

## **A DIMENSÃO ESPACIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Kilma Gonçalves Cezar - Economista, Doutora em  
Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB,

[kilmagc@yahoo.com.br](mailto:kilmagc@yahoo.com.br)

Elimar Pinheiro do Nascimento - Sociólogo,  
Professor Associado do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)  
da Universidade de Brasília (UnB), CDS/UnB, [elimarcds@gmail.com](mailto:elimarcds@gmail.com)

Área Temática: Economia regional e urbana

### **Resumo**

A dimensão espacial está presente em diversos planos e políticas públicas conduzidas pelo governo Lula. Os problemas e contradições que envolvem esta dimensão, assim como, a maneira diferenciada como o governo a incorporou na programação das ações governamentais será objeto de análise. Verificou-se que a falta de um projeto nacional de desenvolvimento com a definição de uma organização espacial do país voltada para o desenvolvimento das regiões e para a redução da desigualdade regional e social amparou, possivelmente, o descompasso que houve entre as ações previstas nos Ministérios e as iniciativas efetivamente implementadas pelo governo federal.

**Palavras-Chave:** políticas públicas, dimensão, espacial

### **Abstract:**

The spatial dimension is present in several public plans and policies conducted by Lula's government. The problems and contradictions involving this dimension, as well as the differentiated manner that the government has incorporated it into the programming of governmental actions will be analyzed. It was found that the lack of a national development project with the definition of a spatial organization in the country focused on the development of regions and on the reduction of social and regional inequality possibly bolstered the gap that existed between the actions envisaged in the ministries and the initiatives effectively implemented by the federal government.

**Keywords:** policies public, dimension, spatial

## Introdução

A partir de 2003, observa-se uma evolução favorável dos indicadores macroeconômicos e sociais brasileiros, os quais sinalizam um novo panorama do desenvolvimento socioeconômico do país, caracterizado por elevação do PIB, diminuição da pobreza, leve redução da desigualdade social, aumento do salário mínimo e expansão do crédito. Entre 2003-2010 o PIB nacional alcançou variações positivas, com exceção do ano de 2009<sup>1</sup>, conforme tabela 1. Em valores monetários, o PIB cresceu de R\$ 2,6 trilhões em 2001 para R\$ 3,8 trilhões em 2010, o que corresponde a uma taxa média de crescimento anual em torno de 3,6% ao ano (IPEA, 2011).

Variáveis externas, como o crescimento da economia chinesa<sup>2</sup> que ampliou o mercado de exportações e barateou bens de consumo importados pelo Brasil<sup>3</sup>, e variáveis internas, como o aumento de renda e seu impacto no consumo, e investimentos no mercado interno, além de medidas microeconômicas como a criação do crédito consignado, contribuíram para o salto na taxa média de crescimento real do PIB brasileiro, que passou de 2,54% ao ano na década 1991-2000, para 3,61% no período 2001-2010 (VELOSO & MENDES, 2011).

No campo social, também é possível verificar a evolução favorável do índice de Gini que mede o grau de desigualdade da distribuição de renda no país. Os resultados apontam que no período 2003-2009 a redução do índice de Gini foi estatisticamente significativa sendo o nível de desigualdade de 2009 o mais baixo de todo o período (0,54). Isso não impede de reconhecer que o Brasil é um país imensamente desigual (IPEA/DISOC/NINSOC - 2011).

Outro indicador de desenvolvimento social é o número de brasileiros em situação de pobreza, que reduziu nos últimos 10 anos. Conforme pesquisa realizada pelo IPC-Maps e pelo Instituto Data Popular, a partir de dados do IBGE (2011), com metodologias distintas, sobre a distribuição socioeconômica dos domicílios brasileiros, verifica-se que em 2011 a base da pirâmide social representou menos de 1% dos 49 milhões de domicílios existentes no País (IPC-Maps, 2012). Segundo o IPC-Maps, em 1998 a classe E, de pobreza extrema<sup>4</sup>, reunia 13% dos domicílios brasileiros e em 2011, passou a representar 0,8% desses domicílios. Segundo o Instituto Data Popular, em 2001 a classe E reunia 10% da população (17,3 milhões

---

<sup>1</sup> Em 2009 quebra-se a continuidade da evolução dos indicadores econômicos, devido à crise de liquidez internacional, o que impactou negativamente os índices macroeconômicos nacionais.

<sup>2</sup> Em 2010 a China tornou-se a segunda economia mundial com o PIB de 10,3%.

<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,pib-da-china-supera-o-do-japao-em-2010,679301,0.htm>

<sup>3</sup> O Brasil exportou para a China, em 2010, três tipos de commodities - minério de ferro, soja e petróleo bruto. As matérias-primas impactaram 84% do total de exportações do Brasil em 2010, ante 79% no ano anterior. Do lado da importação dos bens produzidos pelos chineses, eles desenvolvem uma concorrência voltada para o barateamento do produto final, vendendo às vezes a mercadoria a preço de custo.

de pessoas) e em 2011 reuniu 3,6% da população (7 milhões)<sup>5</sup>. Também houve redução da participação da classe D na estrutura social. O número de domicílios de classe D reduziu de 33,6%, em 1998, para 15,1% em 2011. Por outro lado, aumentou o número de domicílios nas classes C e B. Em 1998, 17,8% dos domicílios eram da classe B e em 2011 passou a 30,6%. A classe C, em 1998 comportava 31% dos domicílios e em 2011 passou a comportar 49,3%. Desta forma, as pesquisas, tanto do IPC-Maps quanto do Instituto Data Popular (2012), concluíram que 80% dos lares brasileiros comportam as classes C e B, e que “não dá mais para falar em pirâmide social, com baixa renda representando a maior parte da população. Agora a estratificação social é como um losango” (PAZZINI & MEIRELES, 2012)<sup>6</sup>.

Acrescente-se a esse contexto a variação do salário mínimo, que se mostrou superior à da remuneração média recebida nos últimos anos. Em 2008, o salário mínimo aumentou 3,8% em termos reais, contra 2,4% da remuneração média, segundo dados da PME/IBGE. Em 2009, esses percentuais apresentaram 7,1% e a 4%, e em 2010, a 6,2% e a 2,2%, respectivamente<sup>7</sup> (IPEA, 2011).

Verifica-se, diante do exposto, que ao longo desses anos (2003-2010), o aumento do crescimento econômico se deu de forma conjugada com o bom dinamismo do mercado de trabalho, a expansão, conjunta, dos níveis de emprego e do salário mínimo, a inclusão social, e a melhor distribuição de renda. As mudanças sinalizadas devem-se, principalmente, ao dinamismo econômico e às políticas sociais, especialmente, a Bolsa Família, ao aumento real do salário mínimo e à ampliação do crédito.

Além de o dinamismo socioeconômico estar associado às políticas sociais, presume-se que essas políticas seguiram uma nova orientação do governo federal em relação à inserção da dimensão espacial na busca da superação das desigualdades socioeconômicas e regionais. Segundo o IBGE nas macrorregiões do país coexistem sub-regiões dinâmicas, competitivas, com rendimentos elevados e médios, e sub-regiões com características de estagnação econômica e condições de vida precária, e essa realidade demandou do governo federal, um

---

<sup>4</sup> A classe E comporta população com renda mensal per capita de R\$ 79,00.

<sup>5</sup> Segundo os dois institutos, os dados de domicílios e de população de extrema pobreza podem apresentar alguma divergência devido ao fato de muitas pessoas da classe E não terem domicílio.

<sup>6</sup> Ver publicação da pesquisa no Jornal Estado de S. Paulo, em 22/01/2012, Caderno Economia – B1.

<http://m.estadao.com.br/noticias/cidades,pela-primeira-vez-brasil-tem-menos-de-1-de-domicilios-na-classe-e,825845.htm>

<sup>7</sup> Vale salientar, conforme estudo do IPEA (2011), que o “mercado de trabalho brasileiro permanece criando ocupações muito distintas, em termos de formas de contratação, níveis de remuneração, patamares de jornada, garantias de saúde e segurança, mecanismos de estabilidade, meios de representação coletiva, entre outros aspectos que se referem ao acesso a direitos trabalhistas e previdenciários” (IPEA, 2011, p: 202).

tratamento das diferentes desigualdades regionais por meio de políticas públicas em múltiplas escalas (IBGE, 2008<sup>8</sup>).

Para a CEPAL (2010) houve uma transição para as políticas públicas associadas à dimensão espacial, a partir de 2004. No início da década de 1990 os planos nacionais do governo federal defendiam atividades nas macrorregiões do país e a partir da segunda metade da década de 1990, e de forma mais evidente, a partir de 2004, houve a implantação de políticas que buscavam o desenvolvimento local conferindo espacialidade nas políticas.

Desta forma, para o desenvolvimento de suas atividades a divisão administrativa no âmbito do governo federal utilizou-se das subdivisões do território nacional para a busca do desenvolvimento de forma menos desigual. Assim, o governo incorporou múltiplas e distintas escalas espaciais nas políticas públicas e no planejamento, podendo sintetizar no quadro 1 algumas das atividades desenvolvidas, as espacialidades escolhidas e as respectivas instituições federais ora vinculadas.

<b>Instituições Federais</b>	<b>Atividade</b>	<b>Espacialidade</b>
Ministério da Integração Nacional - MI	Política Nacional de Desenvolvimento Regional	Atuação em macrorregiões, mesorregiões diferenciadas e microrregiões, além de regiões especiais como semiárido nordestino, faixa de fronteira e Vale do Jequitinhonha e do Mucuri
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	Microrregiões – territórios rurais e territórios da cidadania e a Mesorregião de Alto Solimões
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	Pacto para a Gestão Territorial Integrada; Estudo de Territorialização	Nacional, regional e local; subnacional (macrorregiões polarizadas e multipolarizadas) e sub-regional (sub-regiões)
Casa Civil da Presidência da República	Programa de Aceleração do Crescimento	União, Estados e Municípios
Ministério da Educação - MEC	Plano de Desenvolvimento da Educação	União, Estados e Municípios
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas	Regiões hidrográficas

Quadro 1 - Instituições Federais, Atividades e Espacialidades

Fonte: Própria, inspirado em CEPAL (2010).

<sup>8</sup> Este estudo dá continuidade ao estudo *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, realizado, em 1966. Visando atualização dos dados e comparações intertemporais, novos levantamentos foram efetuados, em 1978 e 1993. Destes, resultaram os estudos *Regiões de influência das cidades* (2008).

Entretanto, a incorporação da dimensão espacial nas políticas públicas sociais deve ser vista com certa cautela, pois segundo Raffestin (1993) o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. E, nessa reorganização espacial, há muitas vezes, os interesses políticos, que em geral, resultam de uma decisão de um poder ratificado, legitimado, e os interesses econômicos que resultam de um poder de fato, e são mais dinâmicos. Portanto, segundo Raffestin (1993) a relação entre o discurso regional e a prática efetiva, muitas vezes se mostram opostos.

A região não está ausente das preocupações do Estado, ao contrário: ele corta, subdivide, delimita, quadricula, encerra... o mapa, mas não o território, que deve permanecer essa cera, prestes a receber todos os selos conforme as necessidades do poder central... É, sem nenhuma dúvida, um caso de produção de uma informação realizada para marcar o vazio da prática: a política dita é regional, a política não dita é a regional. Parece-nos que estaríamos errados em falar de duplicidade, pois se trata de uma coisa bem diferente. Trata-se de um exemplo de dupla estratégia situado em planos diferentes: discurso regional e prática a-regional. (RAFFESTIN, 1993, 31)<sup>9</sup>.

Por outro lado, a complexidade do território onde coexistem fenômenos globais, regionais e locais requer uma intervenção mais complexa que a simples adoção de uma escala de intervenção.

As complexidades de análise territorial são enormes. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada territorialmente podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder. A escala deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. É necessário construir, mesmo que introdutoriamente, estratégias multiescalares, pois cada problema pode ter diversas escalas espaciais específicas. (DINIZ, 2007, p: 22).

Em geral os recortes espaciais emergem como uma perspectiva analítica e metodológica, porque confere visibilidade e permite a problematização dos fenômenos.

Em um cenário onde os atores buscam relações mais simétricas de poder em múltiplas escalas, a escala é uma estratégia de apreensão da realidade na impossibilidade de compreender a totalidade... as políticas efetivamente são executadas de forma setorial, e na maioria dos casos, o corte regional torna-se meramente analítico. Essa dificuldade relativa à dimensão regional não é nova, se constitui em 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. (CARGNIN, 2007, p: 5,6,).

Tendo esse cenário como pano de fundo, pretende-se abordar os problemas e contradições existentes nesta multiplicidade de escalas e verificar como se deu a incorporação do enfoque espacial das políticas públicas no Governo Lula.

Para tanto este artigo está estruturado em duas partes, ademais desta introdução e da conclusão. A primeira parte descreverá, de forma sucinta os problemas e contradições

---

<sup>9</sup> Ver o terceiro capítulo do Livro: Por uma Geografia do Poder - Claude Raffestin em <http://www.univale.br/cursos/tipos/pos->

existentes nesta multiplicidade de escalas e a segunda parte examinará, no planejamento e na alocação dos investimentos, a maneira diferenciada pela qual se deu a incorporação do enfoque espacial nas políticas públicas, no Governo Lula.

## 1. PROBLEMAS E CONTRADIÇÕES REFERENTES ÀS AÇÕES PROGRAMADAS DO GOVERNO ENVOLVENDO A MULTIPLICIDADE DE ESCALAS

Desde 2003, no âmbito do governo federal, verifica-se que uma série de propostas de ações governamentais com o foco no campo social e no espacial. Trata-se de propostas desenvolvidas por diferentes órgãos do governo federal, propondo o desafio de olhar o território nacional considerando as especificidades locais, sua diversidade e o seu potencial de desenvolvimento. Essas propostas combinam o recorte social com uma entrada territorial (CDES, 2010), e se inserem no rol de políticas territoriais, uma vez que abordam, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, mecanismos para viabilizar essas propostas (COSTA, 2006). No entanto, guardam muitas diferenças entre si. Por exemplo, a proposta elaborada pela Casa Civil da Presidência, com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda intitulado *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC I e II), enfatiza a intersetorialidade das ações em detrimento da prática de espacializar as políticas públicas.

Diversos estudos e autores analisaram e criticaram as concepções contidas nos programas do Governo brasileiro. Citemos alguns, a título de exemplo.

Segundo Cepal (2010:46), “[...] em geral as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federal e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais [...]”. A crítica é contundente porque reduz a dimensão espacial nas políticas setoriais a meras declarações de intenção.

O mesmo ocorre com o PAC segundo Vainer (2007b). Para o autor o PAC é uma carteira de projetos que não tem uma proposta para resolver os problemas territoriais, como as desigualdades regionais e a concentração de renda. A fragmentação do território nacional ficará a cargo dos municípios e estados em receber os recursos previstos no PAC.

Quanto aos planos propostos pelo MI, MDA, MPOG, MEC, MMA, são oriundos de distintas procedências e apresentam diversidade de espacialidades e de multiescalas. Essas multiespacialidades suscitam discussões acerca do uso indiscriminado do conceito de

“território”, que tem sido usado como sinônimo de micro ou mesorregião, espaço subnacional ou sub-regional, sem atentar para as complementaridades existentes entre eles e para as relações de disputas e interesses (CEPAL, 2010).

Com raras exceções o uso da dimensão espacial como objeto de políticas públicas se dá a partir de leituras parciais da realidade, procurando atender a setores sociais específicos, com pouca atenção às interdependências e às complementaridades entre os diferentes espaços geográficos. Essas iniciativas de espacialização das políticas podem tomar rumos diversos, culminando no reforço de distorções econômicas e sociais.

é necessário robustecer as endogenias simultâneas das escalas nacional, regional e local, e construir, permanentemente, integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial... discutindo onde estão os centros de decisão e seus mecanismos de legitimação; analisar a ação de sujeitos sociopolíticos... lembrar que as estruturas e os sujeitos são processos histórica e geograficamente determinados e mediados; analisar hegemonias, poderes e hierarquias, construindo e hierarquizando mediações diversas (espaciais, sociais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, interestatais, geoeconômicas e geopolíticas) ter presente nas análises ações nos meio rural e urbano, não apenas enquanto contexto, mas como espaço construído conflituosamente. (BRANDÃO, 2008, p:43)

Outra questão que permeia as multiespacialidades nas políticas governamentais é a disputa por investimentos entre as unidades federadas. Nesse sentido, o IICA assegura que a grande diversidade de recortes presentes nas políticas sociais de desenvolvimento é consequência da disputa por poder e por recursos entre os entes da federação, e essa diversidade dificulta a consolidação da territorialização das políticas públicas, e não apenas de políticas públicas territorializadas (IICA, 2008).

a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo. Talvez seja essa a principal razão da permanência dessa situação, das enormes resistências encontradas para superá-la, e da impossibilidade de implementação de uma política nacional de territorialização, mesmo quando “todos” parecem apoiar a retórica da territorialização. (IICA, 2008: 93).

Essa ideia é reforçada por Klink & Santos (2004) quando salientam que o processo de captação de recursos para viabilizar acordos e projetos regionais, dentro de uma estrutura pulverizada, caracterizada pelo grande número de atores locais, acentua o caráter competitivo das relações entre os entes no pacto federativo.

o caráter crescentemente competitivo das relações entre os entes no pacto federativo não somente se manifestou em fenômenos como a guerra fiscal, mas também se refletiu no comportamento concorrencial dos próprios governos locais. A tendência a “um federalismo de mercados”<sup>10</sup> acentuou a concorrência... as atividades de captação de recursos são implementadas de acordo com o padrão do velho regionalismo, ou seja, contatar os deputados federais e estaduais e tentar inserir demandas pontuais... para vislumbrar um planejamento estratégico eficiente e eficaz

---

claude\_raffestin.pdf, acessado em janeiro de 2012.

<sup>10</sup> Expressão cunhada por FIORI (1995, p; 36) em O Federalismo diante do desafio da globalização.

das áreas metropolitanas, é preciso estabelecer um padrão de financiamento que garanta um nível mínimo de previsibilidade e transparência dos recursos financeiros repassados pelo nível supra local. No caso brasileiro, esta deficiência estrutural no sistema federativo permanece. (KLINK & SANTOS, 2004, p: 18).

No contexto dos novos recortes espaciais do território nacional, há o problema relacionado com a forma de operação do federalismo, no qual o governo federal, o estadual e o municipal atuam de forma dissociada, o que dificulta a cooperação entre as diferentes espacialidades. Segundo Brandão (2008), há uma disputa dos lugares pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana, o que repercute na federação ser marcada mais por ações competitivas, do que por ações cooperativas.

Afinal a disparidade socioeconômica entre os entes da federação e a complexidade do aparato do Estado tem impacto sobre as disputas federativas e constituem obstáculo ao desenvolvimento das regiões e do país. Essa posição é amparada por Almeida (2005) quando ressalta que do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.

Assim, tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializaram-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental. (ALMEIDA, 2005, p.38).

Nessa perspectiva, o problema central, segundo a autora, não estaria no caráter cooperativo ou competitivo do federalismo, mas sim, na forma de balizamento dos interesses dos diferentes atores que representam as diferentes espacialidades do território nacional.

Inserem-se nesse contexto os padrões clientelistas e o velho regionalismo que se perpetuam e se renovam nos processos de constituição e de legitimação das políticas públicas, com enfoque social e espacial, em geral, inviabilizando a implementação de projetos nacionais de interesse coletivo. O processo clientelista consiste na oferta de cargos e recursos públicos em troca de votos, apoios e coalizões políticas, nacionais e subnacionais, tendo como consequência a fragmentação do espaço nacional. Representações políticas estabelecem formas de defesa e de negociação de interesses segmentados e estranhos aos objetivos propostos nas políticas e projetos nacionais (VAINER, 2007b).

Não se trata de sobrevivência ou resquício do passado, o atual regionalismo se constitui na forma híbrida de articulação entre forças tradicionais decadentes e a democracia eleitoral moderna, e se caracteriza pelo padrão de ação de grupos tradicionais, identificados regional



ou localmente, que se articulam ao bloco hegemônico no âmbito nacional na defesa de seus interesses conservadores inviabilizando, assim, qualquer vislumbre de se implementar projetos de interesse nacional.

Assim, regionalismo e clientelismo tradicionais, longe de serem meros fantasmas de um passado que teima em assombrar nossa sociedade e nosso Estado, por paradoxal que pareça, se reatualizam e enrijecem a partir do momento em que a democratização reforça o papel das eleições e, em consequência, daqueles chefes e grupos políticos locais ou estaduais que conseguem montar máquinas eleitorais eficazes. Evidentemente, o problema não está nas eleições e, menos ainda, na democracia; ao contrário, está, pelo menos em parte, no déficit de democracia que consagra um estado que permanece fora do alcance de controles sociais efetivos. Apropriado, patrimonialístico ou tecnocraticamente, por elites – tradicionais, modernizantes, não raras vezes híbridas – o fato é que esta forma de estado nacional, contraditoriamente, contribui ela também para a fragmentação política, econômica e, certamente, territorial da nação. (VAINER, 2009, p:22)<sup>11</sup>.

Contudo, vale considerar que o processo de descentralização dos serviços públicos tem sido acompanhado de maior capacidade administrativa dos entes federados e isso, de modo geral, tem fortalecido a justiça social e conseqüentemente provocado uma redução do clientelismo no país.

Desta forma, o processo de coordenação e de articulação dos programas governamentais, elaborados por distintos setores no âmbito federal, torna-se ainda mais complexo se for considerado que cada programa traz em si um espaço de poder, cujos responsáveis pela sua criação resistem em compartilhar objetivos e metas com outros parceiros, especialmente de outros órgãos do governo (IICA, 2008; LEITÃO, 2009).

Com isso, “os atributos de *status* e de decisão sobre os recursos obstaculizam a articulação”, contribuindo para que, parte dos programas governamentais não tenha compromisso com uma estratégia de articulação de médio prazo e com a construção de um pacto territorial.

embora, os espaços públicos de participação tenham sido criados como parte de uma nova institucionalidade democrática que visava preencher o espaço existente entre a sociedade civil e a autoridade estatal, buscando ampliar o conceito de favorecer a construção de uma cultura democrática, sua efetividade real foi limitada e enfrentou inúmeros obstáculos pelo fato de que os municípios eram os locais onde não apenas estava o ‘povo’ ou a ‘sociedade civil’, mas onde também as oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder e sua capacidade de arregimentação política. As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifestava o poder das oligarquias eram as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta política fundamental. (LEITÃO, 2009, p: 5).

Para a CEPAL (2010) “o universo das políticas e instituições públicas que tratam de desenvolvimento territorial no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas

---

<sup>11</sup> Ver artigo: Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial de Carlos Vainer - <http://www.socialismo.org.br/portal/economia-e-infra-estrutura/101-artigo/793-fragmentacao> acessado em Janeiro/2012.

sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, dos três entes federados”. Nesse sentido, a articulação das políticas públicas, das diferentes áreas setoriais, dos três entes federados, do setor público e da sociedade é considerada um desafio.

Bonnal e Maluf (2007) reforçam esse entendimento quando argumentam que, dificilmente, a formulação e a implantação dos programas cujo foco esteja no campo socioeconômico-espacial contemplam a complexidade dos respectivos contextos socioespaciais, ou preveem o grau de coordenação necessário para enfrentar as desigualdades. Neste caso, a falta de articulação e de coordenação dessas políticas pode repercutir sobre a eficiência permitindo a coexistência de territórios dos programas num mesmo espaço geográfico.

a iniciativa conduzida pela Câmara Interministerial de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, localizada na Casa Civil da Presidência, com a intenção inicial de criar uma agenda compartilhada com enfoque *ex ante* de articulação de políticas, terminou se limitando ao tratamento *ex post* das ações já em curso, de modo que a intenção de uma política de desenvolvimento regional ficou restrita a iniciativas setoriais. (BONNAL & MALUF, 2007, p: 24).

Por outro lado, acrescentam esses autores, é possível perceber em relação aos planos propostos, uma unicidade no que tange o enfoque dado às ações programatizadas. Os enfoques social, econômico e espacial são abordados de forma interligada e todas as propostas preveem o enfrentamento, simultâneo, das desigualdades socioeconômico-espaciais.

No caso do MI foram propostas tipologias sub-regionais para o desenvolvimento regional, tendo como foco reduzir as desigualdades regionais e impulsionar as potencialidades de desenvolvimento das diferentes localidades brasileiras. O MDA propôs políticas de incentivo ao desenvolvimento territorial, conjugando, harmonicamente, as dimensões econômica, sociocultural e apolítico-institucional. O MPOG, com o *Pacto de Concertamento*, tratado anteriormente, propôs o compartilhamento e a articulação de políticas de desenvolvimento regional e nacional, considerando a diversidade de cada espacialidade, e com o estudo territorial propôs como estratégia de desconcentração e de desenvolvimento mais equilibrado do país, uma nova organização territorial para o País. O MEC com o plano cujo foco está no entrelaçamento entre educação e desenvolvimento, contempla todos os municípios brasileiros, com ênfase nos mais pobres. O MMA propôs programa que visa à promoção da revitalização e do desenvolvimento sustentável nas regiões hidrográficas mais vulneráveis socioambientalmente.

Em relação a planos concebidos desta maneira, que preveem atuação simultânea sobre as desigualdades socioeconômico-espaciais, o IICA assegura que a concepção espacial se encontra na intersecção das problemáticas para o desenvolvimento e ao mesmo tempo, de

suas estratégias, uma vez que é concebida como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas, objetivando o reequilíbrio socioeconômico e territorial.

o território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território. (IICA, 2007, p: 22).

Nesse sentido, o IICA (2009) distribuiu os programas territoriais criados pelos diferentes órgãos do governo federal, seguindo a classificação de políticas públicas territoriais com o objetivo de esclarecer as diferentes lógicas da ação pública territorial de forma a facilitar a análise das características comuns e específicas das políticas públicas a partir da sua dimensão territorial. Os programas territoriais foram distribuídos em quatro grupos distintos de políticas que priorizam a dimensão espacial: as políticas desconcentradas, as políticas descentralizadas, as políticas de fomento a projetos coletivos territoriais e as políticas públicas concebidas no território.

- As políticas desconcentradas consistem em políticas públicas nas quais os atores institucionais mais atuantes e os processos decisórios existentes ao longo do ciclo da política se localizam na esfera nacional. Nesta lógica, o poder federal define as regras e normas que norteariam a política (como exemplo, o PPA).
- As políticas descentralizadas se caracterizam por uma divisão efetiva do poder de decisão entre as três esferas de governança (federal, estadual e municipal) e o seu compartilhamento com atores privados ou da sociedade civil. Nesta lógica, os níveis estaduais e municipais têm a possibilidade de definir corpos específicos de normas e de elaborar instrumentos e dispositivos próprios de ação, definidos tomando em conta a realidade de seus territórios (com exemplo as políticas do MEC).
- As políticas de fomento a projetos territoriais objetivam incentivar projetos territoriais. É o governo federal, que seleciona os critérios norteadores do recorte territorial e que elege a partir deles o território de ação em que a política enfim se territorializará (como exemplo, as políticas do MI; MDA; MMA).
- As políticas públicas concebidas ao nível territorial-local correspondem às políticas públicas que visam ao fomento de projetos territoriais, mas diferenciam-se do grupo anterior na maneira como estes projetos foram concebidos. Neste grupo específico, a idéia que deu origem à política e às suas formas de

operacionalização é oriunda da sociedade civil e não Estado, conforme o grupo anterior (IICA, 2009)<sup>12</sup>.

Ao estabelecer as quatro categorias de políticas com o foco espacial, observou que dependendo da categoria de política há uma dificuldade específica referente à coordenação dos programas elaborados pelos diferentes setores da administração federal.

No caso das políticas desconcentradas, os processos de coordenação – tanto vertical como horizontal – parecem relativamente simples, pois se limitam aos órgãos públicos específicos de um determinado setor de atividades... No caso das políticas descentralizadas, a dificuldade é maior devido à existência de diferentes níveis de responsabilidade, bem como à diversificação dos atores sociais envolvidos em sua implementação. Os dois últimos grupos são aqueles que apresentam o mais elevado grau de complexidade e os maiores desafios. No caso das políticas de fomento a políticas territoriais, as dificuldades relacionam-se com a capacidade de adaptação do corpo normativo federal à realidade local. Isso tem como peça-chave a figura do articulador territorial... Para as políticas criadas nos territórios a maior dificuldade está ligada ao número elevado de entidades da sociedade civil em jogo, o que dificulta o surgimento de uma representação coletiva. (IICA, 2010, p: 7).

O território é o lugar por excelência da articulação das políticas públicas e, como o significado do território é dado, em última instância, pelas populações nele residentes, é necessário buscar formas institucionais através das quais essas populações possam ordenar e manifestar as suas demandas por políticas públicas (ARAÚJO, 2007). Nesse sentido, Araújo apresenta quatro tipos de políticas considerando o recorte espacial: a primeira seria aquela onde as políticas setoriais estariam territorializadas (como o Sistema Único de Saúde), ou onde haveria uma “leitura territorial” das mesmas (como os programas da área de educação); o segundo tipo corresponderia aos programas construídos a partir de bases territoriais específicas (como os territórios do MDA e as sub-regiões do MI); a terceira classificação refere-se à construção de planos territoriais específicos como espaços próprios de planejamento da ação governamental, que vem ganhando espaço em contextos regionais (como o PPA). E, finalmente, uma quarta categoria diz respeito às políticas territoriais propriamente ditas, privilegiando um enfoque de desenvolvimento endógeno ou ainda de um movimento *bottom-up*, como casos de alguns consórcios intermunicipais (ARAÚJO, 2007).

Bonnal e Maluf também defendem que, de modo geral, as políticas públicas que buscam territorializar suas ações podem ser distribuídas em categorias distintas de políticas. Nesse caso, os autores apresentam duas categorias de políticas públicas territoriais distintas: as que são setoriais, mas que elegem a entrada territorial para atingir de maneira mais eficiente um determinado público, tratando-se, portanto, de políticas segmentadas e diferenciadas, esses seriam os casos dos programas do MDA e de boa parte do MMA. A segunda categoria é

---

<sup>12</sup> Ver a distribuição dos programas de governo com o foco na dimensão espacial, realizado pelo IICA no endereço: [http://www.unicampo.org.br/francabr/images/apresentacoes/Mesa2/bonnal-kato-consultoria\\_IICA\\_produto\\_2-2009.pdf](http://www.unicampo.org.br/francabr/images/apresentacoes/Mesa2/bonnal-kato-consultoria_IICA_produto_2-2009.pdf)

composta de políticas que já foram construídas dentro de uma visão territorial, como o caso dos programas do MI (BONNAL & MALUF, 2007:23)<sup>13</sup>.

Considerando alguns dos estudos citados é possível fazer uma síntese dos tipos de políticas e programas conforme as instituições estatais, conforme pode se observar no quadro 2.

<b>Tipos de Política/Programas</b>	<b>Desconcentrada</b>	<b>Descentralizada</b>	<b>Fomento via Estado</b>	<b>Fomento via S. Civil</b>	<b>Setorial/Território</b>	<b>A partir do território</b>	<b>Planejamento/território</b>	<b>Bottom-up</b>	<b>Segmentadas</b>	<b>Visão Territorial</b>
Política Nacional de Desenvolvimento Regional – MI			X			X				X
Programa Territórios Rurais - MDA			X			X			X	
Pacto/Estudo de Territorialização - MPOG										
Programa de Aceleração do Crescimento - Casa Civil	X						X			
Plano de Desenvolvimento da Educação – MEC		X			X					
Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas – MMA					X				X	

Quadro 2 - Tipos de Política / Programas - Instituições

Fonte: própria, baseada na distribuição dos programas por tipos de políticos apresentados pelo IICA (2008); Araújo (2007) e Bonnal e Maluf (2007), conforme citado no texto.

acessado em janeiro/2012.

<sup>13</sup> Os autores enquadram nos dois conjuntos de políticas todos os programas ministeriais que, para eles, foram elaborados considerando o enfoque socioespacial. Ver a distribuição dos programas no endereço: <http://www.cidts.ufsc.br/articles/Bonnal-Maluf-Coloquio-Floripa.pdf> acessado em janeiro/2012.

Os tipos de políticas descritos acima caracterizam o grau de complexidade que envolve a construção de uma estratégia de desenvolvimento com o foco espacial.

### 1.1 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A ALOCAÇÃO DOS INVESTIMENTOS: A MANEIRA DIFERENCIADA PELA QUAL SE DÁ A INCORPORAÇÃO DO ENFOQUE ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Plano Plurianual do Governo (PPA) é o instrumento de organização da ação governamental que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição de 1988 (MPOG, 2007).

Apesar da grande diversidade de territórios, a União pouco adota a prática da territorialização das políticas públicas, mesmo constando da Constituição Federal a exigência de o PPA estabelecer diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, em acordo com planos nacionais, regionais e setoriais (CF, 1988).

O PPA, de competência do MPOG, consiste em um documento que consagra a prática do planejamento governamental. É função do PPA, declarar as escolhas do Governo, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos da Administração Pública.

O papel do Plano Plurianual nesse contexto é o de implementar o necessário elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais. O planejamento de longo prazo encontra, assim, nos sucessivos planos plurianuais, as condições para sua materialização (MPOG, 2007:10).

O PPA 2004-2007<sup>14</sup> contemplou a necessidade de se planejar a retomada do desenvolvimento do país prevendo de forma simultânea o enfrentamento das desigualdades sociais e espaciais na busca do desenvolvimento: “a rica diversidade regional será empregada como um ativo na regionalização do nosso desenvolvimento, de forma compatível com o requisito fundamental da sustentabilidade” (MPOG, 2004, p:12).

Nesse PPA 2004-2007 os aspectos regionais apareceram como estratégia de desenvolvimento nas dimensões estabelecidas e em seus respectivos mega objetivos “Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda [...]” da seguinte forma: “reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais - nacional, macrorregional, sub-regional e local, valorizando as identidades e diversidades

---

<sup>14</sup> Ver: <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=15> acessado em janeiro/2012.

culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local”. Na dimensão democrática, aparece no mega objetivo; “Promoção e expansão da cidadania [...] da seguinte forma: valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais [...] 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 [...]” (MPOG, 2008, p: 10).

Contudo, na formulação do PPA 2004-2007 não há uso ou referência direta às terminologias referidas ao território ou à identidade, citadas nos planos desenvolvidos por diferentes setores do governo federal.

Ao analisar a fundo o desenvolvimento conceitual de cada mega objetivo é possível encontrar referências isoladas e dispersas sobre esse tema, espacialmente quando se observam as dimensões regionais do espaço. Após um trabalho analítico detalhado, foi possível apreender referências à identidade e ao território em apenas 39 dos 433 itens, capítulos ou seções das Orientações Gerais do PPA 2004/2007. A maioria dessas referências é feita ao desenvolvimento temático dos mega objetivos – item ii com 18 e item iii com 16 referências, evidenciando a alta concentração dos temas territorial e de identitário em aspectos muito pontuais do PPA. (IICA, 2009, p: 41).

O PPA 2008-2011<sup>15</sup> organizou as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, social e educação e apresentou como base para o alcance do desenvolvimento o alinhamento entre objetivos de desenvolvimento econômico (eficiência e competitividade) e os objetivos de desenvolvimento social, ambiental e territorial (equidade, sustentabilidade e coesão), a partir das realidades regionais e locais (MPOG, 2008).

Nesse PPA foi citado o *Estudo da Dimensão Territorial do PPA* como referencial para sua elaboração e implementação. Ele incorporou, em seu discurso, a dimensão territorial no planejamento com o intuito de promover a superação das desigualdades sociais e regionais, o fortalecimento da coesão social unidade territorial, os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões, e apresentou a criação da carteira de investimentos organizados territorialmente (a partir do Estudo) como instrumento de amparo aos investimentos estratégicos do governo até o ano 2027 (MPOG, 2007).

Dentre os insumos para o processo de elaboração deve ser lembrado o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, com ênfase para as regiões de referência para planejamento e para a carteira de investimentos, territorializada e hierarquizada, a ser incorporada ao processo de planejamento de longo prazo (MPOG, 2007, p:5).

Para avançar na estratégia de desenvolvimento do país, os objetivos do governo federal, constantes do PPA, foram agrupados em dois conjuntos de programas: os finalísticos e os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, distribuídos da seguinte forma: 215

---

<sup>15</sup> Ver o PPA 2008-2011 ([http://www.sigplan.gov.br/download/aviso/001-mensagempresidencial\\_internet.pdf](http://www.sigplan.gov.br/download/aviso/001-mensagempresidencial_internet.pdf)). Acesso em janeiro/2012.

programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, totalizando 306 programas<sup>16</sup>.

Assim, quanto à alocação de recursos por tipo de programa, do total de recursos previstos, os programas finalísticos representaram 81% do montante total de recursos representando R\$ 2.911,1 bilhões nos quatro anos de Plano, e os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, representou 19%, o equivalente a R\$ 672,6 bilhões (MPOG, 2007, p: 50).

A alocação dos recursos por setor foi apresentada conforme tabela 1:

Tabela 1 - Alocação Prevista por Grandes Setores (2008-2011)

<b>Setores</b>	<b>% do montante dos recursos</b>
Previdência	32,1
Setor Produtivo	21,3
Área Social	15,1
Infraestrutura Econômica	9,4
Infraestrutura Social	3,2
Administração	8,2
Demais	10,7

PPA 2008-2011

Destacam-se, na tabela 6, os recursos alocados para a Previdência, correspondentes a 32,1% do total previsto no PPA, (21,3%) destinados para o Setor Produtivo, e (15,1%) para a Área Social.

Quanto às fontes de recursos do PPA 2008/2011, segue tabela abaixo.

Tabela 2 - Fontes de Recursos do PPA 2008-2011

<b>Fonte</b>	<b>R\$ bilhões</b>	<b>%</b>
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.356,4	65,8
Investimentos das Estatais	253,7	7,1
Renúncia Fiscal	1,8	0,1
Plano de Dispendios das Estatais	12,7	0,4
Fundos	146,5	4,1
Agências Oficiais de Crédito	707,3	19,7
Parcerias	105,2	2,9
<b>Total</b>	<b>3.583,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PPA (2008-2011)

<sup>16</sup> Os programas finalísticos ofertam bens e serviços diretamente à sociedade e os programas de Apoio às Políticas Públicas são voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e apoio administrativo. Cabe salientar que tais programas não foram destrinchados no PPA.



Os recursos para o financiamento do PPA, detalhados na tabela acima, tiveram origem principalmente nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (65,8%), das Agências Oficiais de Crédito (19,7%) e dos Investimentos das Estatais (7,1%).

Apesar de constar a previsão orçamentária para os referidos programas e setores, não constou do PPA 2008-2011 nenhuma previsão, específica, de investimentos para os programas desenvolvidos pelos Ministérios MI, MDA, MPOG, MEC, MMA, citados no presente trabalho. Segundo Leitão (2009) no caso da elaboração das peças orçamentárias plurianuais a abordagem da dimensão espacial no planejamento governamental, presente nos programas elaborados por diferentes setores do governo federal, foram deixadas, possivelmente, para um segundo plano. Acrescenta a autora que as diretrizes das políticas territorializadas foram minimamente incorporadas ao conteúdo dos PPAs e o foram de maneira retórica, quando não, reduzidas a um caráter de intenções .

Paralelo à orientação dada, pelo governo federal, aos órgãos governamentais e à alocação dos investimentos aos programas previstos, o governo federal reforçou o conjunto dos programas finalísticos e destacou três agendas prioritárias para o desenvolvimento do país, entre elas o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

As ações e metas do PAC foram organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e em medidas de incentivo ao investimento privado. Como estratégia de financiamento do PAC o governo dispôs das seguintes medidas: concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação; ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação; criação do fundo de investimento em infraestrutura com recursos do FGTS; elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR; redução da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP; e redução dos *spreads* do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano (MPOG, 2007).

E, a estratégia de ação espacial nas políticas públicas foi sintetizada na previsão de investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana no País e suas regiões, conforme tabela 3.

Tabela 3 - Previsão de Investimento em Infraestrutura no PAC, por região e tipo de infraestrutura (bilhões R\$)

<b>Região</b>	<b>Logística</b>	<b>Energia</b>	<b>Infraestrutura social e urbana</b>	<b>Total</b>
---------------	------------------	----------------	---------------------------------------	--------------

Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional	28,4	101,7	50,4	180,5

Fonte: PPA 2008-2011 (p: 19)

Verifica-se que, apesar de contemplar todas as regiões houve maior concentração de recursos na região Sudeste, seguida das regiões Nordeste e Norte, respectivamente.

Diante desse cenário, apesar de incorporarem no discurso oficial o enfoque espacial, considerando as diversidades regionais, como um dos pilares da estratégia de governo, verifica-se que os PPAs 2004-2007 e o 2008-2011 não detalharam, eficientemente, as formas de intervenção governamental nos diferentes níveis territoriais, de forma a atender às demandas locais, e nem apresentaram a previsão de dispêndios no período para as ações previstas nos planos que contemplaram multiespacialidades, desenvolvidos no âmbito dos Ministérios. O que se infere é que o planejamento territorial desenvolvido por órgãos governamentais foram preteridos diante da prioridade dada ao investimento em programas setoriais previstos no PAC.

o programa de aceleração do crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), ou de maneira mais ampla, das políticas ligadas ao sistema de metas governamentais... Isto aponta sobre a grande dificuldade operacional, no processo de planejamento nacional, de articular de maneira eficiente políticas públicas fragmentadas (ou setoriais) ...o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 acabou “atropelando” uma iniciativa mais concreta de ordenamento territorial do planejamento ao redefinirem os investimentos públicos e privados em função das linhas de ação prioritárias para o crescimento econômico. (IICA, 2007: 11).

Ao priorizar os investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana no País, o PAC resgatou o debate a respeito da capacidade de investimentos em infraestrutura gerarem dinamismos regionais ao buscar o crescimento a partir de uma política setorial baseada em subsídios para investimentos de alguns setores da economia (IICA, 2009).

Segundo Leitão (2009) o lançamento do PAC remete às tensões internas em torno de diferentes concepções de desenvolvimento, e reflete o processo de desconstituição dos debates político-programáticos acerca do planejamento territorializado. No PAC, reduzir as desigualdades regionais, através de ações do programa limita-se a prever investimentos em todas as regiões do país.

o primeiro conjunto de investimentos estratégicos para o período de 2007 a 2010, estabelecido pelo PAC, já foi definido a partir da premissa de que a expansão dos investimentos em infraestrutura é condição para a superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais. (MPOG, 2007, p: 11).

O governo federal defende que com o PAC, os investimentos selecionados em logística e energia impulsionarão o desenvolvimento local e regional, que por sua vez, reduzirão a desigualdade social e regional.

o conjunto de investimentos selecionados em logística e energia tem caráter preliminar: projetos que alavancuem o desenvolvimento local e regional e que reduzam a desigualdade social e regional, eixos ou projetos estruturantes contemplados nos diversos planos estratégicos setoriais, sinergia entre os projetos e complementaridade com os empreendimentos do PAC 1, sustentabilidade ambiental, recuperação de infraestrutura existente. (PRESIDÊNCIA, 2010, p:3)<sup>17</sup>.

Nesse sentido, o que parecia sinalizar um discurso unânime no âmbito do governo federal em relação às propostas de incorporação da dimensão espacial como orientadora do planejamento das ações governamentais na promoção do desenvolvimento do país, a partir da divulgação do PAC mostrou-se um descompasso entre o discurso e a prática no âmbito do governo federal.

O governo federal não vinculou recursos que garantissem que as recomendações presentes no estudo territorial (MPOG), assim como os planos elaborados pelos distintos setores do governo federal fossem, efetivamente, implementados. Esse descompasso entre o discurso e a prática na ação territorial reflete o processo de desconstituição das políticas de determinados setores do governo e mantém com isso o pacto da governabilidade com partidos políticos e setores conservadores da sociedade, dificultando qualquer perspectiva de se incluir na agenda política nacional a implementação de planos e projetos territoriais capazes de combater a fragmentação dominante.

as contradições presentes nas diretrizes do governo para o desenvolvimento territorial brasileiro revelam-se em ações de planejamento realizadas em diferentes ministérios e que não raramente foram relegadas ao mero plano das intenções, ou preteridas em função da prioridade dada ao lançamento de portfólios de obras e medidas institucionais “para melhorar o ambiente de investimentos”, notadamente aquelas contidas no PAC ... a definição de investimentos à revelia dos planos elaborados são funcionais à fragmentação das ações no campo do desenvolvimento territorial do Brasil. (LEITÃO, 2009, p: 177e 204)

Assim, a forma como o PAC estrutura sua carteira de investimentos remete ao modelo de planejamento setorial em que os diagnósticos partem da análise de setores da economia para assim, se propor uma carteira de investimentos. As estratégias do PAC têm a ver com a dominância da lógica das grandes empresas na estruturação dos espaços regionais a partir da apropriação dos recursos territorializados pelo capital (VAINER, 2007).

A própria centralidade conferida pela Presidência da República ao Programa de Aceleração do Crescimento, em detrimento das propostas e dos estudos de planejamento territorial, já sinalizam um processo de desconstituição dos programas desenvolvidos pelos

diferentes órgãos do governo federal (LEITÃO, 2009). A centralidade do PAC foi expressa nos artigos 11 e 12 da Seção III, da Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

Art. 11. As ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC constantes do Plano Plurianual 2008- 2011 integram as prioridades da Administração Pública Federal, e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma do disposto nesta Lei.

Art. 12. O Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por decreto, dotações consignadas nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, integrantes da lei orçamentária anual e devidamente identificadas no SIAFI, até o limite de 30% (trinta por cento) de cada ação, mediante o cancelamento de até 30% (trinta por cento) de cada ação orçamentária integrante do PAC, exceto se outro critério for fixado pela lei orçamentária anual<sup>18</sup>.

Assim, a forma do Estado atuar no campo do desenvolvimento, com o foco no espacial, sofre influência dos interesses territorializados que se sobrepõem nos processos decisórios mediante a lógica do patrimonialismo, a prática do clientelismo e a troca de favores, comprometendo a unidade política, econômica e territorial (VAINER, 2007).

## **Conclusão**

Com o desenvolvimento deste estudo verificou-se que a partir de 2003, e de forma mais efetiva, a partir de 2004, houve uma evolução favorável dos indicadores macroeconômicos e sociais brasileiros, os quais sinalizaram um novo cenário do desenvolvimento do País, o que garantiu maiores investimentos do governo federal em políticas públicas. Paralelo ao panorama socioeconômico, o Estado foi tratado como indutor do desenvolvimento regional e social, e condutor do crescimento econômico do País, o que permitiu uma atuação mais contundente do Estado no trato da dinâmica social e econômica do país. Nesse sentido, o governo enfatizou a importância da dinâmica interna das regiões como um elemento determinante do seu potencial de desenvolvimento socioeconômico e valorizou escalas menos abrangentes, uma vez que a diversidade macrorregional dificultava a efetividade da implementação de políticas de desenvolvimento.

Desta forma, a dimensão espacial influenciou o governo a buscar uma convergência espacial para elaboração de diferentes políticas públicas, o que foi constatado por meio dos vários recortes e concepções espaciais construídas pelos Ministérios, para caracterizarem seus campos de ação. Entretanto, a tentativa de o governo incorporar a dimensão espacial como orientadora do planejamento das ações governamentais foi frustrada com o lançamento do

---

<sup>17</sup> Ver apresentação da Casa Civil da Presidência do PAC II (2010) no endereço:

[http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/pac2\\_relatorio\\_2.pdf](http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/pac2_relatorio_2.pdf)

<sup>18</sup> [http://www.sigplan.gov.br/download/ppa/lei\\_11653\\_07\\_abril\\_2008.pdf](http://www.sigplan.gov.br/download/ppa/lei_11653_07_abril_2008.pdf) acessado em janeiro/2012.

*Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.* Constatou-se do discurso oficial do PPA a importância do enfoque espacial para o planejamento governamental. O governo federal não detalhou as formas de intervenção governamental para uma nova configuração do território nacional e nem apresentou a previsão de dispêndios no período para a carteira de investimentos diferenciados. Com isso, a ideia de ter a dimensão espacial no planejamento territorial ficou no plano das intenções.

Por último, constatou-se que a desigualdade no interior de cada subespaço nacional permite a existência de disputa por poder e por investimentos, o que pode fazer com que ações do Estado se concentrem num determinado segmento ou em área específica da sociedade, gerando com isso, a existência de propostas de ações antagônicas no mesmo espaço geográfico ou mesmo, ações que não se complementam, comprometendo, assim, o desenvolvimento da região ou território.

A falta de um projeto nacional de desenvolvimento com estratégia espacial bem definida, que viesse atuar como unidade de planejamento e gestão para onde possam convergir e serem compartilhadas as ações previstas no âmbito de cada Ministério amparou o descompasso que houve entre as ações previstas nos Ministérios e as iniciativas efetivamente implementadas pelo governo federal, como ocorreu quando da implementação do PAC.

## **Referências**

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, p. 29-42, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004)>. Acesso em Janeiro/2012.

ARAÚJO, T.B. *Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais*. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.

BRANDÃO, Carlos. *Território e Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas – SP, Editora UNICAMP, 2007.

\_\_\_\_\_. *Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo Desenvolvimento*, 2008. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper43.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato. *Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil*. I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 2007. Disponível em:

<<http://www.cidts.ufsc.br/articles/Bonnal-Maluf-Coloquio-Floripa.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

CARGNIN, Antônio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais - 2008. Disponível em: <[http://www.scp.rs.gov.br/upload/Paper\\_Final\\_AntonioPaulo\\_Cargnin\\_mar08.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/upload/Paper_Final_AntonioPaulo_Cargnin_mar08.pdf)>. Acesso em Janeiro/2012.

CDES - Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar - Brasília: CDES, 2010.

COSTA, W.M. O Marco Conceitual do Ordenamento Territorial. In: Seminário Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006.

CEPAL/ ILPES - *Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil*. Santiago, Chile: 2010. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/3/38883/S8DT\\_L3192\\_p.pdf](http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/3/38883/S8DT_L3192_p.pdf)>. Acesso em janeiro/2012.

DINIZ, Clélio Campolina, (org.) Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília, Editora da Universidade, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Institucionalização de Regiões no Brasil*. São Paulo, Revista Ciência e Cultura, vol.58, nº.1 Jan./Mar 2006. pp. 34-47

IPEA - Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2011.

IICA - [Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA](#) – Balanço de Gestão - Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (2003-2010), Brasília, MDA, 2010. Disponível em: <[http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/271/BALAN%20O%20SDT\\_FINAL\\_PRONTO%2014.12.2010.pdf](http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/271/BALAN%20O%20SDT_FINAL_PRONTO%2014.12.2010.pdf)>. Acesso em Janeiro/2012.

IICA - INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA), Série Desenvolvimento Rural Sustentável - Emprego e Trabalho na Agricultura Brasileira, 2008. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/32/Serie%20DRS%20vol%209%20-%20Emprego%20e%20Trabalho%20na%20Agricultura%20Brasileira.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

IICA – Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais, MDA, 2007. Disponível em: <[http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf)>. Acesso em Janeiro, 2012.

KLINK, Jeroen, SANTOS, Roberto. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana, 2004. Disponível em: <<http://www.uscs.edu.br/revistasacademicas/caderno/caderno11.pdf>>. Acesso em janeiro/2012.

LEITÃO, K.O. A Dimensão Territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: Um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País. Tese de doutorado da Faculdade de Arquitetura da USP, 2009.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993. 269p.

VAINER, Carlos. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.9, n.1, 2007. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Disponível em: <[http://www.anpur.org.br/revistas/rev\\_ANPUR\\_v9\\_n1.pdf](http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v9_n1.pdf)>. Acesso em janeiro/2012.

\_\_\_\_\_. Regionalismo: anacronismo ou pós-modernidade. In: GONÇALVES (Org.). O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

VELOSO, Raul, MENDES, Marcos. Ajuste Fiscal Inteligente: controlando a inflação e preparando o crescimento de longo prazo. INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://forumnacional.org.br/pub/ep/EP0391.pdf>>. Acesso em janeiro/2012.