciação regional. Sendo assim, a região desempenha um papel importante na produção e reprodução das relações sociais.

Para compreender o conceito de região, faz-se necessário entender primeiramente o território, sendo assim, Raffestin (1993, p. 23):

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) e, qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente... O ator "territorializa" o espaço. Lefebvre mostra muito bem como é o mecanismo para passa do espaço ao território: "A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estadas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas, etc." O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, releva relações marcadas pelo poder. O espaço é a "prisão original", o território e a prisão que os homens constroem para si.

Esta perspectiva apontada por Raffestin (1993) torna-se essencial para a compreensão das discussões contemporâneas acerca da problemática da regionalização, para tanto, faz-se necessário abordar a questão com mais detalhe, o que faremos mais adiante.

É importante destacar que as três definições de região que emergem a partir dos anos de 1970 têm em comum o fato de estarem apoiadas na ideia da persistência da diferenciação de áreas, não compartilhando a tese de que o mundo esteja se tornando homogêneo, indiferenciado e, conseqüentemente, as regiões estejam desaparecendo (CORREA, 1996), o que vem demonstrar que mesmo com o avanço do processo de globalização, impulsionado pela disseminação do modo capitalista pelos mais diversos pontos do planeta, não se implementaram como movimento homogeneizador, conforme ressaltar Haesbaert (1999, p. 15-6):

Apesar da propalada globalização homogeneizadora, o que vemos, concomitantemente, é uma permanente reconstrução da heterogeneidade e da fragmentação via novas desigualdades e recriação da diferença em todos os cantos do planeta. Um certo retorno às singularidades e ao específico ficam evidentes em correntes como o pós-modernismo e o pós-estruturalismo, denominações que evocam a crise social e de paradigmas em que estamos mergulhados, o que exige um constante questionamento de nossas preposições conceituais.

Sendo assim, este novo período provocou a intensificação do processo de fragmentação que se exprime pela Divisão Territorial do Trabalho, a partir das especializações produtivas e por outras características sociais, culturais e políticas espacialmente variáveis. Trazendo à tona a importância dos estudos voltados para a análise regional.

Para Corrêa (1996, p. 191):

A diferenciação de áreas, resultante tanto de processos da natureza como sociais e razão de ser da própria geografia como um saber dotado de uma relativa autonomia, constitui-se na base da possibilidade de se poder falar em região.

Uma questão importante neste momento é a de identificar a necessidade de retomar a discussão em torno da questão da diferenciação entre o conceito de região e regionalização. Para Haesbaert (1999, p. 17):

[...] Em primeiro lugar, admitimos que regionalização é um processo amplo, instrumento de análise para o geógrafo em sua busca dos recortes mais coerentes que dêem conta das diferenciações no espaço. Por outro lado, região, como conceito, envolve um rigor teórico que restringe seu significado, mas aprofunda seu poder explicativo; para defini-la devemos considerar problemática como a das escalas e fenômenos sociais mais específicos (como os regionalismos políticos e as identidades regionais) entre aqueles que produzem a diversidade geográfica do mundo.

A região e regionalização na geografia estão diretamente relacionadas aos interesses dos agentes envolvidos nos estudos regionais. Sendo esses interesses difusões em decorrência da concepção teórica que orienta o trabalho. Podendo, assim, assumir uma gama distinta de concepções conforme as escolas do pensamento geográfico.

O conceito de região assumiu uma diversidade de definição e objetivos, conforme a escola de pensamento geográfico que trabalhou com o conceito. Esta diferenciação se torna presente ao longo da construção conceitual da região.

2.2 REGIÃO, REGIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A origem das teorias de desenvolvimento local-regional como quadro de análise e como estratégia de intervenção é de modo geral, recente. Durante a década de 1970, com as mudanças observadas na economia mundial, houve uma estimulação do debate acerca dos modelos tradicionais de análise, a exemplos da teoria dos pólos de desenvolvimento, pensada por Perroux (1960) e aprofunda por Boudiville (1973), bem como das políticas regionais baseadas nos incentivos à implantação de empresas.

Os estudos de Arrais (2007, p. 18), nos apontam uma preocupação quanto às metodologias utilizadas para regionalizar determinado espaço, segundo o autor existe:

[...] Um dos equívocos da geografia regional, tanto aquela ligada ao empirismo descritivo quanto aquela voltada para a construção de modelos, foi subestimar o campo da interrogação. Ou a região era auto-evidente, esperando por ser descrita, ou estava circunscrita aos modelos criados em “laboratórios”, amparados por análises computacionais [...].

A necessidade de conceituar uma determinada “área” em região é movida pela necessidade de uma delimitação física, o que tende a levar a um reducionista do fenômeno regional. Breitbach (1987, p. 22) ao analisar o conceito de região e de regionalização, predominante até o início da década de 1980, estabelece uma severa crítica:

[...] tal procedimento se torna presa fácil de métodos meramente descritivos e quantitativos de abordagem da questão regional, pretendendo-se a especificidade que, embora pertencentes à realidade, não se constituem elementos propriamente explicativos dos fenômenos estudados, no sentido da busca da essência, mas são especificamente que apenas constataam a existência desses

fenômenos. Nessas condições, os elementos empíricos assim funcionam como uma espécie de entrave à elaboração teórica.

Estes critérios de regionalização acabam por criar regiões eminentemente artificiais, baseadas em modelos estatísticos e matemáticos, utilizados em larga escala pela Economia Regional ou mesmo pela Geografia Teórica-Quantitativa, delimitam regiões, sem, no entanto, estabelecer laços com os processos políticos ou econômicos.

Para Rochefort (1998, p. 62-63):

Tentar definir regiões pelo seu conteúdo é, em última análise, tentar encontrar a unidade de base onde existe uma só e mesma combinação entre o homem e o meio físico. Isso resulta quase sempre em superfícies muito reduzida quando há uma forte influência espaço e quando esse grupo humano faz parte de uma sociedade desenvolvida em atividades econômicas muito diversificadas. Só aquém de um certo nível de desenvolvimento econômico e social das sociedades, aquém de um certo valor da densidade populacional é que pode haver espaços relativamente vastos, caracterizados por uma mesma forma de relação entre o homem e o meio; quase sempre, a influência sobre o meio é fraca e se funda nos recursos diretamente oferecidos pelas condições uma das quais se acompanha de formas específicas da utilização desse espaço humano.

Em outros casos, já não há possibilidades de encontrar, na organização da paisagem, uma unidade geral que se estenda sobre um espaço bastante vasto para ser definido como uma região, tão numerosa e diversificada justapostas são as combinações entre o homem e o meio. O esforço de recorte do espaço em função de seu conteúdo repousa então num critério deliberadamente escolhido: assim, para a França, o espaço nacional pode ser recortado em regiões naturais tendo-se em conta apenas aspectos do meio físico, ou em regiões agrícolas segundo as formas da atividade agropastoril etc., mas esses diferentes critérios nunca resultam num corte idêntico.

A definição do conceito de região representa um arranjo teórico flexível, maleável e formatado de acordo com os desdobramentos de novas categorias no processo de progressão do abstrato para o concreto (LEMOS, 1993), havendo, inclusive, a possibilidade de sistematizar os conceitos de região em dois grandes campos de interpretação: a) as concepções convencionais e; b) as concepções avançadas. (BREITBACH, 1987).

As concepções convencionais caracterizam-se por trabalhar com base na abstração do sistema social que está na origem da formação regional e, com isso, formula leis de caráter universal, sem levar em conta os condicionamentos históricos.

Os principais expoentes dessa concepção seriam a Escola Alemã (Von Thunen, Lösch e Christaller), a Escola Francesa (Perroux e Boudeville) e a Teoria da Base Econômica de Exportação (Isard) (BREITBACH, 1987).

O quadro abaixo faz referência às principais características das regiões funcionais, polarizada e homogênea, pensada no bojo das concepções convencionais.

A crítica as teorias de desenvolvimento que emergiram na década de 1960-1970, estimulam a sua substituição por outras tendências teóricas, como por exemplo, o desenvolvimento endógeno. Segundo Amorim; Souza (2004, p. 17):

[...] Essa nova concepção de desenvolvimento regional tende que as regiões devem buscar potencializar o uso dos recursos locais a fim de desenvolver sua própria capacidade de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o desenvolvimento regional é entendido como um processo de transformações econômicas, políticas e sociais, considerando-se os desafios sócio-ambientais e a questão da sustentabilidade do desenvolvimento contemporâneo.

O desenvolvimento regional se apresenta como um processo em curso e de recente configuração, o que para Boiseir (1996), pode ser descrito a partir de três cenários: contextual, estratégico e político.

É importante entender que os territórios organizados exercem um papel completamente novo na atualidade, principalmente ao entrarem definitivamente na busca de competência e competitividade (AMORIM; SOUZA, 2004). Assim, podemos pensar na formação das chamadas regiões pivotais, associativas e mesmo virtuais (BOISIER, 1996), onde as cidades ou mesmo regiões se articulariam buscando aumentar a sua capacidade de atração de capitais para os seus espaços, para isso, o Estado deve articular uma política de descentralização das suas ações e recursos.

Esta nova estrutura de articulação entre diferentes regiões ou mesmo cidades demonstra na prática o paradigma de organização espacial de “baixo

para cima”, que contrasta com o paradigma do “centro para a periferia”. (AMORIM; SOUZA, 2004, p. 20). “Essa forma de permitir o surgimento de regiões é essencialmente democrática, pois entrega a iniciativa e a sanção para as para as próprias comunidades locais”.

Nesta perspectiva a região é o produto de um processo social em que as condições atuais fazem com que se transformem continuamente, pois ela não desaparece, ela muda de conteúdo e torna-se cada vez mais complexa. Assim, “a região é um espaço articulado em função do interesses específicos, principalmente econômicos, com base nas atividades produtivas voltadas para o mercado externo” (SANTOS, 2004a, p. 126).

Quadro 1 - Conceito de Região Funcional/Polarizada/Nodal e Região Homogênea/Formal/Uniforme

Autores	Região Funcional/Polarizada/Nodal	Região Homogênea/Formal/Uniforme
Pedro Geiger (1965)	“Regiões Polarizadas seriam áreas dependentes de um mesmo centro de atividades Terciárias”.	“[...] É o espaço uniforme segundo determinados elementos e fatores de sua convergência”.
J. R. Boudeville (1973)	“Espaço homogêneo cujas diversas partes são complementares e mantêm entre si, especialmente com os pólos dominantes, mais intercâmbio do que com regiões vizinhas”.	“corresponde a um ‘espaço contínuo’ ou zonas com características muito semelhantes de densidade e estrutura da população, nível de renda, atividades industriais e agrícolas. De modo geral, a estrutura econômica desses espaços homogêneos se identifica como regiões monocultoras agrícolas ou regiões industriais monolíticas”.
S. Faissol (1973)	“Regiões funcionais constituídas de agregados de unidades espaciais (município), formando unidades maiores por via de associação funcional. Relações entre os lugares e complementaridade estrutural seriam conceitos essenciais, geradores destas relações e acessibilidade seria ingrediente básico desta forma de organização”.	“Regiões Homogêneas constituídas de agregados e unidades espaciais (município) formando unidades maiores (microrregiões) à base de critérios que definem atributos dos lugares considerados”.
R. Hartshorne (1978)	“Região Funcional ou nodal, na qual a unidade é conferida pela organização em torno de um nó comum, que pode ser área núcleo de um estado, ou uma cidade no de uma área de relações comerciais”.	“A Região Formal (ou região uniforme) na qual toda a área é homogênea quanto ao fenômeno ou fenômenos considerados”.
H. Capel (1981)	“La regiones polarizadas, organizadas por una red urbana, pasar a ser considerada ejemplos de sistemas abiertos y estudiadas apartir de la teoria general de los sistemas”.	
R.L. Corrêa (1986)	“As Regiões funcionais são definidas de acordo com o movimento de pessoas, mercadorias, informações, decisões e idéias sobre a superfície da Terra. Identificaram-se, assim, região de tráfico rodoviário, fluxos telefônicos ou matérias-primas industriais, migrações diárias para o trabalho, influência comercial das cidades, etc.”.	“Por região homogênea estamos nos referindo à unidade agregada de áreas, descrita pela invariabilidade (estatisticamente considerada) de características analisadas, estática, sem movimento no tempo e no espaço: a densidade de população, a produção agropecuária, os níveis de renda da população, os tipos de clima e as já mencionadas regiões naturais”.

Fonte: Adaptado de Bezzi (2004, p. 285-287).

3 GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA A GEOGRAFIA REGIONAL

Pensar a região em período de globalização nos remete a uma questão importante: é possível entender ainda a complexidade dos novos arranjos espaciais a partir do conceito de região? Não seria a região um conceito em desuso nesse novo momento histórico pelo qual passa a sociedade contemporânea?

Estas indagações são fruto de um amplo debate travado a partir de meados da década de 1980 sobre a viabilidade da utilização do conceito de região, tanto em nível mundial como nacional. Os trabalhos de Harvey (1992), Castell (1999), Soja (2002), Santos (2000), Lencione (2003), Haesbaert (2004), Moreira (2007) entre outros, trazem a tona a discussão sobre a necessidade de entender a emergência do processo de reestruturação econômica, política e cultural. É nesta conjuntura que o conceito de região perde prestígio para a ciência geográfica, indo na contramão acadêmica, enquanto abre diversas discussões na Economia, na Sociologia, História, entre outras.

É necessário refletir sobre a importância de uma (re)valorização da Geografia Regional, levando em consideração a necessidade de reformulação das antigas concepções de região frente ao processo de intensas mudanças pela qual passa a sociedade contemporânea. Para Maria Célia Nunes Coelho (2007, p. 4) é preciso:

[...] refletir sobre a importância de uma (re) valorização e sobre a necessidade de maiores cuidados teóricos e empíricos na produção de uma geografia regional, de modo a eliminar de vez o sentido pejorativo, ou a marginalidade desta produção. Precisamos indagar e refletir sobre o que acontece com a Geografia Regional no Brasil?

Esta provocação levantada acima nos faz refletir sobre a necessidade de repensar o conceito de região e da própria Geografia Regional frente às intensas mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX.

3.1 PENSANDO A REGIÃO FRENTE AO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

Para Arrais (2007), o esvaziamento do conceito de região em Geografia passa pelo entendimento de duas situações colocadas em cena a partir dos anos 1980. A primeira situação diz respeito à emergência do neoliberalismo, que apoiada na compreensão das diferenciações regionais é resultado de um desequilíbrio natural e ocasionou no desvio da preocupação do Estado com o planejamento regional. A segunda passa pela própria globalização como processo potencialmente homogeneizador, tanto na dimensão econômica quanto cultural, não havendo espaço para a diferenciação ao longo do tempo.

A emergência do neoliberalismo traz entre outros argumentos o fim do Estado-Nação em detrimento de uma cultura global e de economia também global. Segundo Arrais (2007), O Estado-Nação estaria em crise, por, pelo menos, dois motivos: a) a perda relativa da soberania, já que ela é indispensável para a sua existência; e, b) a perda da coerência cultural que unia a população ao solo. Esta concepção permitiu inclusive em pensar o fim do território, criando, assim, uma unidade econômica global, a serviço dos capitais.

No entanto, admitir o fim do Estado-Nação nos traz à tona a questão do ordenamento territorial e ao mesmo tempo o papel de intervenção do Estado na dinâmica regional, haveria aqui uma justificativa com forte peso ideológico, na qual, o capital agiria de forma despolitizada e capaz de proporcionar um dinamismo regional a partir de “condições naturais” do lugar (ARRAIS, 2007).

Analisando a segunda vertente Arrais (2007 p. 41-42), nos remete a seguinte consideração:

Primeiro, a idéia corrente sobre potencial homogeneizador. No mundo homogeneizado, não haveria espaço para a diferenciação e, por extensão, para a região, visto que essa guarda no seu íntimo a noção de singularidade. [...] A simulada força homogeneizadora da globalização agindo como uma avalanche, fazendo acreditar que existe nas condições de produção presentes, a possibilidade de uma comunhão global ou mesmo de uma experiência da globalização a partir do nosso lugar ocultando o fato que vivemos em um mundo extremamente fragmentado e de que a mobilidade também celebrada pelos entusiastas é extremamente diferenciada [...].

Lencione (2003) apresenta quatro fatores que determinam o debate a respeito da crise da categoria Região, são eles:

a) Um primeiro fator diz respeito à monotonia dos estudos regionais, repetitivos e cansativos, transformados em estudos meramente descritivos, sem necessariamente implementar uma análise mais crítica dos processos. Esta perspectiva está diretamente ligada aos estudos das regiões que tem como vertente a geografia ambiental.

b) Um segundo fator diz respeito a influência da escola francesa. A questão central acontece quando a geografia passa a ser considerada uma ciência social, fazendo da natureza e da sociedade dois objetos independentes e distintos. Reforçando, assim, a fragmentação da ciência geográfica em geografia física e geografia humana.

Esta fragmentação da geografia foi favorável ao surgimento de novas categorias, como: o território e o lugar, favorecendo, assim, a redução da influência da região nos estudos geográficos.

As mudanças epistemológicas desenvolvidas a partir da geografia crítica, principalmente na década de 1970, vieram a ressaltar a importância de um objeto específico e um discurso próprio da Geografia. Para Brito (2007, p.12):

[...] a reformulação de sua epistemologia foi pautada, sobretudo, pelo conceito de espaço, considerado uma categoria de caráter mais universal, com propósito de explicar o mundo concreto, a totalidade das relações sociais. Assim, as particularidades relacionadas com o conceito de região começaram a perder importância que tinham na geografia clássica. O seu desenvolvimento teórico chegou a ser considerado como de relevância menor, em favor de uma categoria mais universalizante – o espaço – que passaria a catalisar os anseios da pesquisa geográfica.

c) Um terceiro fator nos remete à relação entre a região e o planejamento estatal. A região esteve diretamente ligada ao planejamento estatal, principalmente a partir da metade do século XX. No entanto, o insucesso dos planos estatais para resolver os problemas de desequilíbrios regiões

esteve diretamente ligado ao esvaziamento das discussões em torno da região.

É importante ressaltar que o planejamento estatal, tendo como vertente os planos regionais, que serviram como instrumentalização das políticas do Estado como forma de legitimar suas ações de intervenção no espaço, com objetivos claros de acelerar o processo de modernização das regiões, no entanto, usaram um discurso de promoção para amenizar o desequilíbrio entre as regiões. Neste caso acontece uma confusão entre a crise em torno da região com o processo de regionalização e, mesmo com os planos regionais estatais.

d) E, finalmente, conforme explicitado por autores como Agnew (2000), Arrais (2007), Haesbaert (2004), Harvey (1992), entre outros, acontece um equívoco quanto a um possível papel de homogeneização do mundo, devido ao processo de globalização, pois o espaço tenderia a apresentar certa homogeneização, diluindo, assim, a pretensa ideia de região. No entanto, o tempo acelerado da globalização acentua a diferenciação entre os eventos, aumentando as fragmentações do espaço e as possibilidades de uma homogeneização. O espaço compartimentado tem nas regiões e nos lugares a sua resistência à homogeneização (BRITO, 2007).

A malha técnica diferenciada entre os lugares, o poder da população de consumo e a própria resistência de algumas regiões do planeta, determinado pela acentuação dos laços culturais, são elementos que explicam a heterogeneidade do mundo e necessidade de pensar ainda a região como uma categoria fundamental para a geografia.

Os elementos levantados nos permitem analisar que é extremamente complexo pensar o fim da região a partir destes argumentos como se o efeito homogeneizador não encontrasse foco de resistência.

Segundo Haesbaert (1999, p. 15):

Apesar da propalada globalização homogeneizadora, o que vemos, concomitantemente, é uma permanente reconstrução da heterogeneidade e da fragmentação via novas desigualdades e

recriação da diferença em todos os cantos do planeta. Um certo retorno às singularidades e ao específico ficam evidentes em correntes como o pós-modernismo e o pós-estruturalismo, denominações que evocam a crise social e de paradigmas em que estamos mergulhados, o que exige um constante questionamento de nossas proposições conceituais.

Para Santos (1988), a região continua a existir, no entanto, a nossa capacidade de interpretar e analisá-la precisa ser atualizada a partir de um novo arcabouço teórico, capaz de entender a complexidade dos fenômenos inerentes a nova realidade do mundo contemporâneo. A região se apresenta com um nível de maior complexidade jamais alcançado pelo homem. “Agora nenhum subespaço do planeta pode escapar ao processo conjunto de globalização e fragmentação, isto é, de individualização e regionalização” (SANTOS, 1999, p. 6).

Segundo Moreira (2007, p. 56):

Neste início de século uma realidade nova, apoiada não mais nas formas antigas de relações do homem com o espaço e a natureza, mas nas que exprimem os conteúdos novos do mundo globalizado, traz consigo uma enorme renovação nas formas de organização geográfica da sociedade. Diante dessa nova realidade, conceitos velhos aparecem sob forma nova e conceitos novos aparecem renovando conceitos velhos.

No período de globalização o conceito de região de fato não é anulado, ao contrário, acaba por reforçar o fenômeno regional (PEREIRA, 2004). A partir do momento que a globalização faz o discurso de homogeneizador das relações sócio-espaciais nos diversos lugares a região enquanto fenômeno espacial estaria fazendo o papel inverso, pois ela se caracteriza por algo limitado e singular. Segundo Corrêa (2001) com a globalização, o caráter particular da região não mais estaria ligada ao fenômeno de organizadora do espaço.

Esta perspectiva só pode ser entendida a partir do momento em que entendemos as ações globalizantes como fenômenos voltados para a racionalidade do capital, assim, a região perde o caráter de organizadora do espaço. A fluidez dos objetos e das ações rompe a lógica da região. Para avançar na produção o capital se articula a partir do território.

No entanto, o caráter seletivo do capital, segundo os seus interesses de reprodução acaba por excluir inúmeras partes do globo deste movimento,

aprofundando, assim, ainda mais as diferenças entre os diversos lugares do planeta (PEREIRA, 2004, p. 344):

Como a realidade do espaço geográfico atual denuncia, o movimento “globalizante” não faz com que as diferenças e particularidades do território desapareçam. Assim, o próprio movimento de homogeneização que é imposta às variadas instâncias da vida social contemporânea, acaba, concomitantemente, por produzir uma série de “respostas” Locais (ou regionais) à este processo maior, num movimento dialético de reação às ordens impostas de fora.

A formação dos arranjos produtivos locais, apesar de interligados a dinâmica do capital acabam por ser uma espécie de fortalecimento do local ou mesmo da região a lógica de organização do espaço mundial, pois a sua inserção ao processo globalizante requer uma particularidade da sua produção.

Ainda segundo Lencione (2003, p. 192):

As diferenças emergem e se contrapõem ao processo que tende a anulá-las. Daí a análise regional que, voltada para as particularidades, pode revelar aspectos da realidade que seriam mais difíceis de serem percebidos e analisados se considerados apenas do ponto de vista global.

Por isso a noção de região é fundamental na análise da dinâmica espacial. O que não se sustenta hoje é a noção de região nos moldes clássicos, da paisagem homogênea. Para Santos (2004), o processo de globalização é também um processo de fragmentação, significando, assim, além de globalização, a regionalização e a individualização.

Conforme salientado anteriormente é nesta perspectiva que o conceito de região continua a se apresentar como um conceito relevante na dinâmica da análise geográfica, pois o avanço do capital não foi capaz de anular as diferenças regionais e mais ainda, acaba por fortalecer as particularidades regionais ou mesmo local.

Segundo Lencione (2003); Pereira (2004), a complexidade do fenômeno regional permitiu o reaparecimento de outros conceitos geográficos, que apesar de não se apresentarem livres dos desafios impostos pelo processo globalizante e dos desafios impostos pela dinâmica do espaço-tempo neste período de pós-

modernidade, se apresentam menos comprometedores que o conceito de região nas análises geográficas contemporâneas. Mas isso, mais uma vez, não significa que o conceito de região deixa de ser apresentar de forma relevante para a Geografia.

3.2 GLOBALIZAÇÃO E GEOGRAFIA REGIONAL: A CIDADE COMO PONTO DE CONFLUÊNCIA DA REDE DE LUGARES E DA REGIÃO

Para Moreira (2007), ao contrário do passado em que a organização espacial da sociedade era a sua organização regional, logo, ler a sociedade era conhecer sua regionalidade, hoje, no entanto, a teoria de região não deve perder sua importância, porém é preciso entender que o papel matricial da região é cada vez menor na arrumação dos espaços reais.

Na atual conjuntura mundial com o desenvolvimento acelerado dos sistemas ações e de objetos, que provocam intensas mudanças na dinâmica dos fluxos, que intensifica a transferência de capitais, informações, pessoas, mercadorias, serviços, etc. e ao mesmo tempo interligam os mais variados pontos do planeta, o que nos permitem pensar em uma sociedade articulada em rede, conforme pensada por Castell (1999). Nesta perspectiva a cidade exerce um papel de organizadora e centralizadora dos territórios.

Santos (2004, p. 276), afirma que:

A produção da fluidez é um empreendimento conjunto do poder público e do setor privado. Cabe ao Estado, diretamente ou por concessões, e aos organismos supranacionais prover o território dos macrossistemas técnicos sem os quais as demais técnicas não se efetivam. Já as empresas, isoladamente ou associadas, estabelecem redes privadas, cuja geografia e funcionalização correspondem ao seu próprio interesse mercantil. É por onde circulam – não raro de forma exclusiva – as informações, os dados especializados e as ordens que estruturam a produção. Quando se fala em fluidez, deve-se, pois, levar em conta essa natureza mista (e ambígua) das redes e do que eles veiculam.

Com a organização em rede, o espaço fica simultaneamente mais fluído, uma vez que permite a maior circulação de pessoas, capitais, mercadorias, entre outros, para o movimento territorial. Para Moreira (2007, p. 59), a relação em rede

elimina as barreiras, abre para que as trocas sociais e econômicas se desloquem em conexões múltiplas pelo espaço mundial.

É então que as cidades se convertem em nós de uma trama. Diante de um espaço transformado numa grande rede de nodosidade, a cidade vira um ponto fundamental da tarefa do espaço de integrar cada vez mais articulados em rede.

Mas afinal em que consiste uma rede? Para Santos (2004), existem duas matrizes para a definição deste conceito. A primeira estaria diretamente ligada à realidade material, articulada por infra-estrutura, que permite o transporte de matéria, de energia e de informação, que se inscreve sobre um território onde se caracteriza pela tipologia dos seus pontos de acesso ou pontos terminais, seus arcos de transmissão, seus nós de bifurcação ou de comunicação, o que forma uma trama na concepção de Raffestin (1982).

Uma segunda matriz estaria diretamente relacionada à realidade social e política, articulada pelas pessoas, mensagens e valores que a frequentam, nesta perspectiva a rede é uma mera abstração. Para Santos (2004, p. 263):

Uma visão atual das redes envolve o conhecimento da idade dos objetos (considerada aqui a idade “mundial” da respectiva técnica) e de sua longevidade (a idade “local” do respectivo objeto), e, também, da quantidade e da distribuição desses objetos, do uso que lhes é dado, das relações que tais objetos mantêm com outros fora da área considerada.

Estes dois fatores são parte do mesmo processo e não podem ser analisados separadamente. No entanto, a combinação destes fatores apresenta pelo menos três momentos distintos: um período pré-mecânico, período mecânico intermediário e a fase atual, conseqüentemente, disposta em tempo lento e tempo rápido (SANTOS, 2006).

Ao comparamos os momentos distintos da formação das redes do passado com as atuais, temos a seguinte análise (SANTOS, 2004, p. 34):

[...] a grande distinção entre elas é a respectiva parcela de espontaneidade na elaboração respectiva. Quanto mais avança a civilização material, mais se impõe o caráter deliberado na constituição de redes. Com os recentes progressos da ciência e

da tecnologia e com as novas possibilidades abertas à informação, a montagem das redes supõe uma antevisão das funções que poderão exercer e isso tanto inclui a sua formação material, como as suas regras de gestão. É assim que se cria o que H. Bakis (1990, p. 18) chama de “espaço da transação”, porção do espaço total cujo conteúdo técnico permite comunicação permanentes, precisas e rápidas entre os principais atores da cena mundial.

Para Santos (2004, p. 270) existem três tipos ou níveis de solidariedade:

- a) O mundo aparece como primeira totalidade, empiricizada por intermédio das redes. É a grande novidade de nosso tempo, essa produção de uma totalidade não apenas concreta, mas, também, empírica;
- b) A segunda totalidade é o território, um país e um Estado – uma formação socioespacial –, totalidade resultante do encontro e limitada por fronteiras. Mas a mundialização das redes enfraquece as fronteiras e compromete o contrato, mesmo se ainda restam aos Estados numerosas formas de regulação e controle das redes;
- c) O lugar é a terceira totalidade, onde fragmentos da rede ganham uma dimensão única e socialmente concreta, graças a ocorrência, na contiguidade, de fenômenos sociais agregados, baseados num acontecer solidário, que é fruto da diversidade e num acontecer repetitivo, que não exclui a surpresa.

Para Moreira (2007, p. 60):

“Ocupar um lugar no espaço” tornou-se, o termo forte na nova espacialidade. Expressão que indica a principalidade, que na estrutura do espaço significa estar em rede. Fruto da rede, o lugar é o ponto de referência da inclusão-exclusão dos entes na trama da nodosidade.

Para Pereira (2004, p. 346):

Essas redes são as diversas infraestruturas de ligação, materiais ou imateriais, que possibilitam a relação entre diferentes pontos do território. Tornando o espaço geográfico como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações, a rede pode ser compreendida como um sistema racionalmente orientado pela e para a ação de determinado agente territorial, para a coordenação de seus trabalhos que fluem, hierarquicamente ou não, entre objetos e pontos específicos no território, dinamizando assim a realização das ações.

Assim, as cidades destacam-se como organizadoras da dinâmica do capital, logo também como arrumadoras do espaço. No entanto, a rede ao contrário de muitas noções de regiões, parece conter uma especificidade comum neste período contemporâneo, denominado de pós-moderno – a mobilidade, a rapidez e o efemerismo, o que dificulta qualquer possibilidade de ser pensar a região como uma estrutura capaz de dar conta da intensa complexidade no atual período.

3.3 O LUGAR A FORMAÇÃO DAS CIDADES EM REDE

Podemos entender o lugar a partir de duas grandes concepções teóricas. A da geografia humanística, destacando os trabalhos de Relph (1979) e Tuan (1980) e a uma segunda concepção de Geografia Nova, destacando principalmente os trabalhos de Santos (1994, 1996 e 2005) e Carlos (1996).

Na primeira concepção – Geografia Humanística, o *lugar* é principalmente um produto da experiência dos homens em seu existir, a dimensão do vivido:

Lugar significa muito mais que o sentido geográfico de localização. Não se refere a objetos e atributos das localizações, mas a tipos de experiência e envolvimento com o mundo, a necessidade de raízes e segurança (RELPH, 1979, p. 22).

Trata-se, na realidade, de referenciais afetivos dos quais desenvolvemos ao longo de nossas vidas a partir da convivência com o lugar e com o outro. “Eles são carregados de sensações emotivas principalmente porque nos sentimos seguros e protegidos, ele tanto nos transmite boas lembranças quanto a sensação de lar”. (TUAN, 1980, p. 25). O lugar é o sentido do pertencimento, a identidade biográfica do homem com os elementos do seu espaço vivido (MOREIRA, 2007).

Arroio (2001) ressalta que o lugar é o mundo e as ações de determinada sociedade se concretizam de uma forma mais imediata, resultando assim das relações sociais e de sua interação com o meio geográfico, e é por isso que o

lugar permite a co-presença, a convivência, a contiguidade, a vizinhança, a interação, enfim, o estar juntos.

No entanto, esta relação de afetividade que os indivíduos desenvolvem com o lugar, só ocorre em virtude de estes só se voltarem para ele munidos de interesses pré-determinados, ou melhor, dotados de uma intencionalidade (MOTA, 2007).

É impossível discutir o espaço experiencial sem introduzir os objetos e os lugares que definem o espaço. [...] O espaço transforma-se em lugar à medida que adquire definição e significado. [...] Movemo-nos das experiências diretas e íntimas para aquelas que envolvem cada vez mais apreensão simbólica e conceitual (TUAN, 1983. p. 151).

Para Mota (2007) está claro que as formas espaciais são muito mais do que meros objetos alocados no espaço, de forma a estabelecer uma funcionalidade unilateral, qual seja, a de servir ao projeto exclusivo do capital, já que assumem também as representações e expectativas dos mortais comuns, e é por isso que uma rua pode ser a representação de uma infância feliz, uma casa pode ser fruto de um projeto de vida, uma praça, a lembrança do primeiro namoro, e assim segue com os objetos menores do cotidiano que ganhamos, compramos ou presentearmos.

Na segunda concepção de lugar, Santos (1997, p. 258) afirma que “O lugar constitui a dimensão da existência que se manifesta através de um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas, instituições – cooperação e conflito são à base da vida em comum”.

Carlos (1996, p. 34), articula o lugar com a relação global-local.

O lugar guarda em si e não fora dele o seu significado e as dimensões do movimento da história em constituição enquanto movimento da vida, possível de ser apreendido pela memória, através dos sentidos e do corpo. O lugar se produz na articulação contraditória entre o mundial que se anuncia e a especificidade histórica do particular. Deste modo o lugar se apresenta como ponto de articulação entre a mundialidade em constituição e o local enquanto especificidade concreta, enquanto momento.

Trata-se de um conceito que nos remete à reflexão de nossa relação com o mundo, das relações entre global-local, local-global. É o lugar em que a rede organiza em sua ação arrumadora do território um agregado de relações ao mesmo tempo internas e externas. Atuando, assim, a contiguidade e a nodosidade (MOREIRA, 2007).

A contiguidade é o plano que integra as relações internas numa única unidade de espaço, formada a partir da horizontalidade. Para Moreira (2007, p. 60) a horizontalidade “tem a ver com a antiga noção de contigüidade. Seu vínculo interno e a produção”.

Já a nodosidade é o plano que integra as relações externas com as relações internas da contiguidade, formada a partir da noção de verticalidade. A verticalidade “é a combinação dos diferentes nós postos acima e além da horizontalidade. Seu veículo é a circulação, circulação de produtos, mas, sobretudo, de informações” (MOREIRA, 2007, p. 60). A materialidade da verticalidade é a formação da rede de transporte, das comunicações e meios de transmissão de energia, o que leva aos diferentes planos de horizontalidade as coisas que vem de fora.

Este entendimento nos faz refletir sobre a capacidade que os lugares apresentam para se inserir na dinâmica da rede de cidades, pois sua capacidade e dinamismo de integração dependem da capacidade de articular os seus fixos e fluxos, a partir do seu sistema de ação e de objetos. Favorecendo, assim, a formação dos lugares denominados por Santos (2005) de lugares opacos e luminosos ou mesmo regiões do mandar e do fazer (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Para Moreira (2007) o lugar, a contiguidade e a coabitação, característica do espaço em região se renovam. No passado a contiguidade integrava em uma mesma regionalidade pessoas diferentes, mas coabitantes do mesmo espaço. Atualmente ela é a condição da acessibilidade dos mesmos coabitantes a este dado integrador-excludor do mundo globalizado que é a informação informatizada, mesmo que não habitem a mesma unidade de espaço. Importa que coabitem a rede.

Ressalta ainda mais (MOREIRA, 2007, p. 62):

A região continua a existir, porém não mais na forma e com o papel de antes. Aspecto da contigüidade da rede, a região é hoje o plano da horizontalidade de cada lugar. Para entrarem em rede de modo organizado, os países lugarizam-se mediante a organização regional. Só depois saem em vôo livre pela verticalidade da rede. De modo que a região virou o lugar da articulação entre os países, visando o concerto de estratégias globais num mercado globalizado [...]. De qualquer modo, a região é um dado de uma ação conjunta por hegemonias a partir de um plano da horizontalidade.

Para Arrais (2007) os processos de globalização e fragmentação, inseparáveis na revolução informacional, colabora para a renovação dos debates sobre a formação regional a partir de matrizes conceituais que associam cada vez mais o processo de metropolização à formação de complexos regionais que têm como característica comum sua inserção na economia global. Logo o cerne do debate estaria nos problemas que dizem respeito às formas de gestão do Estado, tanto quanto à renovação dos instrumentos teóricos para compreendermos melhor essas transformações.

Esta questão da formação de complexos regionais já se apresenta com certo tempo na geografia. Os trabalhos de Geddes (1994) já retratavam a formação de uma “cidade – região”. Com o aprofundar do período técnico-científico-informacional, muitos autores começaram a compreender as dinâmicas urbanas como sendo uma nova regionalização da sociedade contemporânea, favorecida pelo modo de acumulação flexível com o predomínio das dimensões econômicas, o que favoreceu o surgimento de conceitos como: cidades globais e cidades regiões globais.

A emergência de conceitos de cidades globais de Sassen (1991) e Castell (1999), cidades regiões globais de Scott (2001), regiões pivotais de Boisier, (1996a, 1996b), Estados – regiões de Ohmae (1996) propalado por uma diversidade de autores, da geografia, economia e sociologia, principalmente, teriam estritas relações com o conceito de regiões ganhadoras proposta por Benko (2002), que diz respeito não só à ordem econômica, como também às concepções políticas de desenvolvimento (ARRAIS, 2007, p. 48-9):

Dá a divergência entre algumas abordagens, muito embora todos apresentem como linha de unidade duas questões: a) a incorporação desses espaços a economia global; b) dificuldades relacionadas à “governabilidade”, dado o grau de internacionalização da economia e as próprias mutações na ação dos Estados nacionais.

Segundo Castell (1999, p. 412):

A cidade global não é um lugar, mas um processo. Um processo por meio do qual os centros produtivos e de consumo de serviços avançados e sociedade auxiliares locais conectados em uma rede global. Embora, ao mesmo tempo, diminuam a importância das conexões com suas hinterlândias, com base em fluxos de informações.

Arrais (2007) ressalta um ponto importante, de uma forma ou de outra, estas cidades globais inseridas na economia globalizada formam uma teia sobre o qual constroem outros conceitos, dentre os quais as cidades regiões globais, que parecem funcionar cada vez mais como motores regionais da economia global, isto é, como redes locais dinâmicas de relações econômicas inseridas em teias estendidas em escala mundial de competição e troca inter-regional. A escala de existência dessas regiões vai além do espaço da cidade, estando mais próxima de uma rede regional nos limites do Estado Nação.

É importante entender que a influência da cidade global está diretamente ligada ao grau de integração econômica que esta tiver com o seu entorno, compondo basicamente uma região de integração, permitindo a mesma maiores possibilidades de competitividade a partir das circunstâncias exógenas, tanto no aspecto político quanto econômico.

Boisier (1996) nos afirma que no período atual é crescente a percepção da incompatibilidade entre o objetivo de torna-se competitivo as cidades e a manutenção de estruturas decisórias centralizada. Constatando uma ampla e progressiva demanda por descentralização, o que inclui, evidentemente, a descentralização política/territorial, que fará aumentar a importância do remanejamento territorial, reforçando, assim, o discurso do regionalismo de caráter eminentemente identitário ou forjado como o caso de alguns movimentos de fragmentação da estrutura dos estados.

As transformações na economia nacional, implementadas a partir da dinâmica mundial do capital e a necessidade de uma nova forma de ação do Estado, tanto no nível político quanto administrativa, face às novas possibilidades de (re)arranjo das cidades e mesmo das regiões Boiseir (1996) sugere uma epistemologia regional a partir de alguns cenários. Um cenário contextual, marcado por uma abertura externa (produto da globalização) e por outra interna (descentralização no comando do Estado). Um cenário estratégico de configuração e gestão, e outro cenário político, caracterizado pelas transformações no Estado-Nação e de um possível governo regional.

Boisier (1996) vai além e sugere também uma nova forma de diferentes arranjos territoriais, hierarquicamente ordenados, que têm como base o conceito de região pivotal. Definida pelo autor como sendo o “menor território organizado que, simultaneamente, apresenta atributos de complexidade sistêmica, cultura (capaz de gerar identidade e resiliência)” (BOISIER, 1996, p. 121).

Essas regiões pivotais podem associar-se a outras regiões pivotais ou simplesmente a outros territórios organizados, de forma livre, voluntária e democrática, submetendo a associação ao único requisito da contiguidade geográfica, para dar origem a regiões de maior tamanho, denominadas de regiões associativas. [...] Finalmente as regiões pivotais ou associativas podem formular acordos e compromisso estratégicos, de longo prazo, com outras regiões (pivotais ou associativas), com propósito definido (elaborar novos produtos de alta tecnologia, posicionar-se melhor no cenário internacional, etc.) e mecanismos regulatórios específicos, sem que haja a necessidade da contiguidade geográfica, a fim de produzir verdadeiras regiões virtuais, similares às corporações virtuais que já proliferam no mundo internacional dos negócios.

A partir do conceito de regiões pivotal, associativa e virtual, Boisier (1996) nos fez pensar uma questão que afligem diretamente o problema da formação das regiões, que é a questão da contiguidade, uma vez que na concepção dos estudiosos desse conceito a questão é primordial para pensar de fato a região e a própria regionalização. Com isto, é possível pensar a região no período de globalização, sem necessariamente pensar a contiguidade do espaço, restando

às articulações políticas e econômicas na perspectiva de se organizarem em regiões segundo seus objetivos pré determinados.

Do ponto de vista da gestão Boiseir (1996) ressalta o conceito de região como quase-Estado. Neste conceito o autor coloca a questão do poder político, e, portanto a dimensão política do desenvolvimento regional, em primeiro lugar. Argumentando o seguinte: “todas as regiões se encontram, a todo o momento, articuladas entre si por relações de dominação e dependência, hierarquicamente ordenadas”. Então a possibilidade de uma região acelerar o seu crescimento ou dar o salto qualitativo para o desenvolvimento consiste em como romper sua relação de dominação/dependência, para substituí-la por outras modalidades – relações cooperativas.

Finalmente (BOISIER, 1996, p. 124):

O conceito de região quase-Estado é, então, uma espécie de lembrete da necessidade de impor uma visão política do desenvolvimento regional. Como a acumulação de poder político é inseparável de questões relacionadas à estrutura social da região e com a forma de funcionamento da sociedade, chega-se à importante conclusão de que são os assuntos de politicologia e sociologia os de maior importância na hora de se intervir a favor do desenvolvimento. Essa proposição contrasta com as visões economicistas do passado.

A partir da análise dos pontos levantados acima, Benko (2002) nos remete a uma questão central: estes novos arranjos regionais dizem respeito às territorialidades regionais, uma vez que a região deixa de ser apenas uma forma de reconhecer a diferença, fundamentalmente econômica, para colocar-se no debate sobre a própria gestão política do território, por isso, propõe pensarmos o conceito de territorialidade regional. Esta territorialidade regional pode ser compreendida como o espaço de ação de diversos atores que enxergam na região a possibilidade de impor seu projeto de desenvolvimento (ARRAIS, 2007).

Compreender a região como “escala da territorialidade” é admitir que a dimensão das relações sociais (política e econômica) definem a região como palco de diversas territorialidades, ou melhor, de atividades que são territorializadas no espaço regional. Daí a necessidade de compreender a região como campo de tensões em constante mutação, uma arena propriamente dita, o

que envolve várias formas de disputa: seja por maior participação no mercado de consumo regional, por determinados recursos (minérios, água, madeira, etc.), por mão-de-obra especializada, pela garantia de incentivos fiscais por parte dos governos (estadual, municipal e federal), ou mesmo pela ação de grupos sociais e ONGs em associação com as comunidades que vivem na região, muito embora não sejam comunidade tipicamente regionais.

Então podemos pensar que as regiões, ou melhor, as cidades-regiões globais ou mesmo as regiões pivotais e associativas são pontos privilegiados de disputa. São regiões do ponto de vista econômico, que despertam o interesses de uma gama variada de grupos econômicos, dado o seu padrão de desenvolvimento econômico, mercado de consumo e infra-estrutura capaz de dar suporte para logística da produção e acumulação do capital.

Logo a possibilidade da cidade de se desenvolver economicamente estaria ligada a capacidade de atração de melhoria infra-estrutural, para tanto, as articulações em rede, conectando-se com outras demais cidades, possibilitaria as mesmas um fortalecimento nas discussões no âmbito estadual e federal para atração de capitais voltados para a melhor inserção destas cidades na dinâmica competitiva nacional e mesmo internacional. Portanto, como salientou Boiseir (1996) teríamos verdadeiras regiões virtuais, articuladas entre si, devido ao projeto político-econômico de desenvolvimento, sem que necessariamente acontecesse uma contiguidade entre o espaço.

3.4 REGIÃO COMO POSSIBILIDADE DE ENTENDIMENTO DO MUNDO GLOBALIZADO

Segundo Pereira (2004, p. 348), o processo de globalização que ora assistimos não foi capaz de aniquilar as diferenças territoriais, o que acaba por fazer persistir o fenômeno regional na atualidade.

O conceito de região é então utilizado para designar uma série de fenômenos espaciais que acabam por adotar certos recortes territoriais de alguma particularidade e coerência funcional. Podemos assim observar que a diferença espacial que nos permite falar em região está intimamente ligada às formas de produção que vigoram em determinados momento histórico.

Assim, mesmo com o avanço do processo de globalização nos mais longínquos recantos do planeta, resultado de um conjunto de atividades econômicas e sociais, que não foram capazes de homogeneizar as relações capitalistas. Imprimindo, assim, uma característica clássica do sistema capitalista, que é a formação de uma sociedade desigual, estabelecendo um desenvolvimento combinado e desigual, logo produzindo espaços diferenciados.

A região continua a existir como conceito chave para o planejamento da própria dinâmica do capital. A formação dos blocos econômicos se apresenta como um exemplo nítido desta expressão, a formação de zonas de integração, que imprimem assim características peculiares a cada bloco econômico.

Assim segundo Pereira (2004, p. 350):

A região passa a ser compreendida como um conceito eminentemente humano e intelectual; passando, com a emergência do fenômeno da globalização, a se transformar em uma verdadeira mediação entre o lugar e o mundo, o local e o global.

Lencione (2003) reafirma a importância da escala regional quando demonstra que a região é a mediação entre o particular e o universal. Podendo revelar a espacialidade particular dos processos sociais globais. Neste sentido, o regional pode se reabilitar frente ao global, como particularidade da globalização e, assim, a própria noção de região também se reabilita.

A referida autora ressalta ainda mais que devemos pensar na reelaboração do conceito de região a partir dos seguintes pontos (LENCIONE, 2003, p. 194-195):

[...] em primeiro lugar, o fator de a região ser sempre uma reflexão política de base territorial; em segundo, o fato de ela (sic) colocar em jogo um conjunto de interesses identificados com determinadas áreas; e, em terceiro, o de colocar sempre em discussão os limites da autonomia frente a um poder central.

Becker (1986) propõe uma reflexão acerca da região e regionalização, levantando quatro pontos importantes. a) a região é um bloco histórico relacionado a uma base territorial própria que cumpre reconhecer como processo; b) a região e a regionalização são produto e condição, materializados e

diferenciados do trabalho social global. A construção teórica sobre a produção do espaço social é também uma teoria da regionalização e da região, que constitui a expressão territorializada desse processo; c) como secções históricas do território, realidades específicas vivas, as regiões constituem um poder territorial; d) a região corresponde também a interesses e reações coletivas que passam pela cultura e pela identidade regional, que podem constituir resistência coletiva à homogeneização econômica e à organização da hegemonia, fazendo fortalecer o particularismo regional ou mesmo o regionalismo.

O trabalho de Santos e Silveira (2001) reconhecem a existência de quatro regiões no território brasileiro. Sendo estas regiões resultado do próprio movimento de organização e reorganização do capital produtivo no território, delineando uma nova dinâmica da reprodução capitalista, que passa a ditar as especificidades entre as diferentes porções do território.

O trabalho de Becker (2006) também deixa claro a importância do conceito de região, quanto especifica as características do processo de “modernização” da Amazônia a partir do avanço do capital. Fazendo existir, assim, três grandes complexos regionais na Amazônia. O arco da ocupação consolidada, a porção central e a Amazônia Ocidental.

Pereira (2004, p. 351):

Diferenciado pelas mais diversas ações sociais, e principalmente pelo processo de produção e arranjo econômico nas mais diversas escalas, o espaço geográfico atual se (re) organiza em regiões, cada qual dotado de uma racionalidade e especificidade própria, num movimento dialético de interação entre o todo e as partes, e vice-versa.

Um ponto central para se pensar a partir da análise do parágrafo acima, seria pensar a (re) organização do espaço a partir da região ou a dinâmica do capital, principalmente produtivo, que imprime um processo de inclusão-exclusão diferenciado nos diversos lugares do planeta, produzindo, assim, regiões dotadas de particularidades, devido à dinâmica dos seus sistemas ações e objetos?

Para Pontes (2007) a diversidade e a diferenciação dos lugares no período de globalização ocorrem em virtude das distintas potencialidades regionais e dos diversos atores hegemônicos que atuam com forças desiguais, organizando ou

desorganizando os quadros regionais. Ou seja, são novos recortes do mundo sob o padrão econômico do capital (PONTES, 2007, p. 497):

Em primeiro lugar, devemos ter claro que os recortes regionais atualmente são múltiplos, dinâmicos, complexos e instáveis, sob a ótica espacial.

Em segundo lugar, convém ressaltarmos que os recortes regionais possuem aspectos distintos. Tal distinção é resultante da diversidade de aspectos que estruturam uma região: ambientais, humanos, econômicos, históricos, sociais, políticos e culturais.

Em terceiro lugar, faz-se mister refletirmos sobre a dimensão política, como um dos fatores determinantes no conceito de região. A região está subjugada a um poder central, tendo o Estado um papel não mais planejador, mas provedor [...]

Em quarto lugar, salientamos que a globalização parece concretamente não ter logrado suprimir a diversidade espacial e, possivelmente, não tenha diluído. Ponderamos que a identidade cultural persiste e, portanto, a globalização não destrói, pelo contrário, até reforça.

Em quinto lugar teremos que levar em consideração a problemática da escala. Embora fundamental, a delimitação da região jamais poderá ser rígida, uma vez que a dinâmica do espaço não admite cortes bruscos na definição de fronteiras. A região é, portanto, uma dimensão escalar do espaço, que se concretiza mediante a funcionalização do poder no território.

A análise de Pontes (2007) nos faz pensar em algumas reflexões, principalmente na região enquanto dimensão política, entendendo o papel dos Estados no novo olhar sobre a região. Em uma perspectiva de pensar a organização social e uma política flexível, passando o Estado a dividir o poder de executor dos processos econômicos e políticos com as regiões, favorecendo, assim, uma regionalização político-econômica que proporcione a formação de regiões competitivas.

Penso que a diferenciação na produção do espaço, ao contrário do passado, das regiões homogêneas, está mais associada com a dinâmica dialética da reprodução do capital, que para alcançar o seu máximo objetivo, integra de forma diferenciada os lugares no qual domina. Permitindo, assim, o surgimento de regiões opacas e luminosas ou regiões do mandar e do fazer (SANTOS, 2002).

4 TENDÊNCIAS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A GESTÃO DO TERRITÓRIO

A questão central deste capítulo é compreender como o conceito de território é construído ao longo do tempo e suas diversas interpretações, destacando o período atual da globalização. Buscando, assim, contribuir para a compreensão e incorporação deste conceito na estrutura do planejamento regional. Para isso, devemos analisar de maneira mais profunda as formas que ele é apropriado nas discussões acadêmicas e na concepção do planejamento regional na atualidade, em um contraponto com as práticas sociais anteriores. Haesbaert; Limonad (2007) nos demonstram esta necessidade a partir do momento que percebem as múltiplas materializações desta relação. Assim, o território se apresenta como o conjunto de práticas sociais e os meios utilizados por distintos grupos sociais para se apropriar ou manter certo domínio (afetivo, cultural, político, econômico etc...) sobre/através de uma determinada parcela do espaço geográfico manifesta-se de diversas formas, desde a territorialidade mais flexível até os territorialismos mais arraigados e fechados.

4.1 A (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO NA PERSPECTIVA TERRITORIAL

Todo conceito tem uma história, seus elementos e metamorfoses; tem interações entre seus componentes e com outros conceitos; tem um caráter processual e relacional num único movimento do pensamento, com superações; as mudanças significam, ao mesmo tempo, continuidades, ou seja, descontinuidades; o novo contém o velho e este, aquele (DEMATTEIS, 2007). Assim, é necessário entender as múltiplas interpretações dos conceitos para compreender a própria construção do espaço.

Cabe iniciar com uma explicitação conceitual mais ampla. Entende-se o território – na concepção clássica da geografia política – como espaço de exercício de um poder que, no mundo moderno, apresenta-se como um poder basicamente centralizado no Estado. Trata-se, portanto, da área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de

uma autoridade. O território é, assim, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre (RAFFESTIN, 1993).

Os territórios são entidades históricas que expressam o controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada. Os territórios modernos são resultados de domínios estatais e o Estado moderno é um Estado territorial (com uma base física definida). Tal base pode ser caracterizada como sendo “território usado”, os espaços efetivamente apropriados, conforme conceituação de Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) ou como “fundos territoriais” (áreas de soberania nacional ainda não incorporadas no tecido do espaço produtivo).

4.1.1 A re(produção) do espaço e a concepção de território

Antes de analisar o conceito de território faz-se necessário compreender a relação do território com o conceito de espaço. Segundo Leverbre (1974) cada sociedade produz um espaço, o seu. Este espaço deve ser pensado a partir do conteúdo material e social, ou seja, como materialização do processo histórico.

Castro (1992, p. 29)

[...] Na realidade, a produção do espaço se concretiza sobre uma base territorial, e assume uma forma característica. Tomadas individualmente, as formas geográficas representam modos de produção, ou um de seus momentos. A história desses modos é, portanto, a história da sucessão das formas criadas a seu serviço. Desse modo, o espaço é um produto social, mas é também um componente do fato social, muitas vezes não percebido ou não avaliado completamente.

Assim sendo, o espaço produzido pelas relações sociais que ocorrem sobre uma base territorial tornam o território um condicionante inescapável destas relações e das inovações que elas propõem “a dimensão territorial é, então, continente do social, uma vez que seus limites são estabelecidos pela sociedade que o ocupa” (CASTRO, 1992, p. 29). Nesta concepção, então, o território é uma unidade geográfica, mas também uma unidade social e uma unidade política.

Este espaço tornado território pela apropriação e dominação social é constituído ao mesmo tempo por pontos e linhas *redes* e superfícies ou áreas *zonas* e de malhas (HAESBAERT; LIMONAD, 2007).

Segundo Gottmann (1975) o território é resultado das ações dos homens em sociedade, demarcando e organizando o espaço, tanto jurídica como cultural e economicamente. Com isto, entendemos o espaço como anterior ao território, constituído pelo resultado de uma ação conduzida por um agente que realiza um programa em qualquer nível (RAFFESTIN, 2009), apropriando-se concretamente ou abstratamente de um espaço, o agente o territorializa.

O que define primeiramente o território é o poder (RAFFESTIN, 1993). Neste sentido é a dimensão política que lhe define o seu perfil. Para Souza (2009, p. 59):

O território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de uma certa área [...] Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo [...] mas o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: **quem domina ou influencia e como domina e influencia esse espaço?** [...] (grifo nosso).

Raffestin (1993, p. 32) antes de definir o que é o poder explica que seria necessário entender que existe uma ambigüidade envolvendo o termo. Quando marcado com a letra maiúscula (Poder) resume a história de nossa equiparação a um “conjunto de instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos a um Estado determinado”. Este poder representaria a soberania de um Estado, a forma da lei ou da unidade global de uma dominação.

O poder (minúsculo), nome comum esconde-se atrás do Poder, nome próprio. Presente em cada relação, na curva de cada ação: “insidioso, ele aproveita de todas as fissuras sociais para infiltra-se até o coração do homem” (RAFFESTIN, 1993, p. 23). A ambigüidade se encontra aí, portanto, uma vez que há o “Poder” e o “poder”. Mas o primeiro é mais fácil de reconhecer porque se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam seus recursos. É o Poder visível, maciço e

identificável. Como consequência é perigoso e inquietante, inspira a desconfiança pela própria ameaça que representa. Porém o mais perigoso é aquele que não se vê, ou que não se vê mais porque se acreditou tê-lo derrotado, condenado a prisão domiciliar (RAFFESTIN, 1993).

O poder é a parte intrínseca de toda relação. Multidimensionalidade e imanência do poder em oposição à unidimensionalidade e à transcendência. O poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação, quando, na relação que se estabelece, os dois pólos fazem face um ao outro ou se confrontam, as forças de que dispõem os dois parceiros.

Podemos entender estas questões quando há no território um processo que permite as manifestações de todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes e centralidades, assim, o território é produzido por agentes através da energia e da informação, ou seja, da efetivação do espaço; das redes circulação-comunicação; das relações de poder (ações políticas); das atividades produtivas; das representações simbólicas e das malhas (SAQUET, 2009).

4.1.2 As diversas abordagens do conceito de território

O território é uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (lato sensu). É nele que se alocam as fontes e os estoques de recursos naturais disponíveis para uma dada sociedade e também os recursos ambientais existentes. E é nele que se acumulam as formas espaciais criadas pela sociedade ao longo do tempo (o espaço produzido). Tais formas se agregam ao solo onde foram construídas, tornando-se estruturas territoriais, condições de produção e reprodução em cada conjuntura considerada.

Assim, tanto o capital natural (potencial ou utilizado) quanto o capital fixo (de diferentes temporalidades) localizam-se no território, qualificando sua capacidade e potencialidade em face do padrão de acumulação vigente. A avaliação sincrônica das formas de valorização do espaço praticadas na história de um país é dada pela análise de sua formação territorial, isto é, a sua história

analisada na ótica da dimensão espacial. Esta revela padrões de ocupação e de uso dos recursos, que modelam o território de que dispõe a sociedade na atualidade.

Souza (1995) faz uma consideração na definição do conceito de território de Raffestin (1993), pois o território não deve ser confundido com a simples materialidade do espaço socialmente construído, nem com um conjunto de forças mediadas por esta materialidade. O território é sempre, e concomitantemente, apropriação (num sentido mais simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado.

Seguindo a trajetória do pensamento explicitado por Souza (1995), deve se ter o cuidado com a clara diferenciação dos conceitos de espaço e território Haesbaert; Limonard (2007, 42-43), pois os autores explicitam que é necessário enfatizar na noção de território os seguintes pressupostos:

- a) Primeiro, é necessário distinguir território e espaço (geográfico); eles não são sinônimos, apesar de muitos autores utilizarem indiscriminadamente os dois termos – o segundo é muito mais amplo que o primeiro;
- b) O território é uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico (que também é sempre, de alguma forma, natureza);
- c) O território possui tanto uma dimensão mais subjetiva, que se propõe denominar, aqui, de consciência, apropriação ou mesmo, em alguns casos, identidade territorial, e uma dimensão mais objetiva, que pode-se denominar de dominação do espaço, num sentido mais concreto, realizada por instrumentos de ação político-econômica.

Assim, é importante entender que o conceito de território não é exclusivo da geografia e está ligado as demais ciências sociais, economia e a filosofia, que também deram importantes contribuições para o entendimento da complexidade deste conceito (SAQUET, 2007). Um segundo ponto importante ao que se refere ao entendimento do território como produto de conflitos e contradições sociais – ponto central de nossa análise – é o fato de que em alguns países, essa discussão é centrada no conceito de espaço geográfico, como a que ocorre no Brasil, no conceito de território, como se efetiva na Itália, ou mesmo nos conceitos

de espaço e região, como é o caso da França. Esta questão é importante, pois ela também está associada a forma que o planejamento estatal utiliza o conceito de território, principalmente devido a influência que o mesmo exerce na estrutura conceitual que orienta o planejamento recente no Brasil.

No campo da filosofia as principais contribuições acerca do conceito de território partiram das análises de Deleuze e Guattari (1976). Os mesmos entendem o território como movimento da produção social que vai até o fim de sua desterritorialização, envolvendo a produção e a reprodução do desejo em uma nova Terra. A partir deste princípio, ambos reconhecem que passam a existir novas territorialidades constituídas na reterritorialização. As territorialidades são culturais (folclóricas), políticas (do estado nação, de partidos e de bairros) e econômicas (centradas na criação e reprodução do capitalismo), demonstrando, assim, uma ênfase para a rotação do capital (HAESBAERT, 2004).

Na sociologia Bagnasco (1978) possui uma importante contribuição para a compreensão do território, pois estabelece uma relação sociológica-geográfica, demonstrando como aspecto central a relação espaço-tempo no entendimento do processo de territorialização.

Na geografia Dematteis (1970) insere uma importante contribuição no campo do entendimento do conceito de território. Este autor compreende o território como uma construção social, com desigualdades (entre níveis territoriais, que variam do local ao planetário), com características naturais (clima, solo), relações horizontais (entre pessoas, produção, circulação) e verticais (tipos de cultura, distribuição e organização das da produção, etc.).

Dematteis (1981) entende o território a partir da teoria do valor de Marx, como produto da práxis social e conflitual, ou seja, da organização capitalista do trabalho e da produção ou, ainda, de contradições e relações de produção, de forma similar à abordagem de Lefebvre (1978) sobre a produção do espaço.

Massimo Quaini (1974) estabelece uma importante contribuição sobre o entendimento deste conceito. Entende o território como produto social historicamente construído, econômica, política e culturalmente. No território há constituições de redes na ciranda mercantil e a natureza como recurso para a organização social. Elabora uma concepção relacional do território, numa perspectiva geo-histórica, na qual há unidade entre o tempo histórico (diacronia) e

a escalaridade (sincronia), definindo que é preciso reconhecer a peculiaridade dos fatos de povoamento, das construções e dos ritmos de desenvolvimento, sem perder de vista a unidade dos fenômenos humanos.

Claude Raffestin (1976) compreende o território como representação de um sistema de relações, que correspondem ao mundo real mediado pelos sentidos. São três mundos elaborados pelo autor, que contribuem para a explicação geográfica da construção concreta do território em relação à produção espaço-tempo – o mundo real, o das sensações e o da representação. Raffestin (1993) baseado em Monbeig (1952), numa abordagem materialista passa a compreender o território a partir de conceitos de fronteiras e franjas pioneiras.

Edward Soja (1971) compreende a territorialidade como um comportamento ligado à diferenciação espacial, como produto da atuação de indivíduos e/ou grupos sociais. A territorialidade é efetuada por relações sociais ou, mais precisamente, pela identidade espacial, pelo senso de exclusividade e pela compartimentação da interação do homem no espaço.

Gottmann (2005) estuda o conceito de território a partir de clássicos da filosofia política, da economia e da história. Desta maneira, têm centralidade, em sua abordagem, o uso geopolítico e econômico do espaço e a constituição histórica do Estado desestabilizada pelo acirramento da circulação, assim, os territórios assumem, historicamente, distintos significados, em consonância com a organização social e política do espaço. Define os significados do território ligados ao progresso tecnológico, ao incremento da mobilidade populacional e à soberania (segurança), no contexto do direito internacional. O território é resultado das ações dos homens em sociedade, demarcando e organização o espaço, tanto jurídica como cultural e economicamente.

Haesbaert; Limonad (2007) fazem um quadro síntese das principais abordagens conceituais de territórios, que nos ajuda a compreendê-las melhor.

Partindo do entendimento da territorialidade expressa nas múltiplas feições no território Haesbaert; Limonard (2007) explicam que: a) a construção do território resulta da articulação de duas dimensões principais, uma mais material e ligada à esfera político-econômica, outra mais imaterial ou simbólica, ligada, sobretudo, à esfera da cultura e do conjunto de símbolos e valores partilhados por um grupo social. b) num sentido mais simbólico, o território pode moldar

identidades culturais e ser moldado por estas, que fazem dele um referencial muito importante para a coesão dos grupos sociais. c) o território, além de ter diferentes composições na interação entre as dimensões política, econômica e simbólico-cultural, pode ser visto a partir do grau de fechamento e/ou controle do acesso que suas fronteiras impõem, ou seja, seus níveis de acessibilidade.

Quadro 2 - As abordagens conceituais de territórios em três vertentes básicas.

Dimensão privilegiada	Concepções correlatas	Concepção de território	Territorialização	
			Principais Atores / agentes	Principais vetores
Jurídico-política	- Estado-nação - Fronteiras políticas e limites político-administrativos.	Um espaço delimitado e controlado sobre / por meio do qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal.	- Estado-nação - Diversas organizações políticas	Relações de dominação política e regulação.
Cultural(ista)	- Lugar e cotidiano. - Identidade e alteridade social. - Cultural e imaginário. (Imaginário: "conjunto de representações, crenças, desejos, sentimentos, em termos dos quais um indivíduo ou grupo de indivíduos vê a realidade e a si mesmo).	Produto fundamentalmente da apropriação do espaço feita através do imaginário e/ou da identidade social.	- Indivíduos - Grupos étnico-culturais.	Relações de identificação cultural.
Econômica (muitas das vezes economicista) minoritária	- Divisão territorial do trabalho. - Classes sociais e relações de produção.	(des)territorialização é vista como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho.	- Empresas (capitalistas) - Trabalhadores - Estado enquanto unidades econômicas.	Relações sociais de produção.

Fonte: Haesbaert; Limonad (2007, p. 45). Modificado pelo autor (2010).

4.2 O TERRITÓRIO NA CONSTRUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A IMPORTÂNCIA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

4.2.1 Território e globalização: pensando a problemática do tema na atualidade.

A ideia de globalização, no fim do século XX, remete de imediato a uma imagem de homogeneização sócio-cultural, econômica e política e espacial. Homogeneização esta que tenderia a uma dissolução das identidades locais, tanto econômica quanto culturais, em uma única lógica, e que culminaria em um espaço global despersonalizado. No entanto, há de se considerar, porém, que tal ideia de homogeneização é falsa. Pois ainda que se busque esta

homogeneização pelo alto, do capital e da elite planetária, há também uma homogeneização da pobreza e da miséria, considerando-se que, à medida que a globalização avança, tende a acirrar-se a exclusão sócio-econômica (HAESBAERT, 2007).

Se muitos autores afirmam que o mundo contemporâneo vive uma era de globalização, outros, por sua vez, enfatizam como característica principal do nosso tempo a fragmentação. Globalização e fragmentação constituem de fato os dois pólos de uma mesma questão que vem sendo aprofundada, seja através da linha de argumentação que tende a privilegiar os aspectos econômicos – e que enfatiza os processos de globalização inerentes ao capitalismo, seja através do realce de processos fragmentadores de ordem cultural, que podem ser tanto um produto quanto uma resistência à globalização.

Haesbaert (2004) distingue uma fragmentação inclusiva ou integradora, pautada na lógica de fragmentar para melhor globalizar e uma fragmentação excludente ou desintegradora, que pode ser ao mesmo tempo um produto da globalização ou uma resistência a ela.

Se o território é uma construção histórica, sem esquecer que dele fazem parte diferentes formas de domínio da natureza, as territorialidades também são forjadas socialmente ao longo do tempo, em um processo de relativo enraizamento espacial. De fato é que, se as velhas territorialidades pareciam mais nítidas ou mais fáceis de ser identificadas, hoje há uma complexificação e uma sobreposição muito maior de territórios. Muitas das vezes não se tratam de novas territorialidades enquanto construção de novas identidades culturais; a novidade está mais na forma com que muitas destas territorialidades, imersas sob o julgo da construção identitária padrão dos Estados-nações, ressurgem e provocam uma redefinição de limites político-territoriais, alterando a face geográfica do mundo neste momento. Da intensificação do fluxo de pessoas de diferentes classes, línguas e religiões à intensificação do fluxo de mercadorias, capital, informações, tudo parece mais móvel, relativizando as fronteiras territoriais tradicionais como forma de controle. Hoje o espaço nacional cede rapidamente lugar aos espaços locais, seletivamente escolhidos para se inserirem nos círculos da globalização.

É a partir desta realidade que encontramos no território, novos recortes, que segundo Santos (1994, p. 16) vão além da:

[...] velha categoria de região; isto é um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território, através daquilo que estou chamando de horizontalidade e verticalidade. As horizontalidades serão domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais.

Nesta perspectiva a noção de rede constitui-se em uma nova realidade na compreensão do território no período globalizado. Assim, o território pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede. “São os mesmos lugares, os mesmos pontos, mas contendo simultaneamente funcionalizações diferentes, quiçá divergentes e opostas” (SANTOS, 1994, p. 16). O autor continua, analisando e demonstra que estas convergências são possibilitadas por um acontecer solidário. Representado de três formas no território atual: a) o acontecer homólogo¹; b) um acontecer complementar², e; c) um acontecer hierárquico³. Ao longo do tempo a informação vem ganhando força e estabelecendo-se como um instrumento de união e controle entre as diversas partes de um território.

Segundo Haesbaert; Limonad (2007) entre as características que regem a emergência destas novas-antigas territorialidades temos inseridas nos processos de globalização:

- a) A formação simultânea de uma elite globalizada em contradição a uma enorme massa de excluídos;
- b) O fortalecimento dos processos de âmbito local frente ao regional e ao nacional;

¹ É aquele das áreas de produção agrícola ou urbana, que se modernizam mediante uma informação especializada e levam os comportamentos a uma racionalidade presidida por essa mesma informação que cria uma similitude de atividades, gerando contigüidades funcionais que dão os contornos da área assim definida.

² É aquele das relações entre a cidade e das relações entre cidades, consequência igualmente de necessidades modernas de produção e do intercâmbio geográfico próximo.

³ É um dos resultados da tendência à racionalização das atividades e se faz sob um comando, uma organização, que tendem a ser concentrados e nos obrigam a pensar na produção desse comando, dessa direção, que também contribuem à produção de um sentido, impresso a vida dos homens e à vida do espaço.

- c) O aparecimento de vínculos complexos de ordem concomitantemente local e global;
- d) O recrudescimento de regionalismo e nacionalismo de ordem político-cultural;
- e) A constituição de novas modalidades político-institucionais reguladoras do território.

Entre as novas territorialidades em curso, talvez a mais surpreendente seja aquela que envolve a escala-mundo. É a sua existência, afinal, que de diversas maneiras coroaria os processos de globalização, de certa forma legitimando-os, na medida em que a dimensão política da globalização, o controle político dos fluxos (especialmente de capitais), é a menos evidente. Simbolicamente, territórios como aqueles das reservas naturais e patrimônios da humanidade podem ajudar na consolidação de uma identidade-mundo, capaz de unir numa mesma “rede-território” toda a civilização planetária.

4.2.2 O território como estratégia do desenvolvimento regional

No que se refere à discussão do conceito de território levando em consideração as estratégias de desenvolvimento regional, nossa perspectiva é trabalhar com uma abordagem que entende o território como produção das relações sociais e de reprodução do capital. Sem, no entanto, deixar de ressaltar a importância dos elementos culturais, como elementos definidores dessa concepção.

Indovina (1976) importante economista italiano, compreende o território articulado com o processo de reprodução do capital e da sociedade capitalista, para esse autor o modo de uso e como é usado depende da função geral do capital, na sociedade capitalista isso se apresenta como uma mercadoria e a sua apropriação segue a lógica de apropriação de outras mercadorias. Faz uma abordagem eminentemente econômica da formação social do território, evidenciando, também as relações capital-trabalho e, simultaneamente, chama a atenção para a importância das políticas territoriais, intrínsecas ao capital. Desta

forma o uso do território é o ponto de partida para uma nova tentativa de sistematização científica das questões territoriais, ou seja, contribui para um novo pensar que contribui para a superação de estudos tradicionais (SAQUET, 2007).

Evidentemente nesta perspectiva o território edificado é um produto-mercadoria, é lugar de formação de renda, representa um modo de produção do território enquanto lugar de reprodução das relações capitalistas. Fazendo, assim, uma abordagem econômica do território.

Estudo mais recentes em economia, como de Storper e Venables (2005) demonstram a importância do território como elemento central para promover os efeitos de encadeamento tanto para frente, quanto para trás das empresas. As empresas procuram concentrar a produção em poucas localidades, os custos de transações espaciais significam que as localidades mais lucrativas serão aquelas mais próximas dos fornecedores de bens intermediários e dos maiores mercados, tanto para bens finais quanto para intermediários. Nesta perspectiva o território se torna um conceito chave para a reprodução do capital, mas a própria dinâmica da sociedade torna-se essencial, principalmente no que diz respeito ao comportamento da força de trabalho, quanto na dinâmica do consumo (DINIZ; LEMOS, 2005).

Mankusen (2005), de tradição anglo-saxônica, que entende o conceito de território associado ao de região, ao fazer um estudo das regiões econômicas, contribui de forma salutar para a compreensão da nova dinâmica do território. Rompe com o discurso economicista que entende o território como simples articulação entre o capital e a sociedade capitalista. Demonstra a necessidade de se entender o desenvolvimento territorial segundo o enfoque centrado no ator – ator geográfico –, demonstrando, assim, a necessidade de conhecimento da realidade regional para despertar um possível desenvolvimento territorial.

Outro importante trabalho nesta linha é o desenvolvido por Pecqueur e Zimmermann (2005), buscando um desenvolvimento de uma economia da proximidade como elemento central para o desenvolvimento do território.

Para Boisier (1996) ao analisar o desenvolvimento regional e territorial o autor especifica a necessidade de ser pensar um desenvolvimento baseado em três cenários interdependentes e de recentes configurações: um cenário contextual, um estratégico e um político. A articulação destes três cenários em

consonância com o território seria capaz de promover o desenvolvimento regional com enfoque em um desenvolvimento capaz de promover um efeito positivo para a sociedade.

Segundo Brandão (2007, p. 36):

[...] é preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala do projeto nacional de desenvolvimento. Penso que, ao contrário daquelas visões, as escalas intermediárias “ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo.

O autor está fazendo uma crítica às concepções que levam em consideração a relação entre local-global como estratégia de desenvolvimento regional, sem levar em consideração a escala intermediária.

Brandão (2007, p. 39) ao analisar o modelo de desenvolvimento baseado na relação de sinergia entre o local e o global, demonstra uma preocupação à propulsão dessas concepções vem ganhando nas discussões acadêmicas e políticas. Assim:

O espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de auto-impulso. Segundo essa posição, que atualmente domina o debate, “o âmbito urbano-regional seria hoje o *marco natural* da atividade econômica. É mais que a empresa, cada vez mais dependente de seus entornos e das sinergias deste; é mais que o Estado-Nação, desdobrando pelos processos de globalização e menos capaz de articular-se com a diversidade dos atores econômico-sociais privados.

Castell e Borja (1997) contribuem com a análise acima quando demonstram que a produção intelectual exagera na capacidade endógena do determinado território para alavancar um processo virtuoso de desenvolvimento sócio-econômico.

“Talvez a falha mais grave, em última instância, da literatura up-to-date sobre desenvolvimento local e regional seja que ela negligencia totalmente a questão fundamental da hegemonia e do poder político” (BRANDÃO, 2007, p. 50). Para tanto, precisamos entender os processos assimétricos em que um agente

privilegiado detém o poder de ditar, (re) desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra de outrem.

4.2.3 O ordenamento territorial e a dinâmica do planejamento regional no Brasil

O conceito de ordenamento territorial, segundo Japiassu (1994) inclui a ideia de uma orientação para um fim. Pode ser o fim de assegurar a organização espacial da sociedade no sentido da centralidade e pode ser no sentido alteridade.

Para Moreira (2007, p. 77):

A finalidade do ordenamento territorial é o controle regulatório que contenha os efeitos da contradição da base espacial sobre os movimentos globais da sociedade e a mantenha funcionando nos parâmetros com que foi organizada. O ordenamento não é, pois a estrutura, mas a forma como a estrutura espacial territorialmente se auto-regula no todo das contradições da sociedade, de modo a manter a sociedade funcionando segundo sua realidade societária.

Segue ainda demonstrando que são duas as formas de ordenamento territorial: uma é da sociedade organizada numa estrutura de espaço e contra-espaço e outra é a sociedade organizada numa estrutura de pluralidade espacial de equivalência. A primeira reflete uma base espacial de centralidade e a segunda de alteridade (MOREIRA, 2007).

Moreira (2007, p. 85) nos lembra que cada recorte territorial é um nível escalar de domínio, o plano do corpo-sujeito na escala total de recortes:

[...] o todo da espacialidade diferencial expressando o poder plural dos sujeitos em embate dentro do todo da sociedade e do Estado, e a especialidade diferencial sendo, assim, a trama das territorialidades que faz do conjunto do arranjo um complexo de micropoderes, a rede de capilaridades densa e infinita que joga o conceito e a existência do poder para além do macropoder do Estado.

Assim, não podemos falar de ordenamento para um arranjo sem o sentido de um direcionamento explícito, isto é, sem determinação da intencionalidade que direciona, confere e empresta sentido da ordem explícita do ordenamento.

A noção de ordenamento territorial remonta à geografia regional francesa da década de 1960, mais especificamente a escola do *aménagement du territoire*. Buscava-se, ali, utilizar o arsenal teórico e técnico desenvolvido para a análise regional em programas de planejamento e estímulo ao desenvolvimento, tendo como objetivo a articulação das diferentes políticas públicas numa base territorial, entendida como uma “região plano” (BERNARD KAYSER, 1969). A ambigüidade escalar própria ao conceito de região permitia intervenções planejadoras em diferentes escalas com a mesma metodologia.

No caso do planejamento brasileiro, tal corrente se associou de início com as teorias cepalinas, ajudando a compor o instrumental técnico-teórico da doutrina de governo, denominada de “nacional-desenvolvimentismo”. A meta buscada era a de incremento e equalização do crescimento econômico, superando as disparidades regionais e promovendo o bem-estar social. O fomento estatal às regiões deprimidas emergia como instrumento de consolidação de um mercado nacional. A diminuição da desigualdade e a inclusão social completavam a pauta da orientação do planejamento territorial federal pré-1964.

O período militar é marcado por um forte enfoque geopolítico no estilo de governo, como apontado por Bertha Becker e Cláudio Egler (1994), o qual se traduzia num planejamento de grande conteúdo territorial (onde o tema da integração nacional ocupava um papel central). As teorias da polarização e da centralidade combinavam melhor com a perspectiva tecnocrática vigente, comandando teoricamente as agências e programas de desenvolvimento.

A perspectiva do *aménagement du territoire* perdeu terreno, notadamente nos anos 1970, para a ciência regional norte-americana e a geografia quantitativa. E é ainda na vigência da hegemonia destas teorias que o planejamento territorial entra em crise no país, com a política econômica descolando-se da ótica espacial.

Obviamente, a retomada contemporânea da idéia de ordenamento territorial não pode ser um retorno às teorias dos anos 1960, porém, a revisão delas pode fornecer ensinamentos férteis para novas concepções e iniciativas. A

retomada do planejamento integrado de base espacial pode originar um útil instrumento para alavancar o crescimento e a justiça social que a nação requer.

Nas últimas décadas, avançou o processo de democratização no Brasil, trazendo para o planejamento estatal os temas da descentralização, da participação social e da sustentabilidade do desenvolvimento. Eles adentraram num quadro político-administrativo de grande setorização das políticas públicas e numa conjuntura de prolongada crise econômica, que acentuou o grave índice de exclusão social do país. Uma questão federativa não solucionada e a aceleração da globalização completam o horizonte no qual deve atuar o empenho planejador nacional contemporâneo. Uma visão geoestratégica do território emerge como essencial nesse cenário, dada a necessidade de articulação de políticas (num momento de restrição orçamentária) para objetivar as metas da retomada do crescimento e do combate à desigualdade social.

As experiências mais recente acerca da concepção de território remontam o Plano Plurianual de 1998 – 2002, onde o conceito ancorou-se basicamente em duas concepções teóricas:

- a) A primeira escorava-se no conceito de eixos de desenvolvimento e visava direcionar geograficamente os grandes investimentos infra-estruturais (públicos e privados);
- b) A segunda tinha como instrumento básico de atuação a proposta do zoneamento ecológico-econômico e trazia uma ótica ambiental (não raro com um enfoque conservacionista).

Pode-se avaliar hoje que a inexistência de compatibilização entre as duas orientações atuou como um aspecto negativo na implementação das proposições planejadas.

Para Moraes (2006) os eixos de desenvolvimento acabaram por adotar uma visão excessivamente circulacionista do território, dando enorme ênfase ao setor de transportes em detrimento de uma abordagem mais transetorial. De todo modo, recuperou-se uma concepção mais integrada no planejamento da União, mesmo que o êxito do empreendimento não tenha sido o ambicionado. Os obstáculos e dificuldades que afloraram neste processo merecem ser identificados e discutidos com profundidade em uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

As discussões que envolveram os diversos programas do PPAs (2003 – 2007) e (2008 – 2011). O território é um dos principais conceitos que orientam os planos e programas desse novo período do planejamento no Brasil.

Cabe bem diferenciar de imediato “ordenamento territorial” de “regulamentação do uso do solo”, pois se trata de proposições escalares distintas, que se referem a diferentes competências legislativas e executivas. O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc.) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc). Interessam a ele as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contigüidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual no território (MORAES, 2006).

O ordenamento territorial busca, portanto, captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo.

A meta do ordenamento territorial é a compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (sociais, ambientais e econômicos). O ordenamento territorial é um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e especializado da ação do poder público.

5 OS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E A NOVA CONCEPÇÃO DE ESTADO NO BRASIL

O Brasil acumulou, sobretudo, a partir da metade do século passado uma larga experiência em planejamento governamental. As primeiras experiências consideráveis acontecem no período pós-Segunda Guerra Mundial. O Estado empreendeu ao longo destas décadas, diversas tentativas de planejamento, na perspectiva de organizar o processo de desenvolvimento econômico e regional.

O planejamento estatal, baseado principalmente nas teorias econômicas, provocou uma clara confusão em volta da ideia de desenvolvimento econômico e regional. A palavra desenvolvimento, no discurso oficial, é constantemente associada à de crescimento econômico, destacando-se principalmente no planejamento até as décadas de 1970.

A década de 1980, devido principalmente, a intensa preocupação do Estado em lidar com temas como a hiperinflação e o endividamento externo, determinaram o esvaziamento das discussões em torno do planejamento estatal. As propostas deste período não passaram de discussões em torno de planejamento de curto prazo e de plano na tentativa da estabilidade econômica. Minando a capacidade do Estado em planejar na perspectiva de um horizonte mais distante, em médio e longo prazo. No entanto, o cenário de transição política no Brasil, acenou também para mudanças importantes que seriam já concretizadas, mesmo que parcialmente ainda no final da década de 1980, o que levaria a uma drástica mudança na capacidade de planejamento do Estado, a partir principalmente da promulgação da Constituição Federal.

O processo de redemocratização do País, que permitiu o fortalecimento dos movimentos sociais, dos partidos políticos, dos sindicatos, entre outros, favoreceu para a ruptura na estrutura de planejamento tecnoburocrático do Estado brasileiro, contribuindo para uma maior flexibilização nas ações de organização do território a partir do planejamento governamental.

A Constituição de 1988, determina a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, com a implementação dos Planos Plurianuais (PPA), além da criação de leis orçamentárias que estariam diretamente ligadas ao planejamento estatal. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)

permitem amarrar as estratégias de desenvolvimento regional a partir do PPA e ao orçamento da União, o que determinaria um planejamento estatal mais centrado em possibilidades reais de alcançar as metas e objetivos propostos nos Planos Plurianuais.

A ideia central desse capítulo, primeiramente é fazer um panorama geral do planejamento estatal no Brasil, focalizando principalmente o período que se estende entre o período pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1970, que permitiram mais tarde entender as principais mudanças e estratégias para o planejamento mais recentes. Em um segundo momento compreender como a reforma do Estado na década de 1980 e 1990 contribuiu para implantar no Brasil novas formas de pensar o planejamento regional e finalmente analisar o planejamento estatal com a introdução do PPA.

5.1 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM PLANEJAMENTO ESTATAL

Passada a turbulência das duas grandes guerras mundiais, a instabilidade e a crise entre elas, no entanto, pressionado pelo avanço da ação socialista mundial, a questão do desenvolvimento econômico capitalista torna-se tema na agenda central dos governos e das instituições de coordenação econômica e política no mundo ocidental e/ou capitalista (DINIZ, 2001). O cenário era demasiadamente propício para a emergência de novas ou mesmo velhas concepções teóricas que se propunham ao desenvolvimento econômico de países arrasados pelas duas grandes guerras, como era o caso da Europa Ocidental, do Japão e de países de alguns países subdesenvolvidos.

Diniz (1991, p. 1) ressalta que:

Na Europa varias manifestações relacionadas com o desenvolvimento econômico e com as desigualdades territorial e social deu origem à criação de várias instituições e de instrumentos de política regional, a exemplo das políticas de desconcentração industrial na Inglaterra, dos planos de distribuição territorial e pólos de desenvolvimento na França, dos programas de desenvolvimento das fronteiras e de descongestionamento na Alemanha, da criação da “Cassa del Mezzogiorno” e das políticas de desenvolvimento do Sul da Itália [...]

Estas experiências estiveram diretamente ligadas às teorias da economia regional, onde o fundamento teórico foram os estudos sobre localização e desenvolvimento regional, baseada nas teorias clássicas de localização das atividades econômicas de origem alemã, destacando-se os teóricos Von Thunen, Weber, Losch e Christaller e nos modelos neoclássicos, que se desenvolveram nos Estados Unidos, a partir da *Regional Science*, destacando-se principalmente Walter Isard.

Segundo Mantega (1998) de forma paralela, desenvolveu-se, predominantemente na Europa, a análise do desenvolvimento desequilibrado. Inicialmente com Perroux, observando a natureza desigual do desenvolvimento francês, que iria contribuir mais tarde para a noção de pólo de desenvolvimento. Além de Perroux, Myrdal (1957) de forma quase simultânea demonstrou que o desenvolvimento econômico provocaria um processo de causação circular cumulativa⁴, de forma semelhante Hirschman (1958) desenvolveu a análise do processo de polarização, através do qual as regiões mais desenvolvidas atraem capital e trabalho qualificado das regiões atrasadas, realimentando a desigualdade, sem, no entanto, deixar de notar a existência de efeitos de “gotejamento” das regiões desenvolvidas sobre as regiões atrasadas.

A Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, instituída em 1948 por decisão da Assembleia Geral da ONU, representava um importante esforço ao avanço da ideologia desenvolvimentista, validando a ação interventora do Estado e a formação de centros de planejamento e formulação de políticas públicas (UDERMAN, 2006). Havia nesse momento uma postura essencialmente ativa do Estado nos países latino-americanos, com vistas a reduzir a distância econômica relativa entre o centro e periferia, através da industrialização.

Na América Latina, a partir dos diagnósticos da CEPAL, baseados nos conceitos de centro e periferia, de Prebisch (1950), procuravam demonstrar que o atraso econômico da Região decorria principalmente das relações de troca internacionais desiguais. Para a CEPAL, esse mecanismo de trocas desiguais, estabelecia um sistema de deteriorização das relações com os países centrais,

⁴ Para Myrdal (1957) as regiões mais ricas tendiam a se tornar mais ricas e as regiões mais pobres cada vez mais pobres, embora reconhecesse a existência de efeitos de espraio do desenvolvimento econômico. Isso seria o efeito de causação circular e acumulativa determinado pelo processo de avanço do capitalismo.

para tanto, uma das formas da ruptura dessas amarras seria o processo de industrialização dos países latino-americanos.

Apesar de um amplo estudo sobre a influência teórica da CEPAL no processo de modernização produtiva brasileira em meados do século XX existe outro grupo que merece atenção, pois tiveram forte influência no pensamento econômico e nas ações de planejamento do Estado, principalmente pós-1964. Eram os economistas que gravitavam em torno da Comissão Econômica Européia no pós-Segunda Guerra, que desenvolveram a Teoria do Desenvolvimento Equilibrado. Destacam-se: Allyn Young, H. W. Singer, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, P. Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Colin Clark, Simon Kuznets e W. Rostow, entre outros, a maioria de suas pesquisas estavam preocupadas com os problemas de crescimento dos países periféricos nos anos 1950 (MANTEGA, 1998). Um estudo mais detalhado desses teóricos contribuiria para compreender também a maneira que eles influenciaram nas estratégias do planejamento. No caso brasileiro fica bem evidente suas ideias quando analisamos os I e II Plano Nacional de Desenvolvimento do período militar, mas adiante iremos retomar essa discussão.

Um ponto central nesta perspectiva de industrialização dos países latino-americanos era a ausência de uma burguesia ou pelo menos de uma burguesia forte, capaz de levar em adiante o projeto de industrialização, devido à escassez de recursos econômicos e técnicos, sendo assim, caberia ao Estado a capacidade de dotação de elementos que favorecem a inversão da produção nesses países, para isso, era importante a ação do planejamento estatal.

Segundo Uderman (2006, p. 9):

A atividade de planejamento aparece, portanto, como tarefa essencial no processo do desenvolvimento econômico, cabendo ao Estado um papel decisivo no esforço de atração e estruturação das atividades industriais. A elaboração de estratégias e planos de desenvolvimento e o estabelecimento de políticas públicas dirigidas para a operacionalização das propostas apresentam-se como ações essenciais para orientar e conduzir movimentos de industrialização em espaços periféricos, consolidando o desenho institucional e a forma de funcionamento do Estado desenvolvimentista.

Do ponto de vista privado, a intervenção estatal justificava-se em função da reconhecida insuficiência de bases técnicas e financeiras, contraposta à necessidade de implementação de grandes projetos interligados e dependentes de vultosos investimentos simultâneos em infra-estrutura e na produção de matérias-primas, máquinas, equipamentos e bens de consumo, muitas vezes condicionados à doação de tecnologias não disponíveis no mercado interno (BRESSER PEREIRA, 1995)

No entanto, Uderman (2006, p. 9), nos lembra que:

Esse mesmo reconhecimento validava ações de estímulos ao ingresso de capital estrangeiro, que se beneficiava das especificidades de processos de industrialização tardios para expandir as suas bases de acumulação. Desse modo, a convergência de interesses públicos e privados, nacionais e internacionais, fortalecia a adoção dos princípios desenvolvimentistas e consolidava estruturas de planejamento, coordenação e intervenção do Estado.

O contexto político-econômico mundial nas primeiras décadas do século XX impôs aos países latino-americanos a necessidade de mudança na sua base produtiva, a industrialização de substituição, era realidade em algumas economias da região. O que demonstrava a capacidade incipiente desses países reagirem às mudanças na estrutura política mundial, porém, foi esse cenário que possibilitou que países como o Brasil iniciasse um processo de planejamento governamental, buscando analisar os pontos de estrangulamento da economia nacional. O que seria crucial nos anos pós-Segunda Guerra Mundial, como foi o caso da formação da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, que culminou com a Missão Abbink⁵.

Segundo Diniz (1991, p. 3):

As experiências de industrialização substitutiva de importações, aceleradas pelos estrangulamentos externos provocados pelas duas guerras mundiais e pela crise de 1929, a tomada da consciência da situação de atraso relativo à América Latina, a sistematização teórica e empírica da CEPAL, enfatizaram a importância dos planos de desenvolvimento nacionais, com

⁵ Entre os anos de 1951-53 a Missão Abbink, formulou com base em esforço de cooperação técnica com os Estados Unidos um diagnóstico sobre os chamados pontos de estrangulamento da economia brasileira – sobretudo infra-estrutura -, com algumas sugestões e recomendações para o seu encaminhamento, entre elas uma relativa ao estabelecimento de um banco central (ALMEIDA, 2006).

ênfase na industrialização e na construção da infra-estrutura. De forma semelhante, a observação de que haviam amplas regiões estagnadas dentro dos maiores países, levou vários governos a assimilar as experiências internacionais, criando instituições ou definindo programas de desenvolvimento regional.

No caso brasileiro são exemplos dessa política, a criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), na década de 1940 e na década seguinte a criação da SUDAM e da SUDENE.

Esse modelo de intervenção estatal, ajustado aos requisitos de uma industrialização tardia, respalda o desenvolvimento em diversos países até o final da década de 1970. A grave crise fiscal, os processos inflacionários, o endividamento externo das economias latino-americanas evidenciam o esgotamento do padrão do Estado desenvolvimentista.

5.2 AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

5.2.1 Plano Salte – Governo Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1950)

O Plano Salte não foi necessariamente um plano econômico completo, ele buscava resolver mais questões setoriais, como era o caso da infra-estrutura, de energia e recursos naturais, mediante adequado ordenamento orçamentário. Para Almeida (1996) o Plano Salte era modesto em suas pretensões, embora tivesse objetivos de grande alcance para época. Das fontes de recursos previstas, 60% viriam da União e 40% do financiamento externo.

Segundo Almeida (1996, p. 198):

Na mesma época, a busca de uma solução ao problema da escassez de petróleo, vinculada ao da dependência externa, acabou resultando num maior envolvimento do Estado no domínio econômico, ao ser determinado, mais adiante, o estabelecimento do monopólio da União nessa área e a criação de uma empresa estatal, a Petrobras (1953). Ao mesmo tempo ocorria à fundação do órgão fundamental para a consecução dos esquemas de financiamento dos novos projetos, o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico (BNDE) [...]. Deve-se ressaltar, contudo, que a instabilidade política brasileira, típica da República de 1946, constitui-se em notável entrave, não apenas para as iniciativas de planejamento econômico, como também para o próprio processo de administração governamental corrente.

De fato o Plano Salte não chegou a ser verdadeiramente um plano econômico, mas uma organização dos gastos públicos, voltado para o chamado setor de estrangulamento da economia brasileira, que não foi implementado integralmente, em função das dificuldades financeiras, não somente de natureza orçamentária, mas também devido à relativa carência de financiamento externo pós-Segunda Guerra Mundial. A questão possivelmente mais importante é que ele chamou a atenção para setores da economia defasados em relação à indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento desse setor.

Outra questão importante neste período, é que se tinha pouco entendimento teórico sobre as desigualdades regionais, do ponto de vistas dos aspectos sociais e econômicos existentes no Brasil. A primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais, acontece somente no final da década de 1950, a partir dos trabalhos de Celso Furtado.

A divisão regional brasileira ainda pensa o País como um mosaico de regiões naturais. A resolução nº 297/45, institui a divisão regional proposta pelo Conselho Nacional de Geografia⁶, essa divisão tinha como aspecto o conceito de região natural, baseada nos critérios de homogeneidade dos aspectos físicos. Tinha como objetivos: a) oferecer ao Governo Federal a definição de quadros regionais para serem utilizados pela Administração Pública e pelos Órgãos Governamentais, e; b) servir de bases territoriais para a divulgação dos Censos de 1950 e 1960.

Neste momento é incipiente o interesse do planejamento governamental em utilizar a divisão regional como uma estratégia de promoção do desenvolvimento econômico equilibrado, pautado na perspectiva de desenvolvimento industrial, pois as estratégias se encontravam muito

⁶ Essa divisão estabeleceu quatro níveis hierarquizados de regiões “Cinco Grandes Regiões” decompostas em 30 “regiões”, 79 “sub-regiões”, 228 “zonas fisiográficas” (essas últimas constituídas por municípios que representam semelhanças sociais e econômicas) (BEZZI, 2004).

concentradas, principalmente nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Isso começa a ganhar uma nova dimensão a partir dos anos 1960, quando o IBGE, propõe uma nova divisão regional para o país, levando em consideração as regiões homogêneas, não somente baseada em aspectos físicos, mas também em aspectos sociais e econômicos.

5.2.2 O Plano de Metas – Juscelino Kubitschek (1956 – 1960)

Ao contrário do plano anterior, o Plano de Metas, tinha uma visão mais global da economia brasileira, era um aprimoramento das estratégias de desenvolvimento baseada na concepção do Estado desenvolvimentista. Constituiu notável avanço na noção de uma coordenação racional da ação do Estado no estímulo de setores internos da economia, em geral na área industrial, mais dando maior ênfase aos pontos de estrangulamento, principalmente no setor de infra-estrutura. Para Almeida (2006, p. 199) “em realidade apenas correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, mais evidentes, desta vez, com visão mais ampla e objetivos mais audaciosos que os do Plano Salte”. Também suas metas e objetivos era de curto prazo, alcançavam somente os cinco anos do governo JK.

Na realidade existia outra grande diferença em relação ao Plano Salte, existia uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. Sua ênfase recaía, fundamentalmente no desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de base, na realidade preparando uma espécie de “terreno” favorável para a atração de capitais produtivos internacionais, principalmente os setores automobilístico e de eletroeletrônico e o fortalecimento dos capitais produtivo nacional, atuando principalmente nos setor de bens de consumo não durável. Assim buscou-se identificar os setores carentes de investimentos – pelo Estado, capital privado nacional e internacional – e, dentro de cada setor, as metas, estabelecendo também um objetivo para cada meta.

Para Almeida (2006, p. 199):

A qualificação desses objetivos, em regra geral, foi feita da seguinte maneira: foram elaborados estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base neles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda nos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio Plano de Metas. Os resultados dessa extrapolação é que permitiram a fixação de objetivos quantitativos a serem atingidos durante a aplicação do Plano, por meio do método de aproximações sucessivas que constituiu, por assim dizer, o mecanismo de *feedback* do Plano de Metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo.

O Plano compreendia um conjunto de 30 metas organizadas nos seguintes setores, conforme demonstrando na tabela abaixo:

Tabela 1 - Setores e previsão de investimento do Plano de Metas (1956-1960)

Setor	Previsão de Investimento (%)
Energia (elétrica, nuclear, carvão mineral, produção e refinamento de petróleo).	43,4
Transporte (reaparelhamento e construção de ferrovias, pavimentação e construção de rodovias, serviços portuários e de drenagem, marinha mercante, transporte aeroviários).	29,6
Indústria de base (siderurgia, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, exportação de minério de ferro, indústria automobilística, construção naval, mecânica e material elétrico pesado).	20,4
Educação (formação de pessoal técnico).	3,4
Alimentação (trigo, armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais, mecanização da agricultura, fertilizantes).	3,2

Quando analisamos a tabela acima, fica evidente a preocupação do governo JK com a priorização de setores que de fato pudesse aprofundar a nossa capacidade produtiva, principalmente a industrial, como os setores de energéticos e de transporte, em detrimento aos baixos investimentos no setor de alimentação e educação.

O setor automobilístico foi o que mais recebeu incentivo, especialmente quando foi criada a instrução de 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (antecessora do Banco Central), que proporcionava a entrada de equipamentos importados sem cobertura cambial.

Outra questão interessante, assim como plano anterior, os investimentos foram maciçamente concentrados na região Sudeste do país. Como forma de compensar os efeitos espaciais concentradores do Plano, foram estabelecidos incentivos fiscais para as regiões Nordeste e Norte, através das suas respectivas Superintendências – SUDENE e SUDAM – no entanto, não alcançou as metas de amenizar os problemas sociais e em menor escala buscou amenizar algumas características da desigualdade histórica entre as regiões periféricas brasileira.

Uma segunda maneira de desconcentrar os investimentos na região Sudeste, foi à construção de Brasília, sendo que a mesma não estava inclusa no Plano de Metas. Calcula-se que os investimentos na construção de Brasília tenham consumido cerca de 2% a 3% do PIB do período durante a fase de sua construção.

Um ponto importante é que apesar dos baixos investimentos feitos nas regiões periféricas no Plano de Metas, fica claro que já existia uma preocupação do governo com essas regiões deprimidas do ponto de vista dos investimentos públicos e privados. Fazendo com que mais tarde ampliasse o processo de interiorização das ações do Estado e do capital privado nacional e internacional.

Segundo Diniz (2001, p. 4), isso só foi possível graças ao relatório escrito por Celso Furtado, em 1958 – que mais tarde assumiria a direção da SUDENE.

[...] a renda per capita da Região Nordeste era inferior a 1/3 daquela da Região Centro-Sul do Brasil. Partia dos fundamentos históricos da colonização regional como determinantes da dicotomia social da região nordestina. Em primeiro lugar, a empresa agrícola exportadora estava baseada em trabalho escravo. Em segundo lugar, ao demandar animais de carga e proteína animal, a economia exportadora criou sua própria periferia no interior, a ela subordinada e dependente. Em terceiro lugar, a organização da fazenda do semi-árido se baseava no controle da terra e na criação de uma população camponesa sem terra e sem salário, a qual trabalhava para o dono da terra em forma de “meia” para as culturas de exportação e, em compensação, utilizava a terra para a produção da própria subsistência alimentar [...]. As secas atingiam exatamente a produção de alimentos, levando a população camponesa a um quadro recorrente de miséria e fome. As medidas contra a seca não permitiram mudar o quadro estrutural. A construção de açudes não se traduzia na criação de capacidade de produção pois não eram usados nem para a geração de energia elétrica bem para a irrigação, beneficiando apenas a pecuária.

Este relatório, o primeiro com base em dados teóricos, tornou-se uma espécie de diagnóstico da situação caótica da região nordestina e permitiu um amplo debate, principalmente entre os intelectuais e mais adiante entre os políticos, revelando a situação de ampla desigualdade espacial (social, econômica) que era evidente no País. Ele provocaria a ampliação dos debates sobre a necessidade da redução do abismo estrutural que separava o Sudeste das demais regiões brasileiras, especialmente, o Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

5.2.3 O plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – Governo João Goulart (1962 – 1964)

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social ao contrário do anterior, não logrou efeitos tão nítidos, pois apesar de avançar em pontos que eram críticos no Plano de Metas, emergiu em uma conjuntura político-econômica pouco favorável. O processo inflacionário e as crises políticas frustraram os objetivos do Plano, que era retomar a taxa de crescimento do PIB (em torno de 7% ao ano), ao mesmo tempo em que pretendia contemplar objetivos mais distributivistas, com as chamadas reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária), além do escalonamento da dívida externa. Estas mudanças desagradaram em larga escala à burguesia industrial e agrária brasileira, além do capital internacional, que via nas reformas de João Goulart, um prelúdio de reformas socialistas.

Segundo Almeida (2006, p. 203):

Era um plano de transição econômica, não de planejamento macrossetorial, e sua interrupção, antes mesmo da derrocada do governo Goulart, torna difícil uma avaliação ponderada sobre os méritos e defeitos intrínsecos (como o problema das economias de escala no caso da industrial de bens de capital). Ele partia, em todo caso, do modelo de substituição de importações e da noção de que os desequilíbrios estruturais da economia brasileira poderiam justificar uma elevação persistente no nível de preços, de conformidade com alguns pressupostos da teoria estruturalista que disputava, então, primazia conceitual e política com a teoria monetarista, que era aquela preconizada pelo FMI e seus aliados nacionais [...].

Os objetivos contraditórios: a) a reforma fiscal para a elevação das receitas tributárias; b) a inibição do investimento privado; c) redução do dispêndio público via diminuição dos subsídios ao trigo e ao petróleo; d) política de recuperação salarial; e) captação de recursos no mercado de capitais, sem regulação adequada e sem remuneração compensatória da inflação. Acabaram aprofundando o problema inflacionário do período. A economia cresceu somente 0,6% - um contraste com a meta estimada de crescimento, de aproximadamente 7% ao ano.

De modo geral, o plano falhou em seu duplo objetivo, de vencer a inflação e promover a elevação da taxa de crescimento da economia, mas se faz necessário entender o próprio contexto histórico do período, onde a atuação do Estado não passava de uma modesta capacidade de ordenar a atuação da ação governamental (ALMEIDA, 2006).

Muitos dos fracassos dos planos governamentais existentes até então no Brasil passava por uma questão central, que era a capacidade do Estado de compreender a própria abrangência e/ou alcance que esses planos tomariam, a partir da sua execução. Eram planos centrados em curtos períodos, não permitindo efetivamente uma ação planejada sobre o território, por diversos motivos; primeiro, o plano não estava concatenado com o orçamento, eram situações distintas, o Estado programava sem ter certeza da existência de fundos para a execução, o que acontecia que muitas das metas e objetivos, não eram simplesmente executados, o Estado, então priorizava os mais importantes, quase sempre ligados ao setor infra-estrutural e industrial.

Segundo, eram planos de curto período, estavam diretamente ligados a um governo. Tornavam-se assim, planos de governo e não de Estado, quase sempre não havia uma continuidade nas ações anteriores. Não estavam presente nos planos objetivos consciente, de um desenvolvimento crescente e contínuo.

Terceiro, faltava um instituição ou órgão de planejamento, com o objetivo principal de subsidiar as ações do Estado, proporcionando assim, uma visão mais ampla do processo de modernização e desenvolvimento econômico no País. Com o objetivo de amenizar essa situação foi criada em 1964, pelo governo militar a Associação Nacional de Programação Econômica e Social – ANPES.

Quarto, a disputa política no cenário antes do golpe de 1964, limitava a capacidade do Executivo em viabilizar os programas propostos no planejamento do Estado. Os projetos de iniciativa do Executivo demoravam demasiadamente para serem aprovados pelo Legislativo, o que dificultava e/ou inviabilizava a capacidade de planejamento da ação governamental.

Com o final do ciclo expansivo, o golpe militar, com orientação centralizadora, geopolítica, de planejamento autoritário e de segurança nacional veio implementar um processo abrangente de reformas como o objetivo de avançar na modernização capitalista (BRANDÃO, 2007, p. 127).

5.2.4 Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) – Governo Castelo Branco (1964 – 1967)

Uma das primeiras medidas do governo militar no que diz respeito ao planejamento governamental foi criar instrumentos legais que facilitassem o processo de ação do Estado. A primeira medida veio com o Primeiro Ato Institucional em abril de 1964, que entre outras coisas, estabelecia prazos para a tramitação no Legislativo de projetos de iniciativa do poder Executivo, amenizando a interminável disputa entre os poderes Executivo e Legislativo, o que de certa forma favoreceu o planejamento no Brasil, que tanto dificultava a execução dos planos anteriores.

O segundo Ato Institucional de outubro de 1965 deu ao presidente da República a faculdade de baixar decretos-leis sobre matérias de segurança nacional, o que incluía também ao governo maior ingerência para as intervenções do Estado no campo econômico.

O governo do Marechal Castelo Branco, começou em um clima de estagnação econômica e de aceleração inflacionária. Era necessário pensar uma ação governamental que teve como meta a correção destes problemas. O Plano de Ação Econômica do Governo, de 1964, atuou basicamente no nível da política econômica e seus instrumentos básicos, como a política monetária, mas também atacou as causas estruturais da inflação (ALMEIDA, 2006, p. 205-6):

O PAEG optou por um combate progressivo ou gradual à inflação e postulou a manutenção da participação do trabalho (cerca de 65% em 1960) no produto a custa de fatores, meta que seria cumprida por meio de uma adequada política salarial, ademais de objetivar atenuar as desigualdades regionais de renda através da concessão de caráter prioritário aos investimentos no Norte e Nordeste. Ele procurou, por outro lado, incentivar as exportações, via política cambial, e os investimentos estrangeiros.

Apesar de ser um plano com amplas metas, assim como os anteriores, foram cumpridas somente as metas mais importantes do ponto de vista do equilíbrio econômico do País. A inflação sofreu ligeira baixa, algo em torno de 10%, sendo a meta era atingir uma queda de 25%. No entanto, o crescimento econômico ficou bem abaixo do esperado. Quanto às reduções das desigualdades regionais, destacando a situação das Regiões Norte e Nordeste, foram praticamente inexistentes, destacando um ligeiro crescimento econômico do PIB interno, mantendo a situação até então existente.

Seus efeitos ficaram muito mais restritos no campo institucional, com a criação dos Atos Institucionais, o que provocou uma ampla reorganização da ação do Estado, o que veria se essencial para as próximas etapas do planejamento no País, com um grande intervencionismo estatal na economia (ALMEIDA, 2006).

Segundo Fishlow (2004, p. 21):

[...] Apesar de todo o seu compromisso aberto com o capitalismo como fonte de acumulação de capital, o modelo nunca correspondeu a um protótipo de livre iniciativa. A estratégia econômica brasileira foi mais pragmática. Enraizando-se em uma tradição intervencionista. A participação do governo na economia, que fora objeto de crítica em 1963, aumentou após a intervenção militar. O investimento público, seja diretamente na infra-estrutura, seja por meio de empreendimentos estatais, teve aumentada a sua porcentagem na formação do capital [...]. Expandiu-se o controle público sobre os recursos, por meio tanto dos impostos quanto da poupança forçada, acumulada pelo sistema de previdência social [...]. O modelo foi louvado pelo extraordinário crescimento que propiciou entre os anos de 1968 e 1973: uma taxa de expansão agregada de mais de 10% ao ano [...]. Também foi criticado por seu fracasso em distribuir renda e oportunidades de forma mais equitativa.

A maior contribuição, de fato do PAEG, foi verdadeiramente preparar um campo de maior atuação da ação estatal para os governos seguintes do período militar. Permitiu a implementação de um amplo programa de reformas Institucionais e Fiscal. Do ponto de vista das reformas de base, o governo lançou em 1964, o chamado Estatuto da terra⁷, que não alcançou os objetivos propostos, devido, principalmente a baixa capacidade de investimento nos setores ligados a agricultura de subsistência, e das atividades agrícolas das regiões periféricas. Na realidade, quando analisamos a implementação do Estatuto da Terra, em regiões como a Norte, percebemos que em muitos casos, houve efeito contrário, o que provocou em diversas localidades processo de concentração de terras, motivado pelo aumento do preço da terra, pela chegada maciça do capital agrário especulativo.

No plano institucional, o governo obteve outro grande avanço, que foi a criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Tinha a responsabilidade de subsidiar a ação do governo no que tange a política de planejamento. Nas palavras de Almeida (2006, p. 208):

De fato, a partir desse período e até o final da era militar se assiste a consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte da responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. Peça-chave no processo de reforma administrativa e de modernização do Estado brasileiro foi o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que efetuou uma reforma gerencial nos modos de gestão do setor público.

A criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral foi outro grande avanço do período, no que diz respeito, ação coordenada no campo de planejamento do Estado. Pois esse órgão passa a desempenhar o papel central no sistema de planejamento, sistema de contabilidade e auditoria, substituindo o então Ministério da Fazenda, nessas funções. De alguma forma é a tentativa de aproximação entre o campo do planejamento com o de orçamento, seria na

⁷ Os objetivos do Estatuto da Terra era estabelecer a desapropriação e o acesso à propriedade rural improdutiva, a colonização de terras livres, ampliar a assistência técnica às atividades agrícolas pela formação de cooperativas, garantia de preço mínimo e disseminação de novas técnicas de produção.

realidade a tentativa de viabilizar os programas do plano. Verificando assim, a capacidade de investimento do Estado, sem comprometer o equilíbrio da economia. Esta questão será mais tarde abordada com mais detalhes, onde iremos analisá-la melhor, para não deixar dúvidas sobre os efeitos positivos e negativos da mesma.

5.2.5 O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – Governo Castelo Branco

O governo Castelo Branco, inaugura – mesmo que do ponto de vista que essa estratégia tenha ficado somente no papel – um novo modelo de planejamento, de longo prazo. O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social seria desempenhado ao longo dos anos de 1967 – 1976. Ficou a cargo do recém criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a elaboração de um plano decenal, dividido em duas partes. A primeira era um documento de análise mais global, era um modelo macroeconômico de desenvolvimento do Brasil num período de dez anos; e a segunda parte, um conjunto de diagnósticos setoriais, servindo de base para as ações propriamente programáticas, para um período de cinco anos (IANNI, 1977).

Para Almeida (2006, p. 209-10):

[...] o Plano Decenal compreendia um plano de perspectiva, no qual se estabeleciam metas e se formulava uma estratégia decenal de desenvolvimento, preparando-se também um programa quinquenal de investimentos, no qual se incluíam orçamentos de formação de capital em três níveis: orçamento regulares, cobrindo a administração central do governo federal, agências autônomas e sociedades de economia mista, com previsões de todos os investimentos dessas entidades; orçamento específicos para os governos estaduais e municipais dentro dos setores especialmente examinados no plano, os quais representavam entre 80% e 90% da formação de capital dos estados e municípios; projeções estimadas dos investimentos de empresas privadas no setores especificamente mencionados no plano (habitação, aço, metais ferrosos, indústria mecânica e elétrica, produtos químicos de base, infra-estrutura, construção, comunicação, energia elétrica e mineração).

O Plano Decenal na realidade era muito mais um estudo prospectivo do consumo e orientador dos investimentos federais para outros programas que viessem a ser elaborado pelas administrações de órgãos e/ou ministérios no período.

Um grande avanço no Plano Decenal, inspirado em parte no modelo europeu de planejamento, pois possibilitou a criação de orçamentos básicos setoriais sob o controle do governo central e a indicação das providências institucionais a serem adotados por meio de orçamento-programa. Isso permitia uma maior vinculação entre Plano – Orçamento – Programas. Criando uma espécie de articulação direta entre os recursos públicos com os programas a serem executados. É um grande avanço para o período; esse modelo ainda hoje orienta o planejamento no Brasil, mas apresenta algumas modificações de efeito legal.

5.2.6 O I e II Plano Nacional de Desenvolvimento – Governo Emílio Médici e Geisel

O debate político e econômico comportou certo grau de ceticismo quanto às eventuais virtudes do planejamento governamental de longo prazo. Delfin Neto, Ministro da Fazenda, considerou que algumas tentativas de planejamento estatal do Plano Decenal eram uma espécie de futurologia, considerando que a ação do governo no campo econômico tinha que se meramente instrumental (IANNI, 1977).

Nesta conjuntura de contradição dentro do governo Médici, Ministro do Planejamento Reis Velloso, divulgou em outubro de 1970, o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período de 1970-1973, “esclarecendo que não se tratava de um novo plano global e que o trabalho de diretrizes governamentais [...] deveria complementar-se com dois outros documentos” (ALMEIDA, 2006, p. 212). Esses documentos seriam um orçamento plurianual (1971-1973) e o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972 – 1974).

O objetivo básico do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século XX, estando definindo nelas quatro metas prioritárias, são elas (IANNI, 1977, p. 68-69): “Educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de competição da indústria nacional”.

O I PND esteve mais voltado para grandes projetos de integração nacional (com destaque para o setor de transporte, a construção de diversas rodovias de integração no território nacional, a partir do Programa de Integração Nacional – PIN).

Segundo Almeida (2006, p. 213):

O primeiro plano, segundo Roberto Campos, oficializou ambiciosamente o conceito de “modelo brasileiro”, definindo-o como o modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no espaço de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida. Esse modelo nacional deveria, e por outro lado, criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica, e por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política [...]. Esse período correspondeu, portanto, ao ponto alto do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito à elaboração de planos e a regulação geral da economia, foi muito mais extenso e intrusivo do que em qualquer outra época da história econômica passada e contemporânea.

Já o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974 – 1979), estendia-se para além do Plano Decenal. Ele traçou um perfil de um Brasil como grande potência emergente.

Para Castro; Souza (1985, p. 122):

[...] foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas, partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial eram passageiros e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros reduzidas e longo prazo de amortização), o II PND propunha uma “fuga para frente”, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica convencional, o II PND propunha transformação estrutural.

Tabela 2 - Os maiores investimentos em projetos no Brasil (valores em milhões de US\$ de 1981)

		Capital (%)			Investimentos (previsão)			Destino da produção (%)	
Programa/ Projeto	Local	Estatal	Privado nacional	Privado Externo	Valor	Início	Término	Mercado Interno	Mercado Externo
Energético									
Programa nuclear	BR	100	0	0	25.000	1976	1995	100	0
Pró-álcool	BR	0	100	0	8.000	1977	1985	100	0
Pró-carvão	RS; SC	70	30	0	3.300	1981	1985	100	0
Itaipú	PR	100	0	0	10.500	1972	1983	50	50
Tucuruí	PA	100	0	0	3.700	1976	1983	100	0
Térmicas a carvão	SC; RS	100	0	0	3.400	1982	1998	100	0
Outras hidrelétricas	BR	100	0	0	30.000	1980	1990	100	0
Bacia de Campos	RJ	100	0	0	3.400	1979	1985	100	0
Gasoduto Bolívia-Brasil	BR	100	0	0	900	1982	1986	100	0
Xisto	PR	100	0	0	1.300	1982	1987	100	0
Siderúrgicos									
Cia. Siderúrgica Tubarão	ES	51	0	49	4.800	1976	1983	30	70
Açominas	MG	100	0	0	4.500	1976	1984	30	70
Estágio III (CSN/COS/US)	RJ; SP; MG	95	0	5	7.000	1976	1983	90	10
Outras siderúrgicas	SP; MG	49	51	0	2.000	1977	1983	90	10
Minero metalúrgico									
Projeto Ferro Carajás	PA	100	0	0	3.800	1980	1987	0	100
Albras/Alunorte	PA	50	0	50	2.600	1978	1987	0	100
Alcoa	MA	0	0	100	2.980	1980	1984	20	80
Outros Projetos do PGC	PA; MA	1	25	74	22.500	1982	1987	15	85
Outros programas industriais									
Cimento	BR	0	70	30	1.600	1981	1986	90	10
Petroquímica Sul	RS	30	42	28	7.600	1973	1983	80	20
Infra-estrutura básica									
Ferrovia do Aço	MG; RJ	100	0	0	4.000	1974	1984	20	80
Ferrovia da Soja	PR	100	0	0	2.000	1982	1987	20	80
Infra-estrutura do PGC	PA; MG	100	0	0	22.500	1980	1987	25	75
Malha básica rodoviária	BR	100	0	0	2.425	1981	1986	60	40
Metrô	RJ; SP	100	0	0	5.500	1973	1983	100	0
Transporte reg. Metropolitano	BR	100	0	0	1.500	1981	1986	100	0
Telecomunicações	BR	100	0	0	4.000	1981	1988	85	15
Programa Portuário nacional	BR	100	0	0	2.000	1981	1986	20	80
Programa Construção naval	RJ	0	33	67	5.000	1981	1986	80	20
Infra-estrutura social									
Promorar	BR	0	100	0	2.000	1981	1986	100	0
Planas	BR	100	0	0	12.000	1981	1990	100	0
Agropecuários/ Florestais									
Cerrado	GO; MG	30	20	50	2.500	1979	1985	25	75
Provárzeas	BR	80	20	0	2.500	1981	1985	80	20
Polonoroeste	C. Oeste	100	0	0	1.400	1981	1985	70	30
Agroflorestal do PGC	PA; MA	0	30	70	11.093	1982	1987	35	65

Fonte: IBASE apud PIQUET (1993, p. 9).

O tabela 2 contém os projetos de investimentos acima de US\$ 1 bilhão que seriam patrocinados ou financiados pelo Governo Federal ao longo das décadas de 1970 e 1980. Muitos dos valores contidos no quadro não foram efetivamente realizados. Alguns dos investimentos ultrapassaram ou ficaram aquém do previsto, outros foram interrompidos ou abandonados, demonstrando, com isso, a magnitude das propostas do período analisado.

Apesar de uma conjuntura internacional para entrada de capital internacional em forma de empréstimos esta favorável, eles iriam contribuir maciçamente para a elevação da dívida externa brasileira e que foi um dos fatores decisivo para o agravamento do quadro recessivo da década seguinte.

O II PND estabelece uma alteração no rumo do processo de industrialização do País, que até então centrando no setor de bens de consumo duráveis. Contemplava com pesados investimentos dos seguintes setores: a) insumos básicos: metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celuloso; b) infra-estrutura e energia: ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e o processo inicial de construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, substituição de derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proálcool), expansão da malha ferroviária; c) bens de capitais: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços. Conforme pode ser visualizado no quadro acima.

Uma questão importante é que o II PND, ampliar os investimentos em regiões periféricas, principalmente na região Norte, com maior destaque para o Estado do Pará. Demonstrando assim, um caráter de planejamento de dimensão regional, com uma distribuição espacial dos principais projetos.

Para Brandão (2007, p. 137):

[...] as exigências geopolíticas e geoeconômicas de dar coerência à reprodução material e política das elites regionalizadas; o jogo dos efeitos de estímulos da integração produtiva do mercado nacional; as políticas regionais explícitas e implícitas; a ação sistêmica e orgânica do setor público; a natureza da urbanização brasileira; as "externalidades" negativas da alta concentração de atividades e pessoas na RMSP (Região Metropolitana de São Paulo); as avarias provocadas de forma mais profunda nas estruturas produtivas mais completas e complexas do país; o

deslocamento da fronteira agrícola e mineral, as inversões do II PND, a expansão dos agronegócios, dos complexos agromercantis, agropecuários e agroindustriais, as diferentes formas de inserção das matrizes produtivas regionais nos específicos mercados internacionais, de acordo com suas “especializações” setoriais produtivas, etc., determinaram que desconcentração industrial ocorresse nesse período.

Neste contexto a periferia amplia os laços de complexidade com a economia central, ampliando também algumas frentes no mercado internacional de commodities e de produtos semimanufaturados, *crescendo para dentro e para fora*. Ampliando dessa forma a capacidade produtiva regional.

Segundo Brandão (2007, p. 144):

Penso que muito mais do que discutir localização de plantas industriais, atividades terciárias e inversões agropecuárias, importa estar atento à natureza da sofisticação da divisão social do trabalho, em seu corte inter-regional, buscando decifrar suas manifestações regionalizadas, sobretudo nas economias urbanas complexas, centrais ou periféricas, e as diferentes frações sociais e coalizões políticas regionais que se beneficiaram das transformações processadas em seu território e da diferenciada sensibilidade local à crise e às políticas econômicas.

A análise da citação acima, nos faz pensar que estas práticas continuam presentes ainda hoje quando analisamos a disputa entre as elites locais e regionais para a atração de empreendimento público e privado para seu limite territorial, sem necessariamente compreender o rebatimento social que o empreendimento irá trazer no fundo uma disputa por ampliação de poder.

Esta estrutura de atuação do Estado na economia e no planejamento regional sofre um forte impacto a partir do final da década de 1970. O segundo choque do petróleo, em 1979, desencadeia um processo de regressão do desempenho econômico do País, observado até então, que arrastou consigo a própria estrutura de planejamento econômico estatal vigente no período, antes mesmo que a crise da dívida externa mergulhasse o Brasil numa longa fase de recessão econômica e em acentuado crescimento inflacionário na década de 1980 (ALMEIDA, 2006).

Em âmbito mundial, a crise energética, a crise do modelo de mundo bipolar e fortalecimento das economias européias unificadas. Além dos fatores internos,

como o processo de aceleração inflacionária, a recessão econômica, enfraquecimentos do regime militar, associado ao fortalecimento dos movimentos sociais e políticos, que lutavam pela abertura política no país – o processo de redemocratização –, culminou com um novo momento para o Brasil e, conseqüentemente para o planejamento governamental na década de 1980.

5.3 O PLANEJAMENTO ESTATAL E A REFORMA DO ESTADO NA DÉCADA DE 1980

A década de 1980 foi determinante e pouco propícia para o planejamento estatal, uma experiência pouco valorizada, pois as questões da economia brasileira, como à hiperinflação e o endividamento externo, marcaram o foco central da ação do governo federal, em detrimento aos temas tradicionais como desequilíbrio regional e distribuição de renda. Neste momento há uma perda da capacidade de planejamento a médio e longo prazo por parte do Estado.

Para Cargnin (2007, p. 10):

No Brasil, a estratégia desenvolvimentista foi arrastada até a década de 80, gerando efeitos muito prejudiciais a nossa economia, que se manifestavam na crise vivida nesta década. Chegou-se ao limite de um Estado burocrático, que estimulou o capital privado ao endividamento externo e, posteriormente, transformou essa dívida em responsabilidade do Estado, que se encontrava sem capacidade de poupança e credibilidade.

Fiori (1992, p. 83) ao analisar a conjuntura político-econômica brasileira do início da década de 1990, aprofunda a discussão. “A crise atual é de natureza estrutural e esgota, em nosso entender, o potencial schumpeteriano de nosso Estado desenvolvimentista [...]. Não por acaso, esse esgotamento se dá de forma simultânea com a exaustão do autoritarismo militar”.

É notório que os efeitos negativos da política desenvolvimentista do Estado Tecnoburocrata de meados do século XX, deixaram marcas profundas no País. Os problemas de ordem político-econômicos da década de 1980 demonstram a necessidade em romper com as estratégias de desenvolvimento regional de

outrora, os planejadores objetivavam um repensar na proposta de intervenção do Estado na dinâmica econômica e social a partir da sua ação planejadora.

O planejamento governamental, tal como conhecido nas décadas anteriores, encontrava-se desarticulado, na década de 1980 até os primeiros anos de 1990, isso é tão verdadeiro, que tanto o III Plano Nacional de Desenvolvimento quanto o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República não saíram do papel. “Nesse ínterim, o Brasil conheceu, apenas e tão somente, planos de estabilização, seis no total, com uma duração média de 18 meses cada um e uma nítida aceleração inflacionária após cada um deles” (ALMEIDA, 2006, p. 218).

Do ponto de vista do planejamento governamental, a Constituição Federal de 1988, traz uma inovação, é a primeira a demonstrar uma preocupação do ponto de vista do planejamento, quando se refere à instituição do Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo, conforme demonstrado no artigo 165 que estabelece “... de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas do capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Segundo Cargnin (2007, p. 11):

A partir da nova Constituição, o PPA passou a ser pensado de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), articulando instrumentos de curto e médio prazo, submetidos à apreciação do poder legislativo. Mesmo assim, a crescente inflação, a instabilidade política e o aprendizado da democratização, não constituíram condições favoráveis para o planejamento, e o primeiro PPA (1991-1995) tornou-se apenas uma ‘peça de ficção’, destinada a cumprir uma exigência constitucional.

O Estado desempenhou papel decisivo durante o longo processo de construção da nação. Nas décadas de 1980 e 1990, o que estava acontecendo era uma crise em múltipla dimensão: uma crise econômica (sem crescimento), social (esgarçamento e sem direção de propósitos coletivos) e política (sem soberania). Consolida-se a total desarticulação do Estado, impotente para organização, coordenar e regular ações construtivas e romper a inércia, aprisionando na armadilha financeira (BRANDÃO, 2007).

É neste cenário de múltipla crise, que fortalece os debates, principalmente acadêmicos, em torno de uma trajetória ascendente para as novas estratégias de planejamento para as décadas seguintes. Mas antes de entrar nesta discussão é necessário compreender, com a sociedade, nos seus mais variados estratos, se articular em novo momento político – “redemocratização” – “onde não existem verdadeiramente propósitos coletivos, mas sim, interesses fragmentados” (BRANDÃO, 2007) e compreender também como o Estado estaria direcionando suas políticas governamentais.

Para Tavares (1995, p. V):

A crise estrutura do Estado brasileiro é de tal natureza que põe em risco o tradicional pacto das elites de buscar um compromisso, mascarado de falso consenso, através de um processo de endividamento externo e interno que lhes permitia acomodar os interesses e proceder sistematicamente a uma verdadeira fuga para frente.

Os processos acelerados de modernização das últimas três décadas determinaram a ruptura dos laços de solidariedade presentes na sociedade brasileira, alargando os espaços do privatismo e da clientela institucionalizada (BRANDÃO, 2007).

Ao longo da crise, o Estado vai sendo debilitado em seu papel de arbitragem de perdas e, incapacitado pela sua histórica função de encampação de prejuízos e riscos, multiplica e potencializa as sinalizações contraditórias (BRANDÃO, 2007). O espaço público e o privado vão perdendo ainda mais distinção.

As elites nacionais desenvolvem capacidades pretensamente infinitas de reinventar permanentemente novos espaços de acumulação e de reivindicar o dinheiro, buscando renovadas fronteiras de valorização e impedindo a luta de classe aberta, o que cristaliza uma marcha interrompida, tanto do ponto de desenvolvimento das forças produtivas modernas quanto do ponto de vista dos direitos sociais (TAVARES, 1999).

Também é fundamental entender como acontece à reprodução social das camadas mais “baixas” da sociedade. Para Tavares (1999) é necessário avançar nos estudos sobre essa questão, no entanto, a autora levanta uma hipótese: o

entendimento dessa reprodução social, passa pelo entendimento de duas questões. a) a da mobilidade estrutural (espacial e social) e b) da marginalidade, a natureza de eternos desgarrados da terra-produção. Então, essas camadas mais baixas não seriam classes subalternas, mas homogêneas e sedimentadas.

Por que a necessidade de se voltar para essas questões? É importante compreender que o debate e o próprio planejamento a partir das propostas dos Planos Plurianuais partem de discussão descentralizada, enfatizando as discussões em torno do território, no entanto, faz-se necessário entender como cada grupo de agentes territoriais determina e especifica suas demandas. Lembrando Raffestin (1996) o poder não é subjetivo, é carregado de interesses que procuram a partir de determinadas ações se materializarem no espaço.

Torna-se claro esta questão, por exemplo, quando entendemos, que os Planos Salte, de Metas e até mesmo os PNDs não eram leis, não passavam pela aprovação e nem apreciação do Legislativo, eram executados em sua maior parte com o orçamento monetário, por livre iniciativa do Executivo. Nestas condições de Executivo forte, o planejamento tendia-se a ser a principal ferramenta de implementação da oferta de mudanças políticas que um novo presidente propunha. Não tendo nenhuma obrigatoriedade de dar seguimento nas políticas públicas do governo anterior, este problema na esfera federal, também era reproduzido nas esferas estaduais e municipais. Sendo assim, cada governante estabelecia seus objetivos e metas de governo. Apesar de haver uma conexão entre os dois primeiros PNDs, do ponto de vista dos objetivos e metas de desenvolvimento, não havia uma obrigatoriedade do seguimento das políticas anteriores, pois não eram leis. Isto demonstra claramente uma forte relação de poder exercida pelo Executivo na esfera de dominação.

5.4 O NOVO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A Constituição Federal determina que o Plano Plurianual, de forma regionalizada, estabeleça as diretrizes, objetivos e metas das ações do Estado. Constituindo-se como o principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento no País.

Segundo Core (2006, p. 219):

Os processos de planejamento e orçamento assumiram, a partir do exercício de 2000, uma feição especial. A nova concepção de Estado, aliada à abordagem crítica da experiência acumulada na área, deram ensejo a que se introduzisse uma maneira diferente de pensar o planejamento e o orçamento.

A atual constituição optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente fora da lei dos meios, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade (CORE, 2006). Neste sentido, a Constituição, introduziu o que se pode chamar de um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos, que são: o Plano Plurianual, A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ponto central no novo sistema de planejamento no país é a articulação direta com o orçamento, baseado em instrumentos institucionalizados. O sistema é orientado por orçamentos, a partir da LDO e a LOA. O que se busca é uma estrutura de planejamento diretamente ligada ao orçamento, onde se possam buscar equacionar os objetivos e metas de curto, médio e longo do plano dentro do entendimento das prioridades nacionais e regionais com uma periodicidade para a execução dos programas.

Segundo (PARES; VALLE, 2006, p. 231):

O plano, nesse contexto, emerge como instrumento de duplo propósito. De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Essa é a razão de ser do planejamento de médio e longo prazo e que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação de governo. De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes. As decisões alocativas passam a contar com um instrumento novo e habilitado a uma arbitragem também fiscal intertemporal entre ganhos no presente e os custos futuros, ou vice-versa.

A Lei de Diretrizes Orçamentária foi criada para possibilitar assegurar-se como um instrumento estratégico. O artigo 165, parágrafo 2º, da Constituição prevê: “estabelecer, em conformidade com o PPA, as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as de capital, para o exercício financeiro subsequente.”

A Constituição também se preocupou com o controle e a avaliação, ao estabelecer, em seu artigo 174, que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma igualmente integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União (CORE, 2006). Vamos ver ao longo do capítulo, que apesar do avanço na capacidade de estabelecer uma visão integrada entre o planejamento e orçamento, esta questão ainda sucinta de uma série de problemas que devem ser resolvidas o mais rápido possível.

A discussão em torno da articulação do planejamento com o orçamento merece ser mais bem trabalhada a exemplo da regulamentação da adequada da LDO, pois apesar de decorridos vários anos após a Promulgação da Constituição ainda não foi estabelecida a nova lei complementar de finanças, que deverá substituir a Lei nº 4.329/64. Esta questão levanta uma série de interpretações sobre o que prescreve a Constituição acerca do funcionamento do sistema de planejamento e orçamento. Este se torna um grande problema, pois a pauta de discussão em torno desta lei complementar está emperrada há anos, o que causa ainda hoje intensos conflitos político em torno dos gastos públicos e as prioridades da ação governamental e consequente relação entre o planejamento e o orçamento.

Outra discussão em torno da integração planejamento-orçamento é a questão da orientação do mesmo. Segundo o Decreto Lei nº 200/67, a administração pública federal estabeleceu o orçamento-programa anual como um instrumento de planejamento, a ideia de discriminar a despesa pública por objetivos, ou seja, de acordo com os seus fins e avaliada hoje sua viabilidade e a possibilidade da substituição por um orçamento por desempenho (DIAMOND, 2006). Esta questão sofreu algumas transformações a partir do PPA 2000-2003,

quando o Estado passa a usar orçamento por desempenho, no entanto, ela ainda vem apresentando alguns problemas, que mais tarde serão abordados.

Para além, esta nova proposta, funcionaria de forma mais coesa com a finalidade de estabelecer um ciclo orçamentário eficiente, onde se estabelece uma série de passos, “que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados e executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas”. Assim o orçamento em sua condição de instrumento político, se desenvolveria como um “instrumento de controle democrático sobre o executivo” (SANCHES, 2006, p. 187).

5.4.1 O ciclo orçamentário

Um ponto importante para entender a eficácia do planejamento no Brasil, passa pelo entendimento da compreensão do ciclo orçamentário. Segundo Sanches (2006) o ciclo orçamentário, de modo geral, passa por quatro fases distintas: a) elaboração e apresentação; b) autorização do legislativo; c) programação e execução; d) avaliação e controle.

A primeira fase envolve além das tarefas relacionadas às estimativas da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

A segunda fase compreender a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, onde são feitas as devidas críticas ao orçamento.

Na terceira fase, o orçamento é programado (estabelecimento do cronograma de desembolso), executado, acompanhado e parcialmente avaliado. E finalmente na quarta fase, são estabelecidos a avaliação e controle, onde são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo e as contas julgadas pelo Parlamento.

Quando analisamos a questão do ciclo orçamentário no Brasil, algumas questões nos remetem a preocupações, pois, apesar das intensas mudanças a partir da Constituição Federal de 1988, existem problemas que devem ser

superados. Primeiro, é precária a separação entre orçamento fiscal e orçamento de seguridade social, “em parte pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes, em parte por problemas ainda não resolvidos no plano técnico e, sobretudo, em razão das conveniências do caixa do tesouro” (SANCHES, 2006, 190). Segundo, avançou-se pouco na articulação de procedimentos orientados para alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais.

Esta segunda questão tem ligação direta com os interesses políticos do Poder Legislativo, onde se estabelece uma briga intensa entre os grupos regionais para absorver uma quantidade maior de verba para as regiões que os mesmos representam. O ponto crucial é que os grupos políticos que apresentam uma maior bancada conduzem as discussões em torno do orçamento, já que ainda não foi aprovada a nova lei complementar de finanças. Este ponto encaminha para um terceiro problema, o fato de ainda não ter sido aprovado a lei complementar que deverá substituir a Lei nº 4.320/64 favorece a incerteza, pois ela deixa diversas lacunas em relação à ordem constitucional vigente, o que provoca várias interpretações, tanto na esfera federal, quanto nas esferas estaduais e municipais.

O equacionamento dessas questões também se torna elemento de suma importância para compreensão dos problemas que passam pela esfera do planejamento no País, pois a estrutura do ciclo orçamentário ainda não se encontra em plena concatenação com a estrutura ordenadora do planejamento, que é a Constituição Federal vigente, favorecendo a diversas interpretações no processo de execução e apreciação orçamentária.

A discussão da lei complementar orçamentária que tramita no congresso, ainda é tema de discordância, principalmente entre os técnicos de cada poder envolvido no ciclo orçamentário, pois as mudanças introduzidas na Constituição, no campo da orçamentação pública, estabelecem grandes alterações no ciclo orçamentário, que passa a desdobrar o ciclo orçamentário em oito fases, aumentando, assim, o grau de complexidade da questão. Segundo Sanches (2006) as fases são as seguintes:

- a) **Formulação do planejamento plurianual pelo Executivo.** Esta fase é composta das seguintes etapas: diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenários de um futuro desejado, a articulação de estratégias para a sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e formulação de programas de intervenção sobre a realidade e o acompanhamento da execução e avaliação dos resultados;
- b) **Apreciação e adequação do plano pelo Legislativo.** Esta fase é dividida em quatro etapas: recepção e divulgação do projeto; proposição de emendas; apreciação do projeto emendas pela comissão mista e decisão pelo congresso nacional;
- c) **Proposição de metas e prioridades pela administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo.** Esta fase é materializada pela elaboração da LDO, pelo Poder Executivo, a qual nos termos do que estabelece o artigo 165, § 2, da Constituição Federal:

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública e incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

- d) **Apreciação e adequação da LDO pelo Legislativo.** Esta fase é caracterizada pelo detalhamento das políticas públicas fixadas no planejamento plurianual para fins de implementação no curto prazo. Além de utilizar deste instrumento para definir a forma e o conteúdo dos orçamentos e para fixar normas básicas de execução.
- e) **Elaboração da proposta de orçamento pelo Executivo.** Esta fase é composta pelas seguintes etapas: reavaliação do instrumental metodológico pelos órgãos técnicos do poder executivo e preparação de estimativas de receitas e dos gastos públicos; elaboração dos manuais e instrumentos de coletas de dados e de formalização de propostas de programação da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão; elaboração das propostas pelas unidades orçamentárias de cada ministério ou órgão

equivalente e sua remessa às unidades setoriais de planejamento e orçamento; formulação das propostas setoriais, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo PPA e LDO e de acordo com as diretrizes e orientações das unidades de coordenação do governo e da gerência superior do órgão; compatibilização (cortes e correções) e integrações (ajustes e consolidações) das propostas setoriais na proposta da LOA, pelo departamento de orçamento da União, e elaboração dos documentos com informações complementares; revisão final pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e as adequações propostas pelo Presidente; preparação dos documentos consubstanciadores da proposta de LOA e seus anexos, e seu encaminhamento ao Congresso Nacional;

f) **Apreciação, adequação e autorização legislativa.** Esta fase é composta das seguintes etapas: organização das atividades; recepção e divulgação do projeto; estabelecimento de normas e proposição de emenda; apreciação pelos relatórios parciais e setoriais; compatibilização e consolidação dos relatórios setoriais e decisão pelo Congresso.

g) **Execução dos orçamentos aprovados.**

h) **Avaliação da execução e julgamentos das contas.** As etapas desta fase são as seguintes: comunicação ao plenário do Congresso Nacional do recebimento das prestações de contas anuais e do seu encaminhamento ao TCU; designação do ministro-relator pelo presidente do TCU; reavaliação do instrumental metodológico, apreciação dos documentos e informações complementares e elaboração da proposta do parecer prévio pelo ministro-relator; apreciação e deliberação do plenário do TCU sobre a proposta do relator; publicação do parecer prévio em avulsos e sua remessa à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização; avaliação das contas, parecer prévios e outros subsídios a elaboração do relatório e voto do relator e deliberação do plenário da comissão sobre o parecer do relator e remessa de sua decisão ao Congresso Nacional como elemento instrutivo para o julgamento das contas.

Não é nossa função aqui analisar todas as fases do ciclo orçamentário em discussão, mas algumas questões merecem destaque, pois no nosso entender

pelo aumento do grau de complexidade e pela intensa disputa entre os Poderes Executivos e Legislativos, isto acaba travando a pauta de tramitação do ciclo orçamentário.

Um primeiro ponto diz respeito à primeira fase do ciclo orçamentário, pelo grau de complexidade da formulação do planejamento plurianual, requer que se tenha uma estrutura tecno-burocrata experiente, preparada e motivada para dar apoio aos pólos centrais de decisão do governo. Os planos plurianuais vêm contando com forte apoio de diversos técnicos e professores das mais variadas universidades brasileiras para buscar equacionar este problema, além dos técnicos dos órgãos de planejamento e de apoio do governo federal. No entanto, quando analisamos os diagnósticos, conseqüentemente as estratégias e as metas elaboradas pelos técnicos e professores universitários, em alguns casos existem uma imensa lacuna entre o que foi planejado e o que foi aprovado pelo Poder Legislativo e mais tarde executado pelo Poder Executivo, ocasionado em alguns casos em certo desconforto entre os planejadores, como foi o caso dos estudos técnicos para subsidiar o Plano Plurianual de 2008-2011, que será abordado mais tarde.

Um segundo ponto de discussão, conforme identificamos anteriormente é a fragilidade das discussões em torno da questão da redução das desigualdades inter-regionais. Conforme salientado por Castro (2007). O Congresso Nacional é munido de intensos debates acerca dos interesses das bancadas regionais, conforme a capacidade do grau de articulação política e/ou do número de representantes estaduais/regionais, ao que se refere à Câmara dos Deputados. Esta disputa “política” provoca uma briga por uma maior quantidade de “programas”, do PPA, que possam abranger suas áreas de atuação política, os interesses partidários ou mesmo a orientação do Poder Executivo, conforme a base de aliados do governo. Esta questão sucinta uma prática que é muito corriqueira no Brasil, que é o clientelismo político, onde os conchavos políticos estabelecem uma nova configuração da peça de planejamento proposta pelo Poder Executivo, o que na maioria das vezes provoca um prejuízo nas estratégias e metas propostas pelo PPA.

Um terceiro ponto de crítica está diretamente ligado ao ponto anterior, que é a excessiva ampliação do número de propostas ao projeto de lei orçamentária

anual. Ocasionalmente uma evidente impossibilidade de submeter cada emenda a um processo decisório suficientemente articulado, o que dificulta o fechamento do orçamento no âmbito do Congresso Nacional dentro do prazo constitucional, isto é, até o final da sessão legislativa.

Segundo Schick (1966, p. 23):

Na operação dos sistemas orçamentários, raramente o planejamento, a gerência e o controle recebem igual atenção. Na prática, planejamento, gerência e controle tenderam até a ser processos competitivos no orçamento, sem haver uma clara divisão de funções entre os diversos participantes [...].

Um quarto ponto refere-se à flexibilidade que o Poder Executivo dispõe atualmente para não executar parte dos orçamentos aprovados, dando ao mesmo uma espécie de controle orçamentário, o que favorece ao Poder Executivo do uso deste subterfúgio para executar programas sem a prévia autorização do Poder Legislativo, fato este, que ainda é pauta de conflitos entre os poderes no Brasil.

Um quinto ponto de crítica diz respeito à realização de uma ampla revisão das normas que regem a execução orçamentária no âmbito do setor público, especialmente aquelas relativas à contratação de obras, ao repasse de recursos para entidades privadas “sem fins lucrativos”, à contratação de operações de créditos e a celebração de convênios. Como a lei não é clara a respeito destas situações, acaba provocando perdas no erário, devido principalmente as questões relacionadas ao “tráfico de influência”, e conseqüentemente a execução de programas, com um valor superior ao real, o que pode provocar a paralisação de programas, caso seja detectado pelo TCU superfaturamento ou algum tipo de fraude ao tesouro da União, o que limita a área de abrangência dos programas, devido às elevadas cifras aplicadas ou mesmo a elaboração de programas em áreas ou regiões que distintas das propostas pelo PPA.

5.4.2 O Plano Plurianual e novo orçamento

O sistema orçamentário moderno, fundamentalmente é composto por três funções, conforme salientado anteriormente: planejamento, gerência e controle.

A função controle sempre predominou na prática orçamentária brasileira, em que pesem as reformas e modernizações ocorridas ao longo das últimas décadas, mas sempre se restringiram a rótulos, sem modificar a essência do processo decisório, que continuou a ser alimentado de informações típicas para decisões relacionadas aos meios e não aos fins das despesas (CORE, 2006), o que de alguma forma estabelece certa fragilidade da relação entre o planejamento e orçamento, mesmo com os avanços atuais nesta área de atuação da ação do Estado.

A função planejamento foi a que mais perdeu substância na década de 1980 e nos primeiros anos da década de 1990, pois a falta de integração entre o planejamento e orçamento, foi deixada de lado, motivada principalmente pelos problemas de ordem interna deste período. Segundo Core (2006) o orçamento-programa, base fundamental da estrutura da atuação da ação governamental das políticas públicas de desenvolvimento regional, distanciou-se dos seus fundamentos, experimentando o que se chamou de “movimento da tradicionalização”.

Com intuito de superar os problemas decorrentes do esvaziamento do planejamento nas duas últimas décadas do século passado a ação do Estado passa a ser no sentido de recuperar a ação planejadora do governo com o intuito, assim, de promover um processo de desenvolvimento econômico equilibrado.

Segundo Core (2006):

Um aspecto do planejamento moderno é trabalhar com uma *realidade problematizada*. Isso significa que o problema passa a ser a categoria central para a estruturação do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico. Como é uma categoria de fácil intuição, pois em relação ao ator social produz mal-estar ou representa oportunidade que surge, ou mesmo ameaça que se avizinha, ainda que seu processamento comporte importantes sofisticções, coloca o ato de planejar ao alcance de qualquer comunidade. Ou seja: o senso comum e a ciência se unem na percepção do problema como categoria de análise, permitindo, assim, gradações diferenciadas de complexidades.

As exemplificações do planejamento estratégico, conforme apontados acima, nos remetem a compreensão que a integração plano/orçamento só se torna viável nos casos em que esses documentos sejam estruturados de uma forma modular. No caso brasileiro, já existe uma obrigatoriedade dessa integração. A grande questão é que nem sempre existe uma conexão direta entre os diversos subprogramas, atividades, projetos, entre outros, o que ocasiona muitas vezes pouca ou nenhuma correspondência entre os mesmos, o que de certa forma dificulta o chamado desenvolvimento regional.

Este problema provoca uma estrutura de planejamento-orçamento muito fragmentada e dificulta a possibilidade de conexão entre os diversos programas e atividades quando executado, existindo de forma, uma diferenciação entre as proposta de planejamento (plano de ação) com a execução. Pois o planejamento estratégico tem um campo limitado de atuação, abrangendo uma região e/ou área, cabe ao poder público fazer as devidas conexões entre as diversas regiões ou áreas, que compõem um estado, por exemplo, caso contrário, as demandas de uma região/área, podem não provocar os efeitos acumulativos na área total da atuação do programa, o que poderia provocar simplesmente uma sensação de satisfação das metas e objetivos em curto prazo.

Outra questão levantada por Matus (1993) diz respeito ao entendimento que um orçamento tem como uma das preocupações centrais a visualização dos bens e serviços para quais os recursos estão sendo destinados, portanto, devem tratar de identificar, com o máximo de precisão, o ciclo produtivo que está sendo objeto de um orçamento, pois, ao buscar esta identificação visualizamos uma série de despesas que não estão ligadas a um processo produtivo no nível orçamentário, não constituindo, portanto, uma relação, ainda que aproximada, de insumo/produto. Mas, são gastos que devem ser realizados e como tal, incorporados às leis orçamentárias.

Com objetivo de sanar esta questão é instituída na Portaria nº 42/99 na administração orçamentária brasileira a categoria neutra das operações especiais, objetivando agregar despesas que não contribuam para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta produto e não geram contraprestações diretas sob a forma de bens e serviços (CORE, 2006, p. 253):

Vale ressaltar que, ao contrário do que possa parecer a primeira vista, as operações especiais não se confundem com transferência, mesmo porque são informações de natureza distinta: estas exprimem categorias econômicas e aquelas são relacionadas com a finalidade da despesa. Toda transferência orçamentária (menos as transferências financeiras decorrentes de descentralização de execução) é uma operação especial, mas nem toda operação especial constitui uma transferência orçamentária [...]. A expressão-chave para se caracterizar a operação especial é o ciclo produtivo a que se refere o orçamento.

Quanto à função gerência, a preocupação centrou-se, principalmente, na busca de mecanismos que possibilitassem uma gerência com cobrança de resultados e responsabilidades definidas. Ou seja, uma gerência mais de fins do que de meios e uma responsabilidade que não se restringisse a entidades ou instituições, mas que fosse personalizada. Um ponto básico é a revitalização dos conceitos de eficiência, eficácia e a incorporação do conceito de efetividade.

Segundo Core (2006) a nova proposta de planejamento e orçamento no Brasil passa pelos seguintes pontos:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade esta visão estratégica;
- c) Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Atribuição de indicadores aos objetivos e aos produtos, metas;
- f) Programas com unidades autônomas de gestão, e;
- g) Responsabilidades personalizadas com a designação de gerentes para os programas.

É Relevante ressaltar que ao estabelecer um diagnóstico a partir destes pontos busca-se propor objetivos e metas conectadas entre si. Este diagnóstico passa primeiramente pela eleição de indicadores que vão compor o instrumental

metodológico do plano/programa, sendo que a escolha destes indicadores (variáveis) é sempre uma tarefa complexa, com um significativo determinante acadêmico, e como é fundamental para a avaliação da ação pública, constitui-se, muitas das vezes, em uma escolha politicamente delicada. “assumir compromisso de resultados em um contexto de elevada incerteza em que o governo é apenas parte da solução, é sempre uma decisão difícil” (CORE, 2006, p. 258-259).

No tocante ao sistema orçamentário, observa-se certa dificuldade de assimilação da figura das “operações especiais”, não por dificuldade conceitual, mas porque, equivocadamente, passou-se a considerar que uma instituição que tenha mais operações do que projetos e atividades seria vista em posição de inferioridade no quadro organizacional. O que explica, muitas vezes, o fato de se encontrarem ações na lei orçamentária, com características nitidamente de operações especiais.

5.5 O PLANEJAMENTO PLURIANUAL: AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

A década de 1990 marca o ressurgimento do planejamento no País, a partir da metade deste período. A maior integração do País à economia mundial, o processo de redemocratização e os avanços nas restrições financeiras permitiram ao Estado utilizar o planejamento como instrumento da promoção do desenvolvimento do País.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o atual sistema de planejamento e orçamento e determina a existência de planejamentos plurianuais das políticas públicas e a articulação com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal, reforça a ideia as mudanças normativas também contribuem para a reestruturação do planejamento no País. Segundo (PARES; VALLE, 2006, p. 229):

As mudanças normativas introduzidas em 1998 propiciaram a integração “plano-orçamento” por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade. Decorrem daí um plano e orçamento orientados para o resultado, o que

torna o novo sistema de planejamento e orçamento peça fundamental para a implantação da gestão por resultados no País, pois a gestão por resultados, embora associada ao entorno político e institucional de um país, demanda instrumentos adequados para a administração pública.

No período 1998-1999, foram empreendidos esforços para a orientação das ações do governo com base num conjunto de investimentos estratégicos para o desenvolvimento do País, ao mesmo tempo em que foram editadas normas instituindo novos procedimentos, que permitiram organizar o orçamento de forma a possibilitar sua integração com o planejamento. Além da integração “plano-orçamento”, um conjunto de inovações gerenciais promoveu a revitalização da função “planejamento”, enfraquecida desde os idos da década de 1980 (PARES; VALLE, 2006).

Estas inovações gerenciais fundamentadas na gestão por resultados respondem a este novo contexto que possui como resultado, três forças motrizes: a abrangência e o fortalecimento da democracia, a percepção da disciplina fiscal como valor social e a agenda de competitividade requerida pela globalização.

Estas transformações no campo da administração pública federal contribuíram para as transformações na estrutura de planejamento do Estado. A forma conceitual de planejamento adotada no Brasil é a de planejamento flexível e intensivo em gestão. O plano é executado por meio dos orçamentos, que por força da integração são transformados em peça estratégica para as mudanças propostas pelo governo. Para (PARES; VALLE, 2006, p. 242-3)

Esse é o primeiro movimento de mudanças para a constituição de um orçamento estratégico. O planejamento situacional, nesse contexto, tem como instrumento oportuno os orçamentos anuais, que passam a ser depositário, ano a ano, dos objetivos de mudanças de médio prazo e da coalizão de forças do presente. O monitoramento e a avaliação anual de desempenho orientam a elaboração do orçamento seguinte e a revisão do plano. O segundo movimento surge quando o PPA se torna móvel e assegura a manutenção permanente de um horizonte de médio prazo (quatro anos), mesmo com o decorrer dos anos durante a sua vigência formal. É que o plano perde capacidade de influenciar estrategicamente os orçamentos à medida que se aproxima do seu último ano; assim a cada novo orçamento, é necessário o acréscimo de mais um ano de planejamento. Essa inovação, contudo, é de caráter gerencial, visto que a

Constituição, ao não facultar essa possibilidade, e enquanto não for editada lei complementar, restringe sua prática. A iniciativa, apesar de importante, foi introduzida apenas no PPA 2004-2007 [...]. O terceiro movimento de mudança, quando o plano e os orçamentos anuais, passam a estruturar-se por programas. O programa deixa de ser classificador de gastos para expressar demanda ou problemas a ser entendido na sociedade [...].

Outro ponto importante do planejamento no Brasil diz respeito às bases de ação do Estado, conforme falando anteriormente a Constituição estabelece que a atuação do planejamento se fará de forma regionalizada e, para tanto, cabe aos planejados instituir estas regiões de planejamento, de acordo com os objetivos e as metas estabelecidas do PPA vigente. Em meados dos anos 1990 o governo federal experimentou no PPA 1996-1999, a introdução do planejamento territorial, a partir da criação das unidades de planejamento territorial buscando uma unidade coesa de um projeto de desenvolvimento regional, denominada de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

No entanto, as mudanças mais perceptíveis do planejamento aconteceram somente a partir dos primeiros anos de 2000, com as discussões em torno da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Um ponto importante nesta estrutura de planejamento estratégico é a visualização de ação planejada de longo prazo, permitindo ao Estado a visualização de prognóstico de longa duração. Voltaremos mais tarde a esta discussão quando visualizaremos estas estratégias dentro de cada PPA.

5.5.1 A Política Nacional de Ordenamento Territorial

As primeiras discussões em torno do Ordenamento Territorial surgem efetivamente no Brasil a partir da Constituição de 1988, inspirando no modelo europeu, especialmente o português. As discussões estavam diretamente ligadas a instituir um instrumento de planejamento capaz de organizar e ampliar a racionalidade espacial da ação do Estado, a partir de um planejamento de médio e longo prazo.

No artigo 21, § IX, especifica que *“o Brasil ainda não dispõe de um sistema nacional integrado que hierarquize e possibilite uma ação coordenada dos*

diferentes níveis de governo território”. Em seu lugar, há uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, adotados ora pela União, ora pelos Estados e Municípios, que muitas vezes acontecem de forma conflitante. Esta questão é um ponto que tem limitado a capacidade das políticas públicas no Brasil, apesar dos avanços nos últimos anos, ainda é presente o conflito entre as diversas esferas do poder político (União, Estado e Município), quando não dentro da própria estrutura de poder, conflitos entre os diversos ministérios e secretaria de Estado e Municípios.

Segundo Becker (1991) o processo político da reforma do Estado poderia constituir-se como o marco referencial geral a ser considerado para o início da construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial, os novos usos políticos do território e suas novas formas e conteúdos territoriais, poder-se-ia procurar identificar os novos vetores de reestruturação territorial e de (re) ordenamento do território (RÜCKERT, 2005, p. 41).

O território, espelho da ação das forças sociais em movimento, pode vir a ser também, um interessante referencial para a organização de políticas públicas mais eficientes, mais inclusivas e promotoras da igualdade, e mais preocupadas com a preservação do meio ambiente (Antonio Carlos Galvão – Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR / Ministério da Integração Nacional – MI).

A formulação e a implantação da PNOT, associado ao processo de reforma do Estado comporia tendências de longa duração. Tais tendências devem-se ao fato que os cenários político-econômico-sociais no Brasil são mais complexos e diversificados que em meados do século XX. Para tanto, no cenário de incerteza do período de globalização, faz-se necessário a atuação das ações do Estado com capacidade de criar estratégias que possam assegurar o desenvolvimento regional com intuito de reduzir as desigualdades inter-regionais, as diferenças sociais e ambientalmente sustentáveis.

A Política Nacional de Ordenamento Territorial inspirada na proposta da União Européia é definida segundo Pujadas (1998), como a expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade. É uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um

enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço segundo um conceito diretor.

O ordenamento territorial busca captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos do governo (MORAES, 2005, p. 45-46).

A meta do ordenamento territorial é a compatibilização de políticas em seus retabimentos no espaço, evitando conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (sociais, ambientais e econômicos). O ordenamento territorial é um instrumento de articulação transectorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público.

Neste caso, a ação do governo federal, no que toca o ordenamento territorial seria o estabelecimento de macroestratégias de ocupação do espaço, instalação de equipamentos e infra-estrutura, gestão dos fundos territoriais e utilização dos recursos naturais, além de medidas de defesa da soberania e das fronteiras, e de ações especiais em áreas críticas ou prioritárias (MORAES, 2005).

A PNOT, segundo Rückert (2005) tem como principais objetivos: a) o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; melhoria na qualidade de vida; gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, e; d) utilização racional do território. Assim definido os objetivos os temas que integram a PNOT são os seguintes:

- a) A redistribuição da população e das atividades econômicas em todo o território;
- b) A formulação de diretrizes para a planificação setorial;
- c) A formulação de diretrizes para o planejamento urbano;
- d) A definição de esfera de planificação territorial inferior, e;
- e) O zoneamento do território segundo problemáticas específicas.

Mafrá; Silva (2004) nos lembra uma questão importante, à primeira vista, dar-se-á entender que todos os aspectos da gestão territorial pressupõem o planejamento e, por conseguinte, a existência de plano. Embora não seja rigorosamente verdade, é um fato que a maior parte dos aspectos das intervenções sobre o território, têm revestido a forma de planos e programas de ação, entendidos como formas ou modelos dinâmicos e sistêmicos de enquadramento de ações políticas, neste caso de políticas territoriais.

Parece então, que devido a nossa (in)capacidade social, econômica e política de superação dos problemas de “subdesenvolvimento” caberia a ação do Estado em dotar a região de instrumental capaz de romper com essas mazelas. Assim, a noção de território no PNOT possibilitaria uma forma de inserção dos mais vários agentes nas discussões em torno do desenvolvimento regional. Uma questão merece ser destacada: a proposta de gestão orçamentária e de planejamento eficaz e eficiente só funcionará de forma atender o desenvolvimento regional, a partir do momento que as camadas populares tenham atingindo um maior grau de participação real – conscientemente das suas ações -, para que tenhamos um sistema verdadeiramente democrático e que exista minimamente governabilidade. Caso contrário, a ação estatal continuará a orientar as propostas – mesmo que se diga participativa e democrática – conforme os interesses mais imediatos e em algumas vezes ocultos, a partir de diversos interesses, como nos lembra Brandão (2007).

Conforme discutido na sessão anterior, observamos que a Política Nacional de Ordenamento Territorial vem servindo de base para os Planos Plurianuais, como nos lembrar (PARES; VALLE, 2006) e para tanto, merecem nossa atenção observar como esta questão vem sendo tratada nos PPA.

Segundo o documento preliminar da Política Nacional de Ordenamento Territorial (BRASIL, 2006), a noção de ordenamento territorial:

[...] é a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e populações tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

Assim, levando em consideração que não há um projeto nacional claro capaz de explicar a lógica do ordenamento territorial, a PNOT levantou as seguintes interrogações: a) quais os vetores e os atores contemporâneos de ordenamento - ou melhor, de reordenamento territorial, na medida em que o território está em contínua reestruturação? E como se relacionam esses atores com o Estado?

O Ordenamento Territorial é uma questão política associada à mudança de natureza do Estado e do território, e da relação do Estado com seu território. É também, portanto, um desafio conceitual. O desafio conceitual do Ordenamento Territorial está, associado à questão política, da nova relação Estado-território, unidade indissociável até recentemente, mas hoje rompida por novas forças no contexto da globalização (BRASIL, 2006a, p. 13).

Do ponto de vista dos agentes, podem-se considerar como principais sujeitos territoriais, o Estado, a sociedade civil e os agentes privados. O impacto das ações destes atores ou agentes, incluídas aí as relações de dominação, determina os processos territoriais, que podem complementar-se, entrar em conflito e/ou anular-se. Compreender como estes atores e as intensidades das suas ações impactam o território é fundamental para alcançar os objetivos de qualquer ação de ordenação do mesmo. Se de uma parte o modelo de mudança que resulta destes impactos modifica as forças que regulam os processos gradualmente, de forma acumulativa, de outra parte estes impactos podem fazer emergir mudanças radicais, imprevistas, transformações radicais e estruturais do território.

Trabalhando com uma concepção apresentada por Raffestin (1993); deixa explícito que: “o principal ator territorial é o Estado”. No entanto, e principalmente devido à ação de processos como a globalização, os avanços tecnológicos, a reestruturação produtiva e mudanças culturais, a presença de atores privados e da sociedade civil faz-se cada vez mais evidente, como agentes de transformação territorial. Portanto, é necessário se levar em conta os elos das relações entre estes três agentes (Estado, atores privados e sociedade civil) para decodificar os mecanismos através dos quais eles agem na criação dos arranjos territoriais diferenciais nos diferentes espaços nacionais (BRASIL, 2006a).

A concepção de território que orienta o planejamento regional no Brasil o grande agente da produção do espaço é o Estado, por meio de suas políticas

territoriais. É ele o dotador dos grandes equipamentos e das infra-estruturas, o construtor dos grandes sistemas de engenharia, o guardião do patrimônio natural e o gestor dos fundos territoriais. Por estas atuações, o Estado é também o grande indutor da ocupação do território, um mediador essencial, no mundo moderno, das relações sociedade-espço e sociedade-natureza. Tal qualidade ganha potência nos países periféricos, notadamente nos de formação colonial, como o Brasil, (MORAES, 2000).

O entendimento do conceito de Ordenamento Territorial, segundo a PNOT passa primeiramente pelo entendimento de um conjunto de conceitos que serviram de base para a formulação desta concepção de intervenção estatal no espaço. São eles: a) território⁸; b) gestão do território⁹; c) desenvolvimento regional¹⁰ e; d) planejamento territorial¹¹.

PNOT reconhece que o conceito de território tem que apresentar uma multidimensionalidade do poder em todas as escalas geográficas, o que não exclui a do território nacional e, hoje, os supranacionais. Segundo (BRASIL, 2006, p. 15):

No Brasil, o imperativo de situar o ordenamento na escala nacional decorre de vários fatores: i) o fato de que os esforços de descentralização e participação social e sustentabilidade do desenvolvimento, embutidos no processo de democratização, inseriram-se num quadro político-administrativo de grande setorização das políticas públicas e numa conjuntura econômica que agravaram o já histórico e elevado índice de exclusão social; ii) a forte diferenciação interna que dificulta e reduz a eficácia das macropolíticas que devem ser resgatadas para superar as

⁸ Considerou-se tão somente que a medida que se construíram e consolidaram os Estados-Nação, o território passou a ser identificado com o espaço do Estado-Nação, sustentáculo físico da soberania nacional. Território associa-se, portanto, à noção de soberania, poder e controle, além de conter uma dimensão simbólica, um sentido de enraizamento, uma evidência de construção compartilhada e um papel na construção das identidades sociais.

⁹ Utilizam o conceito proposto por Becker (1991) que emergiu do reconhecimento das limitações do planejamento centralizado e técnico enquanto instrumento de ordenamento do território. Ultrapassando um viés meramente administrativo e diante de progressivas articulações entre o público e o privado, “a gestão do território corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, decisões e ações”.

¹⁰ É definido como um conjunto de ações para promover processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável, que induzam ao bem estar social e à redução de desigualdades.

¹¹ Entende-se que é um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espacial desejados. Além da consistência técnica e instrumental, um aspecto essencial das três modalidades (gestão territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial) é a necessidade de concertação política.

diferenças desarticuladas; e iii) a questão federativa, na medida em que a Constituição de 1988 reduziu o poder da União, revalorizou o papel dos estados e a autonomia dos municípios. Ainda que visando a democratização, essa descentralização acarretou também demandas conflitivas e políticas desarticuladas, atribuindo papel estratégico à União em face das demandas dos estados e municípios através da articulação política.

Quando expressa o conceito de gestão do território, Becker (1991) mostra ainda que, na atualidade, estão em jogo não apenas o território e o poder centralizado, mas sua expressão na escala local. A gestão do território, portanto, atua em diferentes níveis. Segundo (BECKER, 1991, p. 179).

“Ao nível nacional a gestão se refere à definição de critérios de seleção, regulação e estímulo de atividades e espaços, segundo a filosofia e a estratégia de desenvolvimento definidas pelo conjunto da sociedade nacional. Ao nível regional e local, é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na execução de estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas”.

A gestão do território, portanto, coloca em prática propostas de desenvolvimento pactuadas em diferentes escalas.

Assim, também é importante entender que a região constitui um nível de análise do território, estabelecido não de forma arbitrária, mas, ao contrário, significativo do acontecer particular do fato social total, definido pelo lugar em que ele ocorre. A região, portanto, é a escala sócio-espacial, que possui uma especificidade funcional, definida nos processos sociais, que condicionam e são condicionadas por espaços diferenciados (CASTRO, 1992). Assim, a região torna-se peça chave das discussões em torno da concepção de território sem, no entanto, deixar de compreender, que a mesma deveria ser a escala de análise da dimensão espacial implementadas pelas políticas de planejamento regional.

A partir da compreensão e análise destes conceitos a PNOT utiliza o seguinte conceito de ordenamento territorial “a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço,

segundo uma diretriz”, baseado na Carta Européia de Ordenação do Território (1983).

Ao que pesem as várias abordagens e conceitos, dois elementos ressaltam no conjunto das propostas como válidas para o Brasil:

1º) articulação da organização física do espaço com o desenvolvimento regional, sobretudo para evitar o risco de acentuação das desigualdades.

2º) articulação/harmonização institucional, das políticas públicas e das instâncias decisórias.

Ordenamento, literalmente, é a organização dos elementos de um conjunto de acordo com uma relação de ordem, isto é, da disposição (ou arranjo) conveniente dos meios – segundo certas relações – para se obterem os fins desejados. Quanto ao ordenamento do território, três contribuições cruciais são aqui reconhecidas para definí-lo, considerando diferentes momentos históricos (BRASIL, 2006a, p. 17).

A primeira é a análise de Foucault (1978) que analisa o processo no momento de consolidação dos Estados-Nação, em fins do século XIX. Embora não utilizando esses termos, o autor revela como o ordenamento nasceu com a mudança da feição do Estado, que passou a um Estado de governo. A partir de então, a nova forma de poder – a governabilidade – se assentou num tripé: o coletivo (crescimento demográfico), a economia política e os dispositivos de segurança. Associada a essa mudança, desenvolve-se a disciplina necessária à ação como coletivo, e disciplina é uma análise espacial, de como dispor as coisas no espaço de modo a controlá-las, para alcançar os objetivos desejados, que em Foucault se incorpora às identidades dos sujeitos. Lembremos que em Foucault o “poder” é uma relação e não há lugares do “não poder”. Neste sentido, ou se exerce ou se perde o poder, que tanto pode ser repressivo, controlador, como ainda produtor de identidades.

A segunda baseada no planejamento estatal até dos anos 1970 no Brasil e posteriormente, com a democratização das esferas política e social foram implantados mecanismos descentralizadores das decisões. Neste sentido, o ordenamento territorial, definido a partir de instâncias democráticas do Estado, pode ser instrumento crucial na garantia da soberania nacional e na consolidação da identidade da nação, e em terceiro lugar, à iniciativa para o ordenamento territorial visando a União Européia.

Propõe-se, assim como conceito de ordenamento territorial (BRASIL, 2006a, p. 18-19):

Ordenamento territorial é a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e populações tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores.

Parte-se do reconhecimento de que o ordenamento territorial é um conceito polissêmico. No entanto, na acepção proposta, contém implicitamente a ideia de organizar a ocupação, uso e transformação do território com o objetivo de satisfazer as demandas econômicas, sociais e ambientais. Implica tanto na incorporação da dimensão territorial no desenho das políticas públicas setoriais, quanto na elaboração de estratégias territoriais integradas para o desenvolvimento dos diferentes âmbitos espaciais ou escalas do país (BRASIL, 2006a, p. 20)

O conceito de ordenamento territorial pressupõe, ainda, um modelo de governabilidade, que pode ser definido como as formas como se conjugam as ações do Estado com os outros dois âmbitos, o Mercado e a Sociedade Civil, para que exista uma capacidade de implementação e administração dos processos de decisão incorporados nas políticas territoriais.

O termo “Ordenação do Território” está fixado legalmente através do artigo 21, parágrafo IX da Constituição Federal de 1988, segundo o qual: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Há, portanto, uma clara vinculação legal dos planos nacionais e regionais de ordenação do território aos de desenvolvimento econômico e social.

5.5.2 Os Planos Plurianuais e as estratégias de desenvolvimento regional

5.5.2.1 I PPA (1992 – 1995)

No início dos anos 1990, com os avanços institucionais, principalmente a partir da Constituição e das discussões em torno da reforma do Estado, referentes ao tocante das mudanças orçamentárias, elaborou-se o I PPA, sob a forma de um relatório anual de acompanhamento físico e financeiro de investimentos para o período de 1992 – 1995.

Para Gargnín (2007, p. 11) “o primeiro PPA (1991-1995) tornou-se apenas uma ‘peça de ficção’, destinada a cumprir uma exigência constitucional”.

Os dirigentes e o aparato técnico não estavam habilitados a utilizar estes instrumentos de planejamento de modo a qualificar a gestão pública (FIALHO, 2003), devido a esse problema o primeiro PPA foi meramente um instrumento burocrático para cumprir a exigência constitucional.

5.5.2.2 II PPA – Brasil em Ação (1996-1999)

Na segunda metade da década de 1990, o II PPA inaugura novas práticas ao retornar a visão regional, introduzindo o corte espacial a partir do conceito de “Eixo de Desenvolvimento”. Esta categoria foi inicialmente delimitada pela área de influência de uma via de transporte de alta capacidade, com saída para o mar e estruturadora de uma determinada porção do território nacional. Era, na verdade uma evolução no conceito de “corredor de transporte” (BRASIL, 2006b, p. 1).

No entanto, os eixos de desenvolvimento acabaram por adotar uma visão excessivamente circulacionista do território, dando enorme ênfase ao setor de transporte em detrimento de uma abordagem mais transetorial (RÜCKERT, 2005). De modo geral, recuperou-se uma concepção mais integrada no planejamento da União, mesmo que o êxito do empreendimento não tenha sido o ambicionado. “Os obstáculos e dificuldade que afloraram nesse processo merecem ser identificados e discutidos com profundidade na formatação da Política Nacional de Ordenamento Territorial” (RÜCKERT, 2005, 45).

O segundo PPA (1996 – 1999), denominado “Brasil em Ação”, apesar de alguns avanços, não passou de um Orçamento Plurianual de Investimento, ampliando apenas seu escopo no que tange os projetos orçamentários.

Para Fialho (2003, p. 18):

Os dois primeiros PPAs caracterizaram-se pela predominância da lógica orçamentária, não institucionalização do PPA e da LDO como instrumentos objetivos de planejamento e gestão e de racionalização dos gastos públicos, inexistência de um processo de planejamento permanente e integrado, falta de correspondência entre os objetivos e diretrizes e a programação e suas metas, além da regionalização apenas formal.

O planejamento governamental a partir do II PPA introduz um referencial indicativo de metas de longo prazo, definidas a partir de um planejamento territorial. Composto de 42 projetos nas áreas de infra-estrutura (26) e desenvolvimento social (16), com um investimento programado em 70,1 bilhões de reais, sendo 43,6 bilhões na área social e 22,1 bilhões em infra-estrutura. E também é a partir deste PPA que é inaugurada a prática de gestão do desenvolvimento por meio da integração entre planejamento, orçamento e gestão.

As escolhas dos projetos de atuação do programa Brasil em Ação aconteceram mediante a capacidade de reduzir custos de produção e comercialização, completar elos de infra-estrutura para melhorar as condições de competitividade da economia, atrair novos investimentos da iniciativa privada, viabilizar parceiras, além de reduzir as desigualdades regionais (RODRIGUES, 2008).

Para Rodrigues (2008, p. 6):

O Programa Brasil em Ação foi concluído em dezembro de 1999 e se teve por mérito instituir mecanismos diferenciados de gestão orientada por resultados, apresentou com maior deficiência restrições severas das áreas fiscais do governo em tratar as ações orçamentárias de forma diferenciada. Na prática a carteira de projetos do Brasil em Ação sofria as mesmas restrições de execução orçamentária das demais ações governamentais, o que traduzia em baixa efetividade em sua implementação.

De acordo com Cavalcante (2007) existiram pelo menos duas dificuldades centrais na implementação do Plano Brasil em Ação: a primeira relacionada à

desintegração organizacional entre a área responsável pela modernização, comandada à época pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) e a responsável pelo planejamento e orçamentos federais, de responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); a segunda dizia respeito à limitada capacidade do governo em acompanhar sua ação, fragilizada pela incompatibilidade da linguagem e da metodologia empregadas nos sistemas de planejamento e orçamento.

Outra crítica importante é que o PPA nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltava instrumento de monitoramento e avaliação. Além da intensa preocupação com a questão fiscal, o que diminuía a importância da prática do planejamento na agenda governamental.

5.5.2.3 III PPA – Avanço Brasil (2000-2003)

É a partir da estabilidade econômica obtida com o Plano Real, que foram criadas as condições para a retomada do planejamento no Brasil. A necessidade de repensar a economia veio acompanhada da urgência em pensar o território e, neste sentido, foram elaborados projetos estruturantes baseados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, ideia essa já presente no PPA anterior. O Planejamento Plurianual (2000-2003), denominado “Avanço Brasil” inaugura o chamado “Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão”, que estabelece os moldes atuais do planejamento governamental no País, introduzindo a chamada gestão por resultados e a retomada da abordagem territorial no planejamento governamental. (CARGNIN, 2007).

Em termos gerais, a proposta de reforma, denominada Reforma do Planejamento e Orçamento, influenciada pela Nova Administração Pública (*New Public Management*), indica a superação do orçamento orientado para o controle dos gastos e direciona-se a um enfoque na produção pública, com busca sistemática de resultados específicos, dentro de um processo contínuo de integração entre o orçamento e planejamento. (CORE, 2006). Seria na realidade a introdução da proposta de orçamento por resultado em substituição do orçamento por programa (DIAMOND, 2006). Neste contexto, a avaliação é um dos principais

elementos na consecução dos objetivos de uma gestão voltada para o desempenho ou resultados.

O PPA 2000-2003 consistia na conjunção de todas as atividades do Governo Federal em 365 programas, um grande avanço se comparado com o PPA anterior que apresentava somente 42 programas, que passaram a ser referência para a formulação dos orçamentos anuais. Os programas são um desdobramento operacional das Orientações Estratégicas do Presidente, como macroobjetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (CAVALCANTE, 2008). Existiam quatro tipos de classificações de programa, de acordo com a sua natureza: a) os programas finalísticos¹²; b) programas de gestão de políticas públicas¹³; programas de serviços ao Estado¹⁴, e; d) programas de apoio administrativo¹⁵.

Para a gestão dos programas, implantou-se um modelo de gerenciamento específico, com um gerente para cada programa. Para a avaliação de desempenho do plano, estabeleceu-se um processo anual, que se encerava quando o Relatório de Avaliação Anual era encaminhado ao Congresso Nacional (BRASIL, 2006b). Os resultados obtidos com este processo subsidiariam ajustes e para promover o aperfeiçoamento contínuo dos programas do plano.

Outro aspecto fundamental do PPA 2000-2003 foi à criação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SigPlan), considerado um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas. Apesar do papel limitado da avaliação e monitoramento do PPA, o SigPlan, foi importante porque introduziu um instrumento que poderia ser aperfeiçoado mais adiante.

O PPA possibilita a introdução de uma nova concepção na lógica de se construir, de modo permanente, um terceiro horizonte do planejamento, um planejamento de longo prazo – 8 a 20 anos -, integrado a um plano de médio (PPAs) e de curto prazo (orçamentos). Segundo Pares; Valle (2006, p. 246):

¹² Maioria dos programas que provêm direta e indiretamente bens e serviços para a sociedade.

¹³ Incluem as ações necessárias para que os órgãos de governo possam desenvolver suas atividades de formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

¹⁴ Executados por organizações cuja missão primordial é a prestação de serviços a órgãos do próprio Estado.

¹⁵ Programa de natureza apenas orçamentária, objetiva agregar elementos de despesa (CAVALCANTE, 2008).

Com essa associação o orçamento adquire caráter estratégico, uma vez que alicerçado em horizontes de planejamento compatíveis com a natureza plurianual das mudanças, com o prazo de maturação dos projetos e, particularmente, com a necessidade de gerenciar o risco de incertezas crescentes.

Bandeira (2007, p. 192) levanta uma preocupação; que apesar dos avanços dos Programas do PPA Avança Brasil:

[...] A introdução de uma visão integrada do desenvolvimento, a valorização dos fluxos entre as regiões, a tomada do território como unidade de planejamento, a integração dos problemas multissetoriais e a hierarquização de projetos, a introdução da temática das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e da integração sul-americana. Por outro lado, demonstram uma fragilidade em aspectos como a falta de investimentos sociais, a falta de diálogo entre o governo federal e os governos estaduais e a sociedade civil, propostas de intervenção somente em escala macrorregional e desconsideração da rede de cidades.

Fica evidente a preocupação com a retomada das discussões em torno da dimensão territorial no contexto das políticas públicas. Primeiro por posicionar o território novamente na esfera do planejamento governamental e, segundo, pela atribuição de formular e conduzir políticas, planos, programas de desenvolvimento e estabelecer estratégias de incorporação de regiões periféricas. No entanto, as preocupações demonstram claramente que apesar de avanços no planejamento estatal, algumas lacunas precisavam ser preenchidas, principalmente no que diz respeito à aproximação entre o governo federal e os estaduais, além dos municípios, para poder conseguir romper com a política de planejamento governamental fragmentada, que de alguma forma lembra o planejamento autoritário do período militar.

Outro problema, apesar algumas inovações na estrutura do planejamento, a partir do PPA Avança Brasil, assim como o anterior utilizou um sistema não muito efetivo de avaliação das ações governamentais, tornando uma incoerência pensar em orçamento por desempenho, já que ação avaliadora do planejamento precária. A questão central diretamente ligada à melhor eficiência do PPA Brasil em Ação, consistia na necessidade de uma reforma gerencial, conforme já levantada anteriormente. Segundo Core (2006, p. 15) “é verdade que somente

com o PPA de 2000-2003 e com orçamento de 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados”.

Neste contexto de transformações orçamentárias é criada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, esta lei estabeleceu importantes critérios para que fosse adotada uma metodologia mais rígida no processo orçamentário, visando à implementação efetiva de um regime de disciplina fiscal. Para Cavalcante (2008, p. 135):

Se por um lado, alguns especialistas argumentam que a lei é um complemento ao PPA no que tange ao planejamento fiscal e um elemento indispensável ao plano, outros discordam, alegando que a norma é uma lei de controle e que reforçou a situação de desequilíbrio entre as três funções básicas do processo orçamentário.

No tocante à integração entre o orçamento e planejamento, o PPA procurou superar a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa (CAVALCANTE, 2008).

Segundo Garces; Silveira (2002) na concepção dos idealizados do PPA existia uma nítida crença que as inovações implementadas neste Plano Plurianual deveriam criar condições para se romper o caráter incremental do orçamento, por meio da alocação de recursos para os programas com clareza de prioridades e com esforços de negociação dentro do governo.

5.5.2.4 IV PPA – Brasil para Todos (2004-2007)

O PPA (2004-2007) – “Brasil para Todos” – buscou superar estes problemas levantados acima, com o aprofundamento do princípio democrático como participação, transparência e responsabilidade do Estado. O período é marcado pelo aumento da influência dos municípios, sobretudo na implementação de políticas públicas.

A organização do PPA – 2004-2007, assim com o seu antecessor partiu da orientação estratégica de desenvolvimento de longo prazo, a partir das demandas

levantadas pela sociedade. Estava baseado em três megaobjetivos: Megaobjetivo I, dimensão social (inclusão social e redução das desigualdades sociais; megaobjetivo II, dimensão econômica, ambiental e regional (crescimento com geração de emprego e renda. Ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais e megaobjetivo III, dimensão democrática (promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Os megaobjetivos desdobram-se em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas que organizaram cerca de 4.300 ações (BRASIL, 2006b).

A partir da Promulgação da Lei de N° 10257/01, que cria o Estatuto da Cidade, possibilitou a criação de fóruns colegiados, debates, audiências, consultas públicas e projeto popular de lei urbana. Apesar desta lei não apresentar jurisdição para o governo federal, ela acaba possibilitando uma maior participação da sociedade, pois as demandas sociais municipais acabaram ecoando na esfera federal.

Um segundo fator importante de mudança no “Brasil para Todos”, foi à avaliação e monitoramento dos objetivos e metas a serem atingidos, a partir da atualização dos programas e a edição anual de documentos de revisão do PPA original, superando um problema comum nos PPAs anteriores, que era a falta de avaliação constante das metas e objetivos.

O processo de avaliação anual do PPA se realizou em três etapas, pelas instâncias de implementação do Plano Plurianual: gerência de programas (avaliação do programa), ministério-setorial (avaliação setorial) e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (avaliação do plano).

Um terceiro fator de mudança no PPA (2004-2007) foi à alteração da abrangência do planejamento governamental. Na introdução do “Brasil para Todos” fica claro a preocupação de um modelo de planejamento, focado também para longo prazo (BRASIL, 2004). Seu enunciado baseia-se nas seguintes premissas: a) inclusão social e desconcentração de renda, a partir da elevação da taxa de crescimento do produto e do emprego; b) crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; c) redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades

competitivas que viabilizam esse crescimento sustentável, e; d) fortalecimento da cidadania e da democracia.

Um quarto ponto relevante faz referência o fato que pela primeira vez na história do planejamento brasileiro, realizaram-se discussões públicas acerca do Plano, tendo sido realizados debates em todos os estados, envolvendo representantes de 2.170 entidades de trabalhadores e empresários, da cidade e do campo, das elites e dos movimentos populares, cientistas, ambientalistas, entre outros (BRASIL, 2006b).

Para Cavalcante (2007) as discussões e a formulação do PPA 2004 – 2007 ocorreram no início de um novo governo. No entanto, a transição não gerou alterações significativas na elaboração do plano, destaque apenas para a ampliação dos debates acerca da formulação do plano, sendo o restante apenas a manutenção dos instrumentos metodológicos e conceitos. A ampliação dos debates acerca de alguns pontos críticos dos PPAs anteriores, principalmente referentes a problemas ligados: a) dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada Ministério; b) escassez dos meios frente às responsabilidades dos gerentes; c) pequena participação dos gerentes nos processos decisórios; d) pouca cooperação institucional para superação de restrições, e; e) acesso restrito aos canais de negociação.

Oliveira (2008) faz uma crítica ao PPA, embora a primeira vista o modelo de desenvolvimento aponte para um novo paradigma, a prática esteve fortemente influenciada pela atuação dos grupos econômicos hegemônicos (bancos e instituições financeiras), bem como o movimento de aumentar a atratividade internacional do Brasil para investimentos oriundos do exterior.

5.5.2.5 V PPA – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (2008 – 2011)

A proposta inicial do Plano Plurianual (2008-2011), denominado de “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, teria como objetivo incorporar a dimensão territorial ao PPA, considerando variáveis como desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades regionais, abordadas como a valorização dos espaços sub-regionais integrados com a escala mesorregionais e macrorregionais, em uma abordagem multiescalar (BRASIL,

2006a). Está organizado em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Este PPA retoma a antiga ideia de indução de investimento privado através dos empreendimentos governamentais.

Segundo Cargnin (2007, p. 14):

Para entender esse objetivo, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão reconhece a necessidade de um novo enfoque regional a partir das mudanças proporcionadas pela globalização e dos seus efeitos contraditórios de homogeneização e de aumento das diferenças em um país que apresenta um vasto território e de grandes diferenças sociais. As dificuldades históricas do tema relativo às desigualdades são agravadas pelas novas dinâmicas com o estabelecimento da sociedade em redes e dos processos em níveis multiescalares.

Para cumprir com os objetivos e metas do PPA foi contratado um amplo estudo para subsidiar a dimensão territorial, metodologicamente estruturado em oito módulos compreendendo um conjunto de etapas, segundo (BRASIL, 2008) são eles:

- a) Primeiro, Marco Inicial – que teve como objetivo estabelecer os conceitos iniciais e apresentar as metodologias;
- b) O segundo, Visão Estratégica – tem como objetivo central a construção de uma visão estratégica para o território brasileiro de longo prazo, até 2027, com intuito de identificar áreas estratégicas emergentes e potenciais tecnológicos e de inovação;
- c) O terceiro, Regiões de Referências – tem como objetivo construir uma nova regionalização de referência em nível macrorregional e sub-regional, para subsidiar a escolha e localização de projetos que integrariam o plano plurianual.
- d) O quarto, Estudos Prospectivos: Escolhas Estratégicas – realiza análises prospectivas de acordo com temas setoriais: transportes, energia, comunicações, infra-estrutura hídrica, saneamento, habitação, educação, saúde, ciência e tecnologia, demografia, entre outros, os quais têm repercussões importantes na dinâmica e organização territorial atual e futura;

- e) O Quinto e o sexto, Carteira de Investimento e Impactos Regionais – prevêm um conjunto de iniciativas estratégicas para setores e temas, organizados por regiões de referências;
- f) O sétimo, Avaliação da Sustentabilidade da Carteira de Investimento – compreendeu a avaliação da sustentabilidade da carteira de investimento por região de referência, por meio da construção e do teste de um modelo de avaliação e sustentabilidade, e;
- g) Último, Serviço Georreferenciamento – contempla a sistematização das informações utilizadas nos vários módulos do estudo em bases georreferenciadas.

A proposta inicial do PPA (2008-2011) reforçava a necessidade da introdução da dimensão territorial e de uma nova regionalização no planejamento estatal, demonstrando assim, a necessidade de aprofundar as ações de planejamento e de políticas públicas do Governo Federal em conjunto com os governos estaduais e municipais para longo prazo, rompendo, com o planejamento de curto e médio prazo dos PPAs anteriores.

O estudo consiste no desenvolvimento de metodologias e instrumentos, e na obtenção de subsídios para a orientação do processo de planejamento, com ênfase para a construção de uma carteira de investimentos em infra-estrutura e serviços nas dimensões econômicas, social, ambiental, informacional e conhecimento, que possa fazer frente às necessidades e demandas da sociedade, identificadas por meio da análise das determinações atuais e futuras do território (BRASIL, 2006b).

Segundo Gargnin (2007) a visão estratégica do PPA 2008-20011 foi proposta a partir de cinco objetivos para o desenvolvimento: a) superar as desigualdades sociais e regionais; b) fortalecer a coesão social e territorial; c) promover os potenciais de desenvolvimento das regiões; d) valorizar a diversidade cultural e o uso sustentável dos recursos naturais e apoiar a integração sul-americana, e; e) a inserção competitiva e autônoma no mundo globalizado.

O principal programa do PPA 2008-2011 é o Programa de Aceleração do Crescimento. Criado em 2007, tem como principal meta o processo qualitativo de

alocação diferenciada dos recursos públicos priorizando: a) os investimentos estratégicos e estruturantes para a economia nacional, e; b) dentre os investimentos estratégicos, aqueles que efetivamente apresentem avanços em sua execução, possibilitando a premiação por desempenho Para Rodrigues (2008, p. 9):

Outro aspecto importante foi garantir uma adequada articulação entre as áreas econômicas do governo – Ministérios da Fazenda e do Planejamento – com a Casa Civil da Presidência da República, responsável pela coordenação da ação governamental na apreciação do desempenho dos órgãos setoriais responsáveis pela execução das obras do PAC. Como tal apreciação têm conseqüências na alocação de recursos orçamentários para os órgãos e seus respectivos empreendimentos, esta integração é vital para garantir legitimidade e aplicabilidade ao sistema de alocação de recursos baseada no desempenho dos órgãos na execução de seus empreendimentos.

No entanto, Cavalcante (2007, p. 144) demonstra que existe uma incompatibilidade entre a uniformização metodológica e as realidades dos diversos órgãos da gestão estatal. “Uma crítica constante ao Plano Plurianual é o fato da metodologia ser um modelo amplo, geral e irrestrito para todas as pastas, independente das características distintas de cada uma”. As estruturas organizacionais diversas, por vezes demandam metodologias distintas em função da complexidade do tema abordado, a capacidade de gestão, disponibilidade de recursos humanos, entre outros limitantes para a aplicação uniforme do modelo de planejamento apresentado pelo PPA (OLIVEIRA, 2008).

Quanto ao modelo de orçamento por resultado, cinco princípios convergem para ele, são estes: a) integração de políticas e programas; b) monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo; c) gestão estratégica dos projetos e programas; d) transparência na aplicação dos recursos públicos, e; e) participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual.

A proposta de avaliação dos programas continua sendo realizada todo ano em conjunto com as avaliações do Plano, uma vez que são entendidas como essenciais para o aperfeiçoamento dos programas e processo de alocação dos gastos do governo (CAVALCANTE, 2007).

Este PPA apresenta poucas inovações, de modo geral, continua o projeto de transferência de renda, mas exclui de suas intenções o aquecimento da

economia por seu intermédio: o bolsa família agora se restringe a finalidade social; há uma retomada dos projetos de integração nacional e internacional, assim como a intenção de mobilizar investimentos privados em torno de empreendimentos estatais (OLIVEIRA, 2008). Além do mais, muitos projetos estruturantes propostos já compunham as cartas de intenções de antigos governantes, este fato é pré ocupante à medida que apontam a retomada de modelos superados de desenvolvimento. Por outro lado, sinaliza aos setores conversadores da economia maior segurança e confiabilidade (RODRIGUES, 2008).

Outra crítica faz referência à proposta presente no projeto de lei, não traz nenhum elemento inovador com relação à regionalização do Plano. Os programas e ações são “regionalizados” como sendo para todo o território nacional, ou pelas cinco tradicionais regiões brasileiras, proposta pelo IBGE, o que se “constitui no subterfúgio tradicional de apenas atender ao dispositivo formal de regionalização do Plano, não representando efetivamente uma regionalização.” Gargnin (2007, p. 17).

6 A DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO

Uma nação tropical, democrática e desenvolvida, de maneira sustentada e sustentável, onde os cidadãos exercem sua liberdade, em condições de segurança e vida digna, e valorizam a diversidade ambiental, cultural e étnica, no qual a coesão territorial prevalece, superando-se as desigualdades sociais e regionais, e que atua soberanamente na integração com os países sul-americanos e na sua inserção no mundo globalizado, como uma economia densa e dinâmica.

A declaração acima está presente na visão estratégica do “País que queremos em 2027”, produzido pelo Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento é o ponto de convergência que orienta os esforços empreendidos no “Estudo da dimensão territorial para o planejamento” e passa a culminar em todas as ações do Estado na direção de uma política de desenvolvimento territorial a partir de 2008.

Em setembro de 2006, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, inicia o “Estudo da dimensão territorial para o planejamento”, com o objetivo de subsidiar o PPA 2008 – 2011 e orientar o planejamento até o ano de 2027.

Em 2008 o documento é divulgado. Segundo BRASIL (2008, p. 9) “o estudo insere-se no esforço do Governo Federal de instrumentalizar o debate acerca da necessidade de se olhar o território como base do desenho das políticas públicas de médio prazo que dialogue com a visão de longo prazo”. Sendo um esforço em pensar as políticas públicas em um horizonte de longo prazo.

O estudo “aborda o território de forma não convencional com uma metodologia de planejamento governamental que incorpora a dimensão territorial como orientador da ação política programática [...]” (BRASIL, 2009. p. 9). Assim, parte da estratégia de planejamento territorial implica a promoção do desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país.

A razão desta estratégia de planejamento territorial recai em uma questão de ordem primeiramente conceitual, pois do ponto de vista da orientação

conceitual que tem como base o território, a partir da necessidade permanente de se pensar em conjunto, o conceito de região também passa por este problema, pois como expresso anteriormente a Constituição Federal de 1988, definiu que o Plano Plurianual, deve organizar a ação pública de forma regionalizada. Sendo assim, “os instrumentos de ação pública devem considerar a necessidade da regionalização dos gastos desde a formulação da política pública, a partir das necessidades identificadas pelos cidadãos, até a avaliação dos impactos dessas políticas”. Logo, todo tipo de estudo de orientação do PPA deve ter esta preocupação – dos investimentos regionalizados. Assim, faz-se necessário um esforço conjunto de se trabalhar com os conceitos de território e região conjuntamente nos planos de desenvolvimento.

Uma segunda questão, de ordem técnica, está diretamente ligada ao orçamento, apesar do esforço teórico da elaboração dos estudos para subsidiar os PPAs e os Planos e Programas governamentais, baseados nas estratégias de desenvolvimento territorial, a peça orçamentária – Orçamento-Programa – tem como critério a divisão do IBGE de 1988, que divide o Brasil em cinco macros regiões. Assim, apesar de existir uma gama de territórios criados e/ou forjados por estes estudos, a divisão do orçamento recai sobre uma divisão regional, que data de aproximadamente vinte anos atrás, e é consenso pela comunidade acadêmica, que não dá mais conta de explicar a diversidade do território nacional. Logo, a discussão em torno dos conceitos de território e região não é acompanhada pela estrutura orçamentária.

Uma terceira questão também de ordem técnica/conceitual é o modelo inspirador do planejamento recente no Brasil. Está claro nos diversos documentos, planos, programas e mesmo estudos, que o modelo de planejamento da União Européia, com destaque para o francês, vem dando um norte para ação do planejamento governamental, principalmente nas duas últimas décadas, no entanto, existe uma grande lacuna, entre o planejamento vivenciado na União Européia, do existente no Brasil, principalmente ao que se refere as ações territorializadas. A Política de Desenvolvimento Regional da União Européia tem como subsídio um Programa de fomento das atividades dos territórios. Assim, os territórios são estruturas espaciais pré-existentes, que a partir dos anseios internos buscam captar recursos para promover seus objetivos.

No caso brasileiro, os territórios são criados a partir de modelos gravitacionais, que nem sempre condizem na prática com ações territorializadas, neste caso o território passa a ser muitas vezes criação do planejamento, território artificializado ou lembrando Diniz (2006) regionalização do território.

A partir destas questões este capítulo final terá como ponto de discussão dois pontos centrais, o primeiro diz respeito às bases teóricas e técnicas que orientam o planejamento governamental no Brasil, a partir da Dimensão Territorial para o Planejamento.

A segunda questão está diretamente relacionada às discussões em torno dos conceitos de território e região no planejamento governamental brasileiro e a terceira está ligada a relação entre plano-orçamento-programa.

6.1 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL EUROPEU COMO MODELO DE INSPIRAÇÃO DO BRASILEIRO

Em 2004 o Ministério da Integração Nacional, juntamente com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), divulgaram um estudo preliminar denominado de “Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território brasileiro”, onde são traçadas um conjunto de estratégias e orientações para o planejamento no Brasil, que serviria de base para a elaboração dos planos e programas do governo federal. Com um cenário de médio prazo, que mais tarde é substituído pelo “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, trabalho mais completo e de dimensão de curto, médio e longo prazo. No entanto, os esforços deixados pelos pesquisadores tornam-se objetos de análise futura. Principalmente aos referentes às Experiências Internacionais Comparadas, com destaque para o amplo estudo acerca da política desenvolvimento regional e territorial da União Européia.

É importante compreender que a matriz do planejamento recente brasileiro tem como umas das principais fontes inspiradoras o modelo de desenvolvimento regional e territorial da União Européia, pois é nesta região que se encontra a mais avançada concepção de planejamento.

Assim, temos a intenção nesta seção do trabalho de fazer uma breve análise desta concepção de planejamento, traçando uma abordagem comparada entre a estrutura de planejamento da União Européia e a Brasileira, a fim de verificar onde se encontram os pontos convergências e rupturas com a estrutura de planejamento no Brasil.

Segundo Crocco; Borges (2005, p. 1) o planejamento da União Européia tem um duplo objetivo: um distributivo (redução das disparidades no território) e outro competitivo (aumento da competitividade das regiões excluídas), sendo ao mesmo tempo complementares e conflitantes, conforme ressaltado nas palavras dos autores abaixo:

[...] O primeiro está focado no resultado de menor desigualdade de renda para o território da União. Ou seja, o interesse da partes do território é contemplado dentro do interesse maior da coesão territorial do conjunto. As instâncias mais elevadas do poder central é que em instância vão definir o enfoque e a abrangência da política, mesmo que as forças locais e regionais tenham voz ativa em sua elaboração. É nesse sentido uma política assentada na solidariedade.

Os autores seguem ainda demonstrando que (CROCCO, BORGES, 2005, p.1):

O segundo tem como foco a maior competitividade da região, em que as forças locais e regionais buscam explorar capacidades endógenas potenciais para superar tais situações de atraso ou estagnação econômica e perda de coesão social em partes do território da União. A presença de instâncias superiores do poder local central (em nível do país ou a união dos países membros) pode contribuir para a elaboração da política, mas sua força motora origina-se das estruturas sociais e de poder local e regional. É, portanto, uma política assentada na competitividade do território nacional, autocentrada.

Neste ponto percebemos o quanto o modelo de planejamento da União Européia teve influência no planejamento brasileiro recente, em diversos documentos oficiais fica evidente o duplo objetivo (distributivo e competitivo) entre eles, destaca-se o PPA – 2008 – 2011, onde eles aparecem claramente, conforme apresentado no capítulo anterior, onde apresentamos os cinco objetivos deste plano para o desenvolvimento, são eles: a) superar as desigualdades

sociais e regionais; b) fortalecer a coesão social e territorial; c) promover os potenciais de desenvolvimento das regiões; d) valorizar a diversidade cultural e o uso sustentável dos recursos naturais e apoiar a integração sul-americana, e; e) a inserção competitiva e autônoma no mundo globalizado.

No entanto, antes de demonstrar a influência recente do planejamento da União Européia no Brasil, faz-se necessário fazer uma breve cronologia do mesmo, objetivando compreender como ao longo do tempo o mesmo foi se estruturando até chega a sua atual feição. Do ponto de vista da estrutura regional como elemento central do planejamento o marco introdutório acontece em 1975 com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O objetivo central foi criar um instrumento que contribuísse para combater as desigualdades regionais.

A criação do FEDER é justificada a partir do momento em que o processo de unificação européia desencadeou forças que contribuíram para se contrapor ao objetivo das reduções das disparidades regionais, pois o processo de unificação de mercados, expondo de forma clara as desvantagens competitivas de várias regiões e países, principalmente a partir do avanço do processo de unificação com a entrada de novos países-membros (CROCCO, BORGES, 2005).

Deixada à ação das forças de mercados, este processo de unificação significaria a concentração da produção e do emprego em regiões já desenvolvidas, com sérias consequências sociais e econômicas para as regiões perdedoras, ameaçando assim, claramente o processo de unificação da região. Assim em 1986 o Parlamento Europeu lança uma Política de Coesão Territorial, visando contrarestar as consequências danosas da unificação dos mercados (DINIZ, 2006).

É importante ressaltar a importância da década de 1980 e o início da década de 1990, devido ao aprofundamento do processo unificador de mercados, a partir da criação da União Européia, em 1992, com a entrada de novos países-membros, que apresentavam claro atraso econômico e tecnológico se comparados aos países signatários. Assim “a política regional passa a ter o mesmo status que as políticas macroeconômicas e comerciais dentro da estratégia de construção da União Européia” (CROCCO, BORGES, 2005, p. 3). Neste sentido, o Tratado prevê a criação de um Fundo de Coesão para apoiar

projetos nas áreas de meio ambiente e transporte dos menos desenvolvidos. Ainda na década de 1990, esse Fundo já correspondia a 1/3 do orçamento da União Européia à política de coesão territorial.

A composição de um Fundo Estrutural é uma experiência comum nos países membros da União Européia, devido à exigência da CE como forma de contrapartida dos países na implementação das estratégias comuns de desenvolvimento ao mesmo tempo em que estabelece um orçamento próprio para as políticas de desenvolvimento regional (SIMÕES, 2004).

Cabe aqui fazer um cronograma da Política Regional Européia a partir da década de 1990 até a projeção para 2013. Buscando compreender assim, como acontece a gradativa implementação das estratégias, não perdendo de vista os objetivos centrais, que seriam diminuir as desigualdades regionais e aumentar a competitividade dos países membros no cenário da economia globalizada. Assim também é possível fazer uma comparação com as proposta de planejamento no Brasil.

Um ponto importante no funcionamento dos Fundos Estruturais está na introdução do princípio da adicionalidade, que consiste na seguinte ideia: cada país-membro deveria manter seu gasto estrutural relativo a cada objetivo pelo menos no mesmo patamar que períodos anteriores à implementação dos programas. O importante deste princípio está no entendimento de que os fundos estruturais devem ser entendidos como um complemento à política nacional. “Não é apenas uma questão de volume de recursos, mas do entendimento de que a responsabilidade no combate às disparidades regionais deve ser partilhadas entre a UE e os governos nacionais e locais” (CROCCO; BORGES, 2005, p. 15).

Esta questão levantada acima representa um elemento de suma importância para ser pensada no Brasil, já que existe muitas vezes uma não consonância entre os diversos níveis de planejamento (escalas federal, estadual e municipal), assim, poderia haver um melhor equacionamento das estratégias de desenvolvimento regional/territorial com os recursos públicos, aproximando assim, o orçamento com a proposta do plano-programa.

Quadro 3: A política Regional Europeia (1994 – 2013)

Períodos / valores (Euro)	Objetivos Principais	Critérios de alocação de recursos
1994 – 1999 (163 bilhões)	1. Promover o desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões cujo desenvolvimento é atrasado; 2. Conversão de regiões afetadas por declínio industrial ou áreas afetadas por um processo de desindustrialização; 3. Combater o desemprego de longo-prazo e facilitar a integração no mercado de jovens e de outros excluídos do mercado; 4. Facilitar a adaptação de trabalhadores ao processo de mudança estrutural e tecnológica; 5. Acelerar o processo de ajustamento das estruturas agrícolas e reforma proposta pela Política Comum para a Agricultura e facilitar o desenvolvimento e ajuste estrutural de áreas rurais; 6. Promover o desenvolvimento de regiões com baixa densidade populacional.	Potencial de população atendida pelo objetivo, prosperidade nacional; prosperidade regional, importância relativa do problema estrutural, especificamente desemprego. OBs. A supervisão e o monitoramento das ações deveriam ter como base a parceria entre a Comunidade Europeia, autoridade local, regional e nacional, além de atores privados.
2000 – 2006 (213 bilhões)	1. Promover o desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões cujo desenvolvimento é atrasado; 2. Facilitar o apoio a conversão econômica e social de áreas que passam por dificuldades (áreas industriais, rurais, urbanas e dependentes da indústria de pesca); 3. Promover o apoio a adaptação e modernização das políticas e sistema de educação, treinamento e emprego.	Os critérios de alocação de recursos estão diretamente relacionados aos objetivos do período anterior e, portanto, diz respeito se as áreas e setores conseguiram ou não alcançar as metas propostas.
2007 – 2013 (336 bilhões)	1. Aumentar a afinidade das ações com as orientações com a EU, o que significa uma maior atenção as áreas de economia do conhecimento, competitividade, sustentabilidade e emprego; 2. Reforçar a atuação em áreas mais desfavorecidas; 3. Ampliar a descentralização, simplificação, transparência e eficácia das ações estruturais.	As regiões onde atuaram as ações estruturais se organizam em três objetivos prioritários: convergência, competitividade regional e emprego e, ações comunitárias e inovativas.

Fonte: Adaptado de Crocco; Borges (2005).

No segundo período a Comissão Europeia (CE), apresenta o Princípio da Secundariedade. De acordo com este princípio, a autoridade central deve ter uma função secundária, exercendo apenas aquelas funções que não podem ser desempenhadas em um nível mais imediato ou local. Assim, caberia à Comissão Europeia a supervisão das estratégias prioritárias, sendo que a administração dos programas se tornaria mais descentralizada.

Os programas para serem selecionados pela CE deveriam estar de acordo com os princípios gerais do Tratado de Unificação, que são: elevado grau de competitividade e inovação, elevado níveis de emprego e promoção da igualdade entre homens e mulheres e o princípio da cooperação, os parceiros do programa devem estar envolvidos nas fases de preparação, financiamento, monitoramento e avaliação.

Esta questão sucinta uma discussão importante, ao que diz respeito às demandas territoriais e regionais. A CE estabelece os objetivos a serem alcançados a partir da implementação de Fundos Estruturais da UE, os territórios, regiões e países, criam programas que estão diretamente em consonância com esses objetivos, a CE analisa e avalia as regiões e territórios e países que receberam os Fundos Estruturais, de modo geral, esta estratégia permite que os agentes das regiões e territórios envolvidos tenham uma participação maior em todas as fases do programa, o que possibilita maior êxito no alcance dos objetivos e metas propostas.

Para Jaccoud (2001, p. 5):

[...] a União Européia não dispõe de instituições operacionais. Seus instrumentos de intervenção, basicamente financeiros, dependem, nas instâncias de formulação e implementação de programas e projetos, da institucionalidade própria de cada país, cujo histórico e performance refletem-se em distintos formatos de planejamento, implementação e gestão da política regional. Por fim, os próprios princípios que orientam a política regional européia incentivam os Estados nacionais à mobilização dos seus agentes e atores sociais em torno do tema regional. Esses fatores têm estimulado inovações e reformas regionais em vários países.

Segundo Rückert (2010, p. 21) no caso da União Européia existe uma coesão territorial que aparece como complemento da política de coesão econômica e social. “Em efeito ela corresponde à uma idéia de uma solidariedade que se exprime entre territórios da União através da implementação da política regional.”

Tendo de um lado o planejamento econômico de base nacional como principal instrumento da ação pública e, de outro, a meta da distribuição mais equilibrada do desenvolvimento econômico sobre o território nacional, forjou-se

uma nova arquitetura institucional visando, sobretudo, influenciar as decisões governamentais referentes à localização das atividades econômicas.

Diniz (2006) reforça esta ideia demonstrando que a política regional da União Européia não é apenas uma política social, mas uma política de crescimento da solidariedade e na complementaridade entre os governos, empresas e sociedade civil.

No Brasil, apesar de existir uma maior participação da sociedade e poder local no planejamento recente, esta questão da criação de um Fundo Estrutural parece ainda estar muito longe da nossa realidade, pois o que percebemos ainda é uma forte centralização das decisões das estratégias de desenvolvimento regional/territorial, pois apesar de inúmeras discussões com os diversos agentes da sociedade, a peça orçamentária ainda encontra-se extremamente centralizada na macroestrutura de poder, o que permite ainda pensar unidimensionalidade do poder no Brasil, mesmo que muitas vezes se apresente de forma multidimensional.

Buscando diminuir este problema, a França cria uma organização de caráter interministerial, submetida ao comando do Primeiro-ministro e caracterizada como uma administração “de missão” – que fixa objetivos determinados e busca implementá-los – e não como uma instituição. Apresenta dupla função: elaborar projetos ou planos de ação e impulsioná-los no âmbito dos ministérios e demais órgãos da administração pública (JACCOUD, 2001).

Esta estrutura presente no planejamento governamental francês foi implementada na década de 1970. No entanto, este modelo de “missão” sucinta uma série de críticas na França, pois exige esforços de influência e mesmo intervenção sobre a ação dos diversos ministérios e ao mesmo tempo, devido ao planejamento centralizado para formulações da política regional, provocou o crescimento de uma forte demanda por maior participação – quando não pela simples autonomia – das regiões no processo decisório das políticas públicas.

Esta questão ainda é bastante presente no planejamento brasileiro, como podemos visualizar nas estratégias de verificadas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) - composto por uma comissão interministerial sobre o controle da Casa Civil, que determina as metas e objetivos para a distribuição dos recursos públicos, com destaque para os setores de infra-estrutura e energéticos,

de alguma forma na contramão da maior participação do território na tomada de decisão.

Entre os países europeus é o modelo francês que exerceu a maior influência no Brasil, desde a proposta de divisão regional do país com base na renda per capita, presente também no “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, assim como a criação de uma nova política urbana a partir da criação de uma nova centralidade, destacando-se as metrópoles de equilíbrios e de novas cidades em torno de Paris. Segundo Diniz (2005, p. 7):

O programa das metrópoles em equilíbrios [...] se baseava na grande concentração de investimentos públicos [...] através de melhoria do sistema de transporte, localização de grandes empresas estatais, sistema universitário e de pesquisa, serviços culturais e de lazer, serviços de saúde, financiamento habitacional, entre outros.

Estes investimentos foram responsáveis por ampliar o crescimento econômico a partir da expansão da infra-estrutura, do desenvolvimento de serviços, do investimento estatal e do sistema fiscal e financeiro às empresas privadas estimulando os investimentos destas, realimentando o crescimento econômico e a geração de emprego.

Ao analisarmos a proposta de criação de macropolos e aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas, presente no “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, fica evidente este conjunto de estratégias no modelo de desenvolvimento francês.

Uma questão importante diz respeito ao aprofundamento da participação do Fundo de Coesão da EU na França, suas normas e parâmetros enfraqueceram as políticas regionais de dimensão nacional fazendo com que as regiões se preparassem para utilizarem seus atributos e vantagens, aproveitando-se dos fundos estruturais europeus, os quais priorizam as regiões ou os países com menor nível de desenvolvimento. De certa forma, a implementação dos Fundos Estruturais na União Européia contribuiu também para aprofundar as relações territoriais, pois possibilitou que as regiões e/ou territórios pudessem eleger suas estratégias e metas de desenvolvimento regional, a partir de demandas genuinamente locais, regionais ou territoriais, o que acabou

contribuindo para a redução do centralismo estatal central. “[...] nesse sentido, seu objetivo é duplo: articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas” (JACCOUD, 2001, p. 12).

Diniz (2004, p. 18) levanta uma questão emblemática para a plena efetivação das estratégias de desenvolvimento regional, o que é bastante perceptível no Brasil.

[...] a articulação adequada e vitoriosa entre as diversas instâncias e instituições (instituições públicas, de pesquisa e ensino, da sociedade civil e empresas) exige a criação e construção de uma eficiente capacidade de governança, o que muitas vezes não é fácil de ser conseguido, comprometendo o sucesso do empreendimento. Muitas vezes é difícil a criação de sinergia interna, seja pela pouca complementaridade entre as atividades, seja pela força da concorrência.

Esta questão está entre os principais problemas enfrentados na estrutura de planejamento no Brasil, a difícil consonância entre os interesses dos diversos agentes, que compõem a sociedade regional-local, pois ainda é muito presente no País a influência dos interesses particular sobre os coletivos.

Um exemplo de como acontece a influência do planejamento da União Européia na prática no Brasil é a adoção das estratégias do ESPON – Programa para o *Amenagement du Territoire*, implementado em 2007, tem o objetivo de “reforço da política regional com estudo, dados e observações das tendências de desenvolvimento” entendido como uma necessidade para o direcionamento de parte dos Fundos Estruturais de 2007 – 2013. Este programa aprofunda as políticas de coesão territorial, o apoio ao desenvolvimento regional e o novo regionalismo. “A coesão territorial aparece como o complemento da política de coesão econômica e social da União Européia. Em efeito, ela corresponde à uma idéia de uma solidariedade que se exprime entre territórios da União através da implementação da política regional” (RÜCKERT, 2010, p. 21).

Ao analisarmos o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, fica muito evidente a presença da ideia de coesão territorial e da proposta de uma nova regionalização para o Brasil. Conforme analisado posteriormente, fica

evidente a necessidade da criação de uma nova regionalização que permite enxergar as disparidades regionais entre regiões deprimidas e com maior desenvolvimento econômico e social.

6.2 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL: A REGIÃO E O TERRITÓRIO

Segundo Brasil (2008, p. 10):

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

O argumento básico para incorporar a dimensão territorial está diretamente relacionado com a superação da visão setorial, capaz de estruturar a ação pública com base nas demandas sociais, pois assim, tornar-se-ia mais fácil a compreensão das causas e problemas a ser enfrentado e a priorização das ações a serem implantados.

Para Brasil (2008, p. 10):

[...] os diagnósticos dos territórios deveriam ser a primeira referência para a delimitação da ação e a priorização dos gastos, garantindo que a população beneficiada como a ação pública seja a que mais necessita da ajuda do Estado e não apenas aqueles mais bem capacitados institucionalmente [...]. Da mesma forma, o planejamento territorial favorece o diálogo federativo focado no enfrentamento das fragilidades e potencialidades de cada um dos entes, além de abrir canais de participação com a sociedade, cobrando nova postura dos movimentos sociais, agora co-responsáveis pelas políticas públicas.

A análise da Dimensão Territorial para o Planejamento e a metodologia adotada tem com proposta a criação de regiões, pólos, territórios, entre outros, a partir de modelos gravitacionais, com intuito de agrupar recortes espaciais, que apresentam características sócio-econômicas e ambientais próximas. No entanto, esta questão nos levanta uma interrogação. O recorte espacial passa a ser a

região ou o território? Para responder esta questão faremos a análise do documento supracitado, buscando compreender as estratégias e objetivos de desenvolvimento para o período de abrangência do Estudo.

6.2.1 Para uma conceituação de região na Visão Estratégica Nacional

A metodologia utilizada na construção da Visão Estratégica Nacional tem fundamento no conceito de *foresight*. Esta metodologia adotada pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos – CGEE, consiste em “inclui meios qualitativos e quantitativos para monitorar pistas e indicadores das tendências de desenvolvimento e seu desenrolar, e é melhor e mais útil quando diretamente ligado à análise de políticas e suas implicações” (BRASIL, 2008b, p. 21).

O modelo teórico utilizado pelo CGEE considera quatro grandes conjuntos para a sua execução:

- a) Definição dos objetivos – são as diretivas estratégicas que fundamentam o estudo;
- b) Seleção de tópicos – tópicos considerados prioritários a partir do reconhecimento das questões críticas a serem respondidas;
- c) Implementação do exercício prospectivo – é uma cadeia que transforma informação em conhecimento e este em estratégia. Está dividido em três fases (inicial, principal e de disseminação);
- d) Tomada de decisão – seleção das opções estratégicas mais adequadas dentre as identificadas.

A partir do direcionamento da metodologia adotada pelo CGEE faz-se necessário compreender quais foram os conceitos norteadores da construção da Visão Estratégica Nacional. No entanto, iremos focar para os conceitos de território e região, que são os mais pertinentes neste estudo.

A discussão dos conceitos de região e território presente na Dimensão Territorial para o Planejamento tem como suporte o entendimento dos mesmos a partir da necessidade da redefinição da integração do Brasil na economia mundial

e regional – destaque para a integração Sul-Americana -, e o fortalecimento dos laços de solidariedade entre as novas regiões, proposta pelo Estudo dentro do território nacional. Assim, o entendimento de conjunto de estudos passa pela compreensão desses conceitos no atual período de globalização.

Sendo assim (BRASIL, 2008c, p. 23):

Um primeiro aspecto a ser considerado é a necessidade de ultrapassar a idéia de regiões como puras paisagens naturais, dado que são, a um só tempo, espaços sociais, econômicos, políticos, naturais e culturais. A noção de região envolve também dimensões técnicas, econômicas, sociais e culturais. Mais que isso, e se as tecnologias permitem superar contingências naturais, se as tecnologias permitem crescentes níveis de padronização e homogeneização dos processos econômicos e urbanísticos, é cada vez mais evidente a necessidade de considerar as especificidades regionais, a paisagem natural e seu estoque de recursos sob o ponto de vista da sustentabilidade e da biodiversidade.

A complexidade do conceito de região faz com os planejadores do presente Estudo apontem para uma possibilidade de saída para essa encruzilhada que seria definir precisamente o conceito, devido, o grau de dificuldade/complexidade presente na atualidade, “o importante não é chegar a um conceito preciso de região. Importa, isso sim, discutir a natureza do recorte regional em termos amplos”. Sendo assim, [...] “Região é, portanto, tudo aquilo que delimitamos com tal, isto é, tudo dependerá do objetivo que norteia a segmentação do território, tal afirmação só pode ser percebida como a-histórica se tomada do ponto de vista eminentemente conceitual, desconsiderando a centralidade da questão metodológica”. (BRASIL, 2008c, p. 24).

As transformações sócio-econômicas contemporâneas associadas ao processo de globalização, em especial a crescente mobilidade do capital, aumentam a velocidade das mudanças territoriais. O processo de globalização tende a comprimir o espaço-tempo e reduzir a importância do espaço físico, com a desvinculação das relações econômicas, sociais e políticas de suas condições locais e regionais prévias (HARVEY, 1982, p. 54). Em oposição, a herança histórica e o capital imobilizado impedem, contrariam ou condicionam este movimento. A rigidez da organização administrativa e dos limites territoriais das

várias formas de divisão político-territorial historicamente estabelecida é outro elemento de contraposição à mobilidade do capital, da produção e do comércio (BRENNER, 1998, p. 15).

Neste contexto, instituições supranacionais e multilaterais ganham força, a partir da ampliação da importância e influência das mesmas sobre o espaço nacional. Por outro lado, observa-se o reforço de organizações e instituições locais, a exemplo das agências locais de desenvolvimento, dos parques tecnológicos, dos arranjos produtivos locais, das incubadoras e das cooperativas e associações de produtores (BRASIL, 2008c).

Ao lado do entendimento de que o desenvolvimento econômico e social é regionalmente desbalanceado, a melhoria do sistema de comunicação e o acesso imediato à informação dão origem a um fenômeno novo que é a possibilidade da articulação direta do local com o global, sem a necessária mediação do regional ou nacional (MANKUSEN, 1996). Isto acontece porque a inserção das localidades no mundo crescentemente integrado faz-se segundo as suas potencialidades e capacidade de competitividade, o que gera um processo de simultânea inclusão e exclusão. Isto significa que, em vez de homogeneização dos espaços econômicos nacionais, o processo de globalização aumenta as diferenças entre as regiões de um mesmo país.

Desta forma a relação local-global não contribui para o desenvolvimento equilibrado entre as regiões, muito pelo contrário, aumenta as desigualdades regionais, já que o capital elege as localidades que oferecem as melhores vantagens de ampliar os seus lucros. Assim, cabe ao Estado criar estratégias para promover o desenvolvimento de forma mais equilibrado. A ampliação das discussões em torno dos conceitos de região e do território, são elementos essenciais para implementação de tais estratégias.

No caso brasileiro, a grande dimensão geográfica e as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões, marcas de um processo histórico concentrador de investimentos e infra-estrutura, ampliam as dificuldades para lidar com essas novas questões colocadas em prática a partir da ampliação dos processos globais (BRANDÃO, 2008). Então, é indispensável pensar em uma proposta de regionalização para o país. “Além de referências para as políticas regionais, a nova regionalização deve servir de base para uma atuação

convergente dos vários entes federados e para sua articulação com as iniciativas mais amplas da sociedade” (BRASIL, 2008c, p. 20).

A regionalização, que visa principalmente criar regiões-programa para ações de planejamento e políticas públicas, há que continuar se apoiando no referencial teórico clássico, isto é, apresentando certo grau de homogeneidade geoeconômica e organização polarizada, baseada na proposta de Perroux (1962) e Boudeville (1969). “A polarização que acaba por definir uma região programa no contexto urbano-industrial, sofre também redefinições com os processos globalizantes e fragmentários mencionados”. (BRASIL, 2008c, p. 20). Assim:

[...] Com efeito, os espaços regionais são cada vez mais fluidos e se rearticulam com agilidade e segundo variáveis diversas, cujas afinidades políticas e culturais (e eventualmente idênticas) jogam um papel tão ou mais importante que a articulação econômica, visto que esta tem múltiplas dimensões e direções. Segundo Castell (1996), os espaços de fluxos tendem cada vez mais superar em importância os espaços de lugares.

Em suma, a complexidade crescente do espaço social e sua flexibilidade na organização e articulação dificultam definições regionais rígidas e exigem a combinação de critérios variados que dialoguem com as múltiplas espacialidades e territorialidades implícitas e/ou explícitas nas políticas setoriais e nos recortes temáticos.

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

Nesta concepção a região é entendida como meio para as interações sociais, tratando-se da ideia política da região como base na ideia de dominação e poder o que constitui fatores fundamentais na diferenciação de áreas (CORRÊA, 1996). Neste contexto, a região aparece como conteúdo político, ou

seja, o papel da dominação e do poder, dentro da sociedade, é o fator primordial a existência da diferenciação regional.

Assim, a estrutura do planejamento presente na Dimensão Territorial para o Planejamento passaria pela criação de uma nova regionalização para o País onde as questões referentes e também a problemática do poder passariam a compor este novo recorte regional. Sendo o território o caminho teórico, que apresentaria a melhor aproximação com os resultados esperados. Esta proposta de regionalização do território, conforme explicito por Diniz (2006) deve partir das dimensões de homogeneidade e polarização para se constituir a escala de ação, na linha originalmente formulada por Perroux (1967) e por Boudeville (1969). Aqui se apresenta um problema crucial, do poder de vista dos elementos materiais, ou sistema de objetos, que estruturam o espaço e das condições naturais e até mesmo do sistema de ações, implementados por redes de informações e capitais, é possível falar de homogeneidade regional, no entanto, quando falamos da estrutura das relações de poder, a análise fica presa a dimensão dos fluxos materiais e imateriais, que estruturam e modelam as relações de produção e reprodução do capital. Este sistema de ação e objeto, conforme proposto por Santos (2004) serve de variável para compor o modelo gravitacional e de polarização proposta para uma nova regionalização no Brasil.

No entanto, como ficaria presente a participação da sociedade civil organizada? Serviria apenas com elemento da legitimidade das ações territorializada, a partir por exemplos de audiências públicas ou assembléias participativas, como: orçamento participativo, plano participativo territorial, até que ponto estas demandas são levadas em conta quando se pensa o planejamento regional/territorial no Brasil? Já analisamos anteriormente o quanto esta questão é de difícil resolução, até mesmo no caso da União Européia se encontram problemas para a resolução desta questão.

A regionalização do território acontece assim, a partir da utilização de um modelo matemático-estatístico, no entanto, o que se tem na realidade é somente um recorte espacial com base em diversas variáveis, que são agrupadas em um modelo estatístico, que não necessariamente representa um território. Mas simplesmente uma região para o planejamento, conforme pensado por Perroux (1967) e Boudeville (1969).

Os fundamentos gerais que norteiam a estratégia territorial para o desenvolvimento nacional é inspirada na Agenda Nacional de Desenvolvimento elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, são eles:

- a) O modelo de consumo de massa;
- b) A composição entre os princípios de equidade e eficiência;
- c) O papel do Estado;
- d) O significado do território.

Com o intuito de avançar nas discussões do nosso o problema de tese não iremos apenas focar as discussões em torno do “papel do Estado”, mas principalmente no “significado do território”.

O papel do Estado no entendimento atual (BRASIL, 2008b, p. 44)

[...] O Estado cumpre papel decisivo na organização das iniciativas de desenvolvimento e deve reassumir funções importantes que foram aparentemente perdidas na transição de paradigmas associada à implantação da nova ordem global. A organização de novos arranjos de políticas públicas, fundamentais para o futuro do país, é uma preocupação central deste Estudo sobre a dimensão territorial do planejamento.

Brasil (2008b, p. 44) Ressalta ainda mais:

As nacionalidades alimentam-se das identidades culturais e sociais e principalmente dos sonhos comuns de desenvolvimento. Mas as desigualdades sociais e regionais tendem a questionar uma unidade nacional irrestrita e a gerar tensões que podem prejudicar o ritmo do desenvolvimento e dissipar solidariedades, representando uma fragilidade construtiva do arranjo político-territorial. A esse respeito, um elemento importante na definição dos novos arranjos é a função de distensão político-social que a organização federativa do Estado ajuda a promover.

Segundo Furtado (1999) o federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão. As jurisdições superpostas sobre o território criam condições para que percepções políticas distintas ou

mesmo antagônicas possam conviver lado a lado, reduzindo as chances de conflitos. Assim, um projeto nacional de desenvolvimento poderia ser negociado e posto em marcha com a flexibilidade necessária para acomodar, as variações provocadas por projetos regionais ou locais que apresentam agendas alternativas de condução de ações, desde que não conflitem com o essencial do projeto maior (BRASIL, 2008b). No entanto, o que ainda se percebe é que nem sempre existe de fato uma justaposição nos projetos de desenvolvimento regional, acontecendo em muitos casos, uma discordância nas políticas de desenvolvimento regional entre os entes da federação e a União, o que provoca um descompasso entre as diversas políticas territoriais com os seus diversos agentes.

Buscando amenizar esta problemática, o papel das políticas ativas de desenvolvimento organizadas pelo Estado deveria ser pautado no compromisso dos variados segmentos sociais e nas políticas de desenvolvimento dos entes federados. Assim, o papel do Estado seria de coordenar as políticas de desenvolvimento regional, evitando com isso, uma sobreposição de estratégias diferenciadas.

Outro ponto importante é entender o significado do território na Dimensão Territorial para o Planejamento, segundo Brasil (2008b, p. 46): “[...] O território não é mero palco das ações, mas representa, em si mesmo, um elemento das relações sociais e econômicas mundiais.” As políticas públicas encontram-se nas escalas sub-regionais e locais uma melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de agentes e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agente de desenvolvimento.

Nesta perspectiva (BRASIL, 2008b, p. 47):

E isso muda radicalmente a forma de organizar as ações no território. Com relação ao passado, a operação próxima ao tecido social local representa um divisor de águas para as políticas territoriais passadas, definidas no âmbito macro, típicas do período entre o Pós II Grande Guerra e os anos de 1970. Hoje, a articulação dos vários planos escalares, do local ao regional, ao nacional ao global, propicia resultados mais eficazes, mais robustos [...]. O território ganha agora maior expressão para ajudar a promover, neste país de grandes contrastes e desigualdades, uma substantiva reversão de valores e um refinamento de estratégias que condicionam e fazem convergir as escolhas associadas à trajetória desejada de desenvolvimento.

Assim, continuemos seguindo a lógica do papel do território no presente estudo e retomando a importância clássica do território a partir do fundamento de poder do Estado, mas agora em um contexto mais complexo que o anterior. Neste cenário, é essencial estruturar e desenvolver uma visão estratégica que “resgate a ótica nacional e a recoloca em sua expressa federativa, desdobrando-a nas escalas e instâncias relevantes, de forma a animar uma sólida articulação política em torno dos objetivos de desenvolvimento” (BRASIL, 2008b, p. 48).

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

Lembrando as palavras de Corrêa (1992), o território é um condicionante das relações e inovações, ele é o continente social, uma vez que seus limites são estabelecidos pela sociedade que o ocupa. Assim, o território é uma unidade geográfica, social e política. Raffestin (1993) define que o território é o poder, assim, é a dimensão política que define seu perfil.

Souza (1995) nos lembra que o território é sempre e concomitantemente apropriação (sentido simbólico) e domínio (em um enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado, por isso, é possível estabelece uma espécie de regionalização do território, conforme ressaltado por Diniz (2006), no entanto, esta regionalização é simplesmente uma concepção da ação do Estado – do poder hegemônico.

Com o entendimento das discussões travadas até então, o presente estudo especifica que a necessidade do estabelecimento da nova dinâmica de regionalização para o país deveria partir de fundamentos teóricos e metodológicos “que permitam compatibilizar as principais formas e critérios de leitura do território e de sua repartição, considerando os aspectos de

homogeneidade natural, econômica e social, com as forças de estruturação e comando do território, refletidas pela rede de cidades e sua força polarizada” (BRASIL, 2008c, p. 46). Assim, a noção de rede constitui-se em uma nova realidade da compreensão do território em período globalizado, contudo, o território pode ser formado de lugares contíguos e de lugares em rede (SANTOS, 1994). Esta concepção está bastante presente na nova concepção de planejamento estatal no Brasil, quando analisamos a Dimensão Territorial para o Planejamento fica nítida esta concepção de território.

É notória a importância que a concepção de território apresenta para a nova proposta de planejamento no Brasil. Estudos de Storper; Venables (2005) demonstram claramente a importância dos efeitos de encadeamento para frente e para trás do capital. Para tanto, o território torna-se o conceito chave para a reprodução do capital e também a própria dinâmica da sociedade torna-se essencial, devido principalmente o comportamento da força de trabalho e a dinâmica de consumo. Assim, a importância que a noção de rede em consonância com a concepção de território recebe neste estudo é de suma importância para a implementação das estratégias de desenvolvimento regional/territorial.

6.2.2 Os territórios homogêneos e os vetores estratégicos de desenvolvimento

Os territórios abrangentes são definidos como tal por realçar os traços fundamentais da organização territorial do país. Justificam-se para a Dimensão Territorial para o Planejamento por servirem de base para o delineamento dos vetores estratégicos de desenvolvimento, relacionando-se com as escalas macro e sub-regionais que diferenciam as carteiras de investimentos.

Assim, os territórios estratégicos seriam recortes espaciais delimitados a partir da definição de uma nova proposta de regionalização do país, conforme salientado no surgimento das diversas macro-regiões, sub-regiões e pólos de desenvolvimento.

As estratégias de atuação do Estado através do planejamento acontecem de forma regionalizada, no entanto, é discutida a ideia da organização do

território. Acontece aqui um problema: a base de intervenção é a região ou o território presente na Dimensão Territorial para o Planejamento?

Transformar a organização territorial brasileira, substituindo-a por um novo ordenamento territorial, envolve assumir estratégias usadas de desenvolvimento. As escolhas dependem, em última instância, de decisões políticas que, dentro de certos limites, podem ser adaptadas às condições específicas de uma região ou localidade. (BRASIL, 2008b, p. 34-35)

Esta concepção de ordenamento territorial conforme analisado por Moreira (2007, p. 85) representa na realidade um controle regulatório, que tem como princípio a orientação para um fim. “Assim não podemos falar de ordenamento para um arranjo sem o sentido de um direcionamento explícito, sem determinação da intencionalidade que direciona, confere e empresta sentido da ordem explícita do ordenamento”. É neste sentido que Santos; Silveira (1994) demonstram que toda regionalização ou ordenamento apresenta uma clara demonstração das relações de poder de quem as cria.

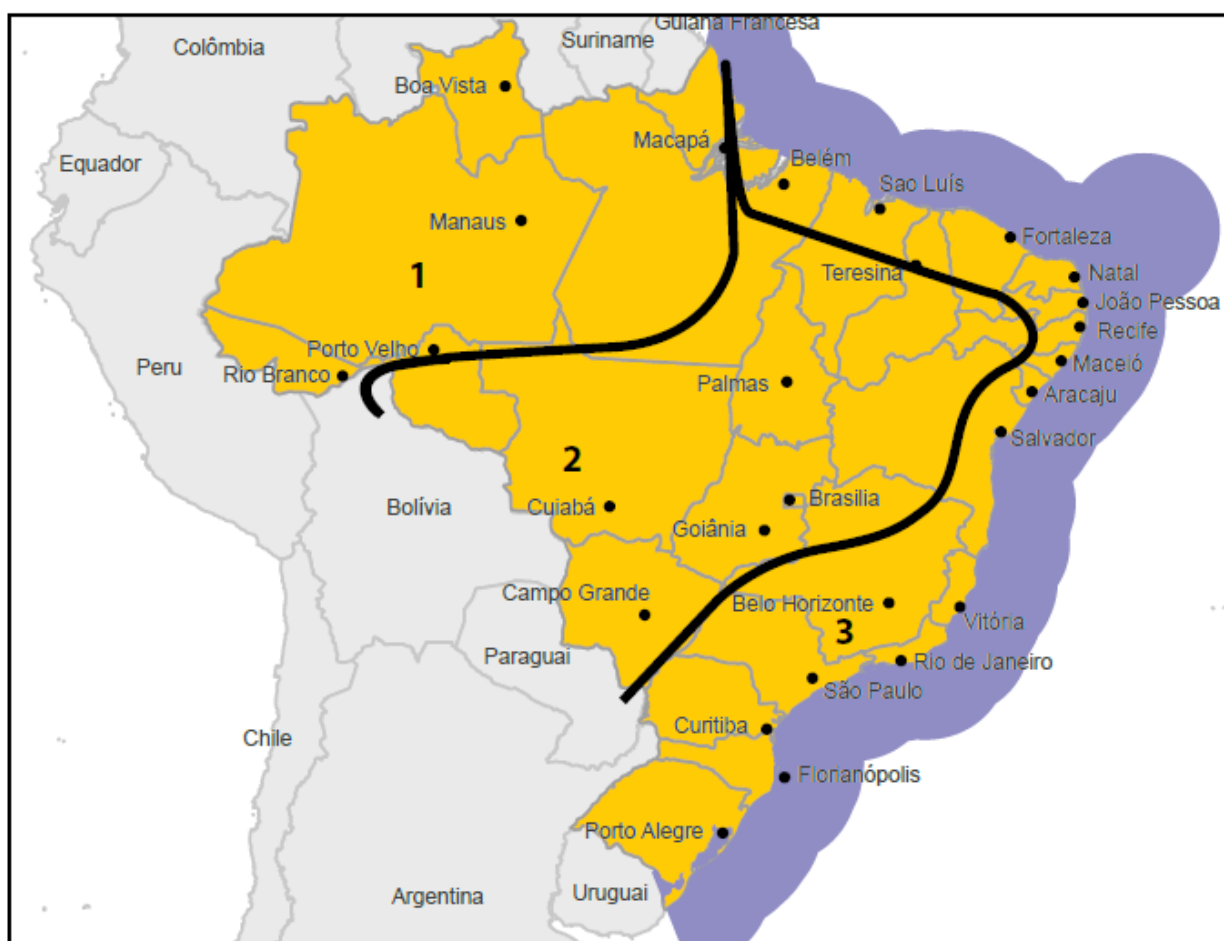
Seguindo:

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

Construir uma visão estratégica ancorada no território exige enfrentar o desafio de fazer coabitar e conviver as antinomias enunciadas. É preciso vencer as decisões desordenadas, tomadas isoladamente e fomentar os esforços coordenados, orientados pela consecução de determinado fim. “Nesse contexto, ganha realce o papel do Estado como agente coordenador, indicativo e orientador dos agentes sociais, com o necessário envolvimento orgânico da sociedade de determinado território, co-responsabilizada e chamada a assumir compromissos no processo de desenvolvimento” (BRASIL, 2008c, p. 22).

Uma segunda consideração é referente à densidade populacional e produtiva do país, o que configurou a existência de três grandes frações do território nacional (Figura 2). Uma litorânea, alongando-se em direção ao sul do país, que apresenta maior densidade populacional e produtiva. Uma área central, de ocupação recente, impulsionada pelo avanço da agroindústria e pela política desenvolvimento regional brasileira, a partir dos anos 1960, com a criação de Brasília, objetivando integração do território nacional. E uma terceira região de domínio do bioma amazônico, que apresenta baixo dinamismo econômico e densidade populacional.

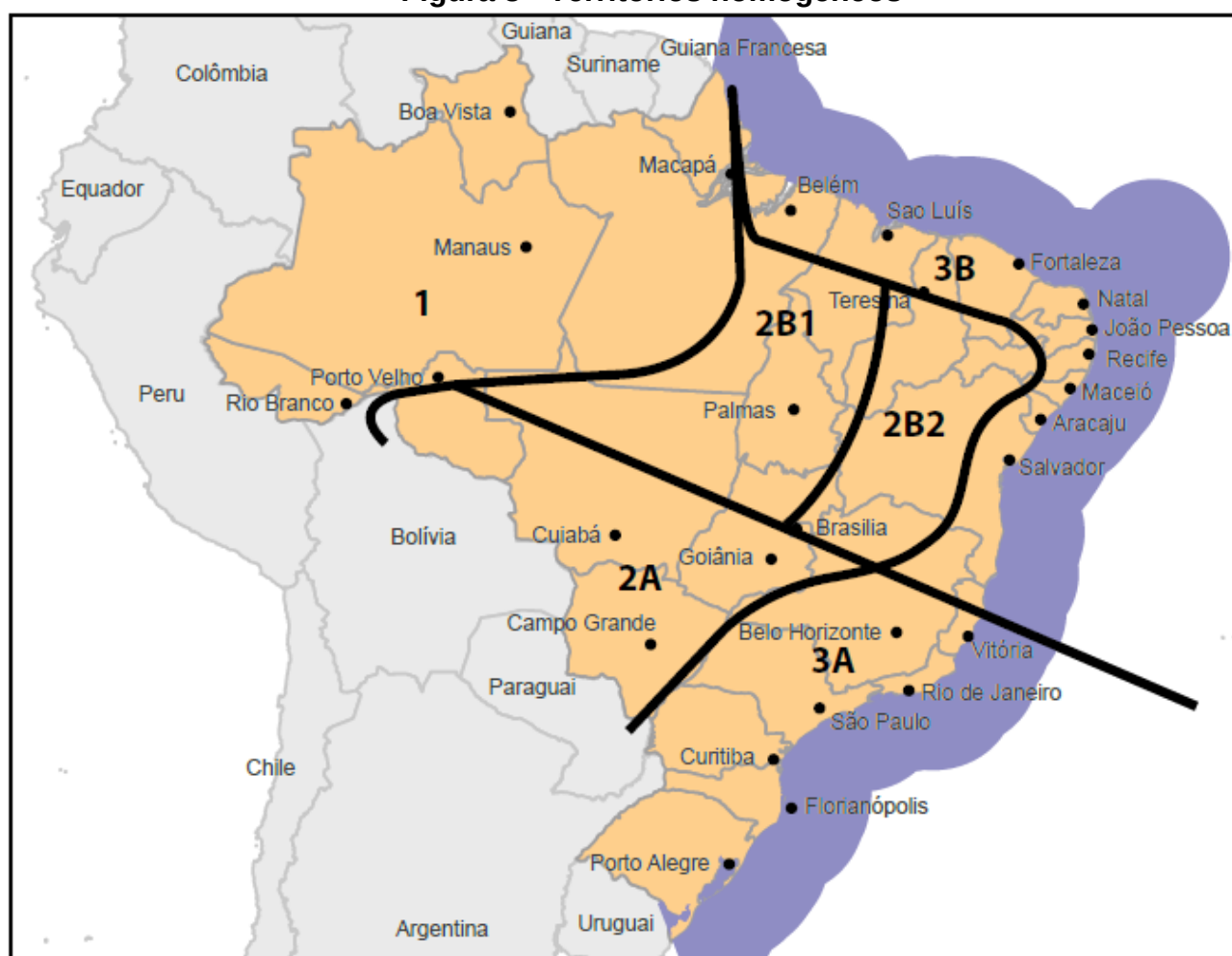
Figura 2 - Divisões do território: biomas e densidade populacional



Fonte: BRASIL (2008a).

A partir da sobreposição das duas figuras expostas acima, criou-se um conjunto de cinco conjuntos territoriais, além do adiçãoamento da região do semi-árido nordestino (Figura 3). “Daí, destacaram-se seis grandes áreas, expressões das homogeneidades e, por contraposição, das diferenças que marcaram o território nacional” (BRASIL, 2008, p. 24). Denominados de territórios homogêneos, são eles: 1. Bioma Florestal Amazônico; 2A. Centro-Oeste; 2B1 Centro-Norte; 2B2 Sertão Semi-árido Nordeste; 3ª Litoral Sudeste-Sul e 3B Litoral Norte-Nordestino.

Figura 3 - Territórios homogêneos



Fonte: BRASIL (2008a)

A intenção da criação dos territórios homogêneos é devido à necessidade de uma uniformização metodológica, onde a ação planejadora elege como critério aspectos de ordem natural, econômica e social a partir da constituição da indução de forças estruturantes para compor um processo de reestruturação do espaço, tendo como elemento central as forças que comandam o território. Apesar de um conjunto de críticas acerca da homogeneização do território ou mesmo da região, do ponto de vista do planejamento faz-se necessário estabelecer critérios (escolhas de variáveis) de agrupamento de pontos e nós dentro da composição da perspectiva de um novo arranjo espacial. Assim, a ação do planejamento tem a necessidade de empreender uma forma regionalizada para o seu campo de atuação, pois como nos lembrou Moreira (2007) toda à proposta de ordenar e organizar o território e a região é na realidade uma forma de expressar a ação do poder central na condução das estratégias norteadora da ação planejadora, mesmo que em muitos casos isto pareça fragilizado no discurso central. Uma segunda questão no caso brasileiro é que existe uma obrigatoriedade por parte da Constituição Federal de 1988 em estabelece uma relação direta entre o orçamento com a região (ALMEIDA, 2006; CARGNIN, 2007).

Para (BRASIL, 2008, p. 29):

A tradicional dificuldade para se estruturar novas regionalizações tem se agravado com a crescente complexidade e fragmentação do espaço social e econômico, provocadas pelo processo de globalização, pela articulação multiescalar em redes (próximas e distantes) e também pela polarização e exclusão crescente que aumentam as diferenças internas no território. **No entanto, esses mesmos aspectos também indicam a relevância da tarefa de se pensar uma nova regionalização para o país que sirva de base para o planejamento e gestão das políticas públicas** (grifo nosso).

Conforme já salientado em capítulos anteriores, a estrutura de planejamento da região ganha destaque imprescindível, contrariando as discussões em torno do esvaziamento do conceito. Nesta perspectiva a região é a escala intermediária entre o local e o nacional ou mesmo o global e, assim, torna-se um conceito-chave na compreensão da atual dinâmica do planejamento governamental.

Segundo a Dimensão Territorial para o Planejamento (BRASIL, 2008b, p. 56):

[...] é um meio indispensável para explicar os padrões espaciais produzidos por processos econômicos e sociais e para planejar atividades que visam intervir nesses padrões. E tal atributo não desaparece com a formação de novas escalas supranacionais e sub-regionais. Pelo contrário, na União Européia afirma-se o poder da região como escala territorial privilegiada para valorização das trocas e da coesão social, evitando a formação do arquipélago econômico que tende a se construir nas grandes cidades mundiais.

O poder da região não provém de vantagens econômicas de escala, mas também de sua dimensão sociopolítica e cultural. “A região é resultado da prática dos detentores do poder e da prática social coletiva que demarca um território” (BRASIL, 2008b, p. 57). Corresponde a um nível de agregação das coletividades locais no interior do Estado-Nação, que tem em comum diferenças de base econômica, política e cultural em relação às demais, capazes de gerar uma identidade própria da população, que se manifesta numa finalidade social e política própria e em modos específicos de relacionamentos com o poder hegemônico (BECKER, 1986). Em outras palavras, é um território de coesão funcional e político-simbólico, cujo comando é centrado numa cidade (BRASIL, 2008b, p. 57).

Na Visão Estratégica Nacional, acontece a revalorização da região em várias escalas, devido à dinâmica da globalização, pela dinâmica nacional, pelo significado histórico-cultural que representa um país de extensão continental e, sobretudo, pela forte e persistente desigualdade sócio-econômica existente. Estas questões são importantes, pois a forma com que as regiões e cidades se integram na dinâmica da economia global e nacional acontece de forma diferenciada produzindo, assim, espaços diferenciados. Espaços luminosos ou opacos (SANTOS, 1994). Esta diferenciação só reforça a tradicional desigualdade sócio-econômica existente no território nacional.

Diniz (2006, p. 13) levanta um ponto importante quando demonstra que a integração físico-territorial é baseada na rede das cidades e na infra-estrutura física, especialmente transporte, energia e telecomunicações. “As cidades e sua

capacidade de centralização articulam e comandam o espaço”. A combinação de transporte e cidades são a base e o elemento decisivo para o desenvolvimento regional e para o ordenamento do território. Não é por acaso que na Dimensão Territorial para o Planejamento a cidade se apresenta como espaço privilegiado de atuação das estratégias de desenvolvimento. “As cidades ou aglomerações urbanas funcionam como centro de produção, consumo e comércio e, portanto, de comando sobre o território”.

No entanto, como lembrado por Brandão (2007) a composição da estrutura regional-urbana é fruto das relações históricas ao longo do tempo, o que privilegiou uma porção do território nacional, com maior concentração populacional, de capital e de infra-estrutura. Assim, é necessário pensar em um planejamento que privilegia uma política de desconcentração dos investimentos nos centros mais pujantes do território nacional. Nesta concepção é necessário pensar na criação de novas centralidades nas regiões de menor densidade populacional, pois assim poderia cumprir dois papéis centrais (DINIZ, 2006, p. 13):

Em primeiro lugar funcionariam como centros de produção industrial e de serviços, além de seu próprio crescimento, serviriam como suporte ao desenvolvimento econômico de seu entorno. Em segundo lugar, serviriam para reorientar os fluxos migratórios a arrefecer o crescimento demográfico das grandes metrópoles, contribuindo para uma melhor distribuição produtiva e populacional.

Esta questão fica evidente quando analisamos as propostas de criação dos macropolos e as aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas, presente no referido estudo e apresentado nas figuras 4 e 7.

Assim, além dos territórios homogêneos identificados na visão estratégica, o “Estudo da dimensão territorial para o planejamento” construiu uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional), baseada no critério de polarização. Estabeleceu-se um recorte do território brasileiro composto de 11 macrorregiões e 118 sub-regiões compatíveis entre si, conforme demonstrado nas figuras 4 e 5, além da eleição de 29 pólos. O processo de

identificação e seleção dos pólos orientou-se pelo objetivo de construir uma rede policêntrica de cidades do Brasil (Figura 6).

Figura 4 - Macrorregiões e macropolos



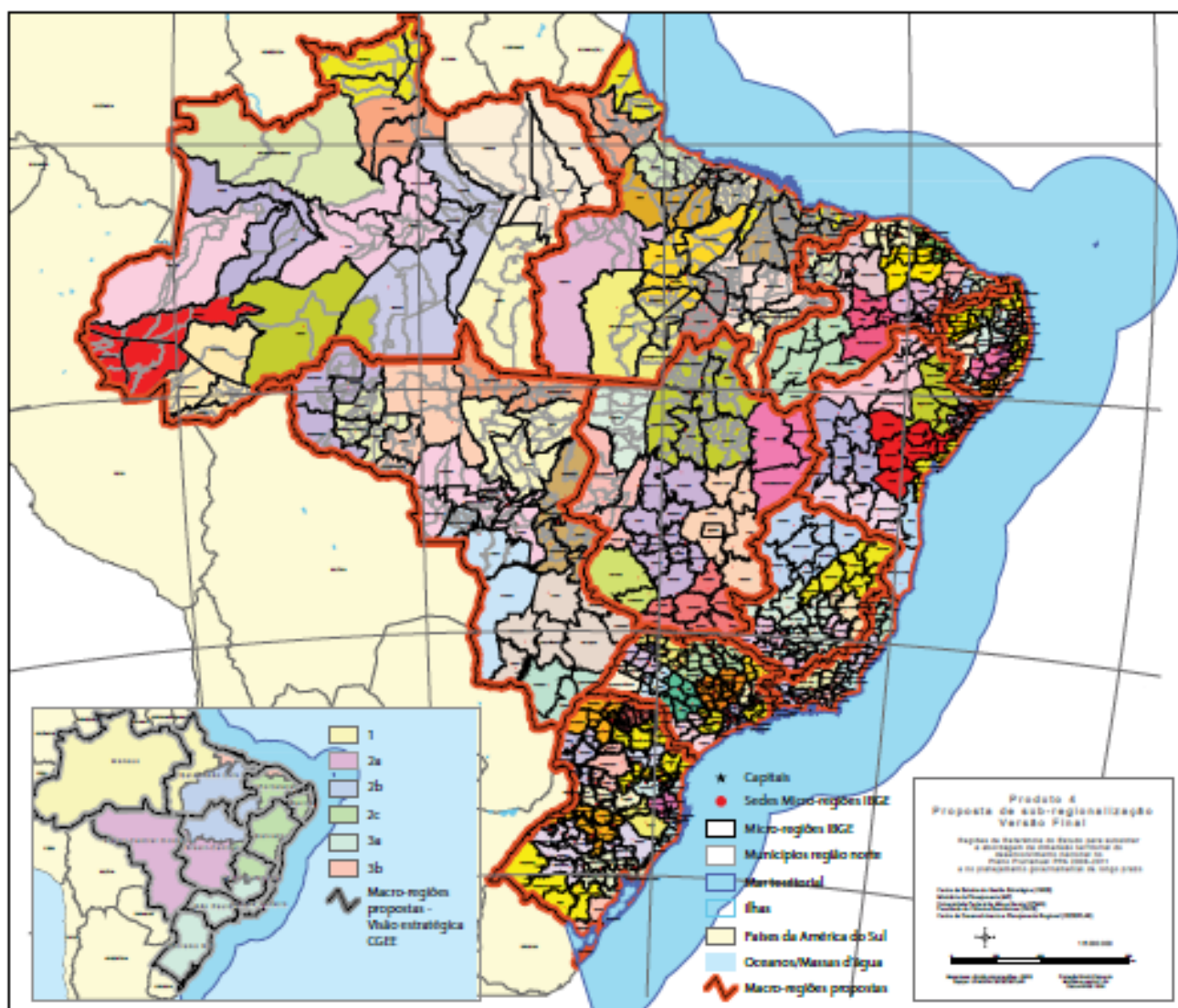
Fonte: BRASIL (2008a).

Segundo o BRASIL (2008b, p. 58):

Os seis territórios, que não são regiões em si, guardam relação com a compreensão dos traços de homogeneidade/heterogeneidade que organizam o mapa brasileiro. As 11 macrorregiões e as 118 sub-regiões dizem respeito a uma outra tradição teórica, fundada na polarização urbana, crucial para discutir o comando efetivo sobre o território. O cruzamento dessas duas tradições ajuda a desvendar nexos fundamentais do território em direção à construção de estratégias de desenvolvimento.

Assim, esta nova proposta de regionalização permitiria estabelecer uma nova centralidade, que deveria ser selecionada em função das forças de mercado, identificada pelo potencial de expansão produtiva e da intencionalidade política em termos de ordenamento do território, redução das desigualdades regionais, sustentabilidade ambiental, interesses de geopolítica e de soberania (DINIZ, 2006).

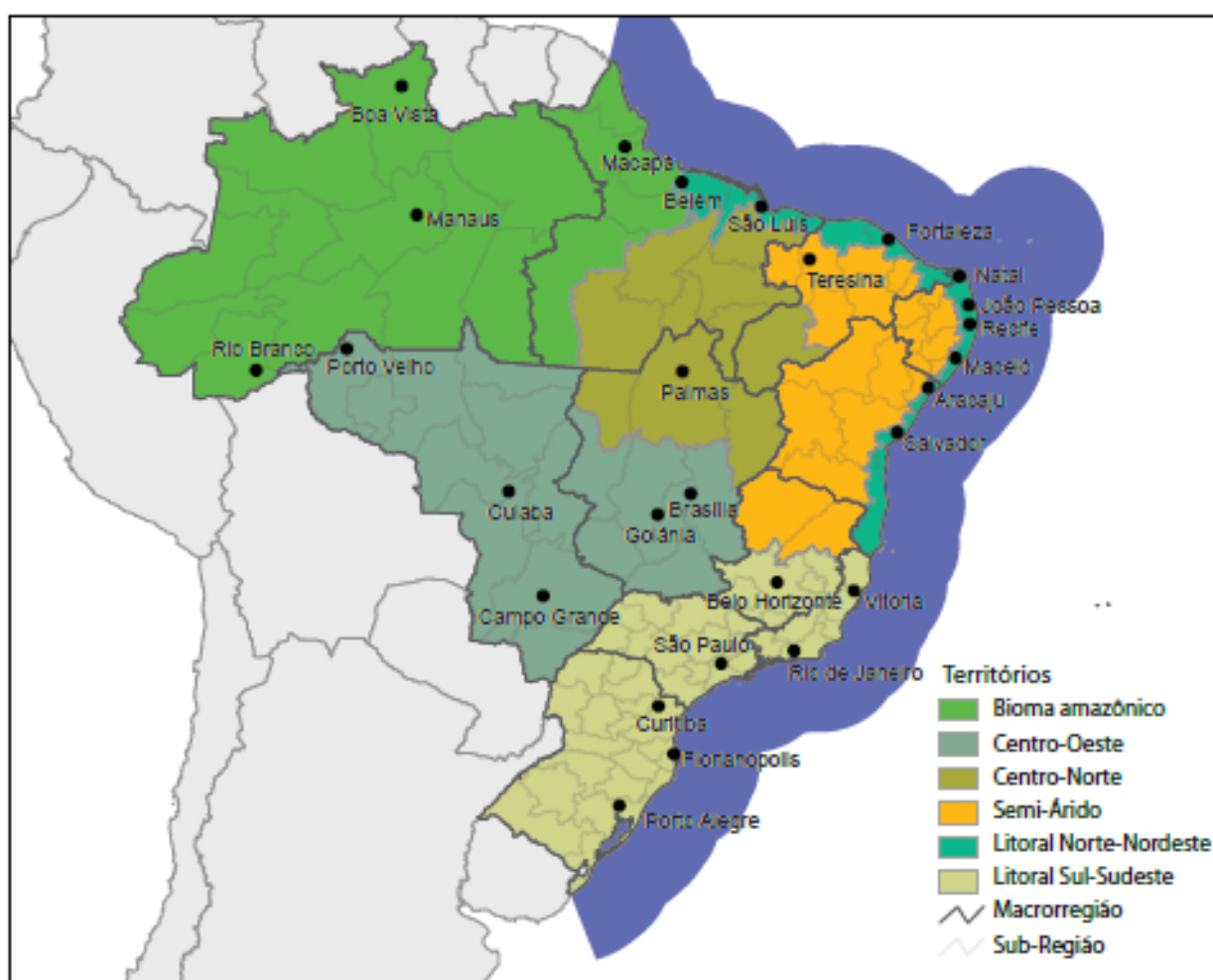
Figura 5 - Sub-regiões



Fonte: Brasil (2008).

Para a delimitação das regiões nas duas escalas (macrorregional e sub-regional) foi utilizado o modelo gravitacional proposto por Isard. A partir desse modelo é feita a hierarquização dos centros urbanos brasileiros, por meio da comparação de seus *índices de terciarização*¹⁶ e calculado o índice de interação¹⁷ entre estes centros e as demais localidades geográficas. A questão central é identificar a área de influência de uma determinada região ou pólo, a partir do poder de atração, levando em consideração a densidade da dinâmica dos fluxos migratórios e do setor de serviço. O ajuste do modelo regional foi realizado levando em consideração critérios ambientais, sociais e institucionais.

Figura 6 - Territórios homogêneos, macrorregiões e sub-regiões



Fonte: Brasil (2008).

¹⁶ O índice de terciarização é calculado com base na relação entre a renda do setor serviços e a renda total do centro urbano.

¹⁷ O índice de interação corresponde à relação entre a massa de rendimentos totais de uma determinada região i e a distância entre a região i e a região j.

6.2.3 Os pólos de desenvolvimento

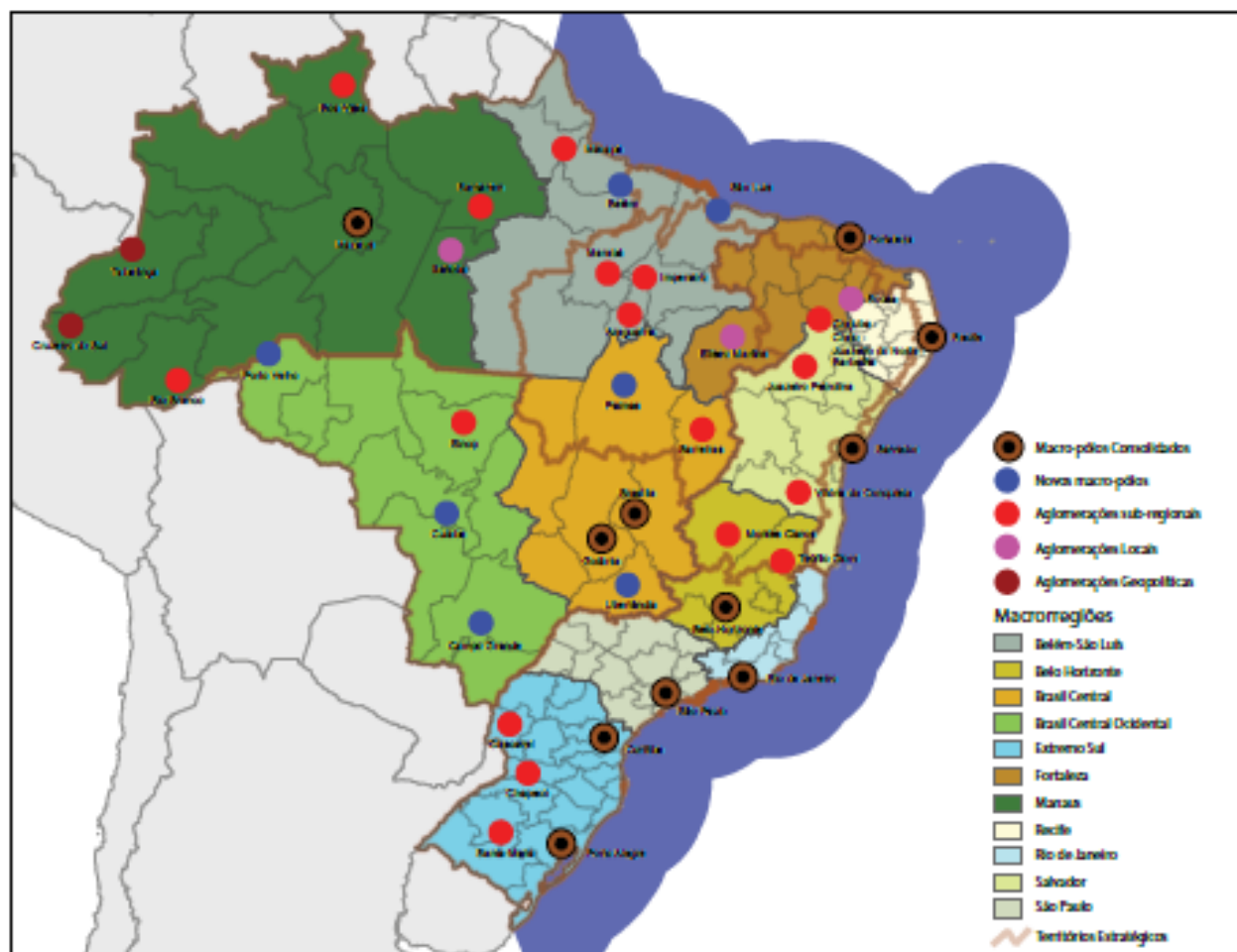
Segundo a Dimensão Territorial para o Planejamento dentro de uma perspectiva da busca de um “Projeto de Nação” guiado pelos objetivos de coesão econômica, social, territorial e política, o país deveria ser pensado a partir da dimensão de uma maior integração interna, da redução das desigualdades regionais e sociais, além de uma maior inserção internacional. Assim, segundo Brasil (2008, p. 37):

Uma melhor integração e um melhor ordenamento do território se dão em função da distribuição da rede de pólos com seus equipamentos e atributos, do potencial produtivo regional, da infraestrutura, e, portanto da capacidade, abrangência e força desses pólos em termos de polarização, comando e organização do território. Nesse sentido, o sistema de planejamento deveria ser guiado pela busca ideal de um país policêntrico.

A figura 7 apresenta os macropolos e aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas. Uma questão importante é que estes recortes territoriais estão localizados predominantemente em áreas de menor densidade produtiva e populacional, o que permite compreender de fato a preocupação em desconcentrar os investimentos públicos.

Diniz (2006) ressalta que dada às grandes desigualdades regionais e sociais, o atual estágio do desenvolvimento brasileiro, a partir dos objetivos de redução das disparidades regionais, só se é possível pensar em um projeto de desenvolvimento com a presença do Estado, através das diferentes escalas ou esferas do governo. Muito embora reconheça a magnitude do papel do Governo Federal como instância coordenadora e promotora do desenvolvimento nacional, assim, a ação das diferentes esferas do governo deve ser feita de forma articulada e complementar.

Figura 7 - Macropolos e aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas



Fonte: Brasil (2008).

A criação dos macropolos e as aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas, seriam um elo neste emaranhado de relações sociais, econômicas e sociais e serviriam de instrumentos para a promoção de uma política de desenvolvimento mais eficaz, pois permite uma descentralização dos investimentos públicos para as regiões e áreas periféricas, ao mesmo tempo em que promoveria a inclusão dos agentes citadinos na dinâmica do planejamento, a partir da elaboração, execução, monitoramento, fiscalização e avaliação dos programas.

6.3 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL E A QUESTÃO DO ORÇAMENTO

O novo momento do planejamento no Brasil que acontece a partir da década de 1980, conforme já mencionado anteriormente é de intensa transformação. Principalmente no que diz respeito aos instrumentos institucionais, que buscaram “amarrar” a estrutura plano-orçamento-programa, mesmo que ela apresente alguns problemas de ordem distributiva de recursos, assim mesmo, é importante ressaltar este avanço.

Grande parte dessas mudanças acontecem principalmente devido às mudanças implementadas a partir da Constituição Federal de 1988. Entre elas destacam-se as metas regionalizadas do planejamento público com a introdução dos PPAs, e a integração entre Planejamento com as LDO e a LOA. A atual Constituição optou por um modelo fortemente centralizado devido a uma excessiva fragmentação orçamentária, presente na Constituição anterior.

Nossa intenção neste subcapítulo é demonstrar como acontece a distribuição dos recursos orçamentários no atual momento brasileiro e fazer a análise da proposta da distribuição desses recursos na carteira de investimento da Dimensão Territorial para o Planejamento.

Apesar dos avanços na redução da fragmentação orçamentária implementados com a Constituição de 1988, o que aumentou o controle da União sobre os recursos públicos e estabeleceu a articulação com a estrutura de planejamento via PPA (DIAMOND, 2006; CORE 2006), é importante frisar que o orçamento é centralizado na superestrutura de poder e servir de “Instrumento de controle democrático sobre o executivo” (SANCHES, 2006, p. 187).

A distribuição dos recursos orçamentários acontece em escala ministerial e de secretarias e órgãos, o que de certa forma favorece a manutenção da autonomia dos mesmos, no que diz respeito à necessidade do planejamento. Isto muitas vezes significa que não há uma preocupação no diálogo entre esses Ministérios e Secretárias, o que provoca a existência de programas incompatíveis entre os mesmos do ponto de vista da execução.

Para tanto, ao analisarmos o orçamento-programa do PPA 2008-2011, em especial do ano de 2008 - último que se encontra disponível na página (site) do MPOG – com objetivo de verificar a distribuição desses recursos orçamentários.

Cabe ressaltar que a estrutura da distribuição dos recursos segue uma lógica única. Segundo a Lei nº 11.653/08 (Regulamenta o PPA 2008 – 2011) os recursos são distribuídos em Programas Finalísticos¹⁸ e Programas de Apoio às Políticas Públicas para Áreas Especiais¹⁹. Assim, de forma aleatória, escolhemos somente o orçamento-programa de um Ministério, que foi o do Transporte, ressaltando que todos os orçamentos-programas seguem a mesma lógica de distribuição, logo, a forma aleatória de escolha é justificada por este motivo.

Tabela 3 - Programas do Ministério dos Transportes (Orçamento Programa – 2008 – 2011)

Código	Programa	Regionalização	Consolidação dos totais	Valores do Programa	
				Despesas Correntes	Despesas de capital
8768	Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval	Nacional	9.919.668.549	531.276.675	9.388.391.874
1456	Vetor Logístico Amazônico	Centro-Oeste Nacional Norte	1.088.878.928 28.232.584 4.269.657.407	25.296.006	5.295.496.970
1457	Vetor Logístico Centro-Norte	Centro-Oeste Nacional Nordeste Norte	621.736.382 39.689.710 976.625.756 3.769.652.938	31.641.612	5.234.824.984
1458	Vetor Logístico Leste	Centro-Oeste Nacional Sudeste	556.614.877 13.000.000 6.577.466.181	5.583.797	6.619.951.323
1459	Vetor Logístico Nordeste Setentrional	Nacional Nordeste	54.682.987 4.476.268.296	13.020.006	4.292.276.082
1460	Vetor Logístico Nordeste Meridional	Nacional Nordeste	132.713.799 3.528.192.861	130.377.201	3.437.444.558
1461	Vetor Logístico Centro-Sudeste	Centro-Oeste Nacional Norte Sudeste Sul	1.571.767.659 72.271.109 0 1.826.802.303 849.733.586	40.548.012	3.888.074.236
1462	Vetor Logístico Sul	Nacional Sul	21.080.584 4.497.550.278	44.414.006	4.474.216.856
1463	Qualidade dos Serviços de Transporte	Nacional Sudeste Sul	102.681.282 33.084.039 24.433.728	155.899.294	4.299.755

Fonte: Adaptado de MPOG. Orçamento-Programa: PPA 2008 – 2011.

Na tabela 3 estão demonstrados os programas finalísticos do Ministério do Transporte para o período de 2008-2011, onde fica claro que o critério de

¹⁸ Pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores.

¹⁹ Aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

distribuição de recursos orçamentário é baseado na regionalização criada pelo IBGE, ainda na década de 1970, no entanto, o próprio Ministério utiliza de outro processo de regionalização para sua atuação, quando deixa claro a necessidade de se estabelecer vetores de circulação, possivelmente pelo entendimento da complexidade presente no território nacional. Todavia, como existe uma exigência legal da Constituição Federal que diz que todo tipo de gastos públicos da União devem ser regionalizados, o Ministério adota um padrão, que é a regionalização do IBGE, exigido por lei, mas utiliza um padrão próprio mais conveniente para a sua atuação, que são os vetores de circulação.

Tabela 4 - Programa Qualidade dos Serviços de Transporte - Relatório de Avaliação do PPA 2008 – 2011 (Ano Base 2008)

Título da Atividade	Regionalização	Produto (Unidade de medida)	Financeiro Físico		
			2011	2012	2013
Estudo para o aprimoramento de outorgas de rodovias.	Nacional	Estudo realizado	77.200	-	-
Concessão e regulação dos serviços e da exploração da infra-estrutura do transporte aquaviário.	Nacional	Outorga concedida (unidade)	2.180.400 140	2.278.600 140	2.381.200 140
Fiscalização da concessão dos serviços e da exploração da infra-estrutura ferroviária	Nacional	Concessionária fiscalizada (unidade)	2.093.184 12	2.187.456 12	2.285.952 12
Fiscalização da concessão dos serviços da infra-estrutura rodoviária.	Nacional Sudeste Sul	Concessionária fiscalizada (unidade)	30.852.660 14	32.242.190 14	33.693.980 12
Fiscalização dos bens operacionais e gestão dos contratos de arrendamento das malhas ferroviárias	Nacional	Concessionária fiscalizada (unidade)	1.351.848 9	1.412.732 9	1.476.344 9
Fiscalização dos serviços de transporte rodoviário de cargas	Nacional	Veículo fiscalizado (unidade)	4.088.250 7.020.000	4.272.375 7.020.000	4.464.750 7.020.000
Fiscalização dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros	Nacional	Veículo fiscalizado (unidade)	10.886.302 320.000	11.376.595 320.000	11.888.857 320.000
Fiscalização dos serviços e da exploração da infra-estrutura do transporte aquaviário	Nacional	Empresa fiscalizada (unidade)	1.695.740 462	1.772.112 462	1.851.906 462
Regulação e supervisão das rodovias concedidas aos estados por meio de convênio de delegação	Sul	Fiscalização realizada (unidade)	218.040 2	227.860 2	238.120 2

Fonte: Adaptado de MPOG. Orçamento-Programa: PPA 2008 – 2011.

Esta realidade é comum praticamente em todos os Ministérios, como é o caso da Saúde e da Educação, que adotam padrões próprios de regionalizações. Isto acaba por aumentar o nível de complexidade do planejamento no País, o que impossibilita uma gestão mais integrada entre as diversas escalas de poder, tanto dos Ministérios e das Secretarias, quanto em nível federal, estadual e local.

Tabela 5 - Vetor Logístico Amazônia (Projetos da Esfera Fiscal – Valores superiores a R\$ 50.000.000)

Título do Projeto	Regionalização Início Término	Valor Total Estimado	Financeiro Físico			
			2008	2009	2010	2011
Adequação de trecho rodoviário Candeias do Jamari – UNIR – na BR-364 (RO)	Norte 01/2004 12/2012	150.000.000	3.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Adequação de trecho rodoviário Rondonópolis – Cuiabá – Posto Gil – na BR – 163 (MT)	Centro-Oeste 01/2008 12/2011	640.000.000	8.600.000	100.000.000	200.000.000	320.000.000
Construção de ponte sobre o rio Madeira – no município de Abunã – na BR 364 (RO)	Norte 01/2008 12/2012	50.000.000	1.800.000	300.000	300.000	3.000.000
Construção de ponte sobre o rio Madeira – no município de Porto Velho – na BR – 319 (RO)	Norte 01/2008 12/2010	88.000.000	12.608.759	5.000.000	6.000.000	7.000.000
Construção de trecho ferroviário – Cuiabá – Porto Velho	Norte 01/2008 12/2011	6.000.000.000	-	5.000.000	6.000.000	7.000.000
Construção de trecho rodoviário – Boca do Acre – Divisa AM/AC	Norte 01/2003 12/2009	70.000.000	1.800.000	5.955.067	-	-
Construção de trecho rodoviário Cantá – Novo Paraíso – na BR 432 (RR)	Norte - -	55.000.000	1.465.160	-	-	-
Construção de trecho rodoviário – Divisa MT/PA – Santarém – na BR 163 (PA)	Norte 01/2006 12/2011	1.431.435.469	232.400.000	426.262.340	350.452.502	48.435.799
Construção de trecho rodoviário entroncamento BR 364 – Entroncamento RO 478 (Fronteira Brasil/Bolívia) (Costa Marques) – BR – 429 (RO)	Norte 01/2006 12/2012	450.000.000	32.816.032	-	-	-
Construção de trecho rodoviário – Entroncamento MT 240 (Novo Diamantino) Campos Novos dos Parecis – na BR 364 (MT)	Centro-Oeste 12/2002 12/2010	260.000.000	66.400.000	76.000.000	30.000.000	-
Construção de trecho rodoviário Guarantã do Norte – Divisa MT/PA – na BR 163 (MT)	Centro-Oeste 01/2006 12/2009	72.860.531	26.400.000	18.639.771	-	-
Construção de trecho rodoviário Manaus – Divisa AM/RO – na BR 319 (AM)	Norte 01/2004 12/2010	886.902.353	182.280.000	200.000.000	201.000.000	-
Construção de trecho rodoviário Rio Branco – Divisa AC/AM – na BR 317 (AC)	Norte 01/2004 01/2012	132.000.000	3.000.000	5.000.000	10.000.000	10.000.000
Construção de trecho rodoviário Sena Madureira – Cruzeiro do Sul – na BR 364 (AC)	Norte 01/2003 12/2011	792.265.559	132.825.420	212.000.000	107.987.323	62.528.760
Implantação da Hidrovia Araguaia – Tocantins	Norte 06/2008 12/2011	110.000.000	-	20.000.000	30.000.000	20.000.000
Modernização do Porto de Porto Velho (RO)	Norte 01/2008 01/2011	200.000.000	-	20.000.000	20.000.000	20.000.000

Fonte: Adaptado de BRASIL. Orçamento-Programa: PPA 2008 – 2011.

Nas tabelas 4 e 5 apresentamos alguns projetos do Ministério Transporte para reforçar a ideia da distribuição orçamentária a partir de um critério de regionalização. Especificamente na tabela 5 - Vetor Logístico Amazônia (Projetos da Esfera Fiscal – Valores superiores a R\$ 50.000.000), alguns pontos merecem destaque pois demonstram a incongruência da rigidez do processo de regionalização do orçamento. O primeiro diz respeito ao vetor logístico para a

Amazônia, isso já remete uma regionalização própria conforme já ressaltado em parágrafos anteriores. O que é a Amazônia para o Ministério do Transporte? É uma incógnita, possivelmente é uma regionalização própria, mas nos documentos oficiais não existe descrição sobre essa regionalização.

Um segundo ponto está diretamente ligado a distribuição dos recursos orçamentários, neste programa “Vetor Logístico Amazônia”, aparecem duas regiões de aplicação dos devidos recursos, a região Norte e Centro-Oeste, o que reforça a ideia da utilização de uma regionalização própria do Ministério. Conforme ressaltado anteriormente, esta prática é muito comum nos Ministérios e Secretarias.

Do ponto de vista do planejamento, esta questão sucinta um conjunto de problemas. Primeiramente existe a necessidade de se pensar o território de forma integrada, se o Estado utiliza a noção de desenvolvimento territorial ou mesmo de coesão territorial como base para o desenvolvimento equilibrado entre as regiões, faz-se necessário eleger a dimensão territorial como plataforma de integração das políticas públicas e necessariamente esta questão passa por mudança na forma de regionalizar o País.

Um segundo ponto está diretamente ligado a necessidade da criação de um fundo de desenvolvimento, um equivalente aos Fundos Estruturantes ou de Coesão da União Européia.

Diniz (2006, p. 21) nos lembra que:

[...] a necessidade da centralização dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento regional brasileiro em um fundo único, com decisão de alocação pelo Congresso, a fim de se evitar a contradição entre instrumentos e recursos, muitas vezes anulando-se uns aos outros, a alocação dos recursos deveria ser feita segundo objetivos regionais e setoriais, de forma coerente com a nova regionalização e a tipologia regional estabelecida.

Crocco (2004, p. 25) para se candidatar a estes fundos estruturais os países da União Européia têm que apresentar:

[...] um plano de uso dos fundos contendo a alocação dos recursos por objetivos, definição clara das responsabilidades acerca do manejo dos recursos por objetivos, estabelecimento de critérios de seleção, avaliação e monitoramento dos projetos,

introdução de incentivos e punições, reformas administrativas necessárias, etc. Esta estrutura de financiamento do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional, estimulou o surgimento de uma nova Política de Competitividade Territorial (PCT)²⁰.

Mas não há dúvida de que, no decorrer do processo de amadurecimento do planejamento regional europeu, com destaque para o francês, a região teve uma ampliação da sua atuação. Atribui-lhe a responsabilidade pela formulação e implantação da política de organização territorial, assim como pelo desenvolvimento econômico e social de seu território, e reforçaram-se os recursos financeiros sob o seu controle.

Quando comparamos com o caso brasileiro, fica evidente a lacuna que separa o planejamento europeu do brasileiro, principalmente no que se refere ao controle dos recursos financeiros. A distribuição dos recursos no Brasil ainda é altamente concentrada, em uma estrutura hierarquizada, controlada pela União. A distribuição dos recursos obedece a uma lógica locacional, que tem como estrutura norteadora uma divisão regional da década de 1970, que divide o país com base em critérios homogeneizadores, dividindo o recurso da União entre as cinco macrorregiões do IBGE, que se encontra totalmente defasada na atualidade, daí a necessidade de se pensar uma nova divisão regional, que sirva como critério para a distribuição dos recursos públicos.

6.3.1 A proposta da carteira de investimentos do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”.

A proposta da carteira de investimento da Dimensão Territorial para o Planejamento, sucinta:

A identificação de iniciativas de investimentos em um horizonte de 20 anos em um país que há muito desmontou suas estruturas técnicas que lidavam com o planejamento de longo prazo. Alguns ministérios vêm retomando tais práticas, mas de forma ainda

²⁰ O objetivo central seria a construção da competitividade da região, através de um conjunto de instrumentos públicos e construção institucional, buscando aumentar suas potencialidades. Ao invés de ser diretamente direcionado para setores industriais ou serviços específicos, o investimento público deveria se concentrar em desenvolver os recursos naturais, aglomerações e rede.

incipiente. Com isso, onde não foi possível identificar esforços mais estruturados, realizaram-se estimativas com base em entrevistas e com apoio técnico de diversos ministérios e organismos federais.

A carteira de investimento considera quatro segmentos de investimentos, pensando em um prazo de 20 anos, são eles:

- a) Infraestrutura econômica, infra-estrutura urbana e de produção e difusão de conhecimento;
- b) Desenvolvimento econômico, centrado na produtividade;
- c) Desenvolvimento social, voltado para os investimentos em educação e saúde, e;
- d) Meio ambiente.

Nossa intenção aqui na realidade é mostrar qual é a lógica da distribuição do recurso orçamentário, para isso, pegamos um quadro demonstrativo do referido Estudo e fizemos a devida análise.

A tabela 6 é o demonstrativo da distribuição estadual dos investimentos da carteira, quando se compara o peso de cada unidade da federação na carteira de investimento e seu peso no PIB do país. Um ponto importante é que os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Bahia têm maior peso no PIB que nos investimentos previstos. Todavia, são também as maiores economias estaduais do Brasil, o que fortalece o argumento de que a carteira de investimento tem um viés desconcentrador. O conjunto destes estados leva aproximadamente 49,33% do total dos investimentos da carteira de investimento, o que equivale a aproximadamente R\$ 132.829.000.000,00.

A distribuição do peso dos investimentos foi inversamente proporcional ao PIB dos estados, isso significa dizer que, quando maior o PIB estadual menor em termos proporcionais dos investimentos previstos para o período.

Tabela 6 - Distribuição estadual da carteira de investimentos

UF	Média anual de investimentos no período 2008 – 2027 (milhões)	Carteira % total	PIB Estadual	% PIB Nacional	Carteira % no PIB Estadual
AC	886,59	0,33	3.242,00	0,18	27,35
AL	2.315,61	0,86	11.556,00	0,65	20,04
AM	7.022,14	2,61	35.889,00	2,03	19,57
AP	1.184,74	0,44	3.720,00	0,21	31,85
BA	12.097,70	4,49	86.882,00	4,92	13,92
CE	8.747,63	3,25	33.261,00	1,88	26,30
Diversos	1.225,88	0,46	-	-	-
DF	13.938,66	5,18	43.522,00	2,46	32,03
ES	9.988,70	3,71	34.488,00	1,95	28,96
GO	7.708,77	2,86	41.316,00	2,34	18,66
Investimentos em expansão	11.075,44	4,11	-	-	-
MA	5.454,04	2,03	16.547,00	0,94	32,96
MG	16.949,56	6,29	166.586,00	9,43	10,17
MS	4.825,72	1,79	19.954,00	1,13	24,18
MT	8.639,94	3,21	27.935,00	1,58	30,93
Nacional	4.802,06	1,78	-	-	-
PA	8.209,22	3,05	34.196,00	1,94	24,01
PB	3.404,52	1,26	14.863,00	0,84	22,91
PE	9.838,83	3,65	47.697,00	2,70	20,63
PI	3.676,24	1,37	8.611,00	0,49	42,69
PR	11.443,45	4,25	108.699,00	6,15	10,53
RJ	28.535,94	10,60	222.564,00	12,60	12,82
RN	7.335,05	2,72	15.906,00	0,90	46,11
RO	4.629,50	1,72	9.744,00	0,55	47,51
RR	1.353,97	0,50	1.864,00	0,11	72,64
RS	15.557,71	5,78	143.874,00	8,09	10,89
SC	7.492,36	2,78	70.208,00	3,97	10,67
SE	7.727,94	2,87	13.121,00	0,74	58,90
SP	40.767,74	15,14	546.60,00	30,94	7,46
TO	2.430,61	0,90	4.768,00	0,27	50,98
TOTAL	269.266,24	100,0	1.766.620,00	100,0	15,24

Fonte: BRASIL, 2008, p. 65

A Dimensão Territorial para o Planejamento ataca diretamente em um problema que diversos cientistas vêm apontando como uma das principais causas do impasse do planejamento brasileiro, que é a necessidade de se estabelecer uma nova regionalização para o planejamento. Neste ponto o referido estudo faz uma análise inovadora e propõe, conforme apresentado nas figuras anteriores, um conjunto de territórios, macropolos e sub-regiões, o que, no entanto, a carteira de investimento trabalha eminentemente como a dimensão territorial dos estados da federação, mesmo apontando para a atuação estratégica, aconteceria em

duas escalas: a continental²¹ e macrorregional²², assim, fica preso na dimensão dos estados da federação, o que acaba de certa forma inviabilizando as propostas de desenvolvimento territorial incluídos neste estudo.

²¹ O macroobjetivo a perseguir foi a integração crescente, especialmente em termos de comunicação, de energia e físico-territorial, o que levou a destacar grupos de investimentos em acessibilidade. A atividade realizada, para isso, constitui em aprofundar a pesquisa em tema da integração sul-americana para identificar que iniciativas são importantes e deveriam compor a carteira (BRASIL, 2008e, p. 59).

²² São dois os objetivos: redução de desigualdades regionais e construção de uma maior integração inter-regional. Para alcançar ambos, o estudo assinala que uma escolha estratégica é construir um Brasil mais policêntrico que o atual, apostando na montagem de blocos de investimentos em alguns centros urbanos, considerados estratégicos para o alcance desses objetivos (BRASIL, 2008e, p. 59).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida alguma a década de 1980 é marcante para o planejamento estatal no Brasil, mesmo com o momento histórico pouco propício, devido à crise da hiperinflação e do endividamento externo. É nesse período, mesmo que de forma imperceptível pela maioria das pessoas, que acontecem à introdução da nova estrutura do planejamento, a partir da Constituição Federal e da obrigatoriedade da distribuição dos recursos de forma regionalizada e retomada do planejamento em médio prazo, a partir dos PPAs. Mesmo sendo os primeiros PPAs meros instrumentos burocráticos, são importantes devido à obrigatoriedade para o planejamento.

A retomada das políticas territoriais no Brasil, sob a forma de diversas políticas e programas governamentais aponta para um neodesenvolvimento combinado com alguns aspectos do novo regionalismo em voga na União Européia. Segundo Rückert (2010) a relativa ausência de uma significativa produção científica sobre as políticas territoriais é um fato nos meios acadêmicos e político-administrativos. Assim, esse tipo especial de políticas públicas tem recebido um aporte mais tradicional do planejamento regional, localiza-se em plena crise do Estado territorial moderno em cenários globais-regionais, que passam por profundas transformações.

É nesse cenário de mudanças que se encontra a matriz do planejamento territorial no Brasil, apesar de grandes avanços em muitos pontos, ainda se encontram não esclarecidos ao que se refere o ponto de vista da efetivação das políticas públicas via planejamento estatal.

Devido às intensas disparidades regionais, nos mais diversos âmbitos, como econômico, social e natural é necessário que o planejamento tenha como centro coordenador as políticas públicas e a esfera federal, no entanto, faz-se necessário um melhor diálogo com todas as esferas de poder, tanto em nível estadual, quanto municipal. No caso brasileiro, é notória essa separação entre as esferas de poder, o que muitas vezes acaba inviabilizado as políticas públicas ou mesmo sobrepondo uma as outras. Apesar de nos últimos anos vem acontecendo um grande esforço por parte do governo federal de coordenar as políticas públicas, denominadas de políticas territoriais e/ou de desenvolvimento regional,

elas ainda se encontram bastante distante do esperado ou mesmo do modelo inspirador do planejamento estatal no Brasil – União Européia.

A Dimensão Territorial para o Planejamento exige um esforço do governo federal para promover uma coordenação mais afinada com os Estados e Municípios e, ao mesmo tempo, para estabelecer um cronograma de longo prazo para a execução das estratégias propostas para o desenvolvimento territorial/regional. Nesta perspectiva, os conceitos de região e território retornam a cena acadêmica e da técnica, objetivando orientar as novas propostas de planejamento estatal.

Conforme já ressaltado em capítulos anteriores, existe muitas vezes uma confusão conceitual entre os diversos níveis de planejamento, conforme a orientação teórica e política de que os concebe. Assim, passa a existir a necessidade de compreender os conceitos que orientam a estrutura dos planos de desenvolvimento que permitem direcionar as ações das políticas públicas no Brasil.

Ao contrário do que pensavam muitos estudiosos na década de 1980, que era o esvaziamento do conceito de região, apoiado nas ideias primeiramente neoliberais, que estabelecia que as diferenciações regionais estariam apoiadas em desequilíbrios regionais naturais e para tanto, desviaria a intenção do planejamento regional.

E, em segundo lugar a própria dimensão da globalização como processo homogeneizante, tanto na dimensão econômica, quanto na dimensão cultural, assim, não haveria espaço para as diferenciações. Estas questões perdem força ainda no final da década de 1980, quando acontece o fortalecimento dos debates acadêmicos em busca de compreender a complexidade do momento histórico, e como o conceito de região poderia ajudar a entender tais mudanças no cenário local e global. Um conjunto de autores como de Harvey (1992), Soja (2002), Lecione (2003) Santos (2000), Corrêa (1996), Haesbaert (2004) e Moreira (2007) entre tantos, reforçam a necessidade de entender o conceito de região diante da complexidade do momento. Assim, a região novamente ganha força nos debates acadêmicos e conseqüentemente mais adiante dentro do planejamento estatal no Brasil.

Nesta conjuntura o conceito de território – e os seus desmembramentos teóricos, como ordenamento territorial, coesão territorial, entre outros - também ganham espaço como um dos elementos conceituais que norteiam esta nova concepção de planejamento, em grande parte de inspiração francesa, baseada na escola de *aménagement du territoire*. O território pode ser entendido na concepção clássica da geografia política como espaço do exercício de um poder, na atualidade se materializa basicamente centralizado no Estado. Assim, os territórios são entidades históricas, que expressam o controle social do espaço por dimensão política institucionalizada. “Os territórios modernos são resultados de domínios estatais, e o Estado moderno é um Estado territorializado (com uma base física definida” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 45). Nesta perspectiva é importante entender a complexidade do conceito e a necessidade da coordenação das estratégias das políticas públicas para o desenvolvimento regional/territorial.

Contudo, “a dimensão territorial é, então continente social, uma vez que seus limites são estabelecidos pela sociedade que o ocupa” (CASTRO, 1992, p. 29). Assim, este conceito passa pela compreensão da necessidade de entender a produção do espaço, já que o território é resultado das ações da sociedade, que demarca e organiza o seu próprio espaço (GOTTMANN, 1975). Contudo, a dimensão territorial além de expressar a unidimensionalidade do poder, centrado na ação do Estado, expressa também ao mesmo tempo a multidimensionalidade do poder, entendido pela ação das forças da sociedade civil e dos agentes econômicos, daí a importância deste conceito na atual conjuntura do planejamento estatal.

Saquet (2009, p. 37) nos lembra:

O território é produzido por agentes através da energia e da informação, ou seja, da efetivação do espaço, das redes circulação-comunicação; das relações de poder (ações políticas); das atividades produtivas; das representações simbólicas e das malhas.

Haesbaert (2004) ressalta o cuidado que se deve ter cuidado com os modismos conceituais, o conceito de território é muitas vezes utilizado com pouco rigor teórico e, por isso, de forma pouco precisa, permitindo assim, um conjunto

infindável de interpretações, criando inclusive uma confusão teórica com o conceito de espaço.

Costa (1988, p. 72) nos mostra que:

[...] as políticas territoriais extrapolam a noção de planos regionais de desenvolvimento. Elas abrangem toda e qualquer atividade que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional; uma estratégia de intervenção o nível da estrutura territorial bem como mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar estas políticas.

Contudo, como enfoque estratégico “as políticas territoriais estão submetidas às relações de poder que supõe assimetrias na posse de meios e nas estratégias para o seu exercício” (COSTA, 1998, 13). O território por sua vez é tanto um meio como uma condição de possibilidade de algumas destas estratégias.

Apesar de inúmeras correntes teóricas discutirem esta nova proposta de planejamento regional/territorial nenhuma delas consegue de forma satisfatória apresentar uma explicação para os fenômenos territoriais contemporâneos, havendo a necessidade de um contínuo esforço nesta reconstrução teórica (DINIZ, 2006). Adicionalmente, amplia-se a dificuldade da passagem do nível teórico e abstrato para o nível operacional.

Conforme analisado anteriormente, com o esgotamento do Estado Desenvolvimentista na década de 1980 a concepção de planejamento estatal entra em crise, dando lugar nas décadas seguintes a concepção de gestão do território, conforme pensado por Becker (1983) entendendo a gestão do território como prática da estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo. Assim “a gestão do território associa-se à ótica dos usos do território, isto é, das formas que o poder econômico e político, ao apropriar-se do território, faz uso dos recursos territoriais para os seus projetos de poder, controle, coesão e desenvolvimento do território” (RÜCKERT, 2010, P. 19).

Na nova concepção de planejamento estatal a multidimensionalidade do poder adotada para as políticas territoriais é conceituada no sentido em que diferentes atores produzem o espaço, (re)estruturam o território através da prática de poderes, no âmbito das políticas, programas estratégicos e gestão do território.

A gestão de ações, programas que contêm um caráter (re)estruturante e/ou com a capacidade de alavancagem de desenvolvimento, imprime, assim, novos usos do território (RÜCKERT, 2010).

Na concepção do planejamento estatal no Brasil há um predomínio de uma abordagem que trabalha muito mais com a noção de uso do território, que necessariamente com o próprio conceito de território. A sociedade na maioria das vezes é chamada apenas para legitimar o plano de ação das políticas públicas, possibilitando a ideia de multidimensionalidade do poder, no sentido a atender as demandas de toda a sociedade.

Um dos principais desafios posto ao Estado, aos governos e à sociedade civil é a implementação dos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, que consagrou o planejamento da atividade econômica e a redução dos desequilíbrios regionais. O processo de redemocratização, a descentralização do poder para estados e municípios, as práticas de poder com enfoque territorial reemergem como práticas em múltiplas escalas de poder e gestão. Para Rückert (2010) tal processo coincide com o início do transbordamento das discussões sobre a recuperação do conceito de território que, assim, chega, progressivamente às práticas de políticas territoriais em escalas supra-nacionais, nacional, meso regional e regional-local.

São inúmeras as frentes governamentais de planejamento no Brasil, com a perspectiva “territorial” ou “regional”. Iniciativas como: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); o Programa das Mesorregiões Diferenciadas (PROMESO); o Programa de Desenvolvimento das Faixas de Fronteira; a Política Nacional de Ordenamento Territorial; o Programa Nacional dos Territórios Rurais e Sustentáveis – Territórios da Cidadania. Esta gama de planos de desenvolvimento “territorial” ou “regional” provoca a atuação da ação do Estado em diversas frentes estratégicas, todavia, esta questão provoca também uma composição de ações territoriais que nem sempre estão – ou quase nunca estão – em consonância uns com outros.

A Dimensão Territorial para o Planejamento é concebido como instrumento para reduzir esse impasse entre os diversos planos de ação do Estado e ao mesmo tempo de servir como instrumento direcionador das políticas públicas de longo prazo. Permitindo assim, ampliar o campo de atuação do Estado no tempo.

O planejamento recente no Brasil ainda apresenta uma estrutura hierarquizada de poder, onde as forças centralizadas na dimensão do Governo Federal, tanto em nível dos Ministérios, quanto das Secretarias Especiais, acabam por definir em última instância onde serão aplicados os recursos da União, conforme fica claro na estrutura orçamentária brasileira, no entanto, apesar de uma série de discussões em âmbito nacional, regional e local, entre as diversas escalas do poder envolvidas no planejamento, algumas considerações merecem destaque. A primeira diz respeito à dificuldade em uniformização metodológica e as realidades entre os diversos órgãos da gestão estatal. Assim, segundo Oliveira (2008, p. 32):

As estruturas organizacionais diversas, por vezes demandam metodologias distintas em função da complexidade do tema abordado, a capacidade de gestão, disponibilidade de recursos humanos, entre outro limitante para a aplicação uniforme do modelo de planejamento apresentando pelo Plano.

Esta questão levanta um problema, que está diretamente ligado na prática a não necessidade de integração entre os diversos planos e programas de desenvolvimento dos diversos órgãos da gestão estatal, isso acaba por definir uma estrutura de planejamento, sem necessariamente estar em consonância com a macro-estrutura de planejamento, tanto na própria estrutura central da União, como nos diversos níveis de poder, estadual e local. Isto acontece devido a uma série de problemas, como: a) interesses diversos dentro da própria dimensão do poder central, ligado a disputa por influência dentro dos ministérios, das direções executivas, etc.; b) da não homogeneização dos conceitos e teorias, que orientam o plano e o programa de ação; c) da disputa orçamentária, entre as bancadas estaduais e regionais; entre outros. Esta é uma questão que a “Dimensão Territorial para Planejamento”, visa diluir.

Além destas questões, pelo menos mais dois pontos merecem destaque na relação entre planejamento-orçamento-programa. O primeiro diz respeito à necessidade do estabelecimento de uma nova regionalização para fins de planejamento, a divisão recorrente do IBGE, que divide o Brasil em cinco macro-regiões não dá mais conta de compreender a complexidade da estrutural econômica, social e espacial do País, pois esta divisão não consegue atender as

necessidades do planejamento para que ele combine com a dinâmica do espaço e com a indução do desenvolvimento.

E a segunda seria a concentração dos recursos orçamentários para o desenvolvimento regional brasileiro em um fundo único, aos moldes dos Fundos de Estruturantes e de Coesão da União Européia, com decisão de alocação dos recursos pelo Congresso, a fim de se evitar a contradição entre instrumentos e recursos, muitas vezes anulando-se uns aos outros. A alocação dos recursos deveria ser feita seguindo objetivos regionais e setoriais, de forma coerente com a nova regionalização e a tipologia regional estabelecida (DINIZ, 2006).

Castro (2007) nos lembra que o Congresso Nacional é munido de intensos debates acerca do interesses das bancadas regionais, conforme a capacidade do grau de articulação política e/ou de representantes estaduais/regionais. Esta disputa política acaba por desencadear uma briga por um maior número de programas e projetos que atinjam sua área de atuação. Esta questão desenvolve uma prática muito corriqueira no Brasil, que é o clientelismo político, onde os conchavos políticos estabelecem uma grande possibilidade de separação entre planejamento e o programa de execução ou programa-orçamento. Contudo, é perceptível os esforços recentes objetivando implementar uma política de desenvolvimento territorial/regional de forma que se possa proporcionar de forma verdadeira um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões e que promova uma equidade social.

REFERÊNCIAS

AGNEW. J. From the political economy of regional to regional political economy. *Progress. Human Geography*, n. 24, p. 101-10, 2000..

ALMEIDA, R. P. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.) **Planejamento e orçamento governamental** Brasília, DF: Fundação Nacional de Administração Pública, p. 193-228. 2006. (Volume 2).

ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. São Paulo, SP: Ed. Grijalbo, 1977.

AMORIM, L. S. B.; SOUZA, E. B. C. Região: novas configurações, novos conceitos. **Revista Varia Scientia**. São Paulo, SP, v. 4. n. 8, p. 11-24, 2004.

AMORIM, C. C. Discutindo o conceito de região. **Revista Estação Científica**. Juiz de Fora, n. 4, p. 1-19, abr/mai. 2007.

ARRAIS. T. A. **A geografia como arena política**: um estudo sobre a produção da região Centro-Goiano. Goiânia: Vieira, 2007.

_____. Uma proposta para reflexão sobre a região. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS. 6, 1986. Campo Grande, **Anais...** Campo Grande, 1986.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1998

BAGNASCO. A. **Tre Italie**. La problematiche territoriale dello sviluppo italiano. Bologna: Il Mulino, 1977.

BECKER, B. K. A crise do Estado e a Região. A estratégia da descentralização em questão. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 43-62, jan./mar. 1986

_____. O uso político do território. Questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B.; COSTA, R. SILVEIRA, C. (Orgs.). **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, p. 1-21. 1983

_____. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. **Revista Espaço e Debates**. São Paulo, n. 31, p. 47-56, 1991.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil uma nova potência regional na economia-mundo**. 2. Ed. Rio de Janeiro: B. Brasil, 1994.

_____. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BENKO, G. **Economia e espaço na globalização**: na aurora do século XXI. 3. Ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

BEZZI, M. L. **Região: uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas**. Santa Maria: UFSM, 2004.

_____. A região como uma resposta local aos processos capitalistas. **Revista Geografia**. São Paulo, v. 29, n. 1, p. 5-20, jan/abr, 2004.

BRANDÃO, C. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT**. Brasília, DF: 2006a. (Versão preliminar).

_____. **Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no plano plurianual 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo**. Brasília, DF: 2006b. (documento de referência).

_____. **Estudo da dimensão territorial do PPA: Sumário Executivo**. Brasília: CGEE/MPOG, 2008a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em: 21 de maio de 2009.

_____. **Estudo da dimensão territorial do PPA: Visão Estratégica Nacional**. Brasília: CGEE/MPOG, 2008b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em: 21 de maio de 2009.

_____. **Estudo da dimensão territorial do PPA: Regiões de Referências**. Brasília: CGEE/MPOG, 2008c. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em: 21 de maio de 2009.

_____. **Estudo da dimensão territorial do PPA: Estudos Prospectivos Escolhas Estratégicas**. Brasília: CGEE/MPOG, 2008d. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em: 21 de maio de 2009.

_____. **Estudo da dimensão territorial do PPA: Carteira de Investimentos**. Brasília: CGEE/MPOG, 2008e. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em: 21 de maio de 2009.

_____. **Estudo da dimensão territorial do PPA: Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos**. Brasília: CGEE/MPOG, 2008f. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em: 21 de maio de 2009.

BREITBACH, A. C. M. **Estudo sobre o conceito de região**. 1987. 93f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, 1987.

BRESSER PEREIRA, L. C. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 15, n. 1, jan/mar, 1995.

BRITO, T, M, A. **Região**: leituras possíveis de Milton Santos. 2007, 165f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, n. 13, jun, 1996.

_____. **Modernid y território**. Santiago: Cuardenos del Ilpes, 1996.

_____. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.) **Economia Regional**: teorias e métodos de análise, Fortaleza: BNB/ETENE, 1999 (Estudos Econômicos e Sociais).

BOUDEVILLE, J. R. **Les programmes économiques**. París: Presses Universitaires de France, 1963

_____. **L'espace et les pôles de croissance**. París: Presses Universitaires de France, 1968.

CARGNIN, A. P. A dimensao territorial no planejamento governamental brasileiro : avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: **Anais do I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território**. Porto Alegre, 2007

CASTELL, M. **Sociedade em rede**. São Paulo, 2. Ed. Paz e Terra, 1999.

CASTRO. I. E. **O mito da necessidade**: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro, B. Brasil, 1992.

_____. **Geografia e Política**: território, escalas de ações e instituições. Rio de Janeiro: B. Brasil, 2005.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, ENAP, vol. 58, n. 2, p. 129-50, Abr/jun, 2007.

CHRISTOFOLETTI, A. **Perspectiva da geografia**. São Paulo: Difel, 1982.

COELHO, M. C. N; MONTEIRO, M. A. As políticas federais e reconfigurações espaciais na Amazônia. **Novos Cadernos do NAEA**. Belém: NAEA, v. 7, n. 1, p. 91-122, jun. 2004.

_____. **Mineração e reestruturação espacial na Amazônia**. Belém: NAEA, 2007.

COELHO, M. C. N. et al. Estratégias de modernização na Amazônia e a (re)estruturação de municípios: o caso da implantação de empresas minero-metalúrgica e de energia elétrica. **Novos Cadernos do NAEA**. Belém: NAEA, v. 8, n. 2, p. 73-108, dez. 2005.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.) **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, DF: Fundação Nacional de Administração Pública, p. 219-261, 2006. (Volume 2).

CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. 3. Ed. Rio de Janeiro: B. Brasil, 1996.

_____. **Região e organização espacial**. 6. Ed. São Paulo: Ática, 1998 (Série princípios).

COSTA, W. M. Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: BRASIL. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília, DF: SDR/MI, p. 55-60, 2005.

CROCCO, M. Desenvolvimento regional na Itália no século XX. In: **DIRETRIZES para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território brasileiro**. Belo Horizonte: Face/CEDEPLAR, 2004.

CROCCO, M; BORGES, M. Experiência européia de planejamento regional. In: BRASIL. **DIRETRIZES para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território brasileiro**. Belo Horizonte: FACE/CEDEPLAR, 2005.

DELEUZE, G; GATTARI. **O anti-édipo**. Capitalismo e esquizofrenia. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

DEMATTEIS, G. **Rivoluzione quantitativa e nuova geografia**. Torino: Laboratorio de geografia econômica, 2005.

DIAMOND, J. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.) **Planejamento e orçamento governamental**, Brasília, DF: Fundação Nacional de Administração Pública - ENAP, p. 91-125, 2006. (Volume 2).

DINIZ, C. C. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2001. (Texto para discussão, n. 159).

_____. Experiência francesa de planejamento regional. In: **DIRETRIZES para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território brasileiro**. Belo Horizonte: Face/CEDEPLAR, 2004.

_____. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Revista Economia**. Brasília, DF: v. 7, n. 4, p. 1-18, dez. 2006.

DINIZ, C; DINIZ, M. **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 8. Ed. Rio de Janeiro: B. Brasil, p. 49-76, 2006.

_____. Espaço: um conceito-chave na geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 8. Ed. Rio de Janeiro: B. Brasil, p. 15-48, 2006.

FIORI, J. L. Reforma ou sucata? O dilema estratégico do setor público. In: **EM BUSCA do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, p. 97-119, 1995.

FIGUEREDO, L. Política regional: o caso do Reino Unido. In: **DIRETRIZES para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território brasileiro**. Belo Horizonte: Face/CEDEPLAR, 2004.

FIORI, J. L. **O desafio político-econômico brasileiro no contexto latino-americano**. Rio de Janeiro: IE - UFRJ, n. 290. dez, 1992. (Texto para Discussão).

FISHLOW, A. **Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FRANÇA, K. C. B.; LEITE, S. S. C. A geografia e seus conceitos: adeus região viva ao território? In: ANAIS DO I COLÓQUIO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DO PENSAMENTO GEOGRÁFICO. 2001. Brasília. **Anais...** Brasília, 2001.

FRÉMONT, A. **A região como espaço vivido**. Portugal: Livraria Coimbra, 1980.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. v. 54, n. 4, out/dez, 2003. Brasília: ENAP, 2007.

GARCES; A. SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. ano 53, n. 4, out/dez, 2002.

GEDDES, P. **Cidades em evolução**. São Paulo: Papirus, 1994.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 8ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 49-76, 2006.

_____. The evolution of the concept of territory. In: **Social Science Information**. n. 14, p. 29-47, 1975.

GOTTAMANN, J. **Il significato del territorio**. Roma: Nexta Books, 2005.

GUIMARÃES, E. N.; FARIA, G. A. **Integração e desenvolvimento regional: uma proposta de regionalização de Minas Gerais**. Disponível em www.cedeplar.ufmg.br/seminários/seminário_diamantina/d06A026.pdf. Acesso em (01/04/2008).

HAESBAERT, R. **Desterritorialização e identidade: a rede "gaucha" no nordeste**. Niterói. EDUFF, 1997.

_____. Região, diversidade territorial e globalização. **Geographia**. Ano I, n. 1, p. 15-39, 1999.

_____. **O mito da desterritorialização**: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: B. Brasil, 2004.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. Território em tempos de globalização. **Revista etc, Espaço, Técnica e Crítica**. v. 1, n. 2, 15/08/2007.

HARTSHORNE, P. **Propósito sobre a natureza da Geografia**. 2. Ed. São Paulo: Hucitec, 1978

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**, 2. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

INDOVINA, F. **Capitale e território: processo capitalístico e utilizzazione del território in Italia**. Milano: Angeli, 1976.

JACCOUD, L. Experiências internacionais em política regional: o caso da França. **Revista do IPEA**. Brasília, DF: IPEA, 2001. (Texto para discussão nº 815)

JAPIASSU, H. **Introdução às ciências humanas**. São Paulo: Letras e Letras, 1994.

KAYSER, Bernard. A região como objeto de estudo da Geografia. In George, Pierre. et al. **Geografia Ativa**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1969.

KEY, V. O. A. ausência de uma teoria orçamentária. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Fundação Nacional de Administração Pública, p. 33-41, 2006. (Volume 2).

LEFEBVRE, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1974.

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

LE MOS, M. O problema da regionalização, dificuldades teóricas e uma metodologia alternativa. In: **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Hucitec, 1993.

LENCIONI, S. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 2003.

LIPIETZ, A. O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade? **Revista Espaço & Debates**, n. 38, p. 10-20, 1994.

_____. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

_____. The struture of space, the problem of land, and spatial policy. In: CARNEY, J. et al. (Org.). **Regions in crisis – new perspectives in Europe** na regional theory. Londres: Croom Helm, 1980.

MAFRA, F.; SILVA, J. A. **Planejamento e gestão do território**. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.

MANKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e território**. Belo Horizonte: EDUFMG, p. 57-102, 2005.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. **Modelos de crescimento e a teorias do desenvolvimento econômico**. São Paulo: EAESP/FGV/NNP, 1998. (Relatório de Pesquisa n. 3, 1998).

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, v. 2, 1993.

MOTA, G. S. **Para uma teoria geográfica do lugar**. 2008, 193f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Pará. Belém: 2008.

MORAES, A. C. R. **Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico**. In: BRASIL. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília, DF: SDR/MI, p. 43-48, 2005.

MOREIRA, R. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: SANTOS, M. et al. **Território, territórios**: ensaio sobre o ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, p. 72-108, 2007.

_____. Da região à rede e ao lugar: a nova realidade e o novo olhar geográfico sobre o mundo. **Revista eletrônica de Ciências Humanas e Sociais**. Disponível: <www.uff.br/etc>. Acesso em 23 de maio de 2008.

OLIVEIRA, R. L. Z. **Planos Plurianuais e o desenvolvimento do Estado e da economia brasileira**. In: Anais do XIII Congresso Internacional da CLAD sobre a reforma do Estado e a administração pública. Buenos Aires, 2008.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.) **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, DF: Fundação Nacional de Administração Pública, v. 2, p. 229-70. 2006.

PECQUEUR, B; ZIMMERMANN, J. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C; DINIZ, M. **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

PEREIRA, M. F. V. Região – pluralidade e permanência: desafios e tendências contemporâneos da categoria em geografia. **Revista de Geografia**. Rio Claro: v. 29, n. 3, p. 339-353, set/dez. 2004.

PIQUET, Rosélia. **Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil: o papel do Estado e dos grandes investimentos**. Rio de Janeiro: IPPUR, 1993.

PONTES, B. M. S. Região e regionalização no contexto da globalização: a região sob diferentes óticas, no contexto do método dialético. **Cronos**, Natal: v. 8, n. 2, p. 489-499, jul./dez. 2007.

PUJARAS, Romà. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Sínteses, 1998.

QUAINI, M. **Geografia e território**. São Paulo: Loyola. 1974.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993

_____. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 17-36, 2009.

RAMIREZ, R. **Teorias de la región**. Edición electrónica. Disponível www.eumed.net/libros/2006/jrr-reg. Acesso em 22 de dezembro de 2006.

RELPH, E. C. As bases Fenomenológicas da Geografia. **Revista de Geografia**. Rio Claro: AGETEO, v. 4, n. 7, 1979.

ROCHEFORT, M. **Redes e sistemas**: ensinando sobre o urbano e a região. São Paulo: Hucitec, 1998.

RODRIGUES, E. S. **O Plano Plurianual de 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento**. In: Anais do XIII Congresso Internacional da CLAD sobre a reforma do Estado e a administração pública. Buenos Aires, 2008.

RÜCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. BRASIL. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: SDR/MI, p. 31-39, 2005.

_____. Usos do território e políticas territoriais contemporânea: alguns cenários no Brasil, União Européia e Mercosul. In: Revista de Geopolítica. Ponta Grossa. V. 1, n. 1, p. 17-32, jan/jun, 2010.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.) **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, DF: Fundação Nacional de Administração Pública, p. 187-217, 2006. (Volume 2).

SANTOS. M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1988 (Geografia: teoria e realidade, série "linha de frente").

_____. **Geografia. O país distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, p. 81-82, 2002.

_____. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2004a.

_____. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2004b.

_____. **Por uma Geografia Nova:** da crítica da Geografia a Geografia Crítica. São Paulo: Edusp, 2004c.

SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA; M. L. **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

SANTOS, M; SILVEIRA; M. L. **Brasil território e sociedade no início do século XX.** São Paulo: p. 19, 1994.

SAQUET, M. A. **Abordagem e concepções de território.** São Paulo: Expressão popular, 2007.

_____. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 73-94, 2009.

SASSEN, S; ROOST, F. Cidade: local estratégico para a indústria global de entretenimento. **Espaço & Debate.** Ano XII, n. 41, 2001.

SASSEN, S. **As cidades mundiais na economia mundial.** São Paulo: Nobel, 1998.

SCHICK, A. The Road to PBB. **Public administration review**, v. 26, n. 4, dez. 1966.

SCOTT, A. et. al. Cidades-globais. **Espaço & Debates.** São Paulo. Ano XII, n. 41, 2001.

SIMÕES. R. Experiência espanhola de planejamento regional. FIGUEREDO, L. Política regional: o caso do Reino Unido. **Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território brasileiro.** Belo Horizonte: Face/CEDEPLAR, 2004.

SOJA, E. W. **Geografias pós-moderna:** a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. et al. (org.) **GEOGRAFIA:** conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.

_____. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. **Territórios e territorialidades:** teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 57-72, 2009.

SOUZA, S. L. C. **Desenvolvimento regional no Brasil:** as transformações econômicas no período de 1985 a 2007. 2008, 197f. Dissertação (Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais). Universidade Federal de Sergipe. Sergipe, 2008.

STORPER, M; VENABLES, A. O burburinho: a força econômica da cidade. In: DINIZ, C; DINIZ, M. **Economia e território.** Belo Horizonte: UFMG, 2005.

TAVARES, M. C. Prefácio. In: FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

_____. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

TUAN, Y. F. **Topofilia**: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente São Paulo: DIFEL, 1980. (Lívia de Oliveira, trad.).

_____. **Espaço & Lugar**. A perspectiva da experiência. (Lívia de Oliveira, trad.) São Paulo: DIFEL, 1983.

WOOLDRIDGE, W. ; GORDON, E. **Espírito e propósito da geografia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.