

# O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil

Claudete de Castro Silva Vitte\*

## Resumo

Este artigo é de caráter exploratório e visa a contribuir para a compreensão da dimensão espacial do desenvolvimento no Brasil e das opções políticas que afetam o território. Para tanto, são apresentadas algumas iniciativas brasileiras de planejamento do desenvolvimento com base territorial. Das iniciativas nacionais selecionadas, são feitas breves considerações sobre os seguintes planos e programas: PPAs (Planos Plurianuais) de 1996-1999 ao de 2012-2015; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Programa Territórios de Cidadania (PTC); Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Ele é construído com base em diversas fontes bibliográficas, tendo, como conclusão, uma síntese dos avanços e dos limites das referidas iniciativas. Ressalta-se, nele, que a incorporação da dimensão territorial nas iniciativas governamentais contribui para a transparência da administração pública, pois mostra a ação do Estado em pontos específicos do território. Entre os constrangimentos das políticas territoriais, aponta-se que não se pode dizer que existe uma política nacional de desenvolvimento econômico territorial no Brasil ou planejamento territorial, mas, sim, opções políticas que afetam o território e que também há, muitas vezes, ausência de uma avaliação democrática transparente em relação às demandas sociais nas iniciativas vigentes.

**Palavras-chave:** Planejamento territorial. Dimensão espacial do desenvolvimento. Planos Plurianuais. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

\* Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas.  
E-mail: [clavitte@ige.unicamp.br](mailto:clavitte@ige.unicamp.br)

---

Artigo recebido em 13.02.2015 e aceito em 18.05.2015.

## **Abstract**

---

### **The territorial planning and the spatial dimension of development: some of the recent experiences in Brazil**

This exploratory study aimed to contribute to the understanding of the spatial dimension of development in Brazil and political choices that affect the territory. Therefore, certain territorial based development planning initiatives were presented. Of the selected national initiatives, was presented a brief review and characterization of Multi-Year Plans (PPAs) from 1996-1999 to 2012-2015; the Growth Acceleration Program (PAC); the National Policy for Regional Development (PNDR); the Territories of Citizenship (PTC) and the National Plan for Logistics and Transport (PNLT) Surveys were made in diverse bibliographic sources and the paper was concluded with a synthesis of advances and limitations of these initiatives, emphasizing that the incorporation of the territorial dimension in government initiatives contributes to the transparency of public administration, for it shows State action on specific points of the territory. Among the limits of territorial policies, it pointed out that it cannot be said that there is a national territorial economic development policy or territorial planning in Brazil, but political choices affecting the territory and that frequently there is an absence of transparent democratic evaluation regarding social demands on current initiatives.

**Key words:** Territorial planning. Spatial dimension of development. Multi-Year Plans (PPAs). National Policy for Regional Development (PNDR).

## 1 Introdução

A temática do desenvolvimento não é alheia ao debate geográfico. O desenvolvimento está vinculado à noção de modelo territorial na análise territorial e de ordenamento do território. O desenvolvimento em suas diversas versões impacta o território e o inverso é verdadeiro: o território, com seus atributos (tais como recursos naturais, infraestrutura implantada) e com suas carências condiciona as estratégias de desenvolvimento que configuram, por sua vez, um modelo de desenvolvimento, um esquema a ser seguido para atingir determinados fins.

O modelo territorial pode ser entendido como uma determinada forma de ocupar e utilizar o espaço, dependendo, por isso, da configuração do sistema de assentamentos, da utilização do meio físico e dos processos de transformação desse meio (infraestrutura, tipos de ocupação, de aproveitamento de recursos diversos etc.) (TRIGAL; DEL POZO, 1999, p. 259). Ele expressa parte da materialidade dos projetos de desenvolvimento executados pelo Estado e dá-se no âmbito dos processos sociais vigentes. Por sua vez, o planejamento territorial condiciona esse modelo territorial e os padrões de desenvolvimento. A implementação dos planos e políticas públicas de base territorial pode levar a uma valorização do espaço.

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

Neste trabalho, procuramos entender o poder estatal no território em um contexto capitalista e refletir a respeito da relação do Estado com o território, por meio do planejamento, visando a contribuir para a compreensão da dimensão espacial do desenvolvimento e de opções políticas que afetam o território. Para tanto, são apresentadas algumas iniciativas brasileiras de planejamento do desenvolvimento com base territorial (ou planejamento territorial). Das iniciativas nacionais selecionadas, são feitas breves considerações sobre os seguintes planos e programas: Planos Plurianuais (PPAs) de 1996-1999 ao de 2012-2015; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Programa Territórios de Cidadania (PTC); Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).

É um estudo de caráter exploratório. Para sua construção, foram feitos levantamentos em livros, teses, periódicos especializados, sítios eletrônicos, imprensa brasileira, bem como consultas eletrônicas a órgãos governamentais e ONGs.

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

Para o caso brasileiro, Pires et al. (2014, p. 118-120) classificam três diferentes momentos/períodos referentes ao papel do Estado na promoção do desenvolvi-

mento, nos quais o planejamento governamental e a participação social estiveram, ou não, presentes como princípio orientador:

- 1) Dos anos 1930 aos 1980: planejamento sim, participação não;
- 2) Década de 1990: participação sim, planejamento não e
- 3) “Pós-2000: planejamento sim e participação sim, porém ainda em desencontro” (PIRES; AMARAL; DOS SANTOS, 2014, p. 120).

Para o primeiro momento, Mello (2003, p. 635), baseada em Hervé Théry, afirma que, entre 1930 e 1964, houve um reforço do poder central, iniciado com o projeto nacionalista do governo de Getúlio Vargas. Naquele momento, as questões principais eram a industrialização, a centralização da atividade planejadora no nível do executivo federal e certo movimento de interiorização. O regime autoritário, instalado após o Golpe Militar de 1964, reforçou a crescente centralização do executivo federal. Posteriormente, nos anos 1980, a crise econômica e política afetou a capacidade financeira do Estado e acabou esvaziando o planejamento e as ações federais de nível regional.

Avaliando essa experiência brasileira de modernização e de desenvolvimento territorial, Borges (2013, p. 34) pontua:

[...] o processo de industrialização e integração nacional que se deu no Brasil ao longo do século XX, com grande importância da ação do Estado, logrou romper o isolamento ocupando as fronteiras mais remotas do país, constituindo um dos grandes conjuntos econômicos do mundo. Esse processo foi simultâneo ao dos países vizinhos, que tiveram maiores ou menores possibilidades e êxito na sua integração e desenvolvimento produtivo. A integração mais intranacional do que internacional explica-se pela persistência de barreiras, sejam naturais (relevo, rios etc.), sociais (estigmas sociais, língua, vias de transporte etc.) e políticas (condição socioeconômica, documentação formal, conjunturas, origem etc.), entre os conjuntos econômicos do continente.

A partir de 1985, com o fim do período autoritário, assistiu-se, grosso modo, ao quase desaparecimento do planejamento governamental e, em especial, do planejamento territorial, substituído por ações pontuais setoriais. No entanto, com a democratização do país, a discussão de temas como descentralização do poder político-administrativo, participação popular e sustentabilidade do desenvolvimento começou a fazer parte da agenda do debate da relação Estado-sociedade em suas parcas práticas de gestão e de planejamento – este último em fase crítica.

O terceiro período diferencia-se dos dois anteriores, porque nele ocorreu a retomada da atividade planejadora para o desenvolvimento e a incorporação, nem sempre efetiva, de mecanismos de participação social nas políticas públicas. A recuperação da capacidade de crescimento do Brasil a partir de 2004 fez com que o debate acerca da necessidade de planejar a vida econômica e social ficasse fortalecido. A ampliação do espaço fiscal, a capacidade de investimento e a per-

cepção da necessidade de sustentação do crescimento no longo prazo criaram condições para a retomada do planejamento (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014, p. 120).

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

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

Segundo Silva (2012, p. 27), no final dos anos 1990, o governo federal do Brasil começou a considerar, mais efetivamente, a definição de novas escalas para o planejamento e suas intervenções, inspirando-se na experiência europeia de abordagem territorial, na qual “o território, [é] definido com base em múltiplas dimensões, como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas e, portanto, locus privilegiado para o planejamento estatal”.

Primeiramente, a reabilitação do planejamento, ocorrida na segunda metade dos anos 1990, limitou-se, como destacam Théry e Mello (2005, p. 284), a aspectos orçamentários e, na sequência, incorporou, em sua discussão, a necessidade de ordenamento do território, visto como base logística para assegurar as condições de desenvolvimento.

Cargnin (2007, p. 11) assinala que apenas a partir do PPA 2000-2003 foi implantado o chamado novo modelo de planejamento, orçamento e gestão que tem vigorado nas gestões do Partido dos Trabalhadores. Este autor defende que foi naquele momento que o planejamento governamental no país tomou os moldes atuais, introduzindo a gestão por resultados, depois de um longo período, em que “as questões territoriais no Brasil foram abordadas apenas do ponto de vista das grandes regiões e, notoriamente, não apresentaram os resultados esperados na redução ou minimização das desigualdades” (CARGNIN, 2007, p. 13). Assim, houve uma mudança de visão de prioridade, com a questão territorial entrando na pauta de discussão.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), o planejamento territorial ancorou-se no conceito de eixos de desenvolvimento (EIDs), objetivando direcionar geograficamente os grandes investimentos de infraestrutura, tanto as públicas quanto as privadas, e na noção de zoneamento ecológico-econômico. A abordagem territorial no planejamento governamental teve

seu marco a partir de 1996, com os estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento subsidiando a elaboração dos Planos 1996-1999 e 2003-2007.

As pesquisas que resultaram na instituição dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento podem ser vistas como avanços, na medida em que, por meio delas, foram introduzidas a

[...] visão integrada do desenvolvimento, a valorização dos fluxos entre regiões, a tomada do território como unidade de planejamento, a integração de problemas multissetoriais e a hierarquização de projetos, a introdução da temática das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e da integração sul-americana (CARGNIN, 2007, p. 12).

Mas existiam fragilidades, entre as quais podem ser citadas: a falta de investimentos sociais e de diálogo entre o governo federal, os governos estaduais e a sociedade civil; as propostas de intervenções davam-se somente em escala macrorregional; desconsideração da rede de cidades (CARGNIN, 2007, p. 12).

Amparo (2014) esclarece que os projetos prioritários de infraestrutura, no âmbito do programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (EIDs) do PPA 1996-1999 (Plano Brasil em Ação) e do PPA 2000-2003 (Plano Avança Brasil), enfocavam a integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo. Os EIDs ficaram encarregados de possibilitar a acessibilidade aos chamados “focos dinâmicos” (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), negligenciando as áreas menos dinâmicas. Como afirma o autor, “a definição desse Plano [o Avança Brasil] privilegiou os fluxos reais de bens e serviços, com destaque para as redes intermodais de transporte e logística” (AMPARO, 2014, p. 184). Contudo, Amparo (2014) ainda sustenta, “a estratégia dos ‘eixos’ teve pelo menos o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro” (AMPARO, 2014, p. 184).

De acordo com Silva (2012, p. 29), dois marcos importantes para a emergência da dimensão territorial nas políticas públicas no Brasil podem ser observados: (1) o Plano Plurianual 2000-2003 (PPA), que tentou abordar a problemática macroterritorial do desenvolvimento brasileiro, utilizando-se do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, e (2) a criação do Ministério de Integração Nacional em 1999. Tais marcos foram instituídos no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Naquela gestão, alguns programas federais foram elaborados com base em uma perspectiva territorial, como o programa Comunidade Ativa para a indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) e os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Pelo exposto, as políticas públicas apoiadas em uma abordagem territorial, ainda que com enfoques, recortes espaciais e arranjos institucionais específicos, podem ser consideradas como um novo paradigma de intervenção estatal no Brasil. Segundo Silva (2012, p. 9), nelas é mais relevante os mecanismos de governança estabelecidos que propriamente o conteúdo.

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

No Governo Lula da Silva, a despeito das restrições orçamentárias do país, houve, após 2003, um significativo aumento de investimentos em infraestrutura, o qual foi mais efetivo a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Os investimentos mais relevantes foram em energia elétrica e logística (BRASIL, 2012, p. 70), pontos nevrálgicos para o avanço do desenvolvimento econômico.

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

Em sua primeira fase, o PAC se autoidentificou com investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social. Conforme o próprio governo:

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

Iglesias (2008, p. 167) destaca que o PAC teve seus projetos organizados em três setores: infraestrutura logística, energética e social-urbana. O autor observa que cerca de 50% dos investimentos previstos foram destinados à infraestrutura energética (petróleo e gás natural e geração de energia). Assim, o foco do PAC I

foi o de projetos de energia, justificados pelo temor da associação de crescimento econômico com outro Apagão (crise elétrica), como o ocorrido em 2001, pela tentativa de se tornar independente do fornecimento do gás boliviano, após crise com o governo de tal país por causa do fornecimento de gás natural e pelos investimentos nos campos de petróleo brasileiros, principalmente após as descobertas das camadas de Pré-Sal.

Desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, outros novos programas surgiram: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT); o Programa Territórios da Cidadania (PTC) – todos projetos com dimensão territorial, delineados a partir de regras definidas pelo governo federal (SILVA, 2012, p. 30). Segundo o discurso do próprio governo no documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, de 2012, essas políticas territoriais abrangem

[...] desde o esforço de definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), passando pela busca da territorialização do PPA – sob a liderança do MPOG [Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão] – até políticas setoriais com abordagem territorial – como a de promoção da agricultura familiar e desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a cargo do MDA, a de Zoneamento Sócio Econômico Ambiental e promoção do desenvolvimento rural sustentável, a cargo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, ou ainda, políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo local, como as de apoio a APLs (BRASIL, 2012, p. 30).

Amparo (2014) nota que o então Presidente Lula destacou como um dos pontos centrais de seu primeiro governo o enfrentamento do fato de o Brasil ser uma das nações mais desiguais do mundo. Para encarar o desafio, propôs programas sociais para mitigar a grave situação social do país. Nesse contexto, a “questão regional” tornou-se uma das protagonistas entre as estratégias de enfrentamento das desigualdades do país, tal como assumido no Megaobjetivo II do PPA 2004/2007, que dizia ser preciso “reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais [sic] com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local” (AMPARO, 2014, p. 185).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi lançada em fins de 2003, com o governo federal assumindo o compromisso de lançar “programas regionais com recursos substantivos, viabilizando-se investimentos estruturantes, entendidos como necessários à reversão da histórica defasagem entre as regiões desenvolvidas e não desenvolvidas do Brasil” (AMPARO, 2014, p. 185). De acordo com Amparo (2014), os pressupostos do PNDR giravam em torno dos seguintes aspectos:

1. As desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste x Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região; daí a proposição de que a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.
2. Era preciso recriar a estrutura institucional regional desmantelada na década de 1990 por governos anteriores (recriação das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste).
3. Dado que “desenvolvimento regional” é tema transversal, era necessário instituir instrumentos de governança que facilitassem a articulação da política regional que viria a ser conduzida pelo MI [Ministério da Integração] com a ação de órgãos setoriais federais, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada (AMPARO, 2014, p. 185).

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

[...] com a inviabilização do FNDR, se esvaneceu também, por consequência, a premissa básica da PNDR de atuar nacionalmente, em microrregiões prioritárias, com base na tipologia sub-regional estabelecida. Diante do impasse, a gestão do MI tendeu a voltar-se prioritariamente, desde 2004, para investimentos setoriais, como o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) e a Ferrovia Transnordestina, paralelamente buscava fortalecer orçamentariamente ações herdadas do PPA anterior (2000/2003), como os programas mesorregionais, anteriormente mencionados (AMPARO, 2014, p. 187).

Um aspecto fundamental da PNDR foi a questão de recursos orçamentários. Segundo o documento de referência da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional,

[...] dadas as limitações estruturais em sua base de recursos orçamentários, a ação regional concentrou-se na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional nas mesorregiões e demais espaços programa. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2012, p. 24). (Grifos nossos).

Ao final da primeira gestão do Governo Lula da Silva, a execução da PNDR estava agonizando; o tiro de misericórdia veio, consonante Amparo (2014), em fevereiro de 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Sinteticamente, esse programa foi um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas federais pela intersectorialidade<sup>1</sup>. Silva (2012) frisa que o PTC é

[...] administrado pelo governo federal, por meio do Ministério da Casa Civil, e envolve outros 21 ministérios e autarquias diferentes. Seu objetivo é garantir uma melhor focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios de territórios elencados a partir de alguns critérios, como índice de pobreza, baixo IDH, existência de grande número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, etc. .... No primeiro ano foram escolhidos 60 territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA [Ministério de Desenvolvimento Agrário], passando em 2009 para 120 territórios. O governo federal definiu uma meta ambiciosa de 180 ações logo no seu início, organizadas em três eixos estruturantes: Apoio às atividades produtivas; Cidadania e direitos; e Infraestrutura (SILVA, 2012, p. 70-71).

A coordenação do PTC pelo Ministério da Casa Civil foi justificada porque havia um esforço de articular recursos e programas de diferentes ministérios para a aplicação nos territórios contemplados pelo programa. No entanto, Silva (2012) avalia que ele

[...] não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no PPA. Na verdade, constitui uma estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e predeterminados. Tampouco traz alguma inovação em termos de arranjos locais de governança e participação social, pois faz uso da estrutura já constituída no arranjo do PRO-NAT [Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, de 2004] (SILVA, 2012, p. 75).

Segundo Souza (2010, p. 08), após um período de estagnação econômica, o planejamento governamental para “os sistemas de movimento no território nacional foi marcado por medidas paliativas e emergenciais”. Em 2006 o governo federal lançou Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) em parceria com o Ministério da Defesa, por meio do Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN) e do Ministério dos Transportes, objetivando, com seu caráter indicativo, retomar o planejamento de médio e de longo prazos para o setor (SOUZA, 2010, p. 8). Arantes (2012) ratifica essa ideia, dizendo que a publicação do PNLT pelo Estado brasileiro “marc[ou] um novo paradigma do planejamento de transportes no país” (p. 129), ainda que “questões envolvendo os aspectos econômicos dos transportes sempre [tenham estado] presentes nos planos anteriores” (p. 129): “trat[ou]-se da primeira vez que o planejador elencou o conceito de logística, ao lado do termo ‘transportes’, para dar um novo sentido ao processo de planejamento” (ARANTES, 2012, p. 129).

Com efeito, “o PNLT surg[iu] como uma resposta político-institucional para a questão da logística e dos transportes no país, elegendo o planejamento como via central de ação do Estado no setor e reforçando sua necessidade processual e perene” (ARANTES, 2012, p. 130). Esse autor aponta quatro objetivos do PNLT:

- 1) a retomada do processo de planejamento no setor dos transportes, dotando-o de uma estrutura permanente de gestão;
- 2) a consideração dos custos de toda a cadeia logística, desde as origens até os destinos dos fluxos de transporte, visando a racionalização dos custos associados a essa cadeia;
- 3) efetiva e equilibrada mudança na atual matriz de transporte de cargas do Brasil;
- 4) preservar o meio ambiente, respeitando as áreas de restrição e controle de uso do solo, tanto na produção de bens, como na implantação da infraestrutura (BRASIL, 2006, p. 11 apud ARANTES, 2012, p. 136).

Em concordância com o autor, cumpre ressaltar que ele comenta o quarto objetivo, observando a tendência atual de incorporar no planejamento, quando há a presença da dimensão territorial, aspectos ambientais. Nesse sentido, ele afirma que

[...] a atividade de transportar e a implantação de suas infraestruturas representam consumo e destruição de recursos naturais e, ainda, possuem efeitos no padrão de uso e ocupação do solo, os quais podem gerar novos círculos de degradação. [Por isso], o principal foco desse objetivo, portanto, é a consideração, em sua sistemática, das impedâncias ambientais que a elaboração dos projetos precisa considerar (ARANTES, 2012, p. 137).

Embora não seja do escopo deste trabalho detalhar a metodologia utilizada no PNLT, é importante sublinhar um aspecto levantado por Souza (2010). Este autor explica que a metodologia do PNLT se fundamentou em uma modelagem macroeconômica para a realização de projeções de demanda por transporte in loco, feita para o período de 2007 até 2023. Essa modelagem foi elaborada por meio de um perfil de oferta e de demanda de 80 produtos por 558 microrregiões do país, para as quais foram estabelecidos portfólios de investimentos para cada período, “que resultaram em uma nova proposta de organização territorial dos sistemas de movimento do país, utilizando-se de microrregiões homogêneas, denominadas de Vetores Logísticos” (SOUZA, 2010, p. 10).

Segundo Arantes (2012), na formulação do portfólio do PNLT alguns projetos foram elencados em uma categoria diferenciada, chamada de projetos de nexo político, porque eles apresentavam atributos para diminuir as disparidades regionais, induzir o desenvolvimento de determinadas áreas ou segmentos produtivos do país, promover a ocupação do território associada à defesa das fronteiras e fortalecer a integração da América do Sul (ARANTES, 2012, p. 211). Esta “metodologia de exceção” foi justificada pelos nexos políticos e potencial desses projetos em “solucionar questões estruturais referentes ao desenvolvimento socioeconômico, ambientalmente sustentado, e questões relacionadas à segurança nacional, dizendo respeito à ocupação e preservação do território nacional” (BRASIL, 2006, p. 411 apud ARANTES, 2012, p. 212). Exemplos desses nexos de exceção são a Ferrovia

Nova Transnordestina; a BR-156/AP (de Macapá/AP à Oiapoque/AP) e a BR-319/AM (de Manaus/AM à Porto Velho/RO) (ARANTES, 2012, p. 212).

A despeito de o PNLT buscar considerar, com a inserção dos nexos políticos, outra classe de projetos, “para os quais o referencial de mercado não é suficiente ou mesmo não é adequado para a sua seleção” (ARANTES, 2012, p. 212), pode-se concluir, seguindo a linha interpretativa de Arantes (2012), que este Plano,

[...] além de não empregar o termo “territorial”, considera o papel da logística no desenvolvimento territorial simplesmente espelhando-se na visão neoliberal do Estado, atuando na correção das externalidades do mercado. Dessa forma, busca-se, por meio do provimento de infraestruturas balizadas pelas lógicas específicas, a formação de incentivos locais para investimentos produtivos ou mesmo a desobstrução dos fluxos de materiais entre as empresas [...] [com a] ausência de um balanço democrático transparente em relação às demandas sociais (ARANTES, 2012, p. 146).

## **5 O Governo Dilma Rousseff e o PPA 2012-2015: algumas considerações preliminares**

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

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

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

O PPA 2012-2015 foi estruturado em temas e cada programa temático constituiu um conjunto de políticas públicas, como os programas de Direito à Saúde, Defesa e Soberania e o de Logística de Transportes. O objetivo foi incorporar uma lógica intersetorial, agregando órgãos setoriais. Cada grupo temático

apresentou um diagnóstico da situação, o contexto atual do tema, os contornos que a política proposta deveria assumir e as transformações que almejava. Cada programa desdobrou-se em “desafios”, sendo que, para cada desafio, houve uma caracterização do tema (com seu escopo), uma análise territorial, definição dos principais órgãos envolvidos e dos “gargalos” institucionais (OLIVEIRA, 2011).

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

## **6 Conclusão: uma síntese dos avanços e dos limites das iniciativas de planejamento do desenvolvimento com abordagem territorial no Brasil**

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

- a) a multiescalaridade, que aponta “para a flexibilização das escalas de intervenção no território e contribui para a integração do planejamento setorial através da adoção de regiões de referência” (p. 24);
- b) a regionalização dos planos, que, entre outras vantagens, contribui para calibrar o foco das ações públicas, “pois obriga os órgãos públicos a pensar o território em sua diversidade, considerando suas diferenças para intervenções” (p. 24);
- c) a própria incorporação da dimensão territorial per si, a qual contribui para a transparência da administração pública, pois mostra a ação do Estado em cada região e obriga o poder público “a responder pelas opções tomadas e justificá-las perante a sociedade” (p. 24);
- d) o estímulo à multissetorialidade (ou intersetorialidade), entendida como “a integração de esforços tendo como centro o território” (CARGNIN, 2007, p. 24). Em conclusão, Cargnin (2007) afirma:

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

namento central do território na elaboração de políticas públicas, indicando que a dimensão territorial não somente está “na moda”, mas poderá ter um lugar destacado como categoria de análise e de intervenção no planejamento governamental (CARGNIN, 2007, p. 26).

Quanto aos limites das iniciativas governamentais de alcance territorial no Brasil, a despeito da diversidade de ações nas últimas gestões, segundo Senra (2010, p. 6), não se pode dizer que haja uma política nacional de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil, mas “várias iniciativas governamentais dirigidas ao fomento de atividades produtivas, à geração de emprego, trabalho e renda e desenvolvimento local, territorial ou regional”.

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

Senra (2010) defende que as articulações entre diferentes recortes e políticas governamentais deveriam acontecer em pelo menos duas direções: horizontal, entre áreas setoriais; vertical, entre entes da federação. O autor afirma, ainda, que o PPA não alcança o status necessário para garantir a consistência das ações públicas de todas as esferas (SENRA, 2010, p. 8).

Na agenda socioambiental, sobretudo do Governo Dilma Rousseff, a avaliação feita por diversos movimentos sociais e algumas ONGs é de efetivos retrocessos, do grande legado negativo, como a aprovação do novo Código Florestal, com forte influência do agronegócio, a redução de unidades e conservação, o “esvaziamento” do Ministério do Meio Ambiente, a paralisação na agenda de mudanças climáticas, o aumento de violência no campo<sup>3</sup>, as grandes manifestações urbanas de junho de 2013 (que, embora ainda não se saiba os futuros desdobramentos, continham fortes críticas ao PAC da Copa, lançado em 2009) e a ausência de políticas urbanas diversas, em especial as de mobilidade urbana, que o PAC II<sup>4</sup> deveria contemplar. Em suma, muitas dessas questões envolvem a discussão do ordenamento do território e do planejamento territorial em várias escalas.

## Notas

---

- 1 Segundo Santos (2011, p. 26), “o conceito de intersetorialidade remete, em princípio, à integração de diversos setores e da sociedade civil, com vistas à solução de problemas sociais [...], como uma estratégia que promove a relação entre atores de diferentes setores por meio da comunicação, da interação e do compartilhamento de saberes e poder em torno de metas ou de objetivos comuns. Podemos considerar a intersetorialidade como um modelo de gestão de políticas públicas que se baseia basicamente na contratualização de relações entre diferentes setores, onde [sic] responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência [...] [sendo que] a potencialidade de uma ação intersetorial está na efetividade de ações coordenadas e na sinergia entre diferentes setores”.
- 2 De acordo com Souza (2010, p. 8), o PNLT “ainda serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, que dever[ia] orientar o futuro do PPA até meados de 2023. Além de ter sido essencial para a elaboração do principal programa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Federal em 22 de janeiro de 2007, é integrado ao PNLT no que tange às medidas relativas às infraestruturas de transportes para seu horizonte 2008-2011”.
- 3 Disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Retrocessos-do-governo-Dilma-na-Agenda-Socioambiental/645>. Manifesto assinado por várias organizações, intitulado Retrocesso do Governo Dilma na agenda socioambiental, de 6 de março de 2012. Acesso em: 09 de outubro de 2014.
- 4 Segundo o sítio eletrônico <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>, “em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorado pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras”. Acesso em 12 de outubro de 2014.

## Referências

AMPARO, Paulo Pitanga. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122014000100016&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1518-70122014000100016&script=sci_arttext)>. Acesso em: set. 2014.

ARANTES, Thiago Gervásio Figueira. 2012. 259 f. **Base conceitual e metodológica do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT):** uma leitura geográfica. Dissertação (Mestrado em geografia)—Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2012.

BORGES, Luis Maurício Martins. **O sentido da integração da política pública do Brasil na América do Sul.** Brasília, DF: IPEA, 2013. Texto para Discussão n. 1823. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17564%3Atd-1823-o-sentido-da-integracao-da-politica-publica-do-brasil-na-america-do-sul&catid=337%3A2013&directory=1&Itemid=1](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17564%3Atd-1823-o-sentido-da-integracao-da-politica-publica-do-brasil-na-america-do-sul&catid=337%3A2013&directory=1&Itemid=1)>. Acesso em: set. 2014.

\_\_\_\_\_, Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional:** documento de referência. Brasília, DF: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157)>. Acesso em: set. 2014.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Infraestrutura.** Brasília, DF: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2008. Disponível em: <[www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra\\_estrutura](http://www.brasil.gov.br/pac/conheca/infra_estrutura)>. Acesso em: dez. 2008.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: SEMINÁRIO REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2007.

IGLESIAS, Roberto M. Algunos elementos para caracterizar los intereses brasileños em la integración de la infraestructura en América del Sur. **Integración y Comercio**, Buenos Aires, no. 28, p. 161-190, ene./jun. 2008. Disponible en: <[http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_comercio/e\\_INTAL\\_IYC\\_28\\_2008\\_Iglesias.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_28_2008_Iglesias.pdf)>. Acesso em: dic. 2008.

MELLO, Neli Aparecida. O Eixo Araguaia-Tocantins: uma possibilidade de ordenamento territorial? In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões:** o desafio urbano-regional. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

OLIVEIRA, Ribamar. Um novo modelo para o planejamento. **Valor Econômico**, São Paulo, SP, 31 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/880347/um-novo-modelo-para-o-planejamento>>. Acesso em: out. 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; SANTOS, José Carlos dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; GARCIA, Ronaldo Coutinho (Org.). **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático:** lições da América Latina. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2014. Disponível em: <<http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Planejamento+estrategico+governamental+-+licos+America+Latina.pdf>>. Acesso em: set. 2014.

SANTOS, Natália Navarro dos. 2011. 166 f. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil:** o caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos. Dissertação

(Mestrado em Administração Pública e Governo)– Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2011.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial**: o caso do Brasil. Santiago de Chile: CEPAL, 2010. Série Desarrollo Territorial n. 08. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/499/05%20Desenvolvimento%20territorial\\_ILPES.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/499/05%20Desenvolvimento%20territorial_ILPES.pdf?sequence=1)>. Acesso em: set. 2014.

SILVA, Sandro Pereira. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas sob a abordagem territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Texto para discussão n. 1898.

SOUZA, Vitor Helio Pereira. O transporte rodoviário no Brasil: algumas tipologias da viscosidade. La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, vo. 14, no. 331, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-21.htm>>. Acesso em: set. 2014.

THÉRY, Hervé; Mello, Neli Aparecida. **Atlas do Brasil**: disparidades e dinâmicas do território. São Paulo, SP: EdUSP, 2005.

TRIGAL, Lorenzo López; DEL POZO, Paz Benito. **Geografía política**. Madrid: Cátedra, 1999.

VILLAVERDE, João. Novo PPA projeta R\$ 5,4 tri de investimentos. **Valor Econômico**, São Paulo, SP, 01 de setembro de 2011. Caderno Brasil. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/994848/novo-ppa-projeta-r-54-tri-de-investimentos>>. Acesso em: out. 2014.

