



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
NÍVEL MESTRADO**

**PLANEJAMENTO E REGIONALIZAÇÃO: ANÁLISE DOS PLANOS
PLURIANUAIS ELABORADOS PELO GOVERNO DO ESTADO DE
GOIÁS ENTRE 1999 A 2007**

TATHIANA RODRIGUES SALGADO

ORIENTADOR: DR. TADEU PEREIRA ALENCAR ARRAIS

Goiânia, Dezembro de 2010

TATHIANA RODRIGUES SALGADO

Planejamento e regionalização: análise dos Planos Plurianuais elaborados pelo Governo do estado de Goiás entre 1999 a 2007

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção de título de *Mestre* em Geografia.

Área de concentração: natureza e produção do espaço

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais

Goiânia, Dezembro de 2010

TATHIANA RODRIGUES SALGADO

Planejamento e regionalização: análise dos Planos Plurianuais elaborados pelo Governo do estado de Goiás entre 1999 a 2007

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para obtenção de título de *Mestre* em Geografia.

Área de concentração: natureza e produção do espaço

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais

Goiânia, Dezembro de 2010

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (CIP)
GPT/BC/UFG**

S164p Salgado, Tathiana Rodrigues.
Planejamento e regionalização [manuscrito] : análise dos planos plurianuais elaborados pelo Governo do Estado de Goiás entre 1999 a 2007 / Tathiana Rodrigues Salgado. – 2010.

138 f. : il., figs, tabs.

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais, 2010.

Bibliografia.

Inclui lista de figuras, quadros, abreviaturas, siglas e tabelas.

Apêndices.

1. Planejamento estadual – Goiás (Estado) – 1999 – 2007.
2. Disparidades regionais – Goiás (Estado). I. Título.

CDU: 353(817.3)“1999/2007”

TATHIANA RODRIGUES SALGADO

Planejamento e regionalização: análise dos Planos Plurianuais elaborados pelo Governo do estado de Goiás entre 1999 a 2007.

Dissertação defendida em _____ de dezembro de 2010, no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás. Constituíram a banca examinadora os professores:

Prof. Dr. Tadeu P. Alencar Arrais - UFG
Presidente da Banca

Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro - UFG
Examinador interno

Prof. Dr. Marcelo Mello - UEG
Examinador externo

Prof^ª. Dra. Maria Geralda de Almeida - UFG
Suplente

Resultado: _____

*A Sebastião, Rosalina e Adriana, aos
quais também dedico minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Ao professor Tadeu, pelo incentivo, orientação e amizade, e, sobretudo, por contribuir de forma ímpar para minha formação. As palavras sempre serão insuficientes para expressar minha gratidão e meu carinho.

Aos queridos “*colhegas*” de graduação, pelas muitas noites de geografia.

Aos professores do Instituto de Estudos Socioambientais. Em especial aos professores Eguimar, Maria Geralda e Romualdo, pelas contribuições à pesquisa e carinho de sempre.

Aos amigos de pesquisa Andréia, Marcelo e Diego por compartilhar dúvidas, e progressos.

Aos colegas da pós-graduação. Em especial a Leandro Lima, que se tornou um grande amigo.

Aos meus alunos, que “disputaram” com a dissertação minha atenção e dedicação, que em troca de lições de geografia me dão lições de vida.

Aos professores, coordenadoras e direção da Escola Municipal Marechal Castelo Branco.

À Juheina por cuidar muito bem do “meu” *Boletim Goiano de Geografia*.

Aos funcionários das diversas Secretarias Estaduais de Planejamento. Em especial a Sulamita Cunha, coordenadora de planejamento do Estado de Goiás.

À minha irmã Adriana pela ajuda e paciência. À grande família *Rodrigues* sempre disposta a comemorar minhas pequenas vitórias.

Às amigas Pollyana, Andréa, Geralda, Patrícia e Mirani.

Ao professor Marcelo de Mello por ter aceitado o convite para participar da banca avaliadora.

A todos, muito obrigada...

Sumário

Lista de figuras	06
Lista de quadros	07
Lista de tabelas	07
Listas de siglas e abreviaturas.....	08
Resumo	09
Abstract.....	10
Introdução.....	11
Capítulo I – Planejamento territorial: aspectos conceituais.....	15
1.1 O planejamento como técnica de intervenção no território.....	18
1.2 Experiências de planejamento estatal no Brasil.....	22
1.3 Experiências de planejamento estatal em Goiás.....	39
Capítulo II –Planejamento e Regionalização	56
2.1 Regionalização do estado de Goiás: a região de planejamento enquanto conceito.....	60
Capítulo III – O Plano Plurianual e a estratégia de intervenção em um território desigual.....	75
3.1 Os Planos Plurianuais do Governo de Goiás.....	89
3.1.1 O primeiro PPA de Goiás: Goiás para o século XXI.....	93
3.1.2 O segundo PPA de Goiás: Goiás para o século XXI - <i>Avançar mais</i>	105
3.1.3 O terceiro PPA de Goiás: Estado pela qualidade de Vida	112
3.2 Distribuição regional dos recursos dos PPA do estado de Goiás.....	118
3.3 Perspectivas teóricas dos PPAs.....	121
Considerações Finais.....	124
Referências	129
Apêndices.....	138

Lista de Figuras

- Figura 01 - Áreas de implantação das políticas urbanas no II PND
- Figura 02 - Área de atuação do PRODOESTE no estado de Goiás
- Figura 03 - Divisão Regional do estado de Goiás adotada pelo IBGE em 1959
- Figura 04 - Divisão Regional do estado de Goiás – Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás (1961-1965)
- Figura 05 - Divisão Regional do Estado de Goiás – Plano de Ação do Governo de Otávio Lage (1968-1970)
- Figura 06 - Divisão Regional do Estado de Goiás – Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação do Governo de Irapuan Costa Junior (1975-1979)
- Figura 07 - Divisão Regional do Estado de Goiás – Plano Global de Trabalho de Iris Rezende Machado 1984-1987
- Figura 08 - Regiões de Planejamento do estado de Goiás, 2004
- Figura 09 - Tipologia das Microrregiões Geográficas - PNDR
- Figura 10 - Estrutura dos Planos Plurianuais elaborados em Goiás após 1999
- Figura 11 - Estado de Goiás – Arrecadação de ICMS 1998/2006
- Figura 12 - Exemplo de estrutura de apresentação dos programas no PPA 04/07
- Figura 13 - Previsão de investimentos por estratégia I e II PPA de Goiás
- Figura 14 - Distribuição dos recursos por tipo de gastos
- Figura 15 - Distribuição regional da previsão de gastos PPA 03/07
- Figura 16 - Distribuição regional da previsão de gastos no PPA 08/11
- Figura 17 - Distribuição da previsão de investimentos por estratégia PPA 03/07 e 08/11
- Figura 18 - Previsão de recursos por região – Estratégia I PPA 04/07
- Figura 19 - Previsão de recursos por região – Eixo II PPA 08/11

Lista de quadros

- Quadro I - Conselho Federal do Comércio Exterior – Decisões Triviais
- Quadro II - Órgãos com funções administrativos federais criados entre 1942/1950
- Quadro III - III PND Setores e Estratégia
- Quadro IV - Plano de Desenvolvimento de Goiás 1961-1965
- Quadro V - Estratégias e Diretrizes do Governo de Iris Rezende Machado 84/87
- Quadro VI - PGT Objetivos setoriais e N° de programas
- Quadro VII - Objetivos dos Planos Plurianuais do Governo Federal 04/07 e 08/11
- Quadro VIII - Instrumentos de Ação da PNDR
- Quadro IX - Ano de elaboração do primeiro plano plurianual nos estados brasileiros
- Quadro X - Classificação dos programas nos PPAs do estado de Goiás
- Quadro XI - Diretrizes estratégicas e setores econômicos PPA 2000/2003
- Quadro XII - Síntese do PPA 2004/2007
- Quadro XIII - Síntese do PPA 2008/2011
- Quadro XIV - Linhas estratégicas dos PPAs dos estados Brasileiros 2008/2011

Lista de tabelas

- Tabela I - Previsão de aumento da renda per capita e produto interno para Goiás entre 1968/1970
- Tabela II - Participação regional na composição do Prod. Interno e Renda interna média em Goiás – 1955-1958
- Tabela III - Estado de Goiás: área, população residente, ICMS e PIB, segundo as Regiões de Planejamento
- Tabela IV - Tipologia dos Municípios Goianos por regiões de planejamento de Goiás 2003/2007
- Tabela V - Tipologia de Arrecadação de ICMS por região de planejamento Goiás 2003/2007
- Tabela VI - Tipologia do PIB municipal por região de planejamento Goiás 2003/2007
- Tabela VII - Participação dos Municípios Goianos na Elaboração do I II e III PPAs estaduais
- Tabela VIII - Evolução dos indicadores econômicos regiões N, NE e EDF, Goiás 2000/2007
- Tabela IX - Recursos empenhados para execução de projetos com ações destinadas as regiões N, NE, EDF

Lista de Siglas e Abreviaturas

A.C	- Ato Complementar
AGDR	- Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
APL	- Arranjo Produtivo Local
CDEN	- Comissão de Defesa da Economia Nacional
C.F/88	- Constituição Federal de 1988
CFCE	- Conselho Federal de Comércio Exterior
CME	- Coordenação da Mobilização Econômica
CNE	- Conselho Nacional de Economia
CNPIC	- Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CPE	- Comissão do Planejamento Econômico
C,T&I	- Ciência e Tecnologia da Informação
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
DGSAG	- Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação do Governo Irapuan Costa Júnior
EDF	- Entorno do Distrito Federal
ENIDs	- Estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FCO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FNE	- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MBAG	- Metas e Bases da Ação do Governo
MIN	- Ministério da Integração Nacional
PAEG	- Plano de Ação Econômica do Governo
PAG	- Plano de Ação do Governo
PDDES	- Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social
PDEG	- Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás
PED	- Plano Estratégico de Desenvolvimento
PEG	- Plano Estratégico do Governo
PERG	- Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília
PGT	- Plano Global de Trabalho
PIB	- Produto Interno Bruto
PTDES	- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
POLOCENTRO	- Programa para o Desenvolvimento dos Cerrados
PP	- Partido Progressista
PPA	- Plano Plurianual
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PRODOESTE	- Programa de Desenvolvimento do Centro Oeste
PRONAF	- O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RMG	- Região Metropolitana de Goiânia
SEPLAN-GO	- Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento de Goiás
SUDENE	- Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDECO	- Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste
SUMOC	- Superintendência da Moeda e do Crédito
UEG	- Universidade Estadual de Goiás

RESUMO

A presente pesquisa intitulada: *Planejamento e regionalização: análise dos planos plurianuais elaborados no Estado de Goiás entre 1999 e 2007* busca compreender, por meio de um estudo analítico dos Planos Plurianuais (PPA) elaborados em Goiás, a partir do final da década de 1990, a atuação do Governo de Goiás na minimização das desigualdades regionais. Serão analisadas as propostas teóricas, a fim de avaliar se estas foram capazes de inverter a lógica de concentração de riquezas no território goiano, fato que justificou a elaboração dos planos. A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 165º, estabelece a obrigatoriedade, tanto para o Governo Federal como para os Governos Estaduais, do estabelecimento, para fins de planejamento, dos PPAs. Esses planos têm como objetivo apresentar as diretrizes da administração pública, traduzindo, de certo modo, sua visão de território, uma vez que o orçamento, as ações e os diversos programas passam a ser regionalizados. No estado de Goiás, a elaboração dos três primeiros PPA ocorreu entre os anos de 2000 e 2007. Segundo a Secretaria de Planejamento do Estado (GOIÁS, 2001), o PPA 2000/2003 tinha por objetivo central: *A inserção de Goiás na economia nacional e internacional para garantir seu crescimento em termos de progresso econômico social e qualidade de vida*. O PPA - **Goiás século XXI** foi orientado por cinco diretrizes estratégicas: “1 - Goiás competitivo e pólo econômico regional 2 – Goiás com cidadania e melhoria na qualidade de vida 3 - Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado 4 - Goiás moderno e empreendedor 5 - Alianças e parcerias em prol de Goiás.”. O segundo PPA para o estado foi denominado de **Goiás século XXI - avançar mais**, com indicações de ação para o período de 2004 a 2007. Sua estrutura é semelhante ao do primeiro plano. Composto por 90 programas setoriais orientados pelas mesmas diretrizes estratégicas. O terceiro PPA, elaborado em 2007, com indicações para o período de 2008 a 2011, embora com novo objetivo, conserva a mesma natureza propositiva de seus antecessores. Nesse trabalho, partimos da hipótese que, para além das questões legais, a análise dos Planos Plurianuais pode revelar o significado do desenvolvimento regional para os governos, assim como o alinhamento teórico com as concepções hegemônicas de intervenção estatal, a exemplo da incorporação das matrizes do planejamento estratégico. No sentido de ordenar nossas argumentações, o texto foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, intitulado *Planejamento territorial: aspectos conceituais* tem por objetivo delimitar o conceito de planejamento territorial e a partir daí identificar os marcos históricos da prática de planejamento, na seqüência apresentaremos as principais experiências de planejamento estatal na escala nacional e estadual. No segundo capítulo intitulado *Planejamento e regionalização* será apresentado o conceito de região de planejamento, tendo como base empírica as regionalizações propostas pelos diferentes governos do Estado de Goiás, com destaque para a proposta elaborada no final da década de 1990. No terceiro capítulo, intitulado *O Plano Plurianual e a estratégia de intervenção em um território desigual* apresentamos uma caracterização e análise dos Planos Plurianuais elaborados no Estado de Goiás a partir de 1999. Dessa forma, buscamos evidenciar a estratégia de ação do governo do estado de Goiás em um território marcado pela desigualdade regional.

Palavras-chave: Planejamento. Regionalização. Planos Plurianuais. Goiás.

ABSTRACT

This research entitled: *Planning and regionalization: a review of annual plans drawn up in Goiás State between 1999 and 2007* aims to present, through an analytic study of the Multi-Year Plans (PPA – Planos Plurianuais) established in Goiás, from the late 1990s, the actions of the Government of Goiás in reducing regional inequalities. The theoretical proposals were analyzed in order to assess whether they were able to reverse the logic of concentration of wealth in Goiás territory, a fact which justified the development of such plans. The Brazilian Federal Constitution of 1988 in its Article 165 establishes a requirement for both the Federal Government as to the State Governments, the establishment, for planning purposes, of the PPAs. These plans aim to present the guidelines of public administration, resulting in a sense, of its view of territory, since the budget, several actions and programs become regionalized. In the State of Goiás, the preparation of the first three PPAs occurred between the years of 2000 and 2007. According to the Bureau of State Planning (GOIÁS, 2001), the 2000/2003 PPA aimed to central idea as: Entering Goiás in national and international economy to ensure its growth in terms of economic progress and social quality of life. The PPA - **Goiás Century XXI** was guided by five strategic directions: "1 - Competitive Goiás and regional economic center 2 - Goiás with citizenship and improving in quality of life 3 - Goiás with balanced development 4 – Modern and enterprising Goiás 5 - Alliances and partnerships in support of Goiás. The second PPA to the state was named **Goiás XXI Century – more advancement**, with indications of action for the period between 2004 to 2007. Its structure is similar to the first plan. Composed by 90 sectoral programs targeted by the same strategic directives. The third PPA, prepared in 2007, with directions for the period 2008 to 2011, albeit with new purpose, retains the same purposeful nature of its predecessors. In this work, we start from the assumption that, beyond the legal issues, analysis of the Multi-Year Plans (PPAs) can reveal the significance of regional development for governments, as well as the theoretical alignment with hegemonic conceptions of state intervention, such as the incorporation of arrays of strategic planning. To order the arguments, the text was divided into three chapters. The first chapter, entitled "*Territorial planning: conceptual aspects*" aims to define the concept of territorial planning and from there identify the landmarks of planning practice, and in the sequence it will be presented the main experiences of state planning in national and state levels. The second chapter entitled *Regionalization and planning* will present the concept of regional planning, based on empirical regionalization proposed by the different governments of Goiás State, with emphasis on the proposal made in the late 1990s. The third chapter, entitled "*The Multi-Year Plan and the strategy of intervention in an uneven territory*" presents a characterization and analysis of Multi-Year Plans (PPAs) prepared in Goiás State from 1999 on. Thus, we highlight what is the strategy of government action in a territory marked by inequality.

Keywords: Planning. Regionalization. Multi-Year Plans. Goiás.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa intitulada *Planejamento e regionalização: análise dos planos plurianuais elaborados no Estado de Goiás entre 1999 e 2007*, busca compreender, por meio de um estudo analítico dos Planos Plurianuais (PPA) elaborados em Goiás, a partir do final da década de 1990, a atuação do Governo de Goiás na minimização das desigualdades regionais. Serão analisadas as propostas teóricas, a fim de avaliar se estas foram capazes de inverter a lógica de concentração de riquezas e investimentos públicos no território goiano, fato que justificou a elaboração dos planos.

Tal perspectiva de análise insere-se no quadro conceitual dos estudos regionais e do planejamento. Mesmo a considerar o Brasil, ainda é escassa a literatura sobre as práticas de planejamento ligadas aos PPAs. Dentre os poucos estudos, a maior parte pontuais, destacamos as pesquisas realizadas por Silva (2003), Fialho (2004) Arrais (2007) e Salgado & Arrais (2009). A carência de estudos se justifica, em grande medida, pela recente exigência dos PPAs na cultura de planejamento brasileiro, que tem suas raízes da Constituição de 1988.

De forma simplificada, os PPAs podem ser compreendidos como instrumentos de planejamento das ações de governo em médio prazo, normalmente quatro anos; que estabelecem diretrizes, objetivos e metas das administrações públicas para execução de despesas de capital e investimento. A execução do PPA é iniciada no segundo ano dos mandatos governamentais e é encerrada no primeiro ano do mandato seguinte.

Embora previsto nas Constituições Federal, artigo 165°, e Estadual, artigo 110°, desde o final da década de 1980, o primeiro PPA de Goiás só foi elaborado em 1999, após a eleição de Marconi Perillo para o Governo do Estado¹. O momento econômico, portanto, coincide com a internacionalização da economia e o momento político com a agenda de modernização da administração pública, ancorada, como

¹ Neste estudo o termo *Estado*, grafado com inicial maiúscula, é utilizado para referir-se ao conjunto dos poderes políticos de uma Nação, enquanto *estado*, grafado com inicial minúscula, é empregado para se referir à unidade federativa.

em outros lugares, no planejamento estratégico; fato comprovado pela utilização de tal jargão nos documentos oficiais.²

Para atingir o objetivo exposto, a pesquisa foi sistematizada nas seguintes etapas:

No **primeiro** momento foi realizado levantamento bibliográfico, tendo como foco os estudos sobre diferentes experiências de planejamento nacionais e estaduais, desenvolvimento regional e os conceitos de região e regionalização.

Em relação ao levantamento bibliográfico, é importante destacar que existe uma bibliografia considerável sobre os temas, dentre os quais podemos citar: Ianni (1985), Luz (1987), Smith (1988), Lafer (1997), Haesbaert (1999), Silva (2003), Ribeiro (2004), Arrais (2007), Brandão (2008), Cunha (2009), entre outros. De forma geral essas bibliografias abordam os padrões e processos de origem das desigualdades regionais, bases conceituais sobre as diversas maneiras de se pensar planejamento e regionalização, além de análises de experiências de planejamento na escala nacional e regional.

Nesta etapa, a principal dificuldade foi o acesso aos planos estaduais de governo elaborados entre as décadas 1950 a 1980. A busca dos planos junto aos órgãos de planejamento do estado e Instituto Histórico Geográfico de Goiás evidenciou a falta de preocupação do governo em manter uma memória do planejamento estatal; fato evidenciado pela ausência de vários documentos, e falta de cuidado na conservação dos que ainda estão disponíveis.

Em um **segundo** momento, realizamos uma leitura dos Planos Plurianuais, considerando os documentos disponibilizados pela Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN). Esse levantamento documental também foi desenvolvido em outros estados, a exemplo de Sergipe (SERGIPE, 2008) e Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2008), uma vez que é importante, como procedimento metodológico, comparar as estratégias desenvolvidas em outros estados.

² Planejamento estratégico, de acordo com Arantes (2004), surge nos idos dos anos 70, com a crise do fordismo-taylorismo, como uma nova matriz liberal de planejamento, inspirada na gestão empresarial.

Cada plano estadual é caracterizado segundo seus objetivos, estratégias, tipos de gastos, fontes de financiamento, abrangência dos planos, continuidade de objetivos e perfil das ações.³ Cada PPA foi analisado comparativamente levando em consideração os seguintes aspectos: vinculação da política regional com a política nacional, vinculação da economia regional com a economia nacional e o grau de burocratização. Os programas são regionalizados, no segundo e no terceiro plano, já que no primeiro não há essa possibilidade, na escala das 10 regiões de planejamento da SEPLAN.

Em um **terceiro** momento foi realizada entrevista com *Sulamita Porto Mello Cunha*, coordenadora de planejamento da SEPLAN-GO com o objetivo de esclarecer questões não contempladas nos planos. (APÊNDICE I).

Em um **quarto** momento, realizamos entrevistas, por meio de questionário estruturado com uma amostragem de 20% dos municípios goianos. Este levantamento teve por objetivo coletar informações sobre o grau de participação dos municípios goiano da elaboração dos PPAs estaduais. A metodologia de coleta e seleção de municípios e explicitada no apêndice II.

Secretarias de Planejamento de outros estados brasileiros também foram consultadas com objetivo de identificar o ano de elaboração dos primeiros PPAs e quando ocorreu seu efetivo uso, já que a bibliografia sobre o tema nas escalas estaduais é mínima, restringindo a alguns estudos sobre os PPA do Rio Grande do Sul (FIALHO, 2004), (CARGNIN, 2007).

Na aplicação dos questionários, optamos num primeiro momento, pelo envio por email para prefeitos e secretários de administração. Este procedimento não logrou resultados satisfatórios, uma vez que obtivemos apenas sete respostas. Para alcançar a meta de 20 % optamos pela aplicação do questionário por meio de ligações telefônicas.

A partir dos passos metodológicos evidenciados, organizamos um texto dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, intitulado *Planejamento territorial: aspectos conceituais* têm por objetivo delimitar o conceito de planejamento territorial

³ PPA 2000-2003, composto por 312 páginas, foi instituído pela lei n° 13.570, de 28 de dezembro de 1999. PPA 2004-2007, composto por 432 páginas, foi instituído por lei não numerada, de 01 de janeiro de 2004. PPA 2008-2010, composto por 901 páginas foi, foi instituído pela lei n° 16.193 de 29 de janeiro de 2008.

e a partir daí identificar os marcos históricos da prática de planejamento, na seqüência apresentamos as principais experiências de planejamento estatal na escala nacional e estadual.

No segundo capítulo, intitulado *Planejamento e Regionalização* é apresentado o conceito de região de planejamento, tendo como base empírica as regionalizações propostas pelos diferentes governos do Estado de Goiás, com destaque para a proposta elaborada no final da década de 1990.

No terceiro capítulo, intitulado *O Plano Plurianual e a estratégia de intervenção em um território desigual* em primeiro momento buscamos apresentar a organização do processo de planejamento e orçamento, dos Governos Federais e Estaduais, ocorrida após a promulgação da Constituição Federal de 1988. E em um segundo momento, apresentamos essa organização a partir da análise e caracterização dos PPAs elaborados no Estado de Goiás a partir de 1999. Embora a análise do plano não seja uma condição suficiente para avaliação do processo de planejamento, trata-se de um produto da ação de planejar que revela as decisões tomadas em um determinado momento. Dessa forma, buscaremos evidenciar qual a estratégia de ação do governo de Goiás em um território marcado pela desigualdade regional.

Capítulo I

PLANEJAMENTO TERRITORIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

Frequentemente, a ação de planejar é relacionada ao ato de pensar antes de agir, ou seja, uma atividade que remete ao futuro, como destacou Souza (2002). Trata-se de uma ação inerente a qualquer ser humano desde os tempos mais remotos - planeja-se o período correto para a plantação e colheita, a construção de uma casa, uma viagem, as atividades do cotidiano. Igualmente planeja-se no domínio empresarial, isto é, prepara-se de maneira racional para desdobramentos futuros, não apenas no que diz respeito a que ações serão executadas no futuro, mas também, como nos lembra Drucker (1975, p. 102), “às implicações futuras de decisões presentes”. Planeja-se a fim de que se possa, pelo menos em parte, por meio de algumas estratégias, controlar os resultados e chegar aos objetivos desejados. Para Matus (1996), quem planeja influi nos resultados futuros, ainda que não tenha controle total sobre os resultados de sua ação.

Este estudo objetiva-se tratar, de uma forma particular de planejamento. Mas não aquele isolado ou restrito a um pequeno grupo. Tratar-se do planejamento conduzido pelo Estado e direcionado ao controle e produção do território, que aqui denominamos de *planejamento territorial*. Nesta modalidade, o ato de planejar conserva sua natureza projetiva e racional. Myrdal (1962) define o planejamento conduzido pelo Estado como sendo as

[...] tentativas conscientes feitas pelo governo de um país, geralmente com a participação de outros órgãos coletivos, para coordenar as políticas públicas mais racionalmente, a fim de atingir mais completa e rapidamente os fins desejados para desenvolvimento futuro (1962, p.40).

Matus (1996) define o planejamento como o cálculo que precede e preside a ação. Escobar (1992, p. 211) coloca o seguinte: “de modo geral, o conceito de planejamento implica a certeza de que mudanças sociais podem ser forjadas e dirigidas, ou até mesmo produzidas quando desejadas”. Rattner (1979), por sua vez, define o planejamento, no âmbito da esfera pública, como uma

técnica de tomada de decisões que enfatiza a escolha de objetivos explícitos e determina os meios mais apropriados para sua consecução a fim de que as decisões tomadas possam ser adequadas aos objetivos da população e legitimar os programas efetivos para sua realização (1979, p. 8).

A partir dos exemplos de definições acima citados, parece claro que o planejamento estatal é um processo de tomada de decisões. Conseqüentemente, envolve esforços de reflexão quanto às possibilidades, condicionantes, benefícios e riscos das escolhas tomadas. Sendo um processo que envolve escolhas, a prática

de planejar é influenciada pela concepção teórica e interesses do ator planejador. Com relação a esta característica do planejamento, Escobar (1992, p. 221) destaca que:

O planejamento, portanto, depende de várias práticas consideradas como racionais e objetivas, mas que, na realidade, são altamente ideológicas e políticas, e é através delas que ele se desenvolve.

Portanto, a decisão de planejamento, na esfera pública, para lembrar Lafer (1997), é essencialmente uma decisão política, “pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores” (p. 30).

Já o termo *territorial*, que adjetiva o planejamento, assinala o campo de atuação do planejador, isto é, delimita o objeto de intervenção. Neste caso, o território que adquire um caráter político-administrativo, pois é o espaço limitado e controlado por um poder político e jurídico centralizado no Estado.⁴ Logo, o planejamento territorial aparece como uma das possibilidades do Estado, enquanto um “ator sintagmático” (RAFFESTIN, 1993) exercer seu poder sobre um território. Trata-se da maneira de ordenar e controlar racionalmente seu conteúdo (recursos naturais, obras de infra-estrutura, sistemas econômicos), seu uso e, portanto, sua produção.⁵

Neste estudo, consideramos como planejamento territorial todas as propostas de intervenção formuladas para e a partir de uma realidade territorial. Desta forma, o planejamento regional e urbano, são escalas de intervenção no território e não modalidades distintas de planejamento.

⁴ O conceito de território como espaço marcado por relações de poder é discutido por Raffestin (1993). Para o autor: “O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. [...] É um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Para outras abordagens do conceito de território ver: Haesbaert (1997), Saquet (2004), Souza (2008).

⁵ Sobre ordenamento territorial ver, especialmente, Haesbaert (2006) e Almeida & Soares (2009).

1.1 - O planejamento como técnica de intervenção no território

Podemos dizer que planejamento, enquanto técnica de intervenção no território, surgiu na escala urbana, no final do século XIX, como resposta aos problemas de insalubridade, moradia e circulação, advindos da concentração da população nos grandes centros industriais europeus. Uma breve visão da realidade de Londres, durante o século XIX, pode ser verificada no relato de Lord Rosebery (político britânico), proferido em março de 1891, citado por Howard (1996, p. 104):

Não há o menor orgulho em minha mente associado à idéia que tenho de Londres. Londres sempre me apavorou por sua horrorosidade, pelo fato assustador desses milhões de indivíduos descartados, como que por acaso, às margens desse nobre rio, cada um trabalhador em sua própria cova e em sua própria cela, sem consideração nem conhecimento mútuo, sem levar em conta os demais, sem a mais pálida idéia de como vivem...; e pelas perdas que, sob a indiferença geral, sofre este exército de inumeráveis milhares de criaturas. Há sessenta anos, um grande inglês, Cobbet, disse que Londres era um abscesso. Se era então um abscesso, o que se tornou hoje? Um tumor, uma elefantíase, sugando goela abaixo a vida, o sangue e os ossos dos distritos rurais.

De acordo com Clark (1992), a concentração da carência nos bairros pobres das cidades tornou visível a pobreza, e as doenças surgiram como ameaças às classes médias e altas, o que despertou o interesse da sociedade por essas problemáticas. Diante dos problemas, a cidade demandava por intervenções capazes de solucionar o caos urbano. Neste contexto, surgem as primeiras tentativas, conduzidas pelo Estado, e as primeiras propostas teóricas, planos para cidades ideais, criados por intelectuais da época, ambos com o objetivo de solucionar o caos urbano das cidades do século XIX.

Os primeiros instrumentos de ordenamento do território urbano foram as leis de saúde. Em 1848, o parlamento inglês aprovou a primeira *Public Health Act*. De acordo com Ottoni (1996), a lei reguladora buscava introduzir um método de controle na construção das edificações e das ruas. Segundo Ottoni (1996, p.25):

esta lei foi complementada pelas de 1851, 1858 e 1875, esta última dando poderes às autoridades locais para elaborarem regulamento de controle para a construção de casas e os espaços entre elas.

Assim, Clark (1992, p. 231) coloca que:

essas medidas reduziram em muito os níveis de morbidade e mortalidade infantil na cidade, embora nenhuma tentasse promover a equidade nem aumentar as oportunidades sociais.

Outro importante exemplo de intervenção do Estado nas cidades foi a reestruturação de Paris, entre os anos de 1864 a 1870, determinada por Napoleão Bonaparte. De acordo com estudo de Ottoni (1996, p. 32):

A reestruturação de Paris visou proporcionar basicamente o que cada vez mais falta fazia às cidades que se industrializavam rapidamente: melhor circulação para pessoas e mercadorias; inserção eficiente no espaço urbano de edifícios que abrigam novas necessidades trazidas pela cidade da era industrial e sua crescente população (estações ferroviárias, mercados, edifícios administrativos, hospitais, exposições, salas de espetáculos, lojas de departamentos etc.). Espaços abertos e verdes para melhorar a salubridade da cidade, o lazer de sua população; provisão de água e esgotos eficientes, evitando a proliferação de doenças e dos constantes surtos de cólera.

Entre as primeiras elaborações teóricas, em resposta aos problemas urbanos do século XIX, destacamos a de Ebenezer Howard, que apresentou em sua obra intitulada de *Cidades-Jardins de Amanhã*, publicada em 1898, seu modelo de cidade ideal. Para o autor, a cidade e o campo atuavam como ímãs, cada um apresentando vantagens e desvantagens, atraindo para si a população. Na visão de Howard, os problemas das cidades eram causados pelo despovoamento do campo e consequente superpovoamento das cidades. Nas palavras do autor:

É quase universalmente aceito por homens de todos os partidos, não somente na Inglaterra, mas em toda Europa, América e em nossas colônias, ser profundamente deplorável que pessoas continuem afluindo a cidade já superpovoada, esvaziando ainda mais os distritos rurais (HOWARD, 1996, p. 105).

Nesse sentido, a questão fundamental para Howard era a de como restituir as pessoas ao campo. Sua proposta foi a de integrar as vantagens de viver no campo e na cidade em um único espaço. Para o autor, “a cidade e campo devem estar casados, dessa feliz união nascerá uma nova esperança, uma nova vida, uma nova civilização” (HOWARD, 1996, p. 110).

O modelo proposto por Howard, denominado *Town-Country*, deveria ser construído numa área de 2400 hectares, com 400 hectares destinados à cidade e o restante, a áreas agrícolas. A principal característica da cidade proposta era a baixa densidade demográfica. Howard previa cidades de até 32 mil habitantes. Além da estrutura física, Howard propôs também toda a política de manutenção econômica da cidade. Como destaca Hall (2009, p. 112):

Howard escrevia não para utopistas amantes da vida simples, mas para empedernidos negociantes vitorianos que queriam estar seguros de ter o dinheiro deles de volta. Um dos muitos aspectos brilhantes de seu plano

estava no fato de que podia realizar-se incrementalmente através de uma série de iniciativas isoladas e locais que, progressivamente, se reforçaria umas as outras.

Como podemos notar, a crença dos primeiros planejadores e teóricos era a de que as melhorias do meio ambiente físico poderiam aliviar os principais problemas das cidades. Mas, os problemas urbanos ultrapassam os limites urbanos e já no início do século XX foi desenvolvida pelo biólogo escocês Patrick Geddes a ideia de Planejamento Regional. Para Geddes (*apud* HALL 2009, p. 165), “o planejamento deve começar [...] com o levantamento dos recursos de uma determinada região natural, das respostas que o homem dá a ela e das complexidades resultantes da paisagem cultural.” Como destacou Hall (2009, p. 166):

Para Geddes, o estudo regional propiciava conhecimento de um “ambiente ativo e vivenciado” que “era a força motriz do desenvolvimento humano; a reciprocidade quase sensual existente entre homens e mulheres e o ambiente que os rodeia constituía a base da liberdade compreensível e a mola mestra da evolução cultural” que estavam sendo atacadas e corroídas pela nação-Estado centralizada e a grande expansão da indústria pesada [...]. Para Geddes, como para Vidal, a região era mais que um objeto de levantamento; a ela cabia fornecer a base para a reconstrução total da vida social e política.

O estudo de Hall (2009) indica que a primeira experiência efetiva de planejamento regional ocorreu em 1933, nos Estados Unidos da América, com a criação, pelo governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, do *Tennessee Valley Authority*, no esforço de recuperação da economia norte-americana após os efeitos da crise de 1929.⁶ Em 1929, a União Soviética inaugurou o planejamento econômico, adotando o primeiro plano quinquenal. Conforme destacou Mindlin (1997), a União Soviética era, antes da Segunda Guerra, o único país que usava o planejamento de maneira sistemática. Na sequência, de acordo com Hobsbawm (1996, p. 100):

Planos e planejamento tornaram-se palavras da moda política. Os partidos social-democratas adotaram planos, como na Bélgica e Noruega. Na Inglaterra, a idéia de uma sociedade planejada foi aceita como meio de escapar do ciclo perverso da grande depressão.

⁶ A Tennessee Valley Authority (TVA) é uma agência [estatal](http://www.tva.com) norte-americana, criada em 18 de maio de 1933, com objetivo de gerar energia elétrica, controlar as cheias e desenvolver a agricultura do vale do rio Tennessee, uma região que abarca sete estados dos Estados Unidos. A TVA continua em operação. De acordo com dados do site da agência (<http://www.tva.com>), é uma das maiores empresas produtoras de energia dos Estados Unidos.

Particularmente importante para a intensificação da intervenção estatal nos sistemas sociais, após as sucessivas crises do sistema capitalista, foi a contribuição do economista John Maynard Keynes. Em sua obra intitulada *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicada em 1936, Keynes, tecendo críticas à doutrina do *Laissez-Faire*, defendeu a intervenção e a regulação do Estado na política econômica capitalista como um meio de diminuir os efeitos negativos dos ciclos econômicos. Conforme argumenta Keynes (1996, p. 291):

[...] o peso de minha crítica é dirigido contra a inadequação das bases teóricas da doutrina do laissez-faire, que me foi ensinada e que eu ensinei durante muitos anos; contra a idéia de que a taxa de juros e o volume de investimentos se ajustam automaticamente ao nível ótimo, de modo que toda a preocupação com a balança comercial seja uma perda de tempo, pois nós, professores de Economia, nos tornamos culpados do presunçoso erro de considerar obsessão pueril o que durante séculos foi o objetivo principal da arte prática de governar.

O Estado, inspirado nas ideias keynesianas, conforme já assinalado por Souza & Rodrigues (2004), é um Estado fortemente regulador, que atua diretamente como empresário, além disso, é diretamente responsável pela instalação e manutenção da maior parte das obras de infraestrutura (estradas, portos, comunicação, geração de energia), investimentos com alto poder de ordenação das atividades produtivas no território.

Em países subdesenvolvidos, a prática de planejamento foi introduzida, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, como técnica, impregnada de positividade, capaz de levar economias deprimidas ao desenvolvimento. Nas palavras de Arrais (2009, p. 4):

Na lógica da modernização, durante o século XX, o adjetivo desenvolvimento foi progressivamente associado ao planejamento, ao ponto que o único caminho para atingí-lo seria através deste último.

Contrário à concepção positiva e neutra atribuída à prática de planejamento, Santos (2003), com um texto de abordagem crítica, ao analisar as condições que levaram à implantação do planejamento em países subdesenvolvidos, destaca que este se configurou, na verdade, como um instrumento carregado de intencionalidades a serviço do capital, indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres. Nas palavras do autor:

Sem o planejamento teria sido impossível atingir-se uma intromissão tão rápida e brutal do grande capital nessas nações. Não cremos que seja exagero afirmar que o planejamento tem sido instrumento indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como o

agravamento ou à exacerbação de disparidades sociais. [...] O planejamento tem tido um papel neste processo. Ele é um desses conceitos chave criados pelo sistema capitalista como meio de impor por toda parte o capital internacionalizado (SANTOS, 2003, pp.13-15).

Conforme aponta a literatura, do ponto de vista histórico, a emergência da prática de planejamento está relacionada aos processos de industrialização e urbanização em grande escala. Do ponto de vista econômico, coincide com o reconhecimento de que a livre iniciativa do mercado não era suficiente para controlar as distorções provocadas pela expansão do capitalismo. Como bem destacou Escobar (1992), o planejamento é produto da modernidade. Nas palavras do autor:

Em suma, o período entre 1800 e 1950 foi testemunha da introdução progressiva dessas formas de administração e de controle da sociedade, do espaço urbano e da economia, que teriam como resultado, no período imediatamente posterior à segunda guerra mundial, essa construção gigantesca que é o planejamento (ESCOBAR, 1992, p. 214).

Conforme assegura o referido autor, o planejamento, portanto, redefine a vida social e econômica dos países segundo critérios de racionalidade e eficiência, que são consonantes com a história e as necessidades do capitalismo e da sociedade industrial.

1.2 – Experiências de planejamento estatal no Brasil

Diferentes práticas adotadas pelo Estado brasileiro, durante o século XX, foram reconhecidas como próprias do planejamento estatal. Para Luz (1987), a técnica de planejamento esteve presente desde o primeiro mandato de Getúlio Vargas (1930 a 1945), período em que o governo federal

[...] criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates oficiais e oficiosos sobre os problemas financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional (IANNI, 1985, p. 34).

A linha de argumentação de Luz (1987) aproxima-se da desenvolvida por Monteiro e Cunha (1974), uma vez que a principal característica da técnica estaria na administração da política econômica. De acordo com Luz (1987, p. 11):

Se entendermos planejamento em sentido amplo, de organização da economia, a partir de órgãos ou colegiados governamentais e se não confundirmos com o processo de redação de um plano, a partir de uma agência central, veremos que desde 1934, experimentações deste tipo estiveram presentes na administração pública brasileira.

No período de 1930 a 1945, a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) é a principal tentativa estatal de coordenação da economia brasileira.

Este Conselho, criado pelo decreto nº 24.429 de 20 de junho de 1934, visava no primeiro momento, centralizar as políticas relativas ao comércio exterior, objetivo expresso na fala pronunciada por Getúlio Vargas, em agosto de 1934, durante a instalação do CFCE.

A instituição do Conselho Federal de Comércio Exterior correspondeu a um dos imperativos essenciais da administração do País. Durante largo período procuramos resolver os problemas do comércio exterior do Brasil, adotando fórmulas empíricas, ampliando métodos apriorísticos e sem base na realidade. A falta de um organismo centralizador, para onde irradiassem todas as medidas de estímulo e defesa da nossa produção e da sua colocação nos mercados nacionais e estrangeiros, tornava praticamente impossível o exame ponderado e o conhecimento seguro das necessidades primordiais da economia nacional. Os assuntos de ordem técnica, muitos dos quais de caráter urgente e inadiável, emaranhavam nas redes dos departamentos oficiais. Os diferentes ministérios, as numerosas repartições federais e estaduais, as diversas Associações fundadas para incrementar o desenvolvimento das fontes de produção e consumo funcionavam como verdadeiros compartimentos estanques, sem um ponto de referência, capaz de orientar-lhes a atividade. O Conselho Federal é, por excelência, um instrumento disciplinador. Destina-se a estudar os meios adequados para o aperfeiçoamento e expansão do nosso comércio exterior, libertando-o de óbices e entraves, amparando-o de modo racional (IANNI 1985, p. 37-38).

Monteiro e Cunha (1974) relatam que o CFCE ampliou progressivamente o âmbito de suas atribuições, ao chegar a propor resoluções não diretamente relacionadas aos problemas de comércio exterior.

Em 1943, por exemplo, o Presidente da República adotou a resolução do Conselho, no sentido de criar a Companhia Nacional de Álcalis (IANNI, 1985). O quadro I, elaborado por Monteiro & Cunha (1974), demonstra a atuação da CFCE em assuntos não diretamente relacionados ao comércio exterior.

Quadro I - Conselho Federal do Comercio Exterior – Decisões Triviais*	
Ano	Resoluções**
1941	<ul style="list-style-type: none"> - Processo industrial: utilização de aparas de folhas de flandres - Jazidas de cobre: levantamento da extensão e posse - Reforma da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil - Produção mineral e extrativa vegetal: decisões do Ministério da Agricultura devem passar pelo CFCE antes de serem encaminhadas à Presidência - Refrigeradores: organização de empresa de venda - Pesca: organização de indústria cooperativa - Banana: fomento ao consumo interno - Trigo: transporte de trigo importado - Matéria prima: fornecimento à indústria nacional - Frigoríficos: concessão de favores à instalação de matadouro-frigorífico - Vidro Plano: criação de indústria
1943	<ul style="list-style-type: none"> - Energia: elaboração do Plano Nacional de Suprimento Público de Eletricidade - Oiticas: desenvolvimento do plantio - Babaçu: industrialização de amêndoa - Carne: concessões para instalação de estabelecimentos de abate bovino - Propriedade agrícola: instituição de cadastro
1944	<ul style="list-style-type: none"> - Vidro plano: proteção à indústria nacional e fixação de preços máximos de venda de produtos - Cacau: extensão da Safra de 1945/46 - Autorização aos Institutos de Previdência para Subscrição da Cia de Expansão Econômica Fluminense - Mate: criação de taxa especial de financiamento da produção - Pinho: plano de reconstituição de pinheirais - Hotéis: concessão de incentivos à construção

* Resoluções que tratam de assuntos não diretamente relacionados ao comércio exterior

**Levantamento feito em atas relativas à reunião nos anos de 1941/43/44. Em geral todas as resoluções citadas tiveram aprovação da presidência da república.

Fonte: Monteiro & Cunha (1974).

Para Ianni (1985, p. 36), a ampliação das atividades do CFCE era uma consequência da “acumulação de experiências e do aperfeiçoamento da compreensão da problemática econômica do país”. Dessa forma, o órgão assumiu, principalmente durante o período de guerra, um importante papel na função de organização da economia brasileira. O CFCE foi extinto em 1949, sendo suas atribuições repassadas ao Conselho Nacional de Economia (CNE), órgão criado em 1946; porém regulamentado em 1949.

De acordo com o Art. 2º, Lei 970, de 16/12/1949, o CNE foi criado com a função de:

estudar a vida econômica do país e, por iniciativa própria ou por solicitação dos poderes públicos, opinar sobre as diretrizes de política econômica nacional, interna ou externa, e sugerir as medidas que julgar necessárias ao interesse da economia nacional.

Contudo, o estudo elaborado por Monteiro e Cunha (1974, p. 19) indica que:

As atividades do CNE restringiram-se na maioria das vezes ao aspecto específico de órgão de consulta e informação, dando pareceres a solicitações do Executivo e Legislativo, sem apresentar influência efetiva na coordenação da economia. Apesar de ter existido até 1965, com a criação de órgãos específicos para a coordenação do planejamento, as atividades do CNE foram diminuindo de importância.

Na seqüência do CFCE outros órgãos foram criados com objetivo de racionalizar as ações do Estado. Porém, com ações limitadas, muitos deles não chegaram de fato a efetivar atividades significativas, a exemplo do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, que teve sua extinção no mesmo ano de criação, embora oficialmente sua extinção tenha ocorrido no ano de 1946.

Uma síntese dos órgãos criados com caráter administrativo, entre 1938 e 1945, é apresentada no quadro II.

Quadro II – Órgãos com funções administrativas federais criados entre 1942/1950*		
Órgão	Criação/Extinção	Atribuições
Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)	1938/1967	Exercer função de órgão planejador de planos setoriais. Contudo suas funções limitaram-se a reforços orçamentários. O Departamento foi responsável pela elaboração do Plano Salte.
Comissão de Defesa da Economia Nacional (CDEN)	1940/**	Levantar os estoques de mercadorias de produção nacional e importadas; fomentar a exportação de mercadorias de fácil colocação nos mercados mundiais; controlar importações e exportações de artigos necessários ao consumo interno e ao funcionamento das indústrias consideradas fundamentais.
Coordenação da Mobilização Econômica (CME)	1942/1946	Coordenar assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e organizatórios da economia nacional, considerada como a economia de um país em estado de guerra.
Comissão do Planejamento Econômico (CPE)	1944/1945	Estudar a situação dos orçamentos dos Ministérios e a situação financeira do Estado

Continua...

Continuação do quadro II

Órgão	Criação/Extinção	Atribuições
Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC)	1945/1965	Autorizar a compra e venda de ouro e cambiais; orientar a política de câmbio e operações bancárias, em geral.

*Quadro elaborado a partir de informações de Monteiro & Cunha (1974), Ianni (1985), (1989) e dos decretos de criação dos órgãos.

** Informação não confirmada

Além dos órgãos citados no quadro II, o Estado brasileiro, entre o período de 1930 e 1950, sancionou leis regulatórias: Código de Minas (1934), Código das Águas (1934), Consolidação das Leis Trabalhistas (1943). Elaborou planos de investimentos: Plano Geral de Viação Nacional (1942), Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa (1942), Plano Salte (1946). Atuou como empresário em ramos que a iniciativa privada não possuía condições de atuação: neste âmbito criou a Companhia Siderúrgica Nacional (1941). Buscou cooperação externa na tentativa de propor ação para o Estado, assim temos a Missão Taub (1942), Missão Abbinck (1943), Missão Cooke (1942-1943). Com estas medidas, inaugura-se no Brasil o planejamento econômico. Contudo, ainda não é possível falar em planejamento territorial, visto que, apesar das tentativas de reaparelhamento e modernização do Estado, via criação de uma burocracia pública, a questão territorial, seja em escala regional, urbana ou nacional, não é explícita nas propostas do Estado.

Neste período, a criação do Conselho Nacional de Geografia, em 1933, e posteriormente do Instituto Nacional de Estatística, também em 1933, organizados em 1942 em um único órgão, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram as ações mais efetivas voltadas para o tratamento da questão territorial.

Outra linha de argumentação, representada por autores como Lafer (1997), Ianni (1985) e Kon (1999), reconhece como marco da primeira experiência efetiva de planejamento o ano de 1956, momento que é elaborado o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubistchek.⁷

⁷ Estudos detalhados do Plano de Metas do governo JK podem ser encontrados em Lafer (1970) e Lessa (1975).

Para estes autores, a principal característica do planejamento é ser um processo de natureza global e contínua que envolve a elaboração, a execução e a avaliação do plano.

Sobre as tentativas anteriores ao Plano de Metas, Lafer (1997, p. 29-30) coloca que estas foram:

[...] mais medidas puramente setoriais como é o caso do Petróleo ou do café, do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o plano de metas pela complexidade de suas formulações e pela profundidade de seu impacto [...] pode ser considerado a primeira experiência efetiva de planejamento governamental no Brasil.

Em concordância com Lafer (1997), Ianni (1986, p. 64) destaca que:

As medidas econômico-financeiras e a própria reestruturação do aparelho estatal não foram o resultado de um plano preestabelecido, com estudos sistemáticos das reais condições preexistentes. O governo foi respondendo aos problemas e dilemas conforme eles apareciam no horizonte político, por imposição e pressões econômicas, políticas, sociais e militares.

Sobre as medidas governamentais anteriores ao Plano de Metas, assim se expressa Kon (1999, p. 15):

No Brasil, as tentativas iniciais de organizar a economia através de planejamento datam da década de 40 deste século, resumidas no Relatório Simonsen (1944-1945), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abrink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e no Plano Salte. Porém não consistiram em práticas efetivas de coordenação global, restringindo-se a medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário, como no último caso. A primeira experiência que considerasse o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicado no país data de 1956, com o plano de metas do governo de Juscelino Kubitschek.

A elaboração do Plano de Metas marca a emergência do planejamento territorial brasileiro, pois é a partir de sua elaboração que a dimensão territorial, mesmo que como uma sub-estratégia para a política econômica, é incluída na agenda política brasileira; seja pelo discurso da necessidade de integração nacional, via grandes troncos rodoviários, seja pela inclusão da questão regional como preocupação política, fato que culminou na criação em 1959 da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).⁸

⁸ Os estudos de Lessa (1975) e Costa (1995) demonstram que o Plano de Metas não se tratava de um plano para o território, mas de um plano para a expansão capitalista em sua fase industrial. No entanto, conforme argumento de Costa (1995, p. 54), “os seus efeitos sobre a estrutura territorial do Brasil dificilmente seriam ultrapassados, em importância, por qualquer outro plano ou política pública que o sucedeu.” Como exemplo, podemos destacar os impactos territoriais provocados pela

Na sequência do Plano de Metas, foi elaborado, em 1962, por uma equipe coordenada por Celso Furtado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo para orientar as ações do Governo de João Goulart no período de 1963 a 1965. Segundo Macedo (1997, p. 53), os objetivos do plano eram:

recuperação do ritmo de desenvolvimento observado no período de 1957-1961, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; algumas correções na distribuição de renda, quer sobre o aspecto pessoal, quer sobre o aspecto regional; a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa.

Para alcançar tais objetivos, foram traçadas estratégias de ação. Conforme relatou Kon (1999, p. 19), estas:

Baseavam-se na elevação da carga fiscal, redução do dispêndio público, captação de recursos do setor privado no mercado de capitais, mobilização de recursos monetários, com restrição do capital estrangeiro e uma série de reformas de base.

Ao que se refere à questão territorial, a maior preocupação do plano era de estabelecer diretrizes de correção das disparidades regionais existentes no país. Para tanto, como apresentado no trabalho de Maimon *et al* (1977, p.8), o Plano Trienal recomendava

um aumento dos investimentos de Governo em regiões menos desenvolvidas no setor da educação, bem como um estudo dos seus recursos naturais, sobre os quais futuros planos poderiam se basear. Do mesmo modo, recomendava o emprego de medidas fiscais para diminuir a concentração regional dos investimentos.

A literatura aponta para o fracasso do Plano Trienal enquanto orientador das ações do governo. De acordo com Campos (1974, p. 61):

O Plano Trienal teve vida extremamente curta. Utilizado pelo Presidente Goulart como instrumento político para aliciar apoio de elementos conservadores do empresariado e classe média, foi logo abandonado, quando se tornou claro que a manutenção de uma política salarial anti-inflacionária e a eliminação de subsídios ao consumidor, a fim de poupar recursos para investimentos, resultaria em tensões sociais e impopularidade em curto prazo, enquanto que as concessões feitas no plano a receitas ortodoxas de estabilização econômica irritavam a ala radical do Partido Trabalhista.

Macedo (1997) reconhece que mesmo falhando na execução de uma política anti-inflacionária e sem muitas condições de atuar sobre os investimentos, não se pode menosprezar a contribuição do Plano Trienal.

construção de Brasília, principalmente em território goiano, e o autopoder ordenador dos grandes troncos rodoviários, dentre eles: Belém-Brasília, Acre-Brasília, Fortaleza-Brasília, e Goiânia-Brasília, intervenções viárias que redesenharam o território nacional e redefiniram a dinâmica regional do país.

Assim, de acordo com este autor, o plano ofereceu contribuições no que se refere à hierarquização dos problemas nacionais e no esforço de um maior conhecimento da realidade nacional “criando-se, assim, pré-condição para uma ação de planejamento mais profícua no futuro” (MACEDO, 1997, p. 67).

Em 1964, militares, mediante um golpe de Estado, assumem o poder. E durante o Governo do General Humberto Castelo Branco foi elaborado, por equipe coordenada por Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões, ministros do Planejamento e da Fazenda, respectivamente, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Este Programa de ação estabeleceu as linhas gerais da política econômica a ser adotada no Brasil, no período de 1964 a 1967. Segundo Martone (1997), o plano diagnosticou como causa da baixa taxa de crescimento da economia brasileira, observada entre 1962 e 1964, o agravamento do processo inflacionário, “que chegou a atingir a taxa de 80% de elevação dos preços em 1963, ameaçando levar o país a um estado incontrolável de hiperinflação” (Martone, 1997, p. 72).

A partir do diagnóstico, foram estabelecidos cinco objetivos primordiais. De acordo com Ianni (1985, p. 235), estes foram:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, interrompido em 1962-1963; b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966; c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida; d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão de obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamento, que ameaçavam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar.

Ao que se refere à questão territorial explícita no plano, o estudo de Costa (1995) aponta que o PAEG limitou-se a afirmações sobre a necessidade de reduzir o conhecido problema das disparidades regionais e a necessidade de ocupação econômica da Amazônia.

Embora os estudos que se ocuparam da análise do PAEG apontem para o não alcance de todas as metas estabelecidas no plano, este, segundo Almeida (2004), logrou um razoável nível de estabilização econômica e efetuou uma importante reforma do Estado nas áreas gerencial e orçamentária.

Reformas, que de acordo com Kon (1999, p. 21), “propiciaram, nos anos seguintes, um desenvolvimento muito rápido do sistema financeiro brasileiro”.

Em 1967, ainda durante o governo de Castelo Branco, foi publicado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PDDES). De acordo com Campos (1974, p. 63):

O Plano Decenal compreendia um “plano de perspectiva” no qual se estabeleciam metas e se formulavam uma estratégia decenal de desenvolvimento para o período 1967/1976, preparando-se, também, um “programa quinquenal de investimentos”, no qual se incluíam orçamentos de formação de capital.

Mas como indica o estudo de Ianni (1985), o Plano Decenal não passou de um conjunto de estudos, relatórios e recomendações. “Apesar de mais ambicioso que todos os outros planos governamentais anteriores, o Plano Decenal sequer começou a ser executado” (IANNI, 1985, p. 242).

Costa (1995) destaca que, a despeito disso, o mesmo é importante quanto à nova perspectiva adotada para as políticas territoriais do país que se tornaram mais explícitas. Nas palavras do autor:

Pela primeira vez é colocado de modo explícito a questão regional do ponto de vista da integração nacional, objetivo maior a ser perseguido pelo Estado em sua política econômico-regional. Sob a estratégia de integração nacional, este deveria dirigir seus esforços em especial sobre políticas voltadas para a ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste, articulando-as com as demais regiões do país, como forma de constituir um mercado nacional consolidado (COSTA, 1995, p. 83).

Outro importante aspecto apresentado pelo Plano Decenal, destacado pelo referido autor, é a explicitação de políticas territoriais com base na aplicação da “Teoria dos Polos de Desenvolvimento”, formulada pelo Francês F. Perroux.⁹

A adoção dessa teoria, pelo plano, implicou na eleição de “regiões programadas” e nelas, a eleição de polos representados por centros urbanos capazes de, a partir da concentração de investimentos, irradiar o seu dinamismo para toda a região. (COSTA, 1995)

Posterior ao plano decenal foi elaborado, no Governo do General Costa e Silva, para ser executado nos anos de 1968 a 1970, o Plano Estratégico de

⁹ De acordo com Perroux (1975, p. 100): “o fato rudimentar mais consistente é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia.

Desenvolvimento (PED). Conforme destacou Alves & Sayad (1997, p. 93) o PED apresentou como objetivos básicos:

O fortalecimento da empresa privada; estabilização gradativa do comportamento dos preços; responsabilidade do Governo na consolidação da infra-estrutura; expansão das oportunidades de emprego; fortalecimento e ampliação do mercado interno.

Alves & Sayad (1997) apontam que no PED foi diagnosticada a estagnação da economia brasileira, após duas décadas de crescimento acelerado, e que as principais causas dessa estagnação eram o esgotamento do processo de substituição, somado ao processo de crescimento da inflação. Dessa forma, com o PED, o governo buscava tomar medidas para corrigir as principais distorções herdadas dos períodos anteriores. Sobre as consequências da execução das medidas de estímulo propostas pelo plano, Campos (1974, p. 67) destacou:

Deve-se-lhe creditar, entretanto bastante êxito na reativação econômica, de vez que a taxa de crescimento, após leve declínio em 1967, passou a acelerar-se internamente em 1968 e 1969, quando atingiu 9,3 e 9,0%, respectivamente.¹⁰

Ao que se refere às políticas territoriais, o PED mantém basicamente as diretrizes contidas no Plano Decenal. Conforme apresentado por Costa (1995, p.63):

Assim permanece a ênfase à necessidade de integração nacional, com medidas específicas para a ação regional na Amazônia, principalmente, destacando-se a atenção especial à estratégia de desenvolvimento regional com base na concentração das medidas governamentais em “polos” selecionados.

A ideia de polos, como destacado em Maimon *et al* (1977), foi justificada pela limitação de recursos, pela seleção de prioridades e sobre o impacto substancial que estes podem produzir. No período, ocorreram mudanças institucionais com respeito à tomada de decisões referentes à política regional. A novidade foi a criação em 1967 do Ministério do Interior, que centralizou as tomadas de decisão a nível federal.

Localizado no âmbito do setor econômico da organização administrativa federal, dispunha, conforme decreto n° 200 de 25 de fevereiro de 1967, das seguintes atribuições:

- I - Desenvolvimento regional.
- II - Radicação de populações, ocupação do território. Migrações internas.

¹⁰ O crescimento econômico do período de 1968 a 1970, conhecido como “milagre econômico”, deveu-se também a uma série de fatores favoráveis, internos e externos. Dos fatores internos podemos destacar as bases institucionais criadas pelas reformas introduzidas no período de 1964 a 1967, que permitiram o Estado recuperar sua capacidade de investimento e no cenário externo, o crescimento mundial, que elevou a demanda por exportação. Gremaud & Pires (1999)

- III - Territórios federais.
- IV - Saneamento básico.
- V - Beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações. Irrigação.
- VI - Assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas.
- VII - Assistência ao índio.
- VIII - Assistência aos Municípios.
- IX - Programa nacional de habitação.

Em 29 de Janeiro de 1969, o Presidente Costa e Silva baixou o Ato complementar N° 43, que estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração, pelo Poder Executivo, no primeiro ano de mandato do chefe de Estado, de plano quadrienal de desenvolvimento¹¹. Conforme indicado no Art. 1° do ato 43.

Art. 1° O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração quadrienal, que serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato do Presidente da República.

§ 1° Os Planos Nacionais serão apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais.

§ 2° Com a mesma duração e concepção, e obedecendo às diretrizes estabelecidas no Plano Nacional, o Poder Executivo poderá elaborar, para aprovação pelo Congresso Nacional, planos regionais específicos para áreas de menor desenvolvimento, notadamente o Nordeste e a Amazônia.

O ato determinou, em seu Art. 10°, que o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) fosse encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de Setembro de 1971. O I PND cobriu a período de 1972 a 1974 ao ser precedido por documento intitulado de *Metas e Bases de Ação do Governo (MBAG)*, com indicação das ações do Estado para o período de 1970-1973.

De acordo com Campos (1974), a sanção dos dois dispositivos tinha por objetivo conciliar duas necessidades, a primeira de dar continuidade ao processo de planejamento, durante a troca do chefe do Executivo, já que a execução do plano só se encerraria no primeiro ano do mandato seguinte, e a segunda de dar originalidade à administração, já que cada governo imprimiria, na elaboração do plano, seu estilo, noção de prioridade e visão de conjuntura.

O MBAG, não se tratava de um novo plano global. Este se configurou como um esforço de adaptação para o novo modelo de planejamento, baseado nos planos

¹¹ O período de planejamento passou a ser quinquenal pelo Ato Complementar n° 7, de outubro de 1969, para ajustá-lo à dilatação do mandato presidencial para cinco anos. Campos (1974, p. 68)

qüinqüenais, ocasião em que seria completado com dois outros documentos: o novo orçamento plurianual, com vigência para o período de 1971 a 1973 e pelo I PND.

Conforme salientou Campos (1974) o objetivo síntese do MBAG foi o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século XX. No que tange a políticas territoriais o MBAG incluiu, de acordo com Maimon *et al* (1977), uma seção dedicada ao objetivo desenvolver um Programa para Integração Nacional (PIN).¹²

Em cumprimento ao estabelecido pelo Art. 10º do A.C nº 43, em 1971, foi submetido ao Congresso Nacional o projeto para o I PND, para o período de 1972 a 1974. De acordo com a Lei que instituiu o I PND, três foram os objetivos básicos do Plano:

Primeiro - colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas.

Segundo - duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil (em comparação com 1969), devendo verificar-se, para isso, crescimento anual do Produto Interno Bruto equivalente ao dos últimos três anos.

Terceiro - elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do Produto Interno Bruto entre 8 e 10% (...), mediante: 1) aumento da taxa de expansão do emprego até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1%, no período 1970/1974; 2) redução da taxa de inflação, permitindo alcançar-se relativa estabilidade de preços, ou seja, taxa de inflação da ordem de 10% ao ano, até o final do mandato do atual Governo; 3) política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação. (Lei. 5.727, de 04 de novembro de 1971, Cap. I – Objetivos Nacionais).

Conforme destacado por Campos (1974), o I PND oficializou o que ficou conhecido na literatura como “modelo brasileiro”. Vejamos como o conceito foi definido na Lei:

Modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida, constitui o modelo brasileiro de desenvolvimento. Esse modelo nacional deve, por um lado, criar economia moderna competitiva e dinâmica, e, por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política, consoante a índole brasileira. (Lei. 5.727, de 04 de novembro de 1971, Cap. I – Objetivos Nacionais).

As estratégias de ação formulada no I PND, para a consecução dos objetivos, foram assim apresentadas:

¹² O PIN foi criado pelo decreto de lei nº 1.106 de 16/06/1970, com a finalidade específica de financiar o plano de obras de infra-estrutura, nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia nacional. As principais propostas do programa foram construção das rodovias transamazônica e Cuiabá-Santarém, além da colonização das margens destas rodovias.

A estratégia de desenvolvimento procurará realizar ao máximo o potencial de crescimento representado pelos fatores básicos de que dispõe o País, em três principais aspectos: 1) expandindo a fronteira econômica, para tirar partido da nossa dimensão continental; 2) aproveitando ao máximo os recursos humanos, particularmente pela sua melhor qualificação; 3) consolidando a experiência havida com o desenvolvimento do núcleo básico do Centro-Sul e com a industrialização do Nordeste, reveladora da nossa capacidade de criar a base de mercado interno para a expansão da economia. (Lei. 5.727, de 04 de novembro de 1971, Cap. III – Estratégias de Desenvolvimento).

A estratégia territorial explícita no plano consistirá, especialmente, na política de integração nacional. Conforme apresentado no I PND

A integração nacional, com significado primordialmente econômico-social, destina-se, do ponto de vista da demanda, a criar mercado interno, capaz de manter crescimento acelerado e auto-sustentável, e do ponto de vista da produção, a permitir a progressiva descentralização econômica. Isso se fará pelo estabelecimento de polos regionais no Sul e no Nordeste, de sentido integrado agrícola-industrial, assim como no Planalto Central e na Amazônia notadamente agrícola mineral, completando-se dessa forma o grande polo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.

A política de integração visava, particularmente, desenvolver o Nordeste e ocupar a Amazônia, sem prejuízo ao dinamismo econômico do Centro Sul. Para alcançar tal objetivo, o I PND lança mão de políticas de incentivos fiscais regionais no caso da Amazônia e do Nordeste, e políticas de transferências e investimentos diretos do Governo Federal, nas demais regiões.

No âmbito da política de integração também foi previsto a transformação da economia agrícola do nordeste, até então de subsistência, em uma economia de mercado; esta com objetivo de reter a população na região, ao evitar problemas com excessos populacionais nas áreas urbanas do centro-sul.

O II PND brasileiro foi submetido ao Congresso Nacional em 10 de setembro de 1974, e instituído pela Lei N° 6.151, de 04 de Dezembro de 1974. A elaboração do plano deu-se em meio a uma conjuntura de crise internacional, provocada pelo aumento dos preços internacionais do petróleo no final de 1973. Este cenário foi identificado no plano como sendo um novo condicionante da política nacional.

O Brasil empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre subdesenvolvimento e o desenvolvimento. Esta próxima etapa será, necessariamente, marcada pela influência de fatores relacionados com a situação internacional, principalmente quanto à crise de energia. O país está cômico das dificuldades para manter o crescimento acelerado dos últimos anos, mas reafirma sua determinação em superá-las, progressivamente, para razoável normalidade no cenário mundial (II PND. P. 10)

O objetivo básico do II PND foi de fazer do Brasil uma potência mundial emergente, por meio de um crescimento econômico rápido e contínuo, para tal, foram propostas cinco estratégias de ação.

De acordo com o II PND estas estratégias foram as seguintes:

I - Consolidação, no país, de uma economia moderna, abrangendo todo o Centro-Sul e incorporando, progressivamente, novos setores e áreas das demais regiões.

II – Ajustamento às normas realidades da economia mundial, principalmente no sentido de economizar energia, com expansão das fontes internas.

III – Nova etapa no esforço de integração nacional.

IV – Estratégia de desenvolvimento social, orientada no sentido de: garantir a todas as classes e, em particular, às classes trabalhadoras, substancial aumento de renda.

V – Integração com a economia mundial, para abrir ao país novas opções de progresso. (II PND, p. 26-27)

A política territorial explícita no II PND baseia-se na expansão da fronteira econômica e a ocupação das chamadas áreas vazias. Os programas especiais previstos para esse fim foram POLOAMAZONIA, POLOCENTRO entre outros, bem como atividades da SUDAM e do BASA. No II PND destaque especial foi dado à política de desenvolvimento urbano.

A partir do reconhecimento de um acelerado processo de crescimento urbano, prematura metropolização e concentração de riquezas nos grandes centros. Definiu-se como objetivo promover melhor estruturação do sistema urbano nacional com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de urbanização e qualidade de vida.

Objetivo a ser alcançado por meio da implantação de regiões metropolitanas; identificação das funções a serem exercidas pelas metrópoles nacionais e regionais, e a definição de polos secundários.

Conforme é destacado no II PND, a estratégia de desenvolvimento urbano priorizou: a desconcentração intra-regional na região Sudeste, a ordenação do sistema urbano da região Sul, a dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste e a promoção da urbanização das áreas de ocupação recente das regiões Norte e Centro-Oeste. (BRASIL, 1974).

Conforme destacado no II PND, e como podemos observar na figura 01, o plano adotou como referencia as cinco regiões geoeconômicas do IBGE e para cada região indicou estratégias específicas. A saber:

1 - Para a região Sul, a estratégia adotada objetivava: alcançar o planejamento e o controle do desenvolvimento das regiões metropolitanas de Porto Alegre e Curitiba. Dinamização das atividades de planejamento em cidades com mais de 50.000 habitantes e o disciplinamento e a promoção de adequado processo de urbanização para cidades litorâneas.

2 - Para a região Sudeste, a estratégia adotada objetivava: a coordenação dos investimentos em infra-estrutura e à regulamentação do uso dos solos nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de modo a conter a taxa de crescimento dessas metrópoles. Disciplinamento do processo de ocupação urbana e rural das áreas contíguas às duas metrópoles. Ordenamento e disciplinamento do processo de crescimento da região metropolitana de Belo Horizonte e a região urbanizada sob influência de Vitória - ES. A dinamização das funções urbanas de apoio às atividades agropecuárias e agroindustriais desempenhadas por cidades de médio porte. A promoção de atividades permanentes para os núcleos urbanos que surjam em consequência da implantação de grandes projetos.

3 - Para a região Centro - Oeste e Norte, a estratégia adotada teve por objetivo: O desenvolvimento da região metropolitana de Belém e das cidades de Manaus e Santarém, por meio da dinamização das funções administrativas e de apoio às atividades produtivas secundária e terciárias e da complementação de infra-estrutura. A definição da região geoeconômica de Brasília, especialmente com vista a ocupação ordenada ao longo dos eixos viários que demandam a capital do país, sobretudo no caso do eixo Brasília - Anápolis -Goiânia. Dinamização das funções urbanas, de Cuiabá, Campo-Grande, Corumbá, Dourados, Macapá, Boa Vista e Rio Branco. A promoção dos núcleos de ocupação, estrategicamente selecionados ao longo das grandes rodovias de integração nacional.

4 - Para a região Nordeste, a estratégia urbana visava alcançar: o desenvolvimento acelerado das atividades produtivas e dos equipamentos sociais das metrópoles regionais de Recife, Salvador e Fortaleza, bem como o controle e a organização do processo de expansão metropolitana. O crescimento das atividades produtivas e a melhoria na infraestrutura funcional e no equipamento social do processo de expansão metropolitana. A dinamização dos núcleos urbanos regionais que exercem ou venham exercer funções de polarização do desenvolvimento regional, através de apoio às atividades produtivas e dos investimentos em infra-estrutura urbana e equipamento social. (BRASIL, 1974, pp. 74-75)



Fonte: II Plano Nacional de Desenvolvimento

Figura 01 - Áreas de implantação das políticas urbanas no II PND

O III PND veio a lume em 1980, para orientar as ações do Estado entre os anos de 1980 a 1985. O objetivo básico do III PND não se diferenciou dos planos anteriores, de forma que, o crescimento econômico continuou a ser a meta síntese do Governo.

As estratégias básicas foram formuladas a partir de quatro setores econômicos: agricultura e abastecimento, industrial, energético e social, conforme podemos notar no quadro III.

Quadro III - III PND Setores e Estratégia	
Setor	Estratégia
Agricultura e abastecimento	Estímulo à produção de alimentos básicos e produtos de exportação, priorizando os pequenos e médios estabelecimentos e visando à obtenção de preços mais acessíveis às famílias de menor renda. Estimulo às pesquisas de solos, espécies e sementes, bem como ao consumo de fertilizantes e insumos modernos de tecnologia apropriada. Criação de um sistema integrado de produção, armazenamento, transporte e comercialização. Estimulo às atividades florestais e agrossilvicultura para alimentos e energia. Política Fundiária. Desenvolvimento das condições de vida do trabalhador rural.
Industrial	Estimulo à elevação da produtividade e ao crescimento do setor, de forma compatível com os mercados internos e externos. Medidas para tornar o setor menos vulnerável a práticas protecionistas. Prioridades e incentivos aos projetos industriais dirigidos à política energética, substituição de importações, ampliação das exportações, amplificação da oferta de bens de consumo essenciais e populares
Energético	Desestímulo do uso de fontes de energia primária importada (Petróleo e carvão e Mineral). Racionalização dos transportes. Criação de condições para a instalação de um novo modelo energético, sem dependências externas. Prioridade e apoio à substituição do uso de derivados de Petróleo. Aceleração do Programa Nacional do álcool e de novos projetos para geração hidrelétrica e de energia nuclear e aproveitamento de outras fontes de energia não conservacionistas.
Social	Estimulo à área de educação e cultura para democratizar oportunidades e melhorar a distribuição de renda; ampliação de serviços de saúde pública, atividades previdenciárias e assistência social. Redução do déficit de habitação. Política de emprego valorizando o desenvolvimento individual e a participação social, sem o caráter assistencialista ou paternalista. Política de remuneração do trabalho

Fonte: III Plano de desenvolvimento Nacional 1979

No tocante às políticas territoriais ali explicitadas, enquanto estratégias de desenvolvimento urbano e regional são reconhecidas como fundamentais:

- o desenvolvimento da agropecuária, para atenuar o processo de hipertrofia urbana e, particularmente, a metropolitana – com a redução do chamado êxodo rural
- o melhor equilíbrio da disponibilidade infraestrutura econômica e da periferia das metrópoles.
- a melhor adequação funcional das cidades de pequeno e médio porte e da periferia das metrópoles. (BRASIL, 1980)

Conforme Salientou KON (1999), o III PND visava o reequilíbrio das contas cambiais e do balanço de pagamentos, bem como o controle da taxa de inflação. Contudo, medidas efetivas não chegaram a ser postas em prática e como resultado

observou-se três anos consecutivos de recessão, de 1981 a 1983, em que se expandiu o atraso tecnológico brasileiro em relação aos países industrializados.

Durante a década de 1980, a eficácia das políticas governamentais, baseada em planos de desenvolvimento perde força, devido à forte crise e recessão econômica.

O conturbado cenário da década de 1980 marca o fim do processo de planejamento que desde a década de 1950 vinha se desenvolvendo no Brasil. A política nacional permaneceu, até meados da década de 1990, presa às tentativas de estabilização econômica, conseqüentemente a questão territorial foi relegada o segundo plano¹³.

1.3. Experiências de planejamento estatal no Estado de Goiás

Almeida (1964) registrou que a primeira tentativa de coordenação do desenvolvimento econômico de Goiás ocorreu em 1955, quando classes produtoras do Estado, descontentes com o planejamento nacional – que em geral apresentava poucas intenções de intervenção em Goiás – convidaram o então governador, José Ludovico, para liderar tal processo, ao propor a criação de uma Comissão de Desenvolvimento Econômico. De acordo com o autor, “não houve, porém, nesse momento interesse por parte do Governo em criar a comissão” (ALMEIDA, 1964, p. 38).

Em 1956, ainda no mandato de José Ludovico (1906-1989), foi institucionalizada a função de planejamento no Estado, com a criação do Conselho Superior de Planejamento e Coordenação, órgão constituído de representantes dos poderes executivo e legislativo, partidos políticos e classes produtoras¹⁴.

Na lei de criação do órgão, constava que ele deveria “estudar e estabelecer as diretrizes de alta política administrativa do Estado” (GOIÁS, 1961, p. 109). Contudo, essa nova tentativa não logrou resultados.

¹³ Entre 1985 a 1990 foram elaborados quatro planos de estabilização econômica. Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989) e Plano Collor (1990)

¹⁴ Órgão instituído pela lei nº 1.370, de 9 de novembro de 1956.

Dada à inoperância do órgão, ele foi extinto após quatro anos.¹⁵ A falta de ação do conselho deu-se fundamentalmente pela carência de pessoal qualificado. Para Almeida (1964, p. 48), “nesse período persistia no estado a tradição de considerar as questões políticas mais importantes que os problemas econômicos e administrativos”; Dessa forma, o Governo limitava suas preocupações na manutenção de privilégio, e pouco se fazia no sentido de promover o setor econômico do estado, que até a década de 1960 era basicamente agrário e com pouca infraestrutura, principalmente de transporte.

Em 1959, José Feliciano Ferreira, eleito para cumprir um mandato-tampão de dois anos (31-01-1959 a 31-01-1961), realizou novo esforço no sentido de promover a programação do sistema econômico e social do estado de Goiás, ao criar no mesmo ano, no Gabinete do Governador, o Grupo de Estudos e Programação. De acordo com Almeida (1964, p. 50-51) os principais objetivos do Grupo eram:

Elaborar planos e programa visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e fomentar a iniciativa privada; estudar e propor medidas imediatas que assegurem melhor coordenação das atividades administrativas e um controle efetivo das diretrizes fixadas pelo Governador; e apresentar, por iniciativa própria ou por determinação do Governador, relatórios especiais sobre as questões econômicas que se relacionassem com o programa de governo.

Entre os principais motivos que levaram a criação do Grupo de Estudo, Almeida (1964), destaca as preocupações do então governador com as transformações provocadas pela construção de Brasília no processo de desenvolvimento da região, além de problemas causados pelo desequilíbrio entre o desenvolvimento das atividades urbanas e o das atividades rurais no processo de desenvolvimento nacional.

Sem dúvida, o contexto acima citados promoveram mudanças na estrutura social e econômica do estado. Contudo, as alterações aconteciam de forma espontânea e pontual, o que também provocava o desequilíbrios na distribuição de população e dos investimentos pelo estado, conjuntura que exigia uma ação mais efetiva no Estado sobre o território.

¹⁵ O órgão chegou a ser reorganizado, pela lei nº 3.050, de 7 de novembro de 1960, mas foi substituído pela Secretaria do Planejamento e Coordenação, criada pela lei nº 3.999, de 14 de novembro de 1961.

A análise de Almeida (1964) destaca que as ações desse grupo de estudo foram bastante prejudicadas pelo curto período do mandato do governador, e dada à circunstância do momento, inteiramente voltado para as preocupações eleitorais. “As questões administrativas continuavam menos importantes do que os interesses políticos” (p. 50).

Ainda durante o mandato de José Feliciano Ferreira foi preparado por uma equipe de economistas da Fundação Getúlio Vargas, um estudo sobre o Estado de Goiás. O estudo constitui-se de um repositório de informações sobre a evolução econômica do estado para o período de 1949 a 1958, sobre as condições de infraestrutura, a disponibilidade de recursos naturais, e uma análise da estrutura econômica do estado através do exame de agregados econômicos como PIB e Renda *Per Capita*. Somado ao conjunto de informações, foi apresentado no estudo projeções das variáveis macroeconômicas para o período de 1961 a 1965. Projeções que se limitavam a uma extrapolação das tendências observadas no período de 1949 a 1958, sem mensuração dos prováveis efeitos das ações do Governo sobre o sistema econômico e social do estado.

O trabalho foi entregue ao Governo de Goiás com a ressalva da inexistência de importantes informações estatísticas do estado, fato que limitava uma correta avaliação da real situação do estado, assim como suas reais possibilidades.

O conjunto de dados disponíveis no período, mesmo que limitado, subsidiou o reconhecimento dos principais problemas do estado dentre eles destaca-se:

1. Inexistência adequada de informações sobre os recursos naturais do estado, não permitindo uma correta avaliação de suas possibilidades.
2. Pequena utilização das terras goianas no processo produtivo, com destaque apenas para a região do Mato Grosso Goiano.
3. Escassez de energia elétrica
4. Precárias condições de transporte e pobreza de informações sobre a navegação fluvial. (Goiás, 1961, p. 15)

O repositório de informações possibilitou, também, o desenvolvimento de algumas conclusões por parte da equipe, dentre elas destaca-se:

- Constatação de altas taxas de crescimento do produto total e per capita no período de 1949/1958, comparativamente ao restante do país.
- Constatação de um crescimento desequilibrado do território goiano, especialmente, no que refere-se ao produto interno e a renda interna.
- No plano intra-regional as zonas que se destacaram dentro do crescimento do estado como um todo são as de Goiânia e Mato Grosso.
- Que a relativa abundância de fatores específicos para atividades agropastoris condicionaram a estrutura econômica do estado para o

atendimento, de uma demanda econômica externa dentro da qual Brasília deve representar parte importante, no futuro imediato. (GOIÁS, 1961, p. 207)

Depois de concluído o estudo e sob influência do ideário desenvolvimentista, foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás (PDEG), aprovado pela Lei n.º 3.040, de 07 de Novembro de 1960, durante a campanha eleitoral de 1960. O PDEG configurou-se dessa forma como:

...uma tentativa de planejamento regional em que, sem abandonar a tutela da política federal, a administração estadual pretende encontrar soluções para o desenvolvimento econômico do estado dentro de seus próprios recursos e mediante a coordenação e sistematização dos investimentos que serão realizados no estado pelas três esferas de Governo e pela iniciativa privada. (GOIÁS, 1961, p. 14)

Com o fim do mandato de Feliciano Ferreira, o PDEG, a materialização do processo de planejamento foi colocada em ação pelo recém eleito Governador Mauro Borges Teixeira.¹⁶ O PDEG apresentou como objetivo básico assegurar um aumento substancial da taxa de crescimento anual da renda real “*per capita*” com objetivo de que, para o Estado, naquele momento, desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico.

Para alcançar o objetivo do plano os investimentos previstos foram divididos em setores econômicos e para cada setor foram fixados objetivos específicos, e, estabelecidas metas numéricas a serem alcançadas no período de 1961 a 1965. (quadro IV).

¹⁶ Mauro Borges foi eleito governador em 03 de outubro de 1960, pela coligação PSD-PTN-PTB, para cumprir o mandato de 31 de janeiro de 1961 a 31 de janeiro de 1966. Contudo, em virtude do Golpe Militar foi afastado em 31 de Janeiro de 1964.

Quadro IV - Plano de Desenvolvimento de Goiás 1961-1965		
Setor	Objetivos	Prev. de investimentos (%)
Energia Elétrica	Instalar 98 000 kW de potência.	22,40%
Transportes e comunicação	Pavimentação de 600 km de rodovias, construção de 350 quilômetros de estradas, construção de 95 pontes de concreto, instalação de 5000 linhas telefônicas em Goiânia e 2000 em Anápolis.	27,00%
Educação e Cultura	Construir e equipar escolas e salas de aula, para atendimento de 50.000 alunos do ensino primário e secundário.	12,40%
Saúde e assistência Social	Expandir a assistência médica na capital e no interior do estado, ampliar do sistema de abastecimento de água, ampliar o sistema de esgotos sanitários em Goiânia e Anápolis, desenvolver a assistência ao menor abandonado	9,90%
Aperfeiçoamento e atualização das atividades do estado	Aumentar a eficiência da administração pública.	2,80%
Turismo	Criar condições, em Goiânia, para o desenvolvimento turístico, transformar Caldas Novas em estância hidrotermal, preservar o patrimônio histórico e artístico da cidade de Goiás.	0,40%
Levantamento de recursos naturais	Organizar a prospecção e pesquisa sistemática dos recursos naturais do território do estado.	0,60%
Fundo de Desenvolvimento Econômico	Criar um fundo de desenvolvimento econômico para o financiamento a médio e longo prazo dos investimentos necessários ao aumento da produtividade agrícola e pecuária e instalação de indústrias.	9,10%
Agricultura e pecuária	Investir em pesquisa agropecuária, construir e equipar escolas agrotécnicas, construir rede de armazenagem com capacidade para 200.000 toneladas, promover o levantamento agroecológico do território goiano.	15,40%
Total		100,00%

Fonte: Goiás (1961)

Duas importantes inovações propostas no PDEG foram a introdução em Goiás da técnica de *planejamento - orçamento*, uma tentativa de evitar que obras fossem iniciadas e por falta de recursos não fossem concluídas e a proposta de revisão do plano, procedendo a modificações necessárias para ajustá-lo às transformações conjunturais e às decorrentes de sua própria execução. (Goiás, 1961).

É interessante observar, como fez Arrais (2007), o reconhecimento da problemática regional presente no plano. Como consta no PDEG:

A transferência da Capital Federal para o planalto goiano, se, por um lado, abriu novas perspectivas à economia goiana, de outro, determina aspectos negativos de conseqüências imprevisíveis. A Capital Federal é o centro de gravidade, o propulsor do progresso do país. É evidente que, transferido para uma região desconhecida e atrasada, o Distrito Federal exercerá profunda atração sobre as atividades econômicas, a menos que medidas racionais e imediatas sejam tomadas, visando o aproveitamento das riquezas potenciais dessa região. (GOIÁS, 1961, p.14)

Não há no PDGE nenhum ponto explícito sobre o planejamento territorial, seja destinados à correção das já evidentes disparidades regionais, ou desenvolvimento urbano. No entanto, há no Plano a preocupação com a falta de integração rodoviária no estado. Esta vista como obstáculo à expansão da economia goiana. Conforme é apresentado no plano:

A lenta expansão da economia do Estado de Goiás foi devida, em grande parte, à falta de um sistema de transporte entre as zonas de produção e os mercados de consumo [...] Pode se dizer que Goiás está bem servido no que concerne às estradas-troncos e às ligações com o Leste e Sul do país, porém altamente deficiente em relação às vias que vão buscar a produção em sua origem. (GOIÁS, 1961, p.57)

Para superar a falta de ligação rodoviária, é indicada no PDGE a elaboração de um programa de pavimentação e construção de rodovias. Este com o objetivo de propiciar o mais rápido escoamento das safras e melhor integração do mercado regional.

Para possibilitar a execução do PDGE, Mauro Borges realizou uma ampla reforma na estrutura administrativa do Estado. Conforme destacou Palacín (1994, p. 121):

Esta reforma (lei nº 3.999 de 14/11/1961) criava, paralelamente ao corpo administrativo do estado propriamente dito, secretarias, polícia militar, procuradoria geral, os serviços estatais autônomos (autarquias) e paraestatais (companhias de economia mista).

A criação dos órgãos e secretariais respondeu à necessidade de modernização do Estado, desde a comunicação com a criação do CERNE (Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado, lei 4.034, 06/06/1962), passando pela assistência ao funcionalismo público por meio do IPASGO (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Goiás), até o setor financeiro com a criação da CAIXEGO (Caixa Econômica do Estado de Goiás) e do BD (Banco de Desenvolvimento). Esses organismos oficiais foram as bases de ação de um Estado que buscava promover o desenvolvimento econômico em Goiás.

A partir do Governo de Mauro Borges, o Estado passou a ser o principal indutor da inserção capitalista em Goiás, buscando promover, por intermédio de investimentos diretos, a superação dos principais obstáculos ao desenvolvimento do estado, o que significou atenção especial aos investimentos em infraestrutura.

A perspectiva de inserção complementar é nítida no plano, já que a atenção especial é dada ao setor econômico da agricultura, visto que naquele momento o estado não teria condições de desenvolver de forma autônoma um parque industrial.

É possível creditar, dessa forma, ao Governo de Mauro Borges a primeira experiência goiana, efetiva, de administração pública orientada pela técnica de planejamento, sem, contudo, deixar de destacar a importância dos esforços realizados por José Feliciano Ferreira, na elaboração e aprovação do plano¹⁷.

Experiências de intervenção estatal foram observadas em períodos anteriores a 1961, a exemplos, a transferência da capital do estado para Goiânia (1933), a elaboração de planos de colonização no governo de Jerônimo Coimbra Bueno (1946) e construção da Usina de Cachoeira Dourada (1954). Contudo, essas ações não foram resultados de um amplo processo de planejamento, configurando-se como ações setoriais.

Em virtude do Golpe Militar de 1964, Mauro Borges é destituído do cargo e em seu lugar é nomeado o Interventor Federal, Coronel Carlos de Meira Mattos, que assume o Executivo de Goiás de 26/11/1964 a 23/01/1965 e, em seguida, assume o poder Emílio Rodrigues Ribas Júnior, com um mandato de 23/01/1965 a 31/01/1966. Nesse curto espaço de tempo, pouco mais de um ano, não há registros na literatura goiana de elaboração de novos programas ou mudanças na estrutura administrativa do estado.

¹⁷ Estudos mais detalhados sobre a primeira experiência goiana de planejamento podem ser encontrados em Goiás (1961), Almeida (1964), Rabelo (1979), Luz (1987) e Silva (2003).

Plano de Ação do Governo de Otávio Lage (1968-1970)

Em 23 de abril de 1968, foi submetido à Assembléia Legislativa de Goiás, pelo governador Otávio Lage, o segundo Plano de governo elaborado no Estado, denominado de *Plano de Ação do Governo de Otávio Lage (PAG)*¹⁸.

O plano foi elaborado por uma equipe de profissionais da Secretária de Planejamento de Goiás, sob coordenação do então Secretário *Oton Nascimento*. O PAG apresentou as intenções de ação da Estado para o triênio 1968 a 1970.

A elaboração do plano atendeu a duas exigências legais. A primeira determinada pelo artigo 32, parágrafo 4, da Constituição Estadual de 1967.¹⁹ A segunda advinha da necessidade de solicitar auxílio do Governo Federal, “cuja liberação aos estados era condicionada à prévia apresentação dos projetos de aplicação”. (Goiás, 1965)

O PAG definiu como objetivo geral: “interromper a tendência decrescente da renda “*per capita*” real”, queda registrada a partir de 1962, “e ainda dar-lhe um pequeno crescimento durante o triênio” (Goiás, 1967 p. 16).

Com o conjunto de ações propostas o Estado buscava expandir o produto interno a uma taxa de 7% ao ano, conforme podemos notar na tabela I:

Tabela I - Previsão de aumento da renda per capita e produto interno para 1968 a 1970				
Anos	Renda per capita real*	Cresc. anual da renda per capita em %	Taxa de cresc. anual da população	Cresc. anual para o PI – em %
1968	190,20	0,1	6,9	7,0
1969	190,77	0,3	6,7	7,0
1970	191,72	0,5	6,5	7,0

Fonte: Goiás, 1967 * precos de 1966 em NCr\$ 1,00

Para atingir o objetivo de crescimento, foram definidas três metas:

- 1 - Realizar investimentos públicos e maciços na infraestrutura econômica e social
- 2 - Acelerar o ritmo da industrialização em Goiás

¹⁸ Otávio Lage foi eleito para governador de Goiás, por eleição indireta, em 03 de outubro de 1965 para o mandato de 31/01/1966 a 15/03/1971. (ROCHA, 1998)

¹⁹ “Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimentos, ou sem previa lei que autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o período de sua execução”. (Constituição do Estado de Goiás, 1967, Art. 32 paragrafo 4)

3 - Aperfeiçoar a máquina administrativa estadual e racionalizar os serviços públicos (GOIÁS, 1967, p. 17)

As ações do Estado foram organizadas a partir de sete setores econômicos, a saber: *Agricultura e Pecuária; Transporte; Energia; Educação/cultura e esportes; Saúde e saneamento; Habitação e Telecomunicações*. A exemplo do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), elaborado pelo governo federal para o mesmo triênio, o ponto de partida do PAG de Goiás foi um diagnóstico de envergadura histórica sobre as condições sociais e econômicas do Estado.

Segundo o PAG, o baixo dinamismo da economia goiana estava relacionado a três fatores: elevadas taxa de crescimento populacional em Goiás, em decorrência mais da migração do que do crescimento natural, alta concentração da renda, onde 80% da população detinham apenas 20% das riquezas, e do pouco dinamismo da atividade industrial, consequência principalmente da baixa capacidade do mercado consumidor interno.

Identificado o cenário de atuação a ênfase do Governo de Otávio Lage foi para os setores de educação, transporte e energia; o plano indica que o governo buscava um perfil municipalista, na medida em que as indicações de investimentos são direcionadas, principalmente, à infraestrutura social em cidades do interior.

Entre as principais obras de seu Governo podemos destacar: conclusão da segunda etapa de Cachoeira Dourada; Pavimentação asfáltica da GO-030 nos trechos de interligação entre a BR-153 e os municípios de Goiatuba, Piracanjuba, Buriti Alegre e Pontalina, e entre Goiânia e Nerópolis; Estrada entre as cidades de Goiás e São Miguel; Construção de várias escolas e unidades de saúde pública no interior; Início da construção do Hospital Materno Infantil, em Goiânia.

Há no PAG, em relação ao plano anterior, a inovação no que se refere a questão urbana. Partindo da identificação de um intenso crescimento demográfico da cidade de Goiânia, com o consequente aumento da demanda por infraestrutura urbana na capital, o plano sugere a criação da Companhia de Habitação do Estado de Goiás e da Empresa de Saneamento de Goiás.

Governo de Leonino Di Ramos Caiado (1971 – 1975)

Cunha (2006) registra que o plano seguinte foi elaborado em 1971, no governo de Leonino Caiado. Contudo, não foi encontrado nos órgãos de governo, SEPLAN e Instituto Histórico e Geográfico de Goiás IHGG, cópia completa, ou referência à lei de criação do plano. Foi possível acesso apenas a um fragmento do texto, encontrado em uma publicação da Companhia de Desenvolvimento de Goiás (CODEG)²⁰. Conforme este fragmento o objetivo do governo no período foi:

Incentivar o crescimento da economia goiana, de modo a engajá-la ao progresso nacional, atingindo ritmo de aceleração anual compatível com o proposto no plano federal, coerente com a forte taxa demográfica e com a estrutura de oportunidade e recursos estaduais. Reduzir a taxa de desemprego e implementar a ação redistributiva, através da programação dos setores sociais. (GOIÁS, 1972, p. 248)²¹

Cunha (2006, p. 90), destaca que as principais realizações do período, além da construção do Estádio Serra Dourada e do Autódromo de Goiânia, foram a:

criação da Companhia de Desenvolvimento de Goiás CODEG – (Lei nº 6884), da Junta Comercial do Estado de Goiás – Juceg (Lei nº 7331), da Empresa de Turismo do Estado de Goiás – Goiás Tur (Lei nº 7540), do Consórcio de Empresas Rádio Difusoras do Estado de Goiás – CERNE (Lei nº 7600, da Caixa Econômica do Estado de Goiás – CAIXEGO (Lei nº 7640), do Instituto de avaliação de imóveis do Estado de Goiás – INAI (Lei nº 7679), da Empresa de Pesquisa Agropecuária – Emgopa (Lei nº 7690) e da Companhia de Distritos Agroindustriais – Goiasindustrial (Lei nº 7766)

Como é possível perceber, as principais obras realizadas nesse período beneficiaram o eixo Goiânia-Anapólis. Fato que leva à hipótese de que havia na época, por parte do governo de Goiás, pouca preocupação com a interiorização dos equipamentos de infraestrutura pelo estado.

Durante o governo de Leonino Caiado o estado de Goiás recebeu recursos provenientes do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE). Este, criado em 1971, com o objetivo de incrementar o desenvolvimento econômico do sul dos estados de Mato Grosso, de Goiás e do Distrito Federal, por meio da construção de rede rodoviária básica e sistema de estradas vicinais, construção de silos, armazéns, usinas de beneficiamento, frigoríficos, realização de obras de saneamento geral, retificação de cursos de água e recuperação de terras.

²⁰ A publicação referida é: GOIAS. **A economia goiana no prodoeste**. Goiânia, 1972.

²¹ O plano federal referido é o I PND, que previa uma meta de crescimento de 8 a 10% anualmente.

De acordo com sua lei de criação, a área de atuação compreendeu a porção territorial localizada ao sul do paralelo 13° (Figura 02), o que excluía toda a área que atualmente, forma o estado de Tocantins.²²



Fonte: Goiás 1972

Figura 02 – Área de atuação do Prodoeste no estado de Goiás – (Imagem do documento original)

Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação do Governo Irapuan Costa Júnior. (1975-1979)

O plano seguinte foi publicado em 1975, durante o governo de Irapuan Costa Junior, sendo denominado de *Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação do Governo Irapuan Costa Júnior* (DGSAG), o documento apresentou as intenções de ação para o período de março de 1975 a março de 1979.

O objetivo básico do conjunto de ações propostas pelo plano era de promover o crescimento econômico acelerado e contínuo do Estado. Objetivo semelhante ao apresentado no II PND, plano nacional de mesma abrangência temporal.

O conjunto de ações propostas foi elaborado a partir de um diagnóstico do desenvolvimento estrutural e conjuntural, por intermédio da análise do comportamento passado e presente da economia goiana.

²² É importante lembrar que o desmembramento do estado de Tocantins só ocorreu em 1988.

A ação do Estado foi organizada a partir de três escalas de intervenção: escala setorial, escala espacial ou regional e escala Global.

Na elaboração do plano levaram-se em consideração os esforços de intervenção conduzidos pelo Governo Federal, que objetivavam um intenso processo de modernização da agricultura na região Centro-Oeste para atender às demandas nacionais por exportação. Vejamos como a questão foi apresentada no documento:

Relevante é destacar que, na formulação destas diretrizes, levou-se em conta o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, particularmente no que se diz respeito ao Centro-Oeste e ao Estado. De igual forma, considerou-se o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste, da SUDECO, notadamente quanto à estratégia espacial e às partes de interesse direto para o Estado. Considerou-se, ainda, o programa para a Região Geoeconômica de Brasília, o Poloamazonia, o Polocentro e outras programações setoriais do Governo Federal. (Goiás, 1975, p. 14)

O diagnóstico do Plano identifica como problemas a serem resolvidos: a falta de conhecimento das reais potencialidades dos recursos naturais do estado, baixo índice de capacitação e de padrões de saúde dos recursos humanos, alta taxa de expansão demográfica, alta taxa de urbanização e a conseqüente pressão por empregos urbanos, fraco dinamismo da empresa goiana, baixa produtividade agrícola, embora em processo de intensa modernização e deficiente rede rodoviária.

Durante o governo de Irapuan Costa Júnior atenção especial foi dada ao processo de industrialização do estado por meio da criação de polos agroindustriais a serem instalados em diversas cidades selecionadas.²³

Governo de Ary Valadão – 1979 a 1984

Como no período de governo de Leonino Caiado, há registros na SEPLAN - GO, que indicam a existência de um Plano de Ação que orientou as ações do governo de Ary Valadão. Contudo, não foram encontrados nos órgãos estatais, cópias do documento. Conforme destacou Cunha (2006) o plano de ação elaborado neste período dava atenção especial ao desenvolvimento da agropecuária com vista à produção de excedentes exportáveis.

²³ Para uma análise sobre os incentivos dados à criação de polos agroindustriais em Goiás ver Cunha (2009)

De acordo com a referida autora, para este setor o plano previa o desenvolvimento de grandes projetos de irrigação de várzeas, a saber: Projeto Rio Formoso, Rio dos Bois e Rio do Sono e Alto Paraíso.

Durante o governo de Ary Valadão o estado de Goiás recebeu recursos provenientes de dois programas implementados pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, o Programa de Desenvolvimento das Áreas de Cerrado – POLOCENTRO, e o Programa da Região Geoeconômica de Brasília – PERGEB. O primeiro criado, conforme decreto de Lei 75.320, com objetivo de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias no Centro-Oeste e no Oeste do Estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas selecionadas, com características de cerrado. As propostas básicas do programa foram a dotação de infraestrutura, pesquisa agropecuária e concessão de linhas de financiamento rural. O segundo criado com objetivo de desenvolver as áreas circunvizinhas da capital federal, formando uma barreira que preservasse o caráter político, administrativo de Brasília.

Plano Global de Trabalho do Governo de Iris Rezende Machado (1984-1987)

O governo de Iris Rezende Machado, eleito por voto direto em 15 de novembro de 1982 e empossado em março de 1983, publicou em novembro de 1984 seu *Plano Global de Trabalho* (PGT), com as indicações de ações governamentais para o período de março de 1984 a março de 1987.

O PGT estruturou-se basicamente em três partes: Objetivos e estratégias, diagnóstico sócio econômico e programas de ação.

O plano definiu três objetivos básicos: *melhoria das condições de bem estar social, o fortalecimento do sistema produtivo e o desenvolvimento espacial mais equilibrado*. A partir dos objetivos básicos expostos no plano indicou-se o objetivo fundamental das ações do governo no período: “implementar políticas geradoras de emprego” (Goiás, 1984, p. 14).

Para alcançar os objetivos propostos foram adotadas três estratégias de desenvolvimento, *Estratégia social, Estratégia econômica e Estratégia espacial*.

Para cada estratégia de desenvolvimento foram apresentadas diretrizes necessárias à viabilização dos objetivos. (quadro V).

Quadro V - Estratégias e Diretrizes do Governo de Iris Rezende Machado 84/87	
Estratégia	Diretrizes
Social	1 - Melhorar e ampliar os equipamentos sociais básicos (educação saúde, saneamento, lazer); 2 – fortalecer e ampliar os programas de saúde; 3 – conceder prioridades à oferta de sistemas simplificados de saneamento básico; 4 – erradicar o analfabetismo; 5 – enfatizar programas habitacionais de baixo custo, Mutirão da Moradia; 6 – propiciar novas ocupações produtivas que diminuam o desemprego e o subemprego; 7 – elevar o nível de renda real das micros e pequenas empresas; 8 – promover o agricultura, dando prioridade ao desenvolvimento agrícola através de projetos regionais integrados.
Econômica	1 – Fortalecer a base econômica já instalada no Estado; 2 – proporcionar melhores condições de transporte e de armazenagem; 3 – ampliar o sistema Rodoviário de Goiás de forma a aumentar o uso da terra, fomentar a agropecuária e a indústria; 4 – aumentar a diversificação da produção mineral; 5 – incentivar a criação e expansão de pequenas e médias empresas; 6 – expandir o sistema de transmissão de energia.
Espacial	1 – Descentralização espacial das atividades econômicas, fortalecendo e dinamizando o sistema produtivo do interior goiano; 2 – descentralização espacial da oferta de serviços públicos; 3 – viabilização da descentralização administrativa; 4 – ativação do planejamento regional participativo, incentivando a formação de associações municipais; 5 – agilização de meios que propiciem a realização de mutirões itinerantes.

Fonte: Plano Global de Trabalho, Goiás (1984)

A segunda parte do plano constitui-se de um diagnóstico da economia goiana, elaborado a partir da análise de indicadores socioeconômicos do período de 1940 a 1983, diagnóstico que não teve por referência a divisão regional.

O objetivo do diagnóstico era de oferecer uma visão global da economia goiana, “detendo-se mais no enfoque da agropecuária” que na época é o “eixo mais relevante da acumulação em Goiás”. (Goiás, 1984, p. 33)

O diagnóstico da economia goiana apresentado no PGT indicou os principais aspectos do território para a década de 1980, a saber: 1- Intensificação da migração do capital para a atividade agropecuária, dado o “fechamento horizontal” das fronteiras agrícolas, fato que determinou novas relações de produção, provocando a migração crescente no sentido campo – cidade. 2 - Incapacidades dos centros urbanos em atender às crescentes necessidades de equipamentos urbanos e

empregos. 3 - Consolidação das terras goianas como reserva de valores. Caráter subordinado da economia goiana à dinâmica capitalista do Sudeste, forjando um tipo de especialização regional, que apesar das variações no tempo, caracterizava-se essencialmente por produzir e exportar bens primários e importar bens manufaturados do Sudeste. Economia estadual limitada à vinculação nacional, mercado estreito desmotiva o capital.

Pouca agregação de valor aos produtos agropecuários produzidos em Goiás. Malha viária deficiente em relação à quantidade da quilometragem, à distribuição espacial e conservação das rodovias entre outros.

É importante destacar que pela primeira vez as ações do Estado são organizadas por meio de programas e projetos setoriais. Como ressalta Cunha (2006), esses instrumentos são bastante significativos para o planejamento sob dois aspectos: primeiro facilita a função de coordenação e acompanhamento das ações de um governo e em segundo lugar, torna-se mais transparente para a comunidade o que o governo propõe.

Os programas foram organizados a partir de 14 setores econômicos como podemos verificar no quadro VI:

Quadro VI – PGT Objetivos setoriais e N° de programas		
Setor	Objetivos Gerais*	N° de prog.
Agropecuário	Ampliar a oferta de emprego no campo, aumentar a eficiência da comercialização, facilitar o acesso à terra, melhorar a qualidade de vida de famílias rurais.	13
Indústria, comércio e turismo	Reestruturar a Secretaria de Indústria e Comércio introduzindo procedimentos na tomada de decisões e instrumentos de coordenação efetiva, no que se refere à política industrial, comercial e de turismo	17
Mineral	Aprimorar o conhecimento do potencial e recursos minerais do Estado, descobrir novas jazidas, produzir insumos para agricultura, pecuária e indústria, produzir excedentes ao mercado nacional.	07
Transporte	Melhorar o nível dos transportes no Estado de Goiás, com vistas à maior comodidade do usuário, como apoio ao desenvolvimento das atividades agrícolas e geração de novos empregos.	18
Energia	Estabelecer critérios básicos para a oferta de energia, analisar os investimentos considerando a taxa de retorno, aumentar a confiabilidade e qualidade do atendimento, indicar a nível regional fontes alternativas de energia, expandir a oferta de energia elétrica.	02

Continua...

Continuação do quadro VI

Setor	Objetivos Gerais*	Nº de prog.
Saúde	Universalizar o acesso aos serviços de saúde, estendendo e melhorando a qualidade das ações de modo a assegurar a promoção, proteção e recuperação da saúde da população em Goiás.	11
Saneamento	Propiciar suporte para a medicina preventiva, visando erradicação de doenças de veiculação hídrica, diminuição dos índices de mortalidade geral e infantil e aumento do período de vida da população.	03
Meio Ambiente	Desenvolver ações de planejamento participativo que assegurem o uso responsável dos recursos e a sua manutenção.	03
Educação	Melhorar a qualidade do ensino e garantir a eficiência do sistema, através da implantação e implementação de mecanismos operacionais na Secretária da Educação.	07
Habitação	Promover valorização das famílias de baixa renda, através de programas que atendam a essa parcela da população e que concorram para a dinamização da economia como um todo.	09
Urbanismo	Ampliar o conhecimento sobre a rede urbana em Goiás, conhecer as desigualdades existentes na distribuição espacial e de renda da população, com vista a amenizar as disparidades inter-regionais.	08
Assistência e promoção social	Subsidiar a política social do governo do Estado, mediante ordenação de ações voltadas para os aspectos da melhoria da qualidade de vida da população.	03
Defesa e segurança pública	Executar atividades de polícia administrativa, preventiva, repressiva e judiciária, assegurar condições de defesa civil.	14
Cultura e desporto	Planejar, coordenar, supervisionar e executar a política cultural em Goiás, desenvolver ações no sentido de melhorar o desenvolvimento do desporto goiano	07

Fonte Goiás 1983 * Todos os setores apresentaram pelo menos um objetivo específico direcionado a geração de empregos.

Embora a estratégia espacial tenha levantado a preocupação com a concentração de renda e a diferenciação regional do estado. Os projetos apresentados apresentam ações fortemente concentradas abaixo do paralelo 13°.

Em exemplo, podemos destacar o carro chefe do Governo o programa Mutirão da Moradia, o plano não indicou nenhuma ação para os municípios que atualmente compõe as regiões norte e nordeste de Goiás, nem tampouco para as regiões que formaram o atual estado do Tocantins.

Eleito pela segunda vez em 1990, Iris Rezende Machado não apresenta documento indicativo de suas ações, fato que prejudica a avaliação da ação governamental. Em seu segundo mandato é acentuada a implantação de infraestrutura exigida pela modernização capitalista, com destaque para obras voltadas para a agromodernização. Maguito Vilela, sucessor de Iris, eleito para o mandato de 1995 a 1998, também não disponibiliza documento público indicativo das ações estatais. O plano seguinte só veio a ser disponibilizado no ano de 1999, sob responsabilidade do Governador Marconi Perillo, plano que é objeto de análise terceiro capítulo.

No próximo capítulo apresentamos como a regionalização do território foi usada pelos diferentes governos estaduais como ferramenta para orientar a distribuição de gastos.

Capítulo II

PLANEJAMENTO E REGIONALIZAÇÃO

A regionalização do território é uma tendência observada nas práticas políticas brasileiras desde a década de 1940, por exemplo, podemos citar as primeiras regionalizações elaboradas pelo IBGE com o objetivo de divulgar as estatísticas nacionais ou as regionalizações propostas, a partir da década de 1950, pelas Superintendências de Desenvolvimento (SUDAM, SUDENE, SUDECO). Estas últimas definiram as denominadas regiões de planejamento, criadas, como no lembra Corrêa (1987), com objetivo de recuperar as áreas economicamente deprimidas e problemáticas do país.

O território goiano não escapou a esta tendência, sendo, desde a década de 1950, objeto de diversas regionalizações para fins administrativos e de planejamento.

Neste capítulo, buscamos apresentar o conceito de região de planejamento tendo como base empírica as regionalizações propostas pelos diferentes governos do estado de Goiás, com destaque para a proposta elaborada no final da década de 1990. Proposta que, em tese, orientou as ações do governo de Goiás na promoção do desenvolvimento com equidade regional.

Como já bem documentado na literatura geográfica Haesbaert (1999), Limonad (2004), RIBEIRO (2004), entre outros, são diversas as possibilidades de regionalização de um mesmo território. Dessa forma, os limites, o conteúdo regional, é a própria definição de região, são tão distintos quanto os interesses e concepções teóricas dos atores envolvidos no processo de regionalização. Nas palavras de Limonad (2004, p.58)

Uma regionalização pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional. As regionalizações possíveis para um mesmo território, espaço social, podem apresentar variações em função da finalidade a que se propõem a atender e poderão estar pautadas em modelos neoclássicos de localização – nunca suficientemente criticada ou esquecida; em matrizes e análises fatoriais modelo para isto não faltam, ou ainda ter por base concepções variadas desde as regiões funcionais até as regiões polarizadas.

A regionalização, de forma simplificada, pode ser compreendida como processo de diferenciação de áreas, ou seja, de delimitação de regiões, sempre a partir de critérios preestabelecidos pelo agente regionalizador. Nesse sentido, observar-se, tal como se referiu Haesbaert (1999) que “a princípio qualquer espaço

pode ser objeto de regionalizações, dependendo dos objetivos definidos pelo pesquisador.”

Porém, cabe, nesta simplificação conceitual, a advertência de Ribeiro (2004). Para a autora, a regionalização mais do que à efetiva delimitação de regiões “inclui o acionamento de ideologias, com apoio, por exemplo, em dados da paisagem, valores culturais compartilhados ou critérios políticos-científicos que legitimam fronteiras e limites” (RIBEIRO, 2004, p. 198). Nesse sentido, a autora destaca que a questão regional pode ser apreendida por duas possibilidades, a construída pela “*regionalização como fato*” que independe da ação hegemônica do presente, e a construída pela “*regionalização como ferramenta*” desta ação na atual conjuntura.²⁴

Para Ribeiro (2004) a regionalização como fato depende da reconstrução histórica dos múltiplos processos que movimentaram e limitaram a ação hegemônica no espaço, portanto, nesta acepção, a regionalização requer um esforço de periodização. Nas palavras da autora

A regionalização como fato encontra-se vinculada aos jogos dinâmicos da disputa de poder, inscritos nas diferentes formas de apropriação (construção e uso) do território. A pesquisa desta regionalização, que depende de articulações espaço temporais de longo curso, exige, como tantas vezes defendido por Milton Santos, o apoio metodológico da periodização [...] a periodização ao mesmo tempo precede e resulta da interpretação de fatos [...] Portanto, a análise de região correlata à regionalização como fato mobiliza interpretações que tocam, profundamente, as condições historicamente construídas da reprodução social.(RIBEIRO, 2004, p.199)

A regionalização como fato, nos termos apresentado por Ribeiro (2004), é de acordo com Albuquerque Júnior (2006), embora o autor não use este termo; o que tem faltado aos estudos regionais. De acordo com o referido autor, é prática comum no discurso historiográfico a região aparecer como um dado apriorístico que não precisa ser em si mesmo pensado ou problematizado, não precisa ser tratado historicamente. Conforme destaca Albuquerque Júnior (2006, p.63):

A história da região seria o que teria acontecido no interior de seus limites, não a história da constituição destes limites. A história regional seria aquela

²⁴ Ribeiro (2004) entende ação hegemônica aquela conduzida pelas forças econômicas e políticas que dominam o território brasileiro expressivas da aliança entre agentes externos e internos e condutores de numerosas e difusas ações subalternas ou subalternizadas. Ainda de acordo com a autora, na contra-face dos desígnios da ação hegemônica, temos tanto as formas de resistência, por vezes em confronto apenas com agentes secundários, como dinâmicas sociais que escapam aos mecanismos de controle que garantem a expansão da territorialidade dominante.

que aconteceu no interior das fronteiras regionais, não a história dos acontecimentos que produziram essas dadas fronteiras regionais.

Na *regionalização como ferramenta*, a região aparece como um instrumento para a ação dos atores hegemônicos, nega-se os diversos elementos que caracterizam a existência da região como fato e aplica-se um conjunto de variáveis estabelecidas segundo as finalidades que se deseja alcançar. A regionalização torna-se, dessa forma, uma ferramenta, visto que o ato regionalizador compreende a institucionalização de fronteiras e limites com objetivo de implementar uma determinada ação seja ela analítica, política, econômica ou social. Nas palavras de Ribeiro, (2004, p. 196) “a *regionalização como ferramenta* sempre sustentou a ação hegemônica”.

Neste texto, será analisada a regionalização enquanto ferramenta para ação hegemônica. Em nosso caso, ação executada pelo Estado, portanto, o agente regionalizador. A região correlata a esta regionalização é, tal como destacou Limonad (2004, p.57), “antes de qualquer coisa uma construção social que atende interesses políticos precisos, mesmo em se tratando de uma região funcional, ou da região natural.”

Sobre a região muito já foi escrito, aqui destacamos os trabalhos de Kayser (1973), Corrêa (1988), Lima (2002), Lecione (2003) e Gomes (2008), Haesbaert (2010), fato que nos desobriga de refazer neste trabalho uma reconstrução histórica sobre o conceito de região. Para o objetivo central do presente trabalho é mais construtivo buscarmos uma definição para de região de planejamento, que se aplique as experiências de regionalização do estado de Goiás.

Convém, portanto, antes de respondermos a questão – o que é a região de planejamento? (no caso goiano) – realizarmos uma breve incursão pelas experiências goianas de regionalização para fins de planejamento.

2.1 - As Regionalizações do estado de Goiás: a região de planejamento enquanto conceito

Em Goiás, a primeira regionalização com objetivos administrativos, ou *regionalização como ferramenta*, para lembrar Ribeiro (2004), foi proposta no Plano de Governo de Mauro Borges Teixeira (1961-1963).

Anterior a esta proposta de regionalização, havia uma divisão regional elaborada na década de 1940 pelo Conselho Nacional de Geografia. Esta se baseava em critérios fisiográficos e dividia o estado em 11 zonas, a saber: *Norte, Taguatinga, Paranã, Planalto, Anápolis, Sul, Alto Tocantins, Goiânia, Médio Araguaia, Sudoeste, Alto Araguaia*, (Figura 03) (CAPES, 1959). Contudo, conforme destacado no PDGE, essa divisão não foi adotada, pois era incompatível com os fins de análise econômica, sendo, portanto necessário realizar nova regionalização do estado.

A regionalização proposta no PDGE fundamentou-se na diferenciação econômica entre os municípios, fato que resultou na criação de seis regiões: *Norte, Planalto, Mato Grosso de Goiás, Goiânia, Estrada de Ferro e Sudoeste* (Figura 04).

Para delimitar tais regiões utilizaram-se de critérios de homogeneidade apoiado nas estimativas de renda e produto interno, cuidou-se de estabelecer coincidência de limites de cada região com os limites municipais.

A partir da regionalização propostas no PDGE foi identificado o crescimento desequilibrado do território goiano; especialmente no que se refere ao produto interno e a renda, com tendência a concentração na Região Goiânia. Conforme podemos notar na tabela II.

Tabela II – Participação no Produto interno e Renda Interna Goiás - 1955/1958												
	Norte		Planalto		Mato Grosso		Goiânia		Est. Ferro		Sudoeste	
	1955	1958	1955	1958	1955	1958	1955	1958	1955	1958	1955	1958
Produto Interno	10,2	10,3	12,1	12,9	14,7	17	43	36,1	11,4	13,3	8,7	10,3
Renda. Interna	937,8	1.588	1.114	1.987	1.355	2.609	3.972	5.552	1.057	2.049	799	1.578

* Produto Interno em porcentagem

** Renda Interna em Cruzeiro - Cr\$

Fonte: Goiás (1961)



Figura 03 - Divisão Regional do estado de Goiás adotada pelo IBGE em 1959



Figura 04 - Divisão Regional do estado de Goiás – Plano de Desenvolvimento Economico de Goiás (1961-1965)

Mas, conforme destacou Arrais (2007), a constatação da desigualdade regional não implicou na busca de uma estratégia de melhor distribuição dos recursos no território. Ao contrário, os investimentos dos governos federais e estaduais, especialmente com programas de colonização e infra-estrutura, privilegiaram as regiões de Goiânia e Mato Grosso, fato claramente exposto no plano, conforme podemos notar no trecho a seguir

Aceitando-se a idéia de crescimento desequilibrado e dos pontos de difusão do crescimento econômico, as tabelas indicativas da distribuição percentual do produto bruto de Goiás, segundo setores de origem e por regiões, parecem indicar a conveniência da concentração dos investimentos públicos em capital social na zona de Goiânia, a fim de solidificar sua infra-estrutura e os investimentos agrícolas na região "Mato Grosso" de Goiás, cuja emergência, como polo de crescimento leva a crer que se trate de uma zona pioneira para onde, caracteristicamente, se desloca a fronteira de investimento, através da utilização de novos termos de cultura e pastagem. (GOIÁS, 1961, p. 126-127)

Nos diferentes planos de governo estadual, elaborados nas décadas de 1970 e 1980, a adoção da regionalização do território é justificada como necessária a melhor eficácia dos diagnósticos e das ações do poder executivo. Vejamos, por exemplo, como o tema foi destacado nos planos de governo de Otávio Lage (PAG) (1968) e Irapuã Costa Junior (DGSAG) (1975):

A fim de se estudar o desenvolvimento regional a partir de polos de desenvolvimento, organizou a Secretaria do Planejamento em cooperação com o Conselho Nacional de Geografia, o agrupamento dos municípios do Estado em regiões homogêneas. (GOIÁS, 1968, p. 63)

Para efeito de diagnóstico do desenvolvimento regional, o estado de Goiás foi dividido em sete regiões: Norte, Noroeste, Nordeste, Leste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Estudos realizados comprovaram a existência de desníveis regionais acentuados. (GOIÁS, 1975, p. 61)

No PAG para construir o diagnóstico do desenvolvimento estadual, Goiás foi regionalizado em 16 regiões: *Extremo Norte, Araguaia Nordeste, Bananal, Palma, Crixá Assú, Tocantzinho, Leste, Rio Vermelho, Mato Grosso De Goiás, Planalto, Alto Araguaia, Sudoeste, Meia Ponte, Estrada De Ferro E Paranaíba*. (Figura 5)



Figura 05 - Divisão Regional do Estado de Goiás – Plano de Ação do Governo de Otávio Lage (1968-1970)

Conforme apresentado no PAG, constituía-se como regiões um grupo de municípios contíguos, com índices de progresso socioeconômico semelhantes e polarizado por um mesmo centro urbano.

Nas Diretrizes de Governo de Irapuan Costa, para efeito de diagnóstico do desenvolvimento regional, o estado de Goiás foi dividido em sete regiões: Norte, Noroeste, Nordeste, Leste, Centro-Oeste, Sudoeste e Sul. (Figura 06)

Os estudos apresentados no diagnóstico da DGSAG comprovaram a existência de desníveis regionais acentuados e dada a extensão das regiões de tal desnível são identificados também em escala intra-regional. De acordo com o apresentado no plano:

verificou-se que tais desníveis caracterizavam-se principalmente por uma economia ora acelerada, ora estacionária e até mesmo involutiva e com estágios diferenciados de desenvolvimento econômico e social. (Goiás, 1975, p. 61)

Associado a este ponto, a estratégia de ação espacial do plano é voltada para diminuir o desequilíbrio existente entre as várias regiões em que foi dividido o Estado.

Os projetos de intervenção do DGSAG foram estruturados a partir do conceito dos “Polos de Crescimento e Desenvolvimento”, desenvolvido por François Perroux. Portanto, a aplicação dos investimentos foi direcionada para polos prioritários de desenvolvimento, que se constituíram em áreas-programas, cada área formada por um polígono compreendido pela interligação das principais cidades de cada região.

Conforme é apresentado no DGSAG com os investimentos em polos específicos buscava-se por meio indutor, irradiar os benefícios às demais cidades da regiões.

A estratégia espacial era levar até aqueles polos determinados serviços existentes somente nas grandes cidades, de modo a possibilitar a radiação, em cada região, de seus próprios residentes e de mais um programado fluxo migratório, buscando um alívio das pressões de demanda sobre os serviços industriais e sociais básicos, nos grandes centros urbanos. Como podemos notar o DGSAG é o primeiro plano estadual com uma explícita política territorial.



Figura 06 - Divisão Regional do Estado de Goiás – Diretrizes Gerais e Setoriais da Ação do Governo de Irapuan Costa Júnior (1975-1979)

Nos três exemplos acima citados, assim como no plano de governo de Iris Rezende Machado (1984-1987), que dividiu o estado em 20 regiões, (Figura 07), as regionalizações goianas, com a conseqüente criação de regiões de planejamento, buscaram atender às necessidades de identificação de pontos de germinação do crescimento econômico.

Como estratégia de desenvolvimento adotou-se a concentração de investimentos nestes pontos, que funcionariam como irradiadores de desenvolvimento para os municípios circunvizinhos.

Mas, como já bem documentado nos estudos sobre desenvolvimento regional do estado de Goiás, Arrais (2007), Estevam (1998), Silva (2007), os esforços estatais, ao capitalizarem áreas historicamente mais desenvolvidas, reforçaram as desigualdades regionais em Goiás.



Figura 07 - Divisão Regional do Estado de Goiás – Plano Global de Trabalho de Iris Rezende Machado 1984-1987

Em 2004, após mais de uma década sem a institucionalização de regiões, para fins de planejamento, foi elaborada pelo governo de Goiás uma nova regionalização. Esta dividiu o estado em 10 regiões de planejamento (Figura 08):

01 - Metropolitana de Goiânia, 02 - Centro Goiano, 03 - Norte Goiano, 04 - Nordeste Goiano, 05 - Entorno do Distrito Federal, 06- Sudeste Goiano, 07 - Sul Goiano, 08 - Sudoeste Goiano, 09 - Oeste Goiano, 10 – Noroeste Goiano.

De acordo com a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás (SEPLAN-GO), as 10 regiões foram definidas obedecendo aos seguintes critérios:

a) A Região do Entorno do Distrito Federal definida conforme o estabelecido na Lei de criação da Ride: Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno – Lei Complementar (Constituição Federal) nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

b) A Região Metropolitana de Goiânia (Grande Goiânia mais Região de Desenvolvimento Integrado) definida pela Lei Complementar Estadual nº 27 de dezembro de 1999, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 54 de 23 de maio de 2005. A Grande Goiânia compreende 13 municípios: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianópolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade, a Região de Desenvolvimento Integrado é composta por sete municípios: Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Inhumas, Nova Veneza e Teresópolis de Goiás.

c) As regiões do Norte Goiano e do Nordeste Goiano, constantes no primeiro PPA (2000-2003), definidas em função de sua homogeneidade em termos de condições socioeconômicas e espaciais e como estratégia de planejamento para investimentos governamentais tendo em vista minimizar os desequilíbrios regionais.

d) As outras seis regiões foram definidas tendo como critério os principais eixos rodoviários do Estado. Todos os municípios cujas sedes utilizam o mesmo eixo rodoviário para o deslocamento à Capital do Estado foram considerados pertencentes a uma mesma região de planejamento.



Figura 08 - Regiões de Planejamento do estado de Goiás, 2004.

Portanto, a partir da análise das regionalizações apresentadas, a região de planejamento, enquanto conceito, pode ser definida, no caso da experiência goiana de regionalização, como: um recorte espacial contíguo, delimitado em função de interesses específicos, não homogêneo, institucionalizado, mas sem autonomia administrativa, destinado a orientar as ações de um governo. Estas com vista a promover determinado modelo de desenvolvimento. Nesta perspectiva, trata-se, conforme destaca Haesbaert (2010) de uma noção mais normativa de região. Nas palavras do autor, uma noção

...não tanto – ou não apenas – preocupada em reconhecer “o que é” efetivamente a região enquanto realidade empírica ou em desdobrá-la e avaliá-la enquanto instrumento de analítico, mas em propor ações caminhos, “indicar um futuro” ou um devir (delineando novas conexões) das configurações regionais, de modo adequá-las a determinados propósitos políticos econômicos, vinculando-se portanto, de alguma forma, também ao chamado planejamento regional. (Haesbaert, 2010, p.103)

Tomando como exemplo a atual regionalização, elaborada em 2004. Esta, teoricamente, deveria\deve orientar, espacialmente, o diagnóstico, a elaboração e a distribuição dos projetos e investimentos estatais do Estado de Goiás. Estes, distribuídos de forma o propiciar o desenvolvimento harmônico e equilibrado do território, minimizando as históricas desigualdades regionais do estado de Goiás.

De fato, esta nova regionalização revelou um território com uma estrutura regional fortemente marcada pela desigualdade, conforme se nota na tabela III.

Tabela III - Estado de Goiás: Área, população residente, ICMS e PIB, segundo as Regiões de Planejamento

Região de planejamento	Área %	Nº de Municípios	Part. no PIB (%)			População	
			1999	2003	2007	2000 (1)	2007(2)
Metr. de Goiânia	2,17	20	38,80	31,03	38,62	1.743.297	2.082.875
Centro Goiano	5,44	31	9,97	9,34	10,66	541.440	594.897
Norte Goiano	17,51	26	5,69	5,71	5,72	300.807	297.419
Nordeste Goiano	11,39	20	1,48	1,89	1,61	147.986	163.194
Ent. do Dist. Federal	10,57	19	8,55	9,19	8,44	810.701	955.097
Sudeste Goiano	7,39	22	5,39	7,46	7,46	212.252	232.399
Sul Goiano	7,39	26	9,05	9,94	7,98	350.266	375.829
Sudoeste Goiano	18,08	26	13,16	17,63	13,24	433.168	487.566
Oeste Goiano	15,49	43	5,90	5,85	4,66	328.504	324.384
Noroeste Goiano	4,57	13	2,02	1,95	1,61	134.807	133.375
Total do Estado	100,00	246	100	100	100	5.003.228	5.647.035

1- Censo 2000

2 - Contagem da população 2007

SEPLAN Goiás 2004-2007-2009 Estatísticas-regiões de planejamento

Os espaços metropolitanos, Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e Região do Entorno do Distrito Federal (EDF), concentravam em 2000 mais de 50% da população do Estado, o que significa que as densidades populacionais estão desigualmente distribuídas no território.

Na faixa norte/nordeste é onde encontramos as menores densidades, assim como os municípios com predomínio de população abaixo de 15.000 habitantes. Conforme podemos verificar na tabela IV. A economia desses municípios é caracterizada, via de regra, por atividades agropecuárias, assim como, conforme apresentado por Arrais (2008) pela dependência dos repasses federais, a exemplo do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), FUNDEB (Fundo de Valorização da Educação Básica) e também da previdência rural.

Em relação à participação no PIB (Produto Interno Bruto), a Região Metropolitana de Goiânia concentrava, em 2001, mais de 30% do total do Estado. No caso do PIB é interessante notar que a faixa Sul do estado, representada pelas regiões Sudeste, Sul e Sudoeste, representavam, nesse mesmo período, 35% da participação de todo o Estado, o que se justifica devido a peso das atividades agropecuárias. O contraste é, novamente, o Nordeste Goiano e o Noroeste Goiano, com participação abaixo de 2%. Dos 246 municípios goianos apenas 10 apresentaram PIB superior a 1 Bilhão. Deste, 3 são localizados na RMG, 2 na região sul, 2 na região Sudoeste, 1 no Entorno do DF, 1 na região Sudeste e 1 na região centro Goiano, juntos concentram mais de 60% do PIB estadual, no ano de 2007.

Tabela IV - Tipologia dos Municípios Goianos por Regiões do Planejamento de Goiás 2003/2007

Regiões de Planejamento	< de 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 450.000	Acima de 450.000
R. Metr. de Goiânia	4	8	4	1	1	2
Centro Goiano	17	11	1	1	1	0
Norte Goiano	13	8	5	0	0	0
Nordeste Goiano	8	11	1	0	0	0
Ent. do Dist. Federal	2	5	4	5	3	0
Sudeste Goiano	11	8	2	1	0	0
Sul Goiano	11	8	5	2	0	0
Sudoeste Goiano	10	11	3	1	1	0
Oeste Goiano	22	18	3	0	0	0
Noroeste Goiano	5	5	3	0	0	0
Total	103	93	31	11	6	2

Fonte: SEPLAN (2003) (2007)

Esta desigualdade espacial na distribuição da população e das atividades econômicas pode ser observada não apenas entre as dez regiões, mas também a nível intra-regional, conforme podemos constatar por meio da leitura das tabelas V e VI.

Tabela V - Tipologia de Arrecadação de ICMS por região de planejamento 2003/2007

Em reais	RMG	CE	N	NE	EDF	SE	S	SO	O	NO
< de 100 mil	**	10	4	4	1	2	2	1	6	3
101 a 200 mil	4	5	5	**	1	3	4	**	11	**
201 a 400 mil	5	3	4	2	1	5	2	2	9	5
401 a 800 mil	**	2	3	6	1	2	2	1	6	1
801 mil a 1 milhão	**	3	1	1	1	1	2	1	2	**
1 a 10 milhões	7	5	7	7	9	7	12	16	8	4
11 a 50 milhões	2	2	1	**	5	1	1	4	1	**
51 a 100 milhões	**	**	1	**	**	**	1	1	**	**
101 a 200 milhões	1	**	**	**	**	1	**	**	**	**
201 a 400 milhões	**	1	**	**	**	**	**	**	**	**
401 a 800 milhões	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
801 milhões a 1 bilhão	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
Acima de 1 bilhão	1	**	**	**	**	*	**	**	**	**
Total de Municípios	20	31	26	20	19	22	26	26	43	13

Fonte: SEPLAN (2003) (2007)

Tabela VI - Tipologia do PIB Municipal por Região de Planejamento 2003 /2007

PIB em 2007	RMG	CE	N	NE	EDF	SE	S	SO	O	NO
< 1 milhão	**	**	**	**	**	**	**	**	**	**
1 a 10 milhões	**	1	**	1	**	1	**	**	1	**
11 a 50 milhões	9	17	14	12	2	11	10	9	21	7
51 a 100 milhões	2	6	3	5	5	1	6	6	13	3
101 a 200 milhões	2	4	3	1	4	5	3	2	6	2
201 a 400 milhões	2	1	4	1	4	3	3	4	2	1
401 a 600 milhões	1	1	***	**	3	**	**	1	**	**
601 a 800 milhões	**	**	1	**	**	**	2	1	**	**
801 milhões a 1 bilhão	**	**	1	**	**	**	**	**	**	**
Acima de um bilhão	3	1	**	**	1	1	1	3	**	**
Total de Municípios	20	31	26	20	19	22	26	26	43	13

Fonte: SEPLAN (2003) (2007)

Dentre as dez regiões de planejamento de Goiás, a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) pode ser considerada o caso mais evidente de desigualdade socioeconômica intra-regional. Nesta região, no ano de 2007, 59,75% da população vivia na cidade de Goiânia, e 22,8% na cidade de Aparecida de Goiânia. No mesmo ano, o município de Goiânia foi responsável pela produção de 70,9% do PIB da região e 38,6% do PIB estadual.

Haesbaert (1999), ao analisar o fundamento teórico da diversidade territorial, destaca que a diversidade regional se manifesta, em geral, sob duas grandes formas: a diferença de natureza qualitativa, “em geral de base local e sem correlação obrigatória com realidades geográficas em outras escalas”, e a diferença de grau ou intensidade, “mais quantitativa que vincula os espaços em distintas escalas” (HAESBAERT, 1999, p. 24).

A desigualdade regional, apresentada nas regionalizações estaduais, esta circunscrita à segunda forma, já que as mesmas, elaboradas a partir de parâmetros econômicos, revelam que o desenvolvimento geográfico, sob o modo de produção capitalista, tem um caráter, conforme destaca Haesbaert (1999) altamente seletivo e excludente.

Conforme foi apresentado, as distintas regionalizações do estado de Goiás sempre revelaram um território marcado pela desigualdade regional. Teoricamente estes recortes deveriam/devem orientar a ação do Estado na busca de um desenvolvimento com equidade regional.

A partir dessas considerações, será possível buscar, com o terceiro capítulo, por meio da análise dos planos plurianuais elaborados em Goiás após o ano de 1999, as evidências da estratégia de intervenção em um território desigual.

Capítulo III

O PLANO PLURIANUAL E A ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO EM UM
TERRITÓRIO DESIGUAL

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em Outubro de 1988 (C.F/88), normatizou o planejamento estatal com dois instrumentos. A primeira, por meio da elaboração dos denominados *Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*, determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado²⁵. A segunda por meio da elaboração do *Plano Plurianual*, sendo este, um dos documentos integrantes do ciclo orçamentário brasileiro, que, após 1988, passou a materializar-se em três documentos, o *plano plurianual*, a *lei de diretrizes orçamentárias* e a *lei orçamentária anual*, distintos, porém complementares.

Conforme indica o Art. 165º da Constituição Federal de 1988 (C.F/88):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual (PPA), objeto de análise desse capítulo, pode ser compreendido como um documento base que vai nortear as ações do governo em médio prazo, que de acordo com o § 1º do Art. 165º, deve estabelecer de forma regionalizada, 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.

A lei que institui o PPA deve ser publicada a cada quatro anos, sendo que, sua execução orçamentária tem início no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e termina no final do primeiro ano do mandato seguinte, de modo que, haja continuidade do processo de planejamento, mesmo no caso de troca de Governo.

A C.F/88, no § 9 do Art. 165º, determina que o PPA seja elaborado a partir de lei complementar que estabelecesse as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual”. Contudo, apenas em 1998, com a promulgação do Decreto de Lei nº 2.829 e da portaria 42 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPGO), foram editadas normas instituindo novos procedimentos para a elaboração dos planos²⁶.

²⁵ Constituição Federal do Brasil de 1988; Art. 21 inciso IX, 174, caput I § 1º.

²⁶ Em outubro de 1997, por meio da portaria interministerial nº 270, foi constituído Grupo de Trabalho Integrado (GTI) com integrantes do Ministério do Planejamento e Orçamento, do Tribunal de Contas

Para articular o planejamento ao orçamento, a C.F/88 instituiu um novo dispositivo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), lei ordinária, com validade para um exercício fiscal, que no Brasil compreende doze meses e coincide com o ano civil. Sua função é orientar a elaboração da Lei de Orçamentária Anual que terá validade para o ano seguinte. Conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal:

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

Completando o ciclo orçamentário, a Lei Orçamentária Anual (LOA), com validade para um exercício fiscal, busca concretizar as ações propostas no PPA.

A LOA estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o Governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos. De acordo com 5º parágrafo do Art. 165º, a lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Podemos destacar que uma das inovações da C.F/88, em relação ao texto constitucional anterior, está na associação direta do planejamento ao orçamento público, determinando que as Leis que estabelecem o PPA, a LDO e a LOA sejam articuladas, interdependentes e compatíveis²⁷, havendo, contudo, uma sobreposição do PPA, sobre a LDO e a LOA, como indica o § 1º de Art. 168:

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

da União e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do GTI era de em sessenta dias, elaborar o projeto de lei complementar de que trata o artigo 165 § 9º da Constituição Federal. (GARCIA, 2000). A partir dos trabalhos desse Grupo foram editados o Decreto 2.8209 e a portaria 42 do MOG.

²⁷ Antes da promulgação da C.F/88, o planejamento das ações do governo e orçamento público era normatizado pelo Art. 60 da Constituição de 1967 (modificada pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969) que estabelecia a lei orçamentária anual e a lei orçamentária plurianuais de investimento. (Constituição Federal de 1969)

Dessa forma, o Plano Plurianual foi concebido como um instrumento de caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus objetivos todas as iniciativas do poder público, da mesma forma todos *Planos Nacionais, Regionais e Setoriais de Ordenação do Território e de Desenvolvimento Econômico e Social*, também devem ser compatíveis com os objetivos apresentados no PPA.

Com a instituição do PPA, o planejamento de médio prazo passar a ser uma Lei e após o ano de 2000, com a promulgação da Lei nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, seu não cumprimento torna-se passível de punição.

Na leitura de Garcia (2000), os constituintes, ao proporem o PPA como instrumento de coordenação das ações do Governo, tinham por objetivo criar um instrumento em que seriam explicitadas as intenções do Governo, e que desse coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos.

Com a elaboração do PPA o Poder Legislativo, que durante o regime militar teve seus poderes bastante reduzidos, poderia regular, avaliar e controlar as ações do Poder Executivo. Entretanto, esse novo instrumento de coordenação não consegue evoluir no que se refere ao conceito de planejamento. É interessante destacar, como fez Garcia (2000), que o planejamento governamental continuou sendo concebidas com caráter normativo e economicista, características que marcaram o planejamento em décadas anteriores. De acordo com Garcia (2000, p. 08):

Ignorou-se a nova mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre o processo de planejamento público moderno que buscaram integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros uma perspectiva estratégica.

Fato comprovado tanto pela localização do assunto na estrutura do texto constitucional, os artigos que se referem à elaboração dos Planos integram o Título VI, *da Tributação e do Orçamento*, quanto pela inexistência de base conceitual e metodológica para elaboração do plano, como já citado, essa base conceitual só veio a ser elaborada no ano de 1998 por meio do decreto de Lei nº 2.829 e da Portaria número 42 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Decreto de Lei N°2.829 de outubro de 1998, determinou que a elaboração do PPA deve ser “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos para o período” (Art. 1°). De acordo com o decreto cada programa deve estar voltado para o enfrentamento de um problema precisamente identificado, devendo conter, de acordo com o Art. 2° da lei²⁸,

- I - Objetivos
- II - Órgão responsável
- III - Valor Global
- IV - Prazo de conclusão
- V - Fonte de financiamento
- VI - Indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar.
- VII - Metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo
- VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo;
- IX - Regionalização das metas.

A definição de programa, por sua vez, foi estabelecida pelo Art. 2° da portaria n° 42 do MPOG.

Art. 2° Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:
Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Ao seguir as determinações das duas normas, os programas devem ser elaborados de modo a promover, sempre que possível, “a descentralização, a integração com Estado e Municípios e a formulação de parcerias com o setor privado” (Art. 8).

Para orientar a formulação e a seleção dos programas que integraram o PPA, deverão ser estabelecidos previamente, para o período do plano, os objetivos estratégicos e a previsão de recursos.

Ainda de acordo com as duas Leis, os programas devem ser compostos de ações. Para cada ação deve ser indicado os produtos resultantes, as unidades de medida, as metas físicas, os custos, a unidade responsável e a forma de implantação.

²⁸ A formulação de programas a partir de problemas da sociedade é uma proposta de planejamento público, apresentada por Carlos Matus (1996). De acordo com o economista chileno “A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades, o político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela realidade.” (p., 35)

O decreto de Lei nº 2.829 confere ainda especial ênfase ao gerenciamento, responsabilização e avaliação dos programas, como é possível verificar nos Artigos 4º e 5º da Lei:

Art. 4º Será adotado, em cada programa, modelo de gerenciamento que compreenda:

I definição da unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o programa seja integrado por projeto ou atividade desenvolvida por mais de um órgão ou unidade administrativa;

II controle de prazos e custos

III sistema informatizado de apoio ao gerenciamento, respeitados os conceitos a serem definidos em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Art. 5º Será realizada avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para subsidiar a elaboração da Lei de diretrizes orçamentárias de casa exercício.

Embora previsto desde a C.F/88, o modelo de planejamento baseado no plano plurianual, efetiva-se somente no final da década de 1990. O fato foi que, a década de 1990 iniciou-se no mesmo contexto de desequilíbrio macroeconômico que marcou a década de 1980.

Dessa forma, a política nacional permaneceu presa à tentativa de estabilização econômica, a preocupação com o planejamento do desenvolvimento foi relegada em segundo plano.

Com estabilização monetária proporcionada pelo Plano Real, a partir de 1994, o planejamento do crescimento volta à pauta de discussão na política nacional, porém o espaço de tempo que vai de 1995 a 1998 é de organização do aparelho estatal via reformas administrativas e privatizações, o que levou o PPA a ser de fato instrumento de política nacional somente após o ano 2000.

Estabelecido o marco normativo, foi apresentado ao Congresso Nacional, em 1990, pelo recém-eleito Presidente Fernando Collor, o projeto de lei do primeiro Plano Plurianual do Brasil, com vigência para o período de 1991 a 1995, que foi “aprovado sem discussão ou emendas” Pagnussat (2006, p. 40). Porém, a aprovação do plano, que deveria inaugurar uma nova fase do processo de planejamento no Brasil, marcada por maior eficiência e transparência das ações dos Governos, funcionou apenas como uma peça burocrática, como demonstra os estudos elaborados por Pagnussat (2006), Almeida (2004) e Garcia (2000). Segundo estes autores, o primeiro Plano Plurianual brasileiro foi elaborado apenas para

cumprir preceitos constitucionais, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo e praticamente não foi executado.

A elaboração do plano ocorreu diante de um cenário de instabilidade econômica e crise fiscal, que acompanhava o Brasil deste início da década de 1980, fato que contribuiu para seu fracasso enquanto ferramenta de orientação das ações do Estado. Já que, uma das condicionantes para a eficiência do planejamento é que a cenário seja previsível e confiável. Ao analisar o primeiro PPA brasileiro Pagnusat (2006) destacou que:

Havia uma forte dissociação entre o PPA e as verdadeiras intenções do governo. A agenda do Governo Collor era inspirada no neoliberalismo e pautada na cartilha do “Consenso de Washington”, cuja síntese é a abertura comercial e financeira e a redução do tamanho e papel do Estado. E o planejamento do desenvolvimento era tido como ultrapassado; o mercado encarregaria de viabilizar o desenvolvimento, com menos intervenção do estado. (p., 40)

Para o autor, o que houve no Brasil no início da década de 1990 foi, na verdade, um desmonte do sistema de planejamento, iniciado com a extinção do Ministério do Planejamento e a vinculação das áreas setoriais do planejamento à administração geral, um nível inferior da hierarquia de cada Ministério.

Além do cenário econômico desfavorável e da concepção teórica do recém-eleito Presidente Fernando Collor, Garcia (2000) destaca, também, a baixa qualidade técnica dos envolvidos nos processo de elaboração do plano. Na análise do autor:

O primeiro PPA do Brasil foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipo de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a medição com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contrato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programa com nomes pomposos e sem substância. Muitas Palavras de Ordem, sem indicação de como realizá-las. (2000, p. 11)²⁹

O segundo PPA do Brasil, com indicações para o período de 1996 a 1999, foi elaborado em 1995, pelo governo liderado por Fernando Henrique Cardoso e teve

²⁹ O OPI, orçamento plurianual de investimento, era uma determinação da Lei 4.320/64, que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um prazo mínimo de três anos. A idéia central do OPI no Brasil foi a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social. (GARCIA, 2000)

como premissa básica a necessidade de consolidar o Real, isto é, tornar permanentes as condições de estabilidade monetária, alcançadas com o novo plano.

A mensagem que encaminhou o PPA ao Senado demonstrou que, para o Governo da época, o desenvolvimento viria automaticamente após a consolidação da estabilização monetária, ao Estado, caberia, um papel de regulador da economia garantindo as condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responderia de forma mais eficiente às demandas de crescimento do país.

O PPA embora elaborado em um cenário econômico de estabilidade monetária, proporcionada pelo plano Real, o que possibilitava um retorno ao debate entorno do planejamento do desenvolvimento, também não obteve êxito na orientação das ações estatais. De acordo com estudos de Garcia (2000, p. 15):

O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento determinações constitucionais. De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamento anuais)

Ao ser comparado ao seu predecessor, o PPA 96/99, apresenta avanços, pois não apenas numerou metas do governo, mas também se estruturou a partir de três diretrizes estratégicas: *Construção de um Estado moderno e eficiente*; *Redução dos desequilíbrios espaciais e sociais* e *Inserção competitiva e modernização competitiva*. Estratégias compatíveis com o cenário nacional da década de 1990, marcado pela abertura dos mercados nacionais que demandava maior competitividade dos produtores brasileiros frente a produtos importados, forte desequilíbrios econômicos e sociais entre as regiões brasileiras e necessidade de combater causas da inflação entre elas o déficit público.

Mas, em certo grau, afastou-se das determinações da C.F/88, não apresentando a distribuição dos recursos de forma regionalizada, é incluído indicações de atuação para o setor privado.

Merece destaque, no PPA 1996-1999, a retomada da preocupação com a questão territorial no planejamento governamental, sendo que a elaboração dos estudos dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs)* são marcos dessa retomada. Nestes estudos, publicados em três documentos, os eixos são

caracterizados como conjunto de projetos de infraestrutura, voltados para a maior integração das regiões brasileiras e à abertura de novas fronteiras de investimentos.

O objetivo do estudo dos ENIDs era traçar um diagnóstico dos grandes problemas nacionais e identificar um *portfólio* de oportunidades de investimentos que contribuísse para a redução de custos de produção e serviços e para o fortalecimento da competitividade sistêmica da economia brasileira. Nas palavras de Bandeira (2007, p.192-193) as ações propostas nesses documentos configuraram-se:

como uma tentativa de abordar a problemática macro-territorial do desenvolvimento brasileiro tendo como foco a promoção da competitividade sistêmica, dando ênfase à eliminação de “gargalos” e “*missing links*” [falta de ligação] de infra-estrutura, com especial destaque para a logística de transporte (...) esse estudo representou uma retomada da preocupação de inserir o território de forma implícita no processo de planejamento.

Galvão e Brandão (2001) concordam com Bandeira (2007) e destacam que o estudo dos ENIDs, independente da discussão acerca dos resultados concretos, constituiu uma novidade do planejamento governamental na década de 90, “pois propiciou o debate das perspectivas de desenvolvimento nacional no plano espacial” (GALVÃO e BRANDÃO, 2001, p.180). Porém, assim como Diniz (2002), tecem críticas quanto às opções metodológicas, concepções teóricas e contradições presentes nos estudos. Os referidos autores, a partir da análise dos ENIDs, ressaltam a natureza ambígua da definição dos Eixos, ora como eixos propriamente ditos, ligados a uma via de transporte, ora como regiões de planejamento amorfas, e demonstram a falta de atenção às políticas de integração entre os eixos, e destes com os países do MERCOSUL, assim como a falta de políticas urbanas, sociais e ambientais. Nas palavras de Galvão e Brandão, (2001, p. 180):

A lógica maior que preside esta estratégia territorial é apenas a de montar uma eficiente malha logística de corredores de exportação das produções regionais já existentes, em cada região-eixo, integrando-o apenas aos mercados internacionais de commodities, e não a outras porções do território nacional.

O estudo dos ENIDs subsidiou a elaboração do terceiro PPA brasileiro, construído no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, para orientar as ações do governo no quadriênio de 2000 a 2003. Este denominado *Avança Brasil*.

A elaboração do terceiro PPA deu-se sob novas bases metodológicas, determinadas pelo Decreto de Lei número 2.829 e pela portaria número 42 do MPOG. Após o PPA 2000-2003 o planejamento público toma os moldes atuais, introduzindo o que o governo denominou gestão por resultados.

A estrutura do Plano foi definida segundo os seguintes elementos básicos: orientações estratégicas, macro objetivos, agendas e programas o programa passou a ser a unidade básica de planejamento.

De acordo com a lei que instituiu o PPA 2000-2003, o plano constituía um projeto nacional de desenvolvimento, com objetivo de viabilizar os investimentos públicos e prevê parcerias entre o governo federal, estados, municípios, organismos internacionais, organizações não governamentais e empresas privada. (BRASIL, 1999).

O quarto e quinto PPA federal, com as indicações para os períodos de 2004-2007 e 2008-2011, foram elaborados durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ambos os documentos foram organizados a partir de macro objetivos, conforme apresentamos no Quadro VII.

Quadro VII - Objetivos dos Planos Plurianuais do Governo Federal 04/07 e 08/11	
PPA 2004/2007	PPA 2008/2011
<p>1 - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Social.</p> <p>2 - Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutora das desigualdades regionais.</p> <p>3 - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.</p>	<p>1 - Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;</p> <p>2 - Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;</p> <p>3 - Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;</p> <p>4 - Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;</p> <p>5 - Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;</p> <p>6 - Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;</p> <p>7 - Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;</p>

Continua...

Continuação do quadro VII...

	<p>8 - Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;</p> <p>9 - Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;</p> <p>10 - Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.</p>
--	--

Fonte: Brasil (2003b), Brasil (2007)

Dentre os objetivos do Plano Plurianual destaca-se o de reduzir as desigualdades regionais. Foi neste contexto que o Ministério da Integração Nacional (MIN) elaborou em 2003 o documento denominado Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Este documento tinha o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no País. No propósito de alcançar o objetivo, a PNDR adota uma nova escala territorial, tendo como referências as 557 microrregiões do IBGE (Figura 09). Estas definidas e classificadas pelo cruzamento de duas variáveis:

- Rendimento domiciliar médio por habitante, calculado a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000, elaborado pelo IBGE;
- Variação dos produtos internos brutos (PIB) microrregionais entre 1990 e 1998, calculada com base nas estimativas dos PIB municipais elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

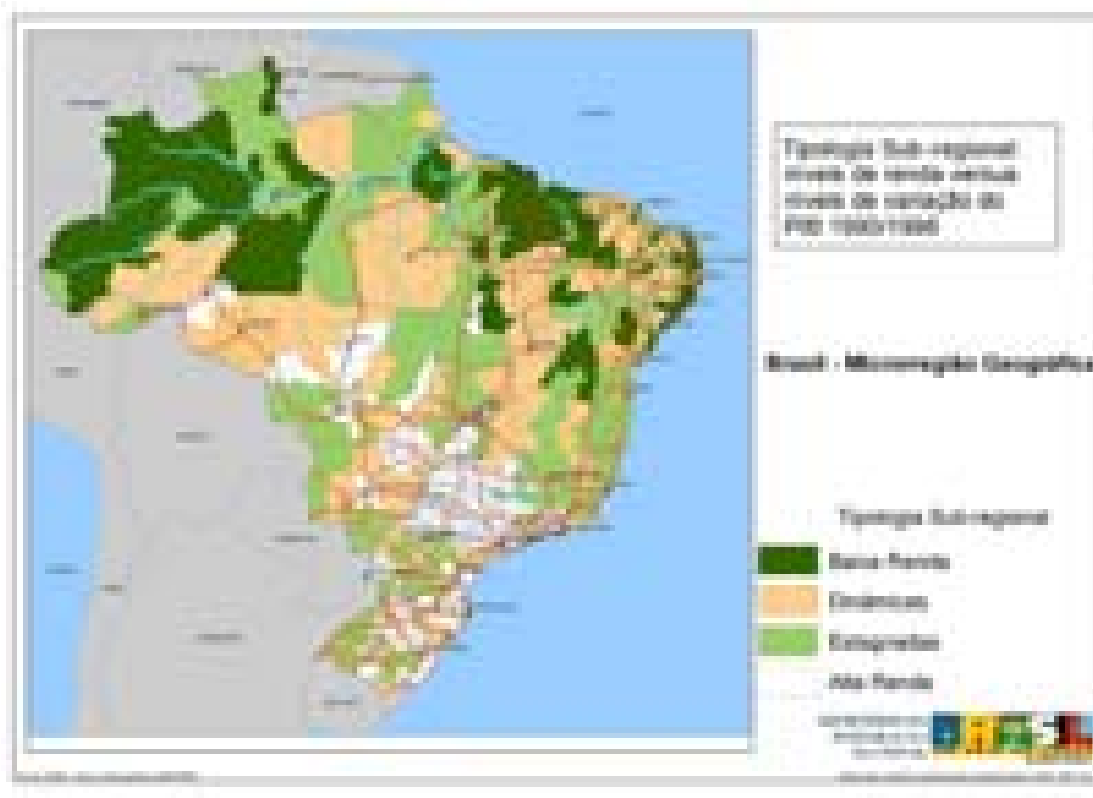


Figura 09 – Tipologia das Microrregiões Geográficas

No quadro VIII, são apresentados os principais instrumentos de ação da PNDR.

Quadro VIII - Instrumentos de ação da PNDR	
Planos Regionais	<p>Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste / Semi-árido e Centro-Oeste).</p> <p>Planos Mesorregionais de Desenvolvimento.</p>
Programas Governamentais	<p>Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO - Implantação de novo modelo de gestão em espaços regionais selecionados.</p> <p>Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões - PROMOVER - Adensamento de potencialidades produtivas regionais.</p> <p>Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER - Dinamização econômica do espaço regional.</p> <p>Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira - Ação focada em pequenas obras de infra-estrutura nas áreas de saneamento, urbanização, educação, saúde e assistência social.</p> <p>Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal - RIDE - Implantação de modelo de gestão do território.</p> <p>Organização Produtiva de Comunidades Pobres -PRODUZIR - Capacitação de comunidades para organização produtiva e inserção econômica.</p>
Fundos de Desenvolvimento Regional	<p>Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.</p> <p>Fundos Constitucionais de Financiamento. (FNE, FNO, FCO).</p> <p>Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia.</p>

Fonte: Brasil (2003b)

Ao incorporar as mesmas concepções da C.F/88, todos os estados brasileiros, a partir do final da década de 1980, passaram a normatizar seus processos de planejamento de médio prazo por meio dos Planos Plurianuais. Em exemplo é possível citar a Constituição do Estado de Goiás, promulgada em Outubro de 1989.

Art. 110º - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - e os orçamentos anuais;

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE GOIÁS, 1989)

Da mesma forma que na C.F/88, os textos estaduais estabelecerão que o PPA precisa ser o principal documento indicativo das ações do Governo, pois é a partir do dele que se ordenará a LDO e LOA.

No âmbito dos estados, a história de elaboração dos PPAs não se diferenciou da do Governo Federal. Os primeiros planos foram encarados apenas como formalidades legais, sem nenhuma intenção de realmente orientar as ações das administrações estaduais; alguns, inclusive, só elaboraram seus primeiros planos a partir de 1999, dez anos após sua obrigatoriedade, como demonstra o Quadro IX.

Quadro IX– Ano de elaboração do primeiro plano plurianual nos estados brasileiros*	
Ano	Estados
1990	Rio Grande do Sul, São Paulo, Piauí, Espírito Santo, Minas Gerais, Distrito Federal, Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro.
1995	Sem ocorrências
1999	Goiás, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Roraima, Amazonas, Tocantins, Pará, Rio Grande do Norte, Rondônia, Amapá.
Não confirmaram data de elaboração do 1º plano	Ceará, Paraná, Bahia

* Elaborado a partir de consultas realizadas junto às secretárias estaduais de planejamento via email ou por telefone.

Estudos como de Fialho (2004), contribuem para comprovarem o descrito acima. Ao analisar os PPAs do governo do estado do Rio Grande do Sul, o autor destaca que:

Quem se dispuser a analisar os Planos Plurianuais do Rio Grande do Sul para os períodos 1992-1995, 1996-1999 e 2000-2003, verá três documentos que foram elaborados unicamente para atender exigência da Constituição Estadual, sem que nenhum deles tenha sido sequer utilizado como material informativo para a elaboração da Lei Orçamentária do primeiro ano de suas execuções. (FIALHO, 2004, p. 13)

A mesma situação é possível encontrar em relação aos Planos do Estado de São Paulo. De acordo com Regina Beretta, especialista em orçamento Público da Secretaria de Planejamento do Estado³⁰:

Os PPA 92-95 e PPA 96-99 foram elaborados com a metodologia de planos de ação de Governo, entregues à Assembléia Legislativa, mas não foram votados e não se transformaram em leis.

Conforme foi destacado por Antonio Marcos A. Nascimento, Gerente de Planejamento da SEPLAN - Sergipe:

³⁰ Informações obtidas por meio de consulta telefônica ou via email junto as secretarias de planejamento

O primeiro Plano Plurianual elaborado após a Constituição de 1988, para vigorar no período 1992-1996 não passou de um documento com algumas intenções de investimento e um diagnóstico das áreas mais importantes do Estado. Sem mecanismos que o ligasse aos Orçamentos e sem mecanismos de monitoramento e avaliação, muitos desses investimentos não conseguiram passar de meras intenções.

De acordo com informações disponibilizadas por Sônia Janete Guerra, chefe do Departamento de Planejamento do Estado do Amazonas, o primeiro PPA estadual só foi elaborado em 1999, para o período 2000/2003, “entretanto, ele passou a ser efetivamente utilizado como orientador das ações do Estado somente a partir do período 2004/2007.”

Já o representante da Secretaria de Planejamento de Minas Gerais, destacou o formalismo do primeiro plano elaborado no Estado, mas aponta que embora o PPA não tenha orientado as ações do Governo estadual foi um primeiro passo no aprendizado da metodologia.

Como nota-se, a instituição do PPA atendeu à necessidade de criar um referencial normativo para orientar a programação dos dispêndios públicos, ao assegurar, dessa forma, maior eficiência das ações do governo.

Mas, de início, a falta de estabilidade monetária, ausência de parâmetro para elaboração dos planos e principalmente desinteresse político, inviabilizou que tal instrumento fosse, de fato, orientador das ações estatais, situação alterada somente a partir do final da década de 1990.

3.1 - Os Planos Plurianuais do Governo do Estado de Goiás.³¹

Embora previsto nas Constituições Federal e Estadual desde o final da década de 1980, o primeiro PPA do Estado de Goiás só foi elaborado em 1999, após a eleição de Marconi Perillo para o governo do Estado.

O primeiro plano foi denominado de *Goiás para o século XXI – PPA 2000/2003*, na seqüência, o segundo, denominado de *Goiás para o século XXI - avançar mais - PPA 2004/2007* e o terceiro, denominado de *Goiás um Estado pela*

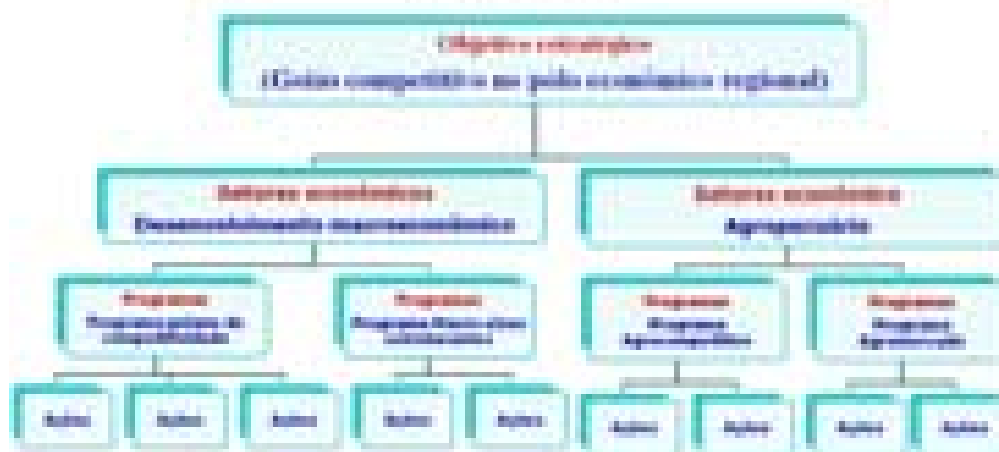
³¹ Este item trata-se de uma análise documental. Foi dado um tratamento diferenciado a cada um dos três documentos analisados, visto que há muitas semelhanças entre estes. Desta forma, objetiva-se evitar repetições desnecessárias.

Qualidade de Vida- PPA 2008-2011. O momento econômico, portanto, coincide com a internacionalização da economia e o momento político com a agenda de modernização da administração pública, ancorada, como em outros lugares, no planejamento estratégico; fato comprovado pela utilização de tal jargão nos documentos oficiais.

Estrutura do Plano

Ao seguir as orientações do Decreto de Lei nº 2.829, e da Portaria nº 42 do Ministério de Planejamento, os PPA's elaborados no Estado de Goiás foram compostos basicamente por duas partes:

- 1) **As bases estratégicas**, que apresentam a análise da situação econômica e social do território e as diretrizes ou objetivos estratégicos do plano, a partir das bases estratégicas são definidos setores econômicos.
- 2) **E os programas**, que apresentam a definição dos problemas que se tem por objetivo solucionar ou a potencialidade que se deseja desenvolver é o conjunto de ações que deverão ser empreendidas para atingir os objetivos estabelecidos. Cada um dos programas desdobra-se em ações.



Fonte: Goiás (2000, 2003, 2007).

Figura 10 - Estrutura dos Planos Plurianuais elaborado em Goiás após 1999

Em relação aos PPA's analisados, os programas são classificados em três tipos, de acordo com o público alvo a que se destinam, conforme apresentado no quadro X:

Quadro X – Classificação dos programas nos PPAs do estado de Goiás	
Programas	Alvo das ações
Finalísticos	Quando resulta em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade
Gestão de políticas públicas	Quando abrange ações de governo relacionadas com a formulação e execução de políticas públicas e aprimoramento da gestão administrativa (Ex.: programa de capacitação e profissionalização do servidor, Vapt Vupt)
Apoio administrativo	Contempla encargos especiais e as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação (Ex.: serviços de água, telefone, pagamentos de precatórios, pagamento de PIS/PASEP).

Fonte: Goiás (2000, 2003, 2007)

Os programas são elaborados pelas Secretarias de Estado, após o reconhecimento de demandas da sociedade, e encaminhados à Secretaria de Planejamento; que coordena a elaboração dos planos, como nos explicou, a Superintendente de Planejamento de Goiás.³²

A secretaria de planejamento gerencia toda a ação do PPA. Vamos dizer, ela coordena. Quem sabe de saúde? A Secretaria de Saúde. Quem sabe de educação? A Secretaria de Educação. Então, como surgem esses programas?(...). O programa surge a partir de um problema da sociedade que o Governo se propõe a resolver a partir de uma demanda da sociedade, ou pode surgir também um programa de governo a partir de uma potencialidade. Não é um problema, mas uma potencialidade. Por exemplo, o estado de Goiás é muito rico em nível de turismo/ecoturismo, então faz-se um programa para desenvolver aquela potencialidade. São duas condições que eu considero as mais básicas. A partir da demanda de um problema, por exemplo, existe alta mortalidade infantil, então é uma demanda da sociedade que e o governo deve fazer um programa para redução daquela mortalidade. Ou no caso de um potencial, como o ecoturismo e a mineração, nos quais o estado de Goiás é rico, cabe ao governo fazer um programa para cada vez mais incentivar o desenvolvimento dessa potencialidade. (CUNHA, 2009, p. 211)

De acordo com Cunha (2009), desde a década de 1990, com o Governo Fernando Henrique Cardoso, foi se introduzindo, no Estado de Goiás, uma gestão voltada para resultados, para a superintendente a adoção do PPA, tendo como

³² Entrevista realizada em 30 de maio de 2009, na Secretária de Planejamento e Desenvolvimento de Goiás e publicada no volume 29 n° 2 do Boletim Goiano de Geografia. (Anexo I)

unidade administrativa básica o programa, foi um divisor de água na gestão pública goiana.

Foi o divisor de água. Por quê? Porque até então não se trabalhava a gestão em forma de programas. As ações do governo eram muito dispersas, não davam visibilidade. A gestão voltada para resultados tem como elemento integrador o programa. Este programa é o elemento integrador do PPA (Plano Plurianual), com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Então, tudo decorre em termo de legislação orçamentária e de planejamento. O programa tem como base o PPA, que é uma gestão voltada para resultados, onde foi possível ter transparência em nível de gestão pública, porque se você aglutina as ações em forma de programas, a transparência é muito maior. Outra coisa foi a responsabilização. Cada programa e ação do governo têm um responsável. Isso também foi um grande avanço, pois você tem a pessoa que sabe quem é o responsável por determinados programas. Desse modo, ele não fica solto no âmbito da gestão pública, tem-se a transparência e, principalmente, esta responsabilização que são os dois elementos básicos e inovadores dessa gestão. Tudo é voltado para resultados, e o principal beneficiador é a sociedade. Tudo o que é feito no PPA é medido, se é uma ação voltada para resultados, eu tenho que medir. Então eu considero o PPA um grande divisor de águas da gestão pública. (CUNHA, 1999, p. 205)

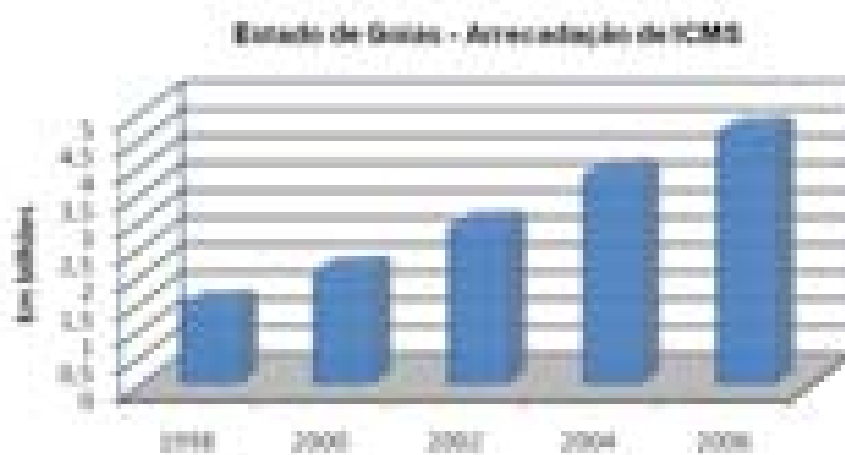
Somado à adoção desse novo modelo de gestão, baseado no planejamento estratégico, foi realizada uma ampla reforma administrativa no estado, com extinção de secretarias de estado, órgão, autarquias e fundações.

A administração estadual que em 1998 contava com 48 unidades administrativas, foi reduzida em 1999, por meio da Lei 13.000 de 20 de novembro de 1999, para 29 unidades, e, de acordo com dado de estudo elaborado por Silva (2003), mais de 2000 mil cargos comissionados foram extintos.

Ao comentar a necessidade da reforma, Giuseppe Vecchi, Secretário de Planejamento no período, destacava na época que:

Não se trata de criar um Estado Mínimo, mas de reordenar a máquina administrativa de modo que ela possa se mais eficiente e prestar melhores serviços ao cidadão, com menor custo (Revista Goiás e desenvolvimento, 1999, p. 38)

No âmbito da nova organização administrativa foi dada atenção especial à capacitação técnica, com treinamento em nível de pós-graduação do pessoal envolvido em planejamento, e a eficiência da arrecadação de ICMS do Estado que no período de 2000 a 2007 teve importante aumento de arrecadação, como podemos notar na figura 11.



Fonte: SEPLAN – Goiás (2007)

Figura 11 - Estado de Goiás – Arrecadação de ICMS 1998/2006

De acordo com a visão otimista dos membros da SEPLAN-GO, com a elaboração dos PPAs, o Estado passou a redefinir suas prioridades, ao criar novas formas de organização da produção no território e buscar maior eficiência da máquina pública e racionalização das ações.

3.1.1 - O primeiro PPA: Goiás para o Século XXI

O projeto de Lei do primeiro Plano Plurianual do Estado de Goiás foi submetido à apreciação da Assembléia Legislativa estadual em 30 de setembro de 1999.

O projeto apresentava as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para o período de 2000 a 2003. Após a apreciação do projeto de Lei, a Assembléia Legislativa do Estado de Goiás decretou em 28 de dezembro de 1999, a Lei N° 13.570, que estabeleceu o primeiro Plano Plurianual do estado de Goiás para o período de 2000 a 2003.

Na mensagem que enviou o projeto à Assembléia, o governador Marconi Perillo, justifica a elaboração do plano, como uma necessidade para a conquista de novos caminhos na busca pelo desenvolvimento econômico e social do povo goiano. Perillo destacou que os reflexos da crise econômica brasileira da década de 1990, obrigavam o Governo estadual a conduzir o processo decisório em consonância com

modelos de gestão elaborados de forma absolutamente realistas, com a adequação das metas da ação governamental aos meios efetivamente disponíveis, sendo o PPA um instrumento desse novo modelo de Gestão. (GOIÁS, 2001)

Na mesma mensagem, o governador também destacou que “a nova ordem mundial, decorrente da globalização econômica, impõe que o estado de Goiás se torne mais competitivo na busca do desenvolvimento econômico e social”. (GOIÁS, 2001, p. 25).

Essa visão demonstra que inserção no mercado nacional e internacional, via aumento da competitividade dos lugares, foi vista como a grande indutora do desenvolvimento, cabendo ao Estado a iniciativa de promover essa integração competitiva via investimentos estruturais no território goiano.

O texto encaminhado à Assembléia previu, ainda, um forte equilíbrio das contas públicas estaduais a partir de um rigoroso Ajuste Fiscal, com metas de redução de gastos e incremento da receita tributária; o que coincidiu com o ideário neoliberal de redução dos gastos do Estado com investimentos.

A elaboração do projeto de Lei marca a revalorização da prática de planejamento das ações do Estado. Com a elaboração do plano o Governo estadual deixou evidente seus objetivos; *desenvolvimento econômico e social do estado e inserção internacional da economia goiana*, e quais as ações seriam realizadas para alcançá-los.

Na mensagem, é possível evidenciar que o planejamento seria indicativo e sua execução compartilhada com a União, Municípios e Iniciativa Privada. “Cabe ao estado estabelecer seu campo de atuação, destacando as atividades públicas e aquelas que poderão ser desempenhadas por outros parceiros, sobretudo o setor privado”. (GOIÁS, 2001, p. 26).

O primeiro PPA - *Goiás Século XXI* foi orientado por cinco diretrizes estratégicas, com as diretrizes foram delimitados vinte setores econômicos, conforme apresentado no quadro XI.

Quadro XI - Diretrizes estratégicas e setores econômicos PPA 2000/2003	
Estratégias	Setores econômicos
1- Goiás Competitivo e polo econômico regional	Desenvolvimento macroeconômico; agropecuário; mineração; turismo; infraestrutura econômica; ciência, tecnologia; indústria, comércio e serviços.
2 - Goiás Cidadania com melhoria de qualidade de vida	Educação, cultura e esportes; saúde; transporte; segurança e justiça, assistência e promoção social; geração de renda e trabalho.
3 - Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado	Desenvolvimento Regional; Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Saneamento e Habitação e desenvolvimento Urbano
4 - Goiás Moderno e empreendedor	Finanças públicas; Gestão Pública; Divulgação e publicidade.
5 - Alianças em prol de Goiás	Não há setores econômicos

Fonte: Goiás (2000)

Para cada setor econômico foi estabelecido um conjunto de programas de investimentos. Este conjunto de programas procurou gerar produtos que possibilitassem alcançar aos objetivos de cada estratégia. Cada um dos programas desdobra-se em ações.

A ação é o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa e envolve um conjunto de operações das quais resulta um produto que é um bem ou serviço destinado ao público alvo. No total o plano foi composto por 125 programas e 573 ações.

O conjunto de programas que compôs o PPA foi financiado pelos recursos do tesouro do Estado, juntamente com outros provenientes de parcerias com a União, municípios e o setor privado.

A previsão de recursos para o período de 2000-2003 foi de R\$: 19.501.485.711,00 deste total, R\$ 8.054.575.437, correspondente a 41% dos recursos seriam provenientes de parcerias, principalmente com o Governo Federal. Dessa forma, o sucesso de execução do plano dependeria da capacidade de articulação política do governo estadual, assim como do desempenho econômico e das prioridades de investimento do Governo Federal.

Estratégias

1- Goiás Competitivo e polo econômico regional

A primeira estratégia, “Goiás competitivo e polo econômico regional” abrangeu sete setores econômicos: desenvolvimento macroeconômico; agropecuário; mineração; turismo; infraestrutura econômica; ciência e tecnologia e indústria, comércio e serviços, foi a estratégia que recebeu a maior previsão de investimento, R\$ 9.966.860.221, o que correspondeu a 62,10% dos recursos previstos para o período.

Da previsão total de investimento, R\$ 7.402.809.011, 74% do recurso previstos para a estratégia, seriam provenientes de parcerias. Essa dependência de recurso externo ao orçamento geral do estado comprometeu a execução de vários programas, principalmente os que dependiam de recursos federais. Em exemplo, o programa *Macro Eixos estruturantes*, que de acordo com dados disponibilizados pelo portal de *Transparência Goiás*, e por constatação empírica, no final de 2003, nenhuma de suas 14 ações havia sido executadas. Até este âmbito é possível avaliar que pelo menos 25,8% do plano não foi executado.

Foram previstas 188 ações distribuídas por 48 programas. A estratégia teve como objetivo criar condições necessárias para o desenvolvimento da competitividade econômica do estado Goiás frente à globalização econômica mundial. Como indica no plano essa competitividade econômica seria alcançada por intermédio:

- I – da criação de políticas e mecanismos de apoio financeiro para fortalecimento das empresas
- II – da ampliação e melhoria da infra-estrutura do estado, de forma a criar melhores condições de competitividade das empresas
- III – do desenvolvimento de uma base tecnológica apropriada à realidade econômica e social do estado
- IV – da criação de oportunidades de investimentos em novos empreendimentos nas áreas de serviços, agricultura, indústria e aproveitamento dos recursos naturais goianos, que sejam globalmente competitivos. (Goiás 2000, p. 18)

No âmbito da primeira estratégia o setor econômico com maior previsão de investimentos, cerca de 30% do orçamento total do Plano, foi o de *Desenvolvimento Macro Econômico*, composto por dois programas, *macro eixos estruturantes* e *programa goiano de competitividade*.

Os investimentos nesse setor tiveram como objetivos incrementar a competitividade aos bens e serviços produzidos em Goiás, agregando-lhes valor, e a implementação de infra-estrutura.

As principais ações indicadas para este setor foram: redução de tributos, estudos das cadeias produtivas, investimentos em pesquisas sobre os setores econômicos, criação de *design* para produtos, obras na área de transporte, geração e distribuição de energia, implantação do ramal gasoduto Brasil/Bolívia e investimentos na área de telecomunicações.

Neste setor, a maior previsão de investimentos foi para o *Programa Macro Eixos Estruturantes* um total de R\$ 5.024.800.000,00 o programa era integrante do PPA Federal, o que demonstra que havia uma consonância entre a política estadual e federal, porém como destacado anteriormente, não teve nenhuma de suas ações executadas no período.

Para o setor *Agropecuário*, composto por 15 programas e 33 ações, foram previstos R\$ 395.552.545,00, o que correspondeu a 2,02% dos investimentos do plano para o período. Do total de investimentos, 1,2% seria de parcerias com a iniciativa privada, 28% em parcerias com União ou Municípios. O público alvo desse setor foi principalmente grandes produtores rurais, apenas três programas, *Agrossocial*, *Agrooportunidades* e *Sítio Histórico Kalunga* indicaram ações para pequenos produtores e agricultura familiar. As principais ações indicadas para este setor buscavam fomentar a produção *commodities agrícolas*, promover o melhoramento genético de rebanhos e espécies vegetais, ampliar a logística de distribuição e armazenamento e incentivar a capacitação técnica de pessoal envolvido na produção pecuária e agrícola, ou seja, ações favoráveis ao desenvolvimento do Agronegócio no Estado.

O setor econômico *Indústria, Comércio e Serviços*, composto de 07 programas e 20 ações, apresentou como principais objetivos fomentar o desenvolvimento industrial do estado, apoiando tanto a micro, pequena, média e grande indústria. Para este setor, foi previsto R\$ 308.658.500, cerca de 2% dos investimentos para o período. O principal programa desse setor e o PRODUIR (Programa de Desenvolvimento industrial do Estado de Goiás), que teve como

objetivo atrair e captar indústrias para o estado, ao oferecer, para isso, financiamentos para projetos de implantação de novas indústrias e incentivos fiscais.

O Programa *Produzir* garante às empresas o financiamento de até 73% do ICMS em até 15 anos, com taxa de juros de 2,4% ao ano sem correção monetária, com prazo de pagamento anual, com ampliação de desconto que pode chegar até 100% do saldo devedor.

Para o setor econômico *Mineração*, composto de 04 programas e 12 ações, a previsão de gasto foi de R\$ 16.896.250, 0,1% do plano. As ações desse setor objetivavam principalmente o desenvolvimento de pesquisas geológicas e qualificação de mão de obra em municípios produtores de minérios.

Para o setor de *Turismo*, composto de 06 programas e 37 ações a previsão de investimento foi de R\$ 117.649.920, 0,8% dos recursos do plano. As ações destinadas a esse setor foram apresentadas de forma muito abstratas a exemplo, Infraestrutura e econômica nas cidades históricas, não sendo possível identificar, com clareza, o tipo de ação a ser executada.

Para o setor *Ciência e Tecnologia*, composto por 04 programas e 08 ações a previsão de recursos foi de R\$ 253.980.000, 1,6% da previsão de recursos. As ações destinadas a esse setor visavam capacitar trabalhadores no interior do estado, criar e manter canais de transferência de informação científica e tecnológica, realizar o levantamento e tratamento de informações hidrometeorológicas e apoio à pesquisa por meio da concessão de bolsas de estudo.

O setor econômico denominado *infra-estrutura econômica* foi composto de 10 programas e 34 ações, a previsão de recursos foi de R\$ 3.849.191.403, 25% da previsão total para o período, com o conjunto de ações desse setor buscou-se principalmente dotar o estado de uma malha rodoviária eficiente e de capacidade geradora de energia elétrica.

2-Goiás Cidadania com melhoria de qualidade de vida

A segunda estratégia, *Goiás cidadania com melhorias de qualidade de vida*, abrange cinco setores econômicos, *educação, cultura e esporte; saúde; segurança e justiça; assistência e promoção social; geração de renda e trabalho e transporte*

coletivo, e teve como objetivo criar condições no sentido de que a cidadania fosse usufruída pelo conjunto da população e pela melhoria da sua qualidade de vida por intermédio do acesso à educação, à saúde e ao mercado de trabalho.

Foram previstas 168 ações distribuídas por 43 programas, todos finalísticos. Os objetivos desta estratégia, conforme indicam o plano, seriam alcançado por meio de:

- I – implantação de um dinâmico sistema de geração de emprego e renda.
 - II – da universalização da oferta da educação e da saúde, compromissada com a municipalização e a crescente melhoria da qualidade.
 - III – da reforma do sistema de segurança pública, de forma a se obter a diminuição da violência e o aumento da proteção das pessoas, com tolerância zero e, relação ao crime e à impunidade.
 - IV – de ações de apoio institucional de atendimento às frações da população de baixa renda, visando sua inserção econômica social e ao atendimento de uma rede de proteção social.
 - V de um eficiente sistema de transporte coletivo de mais baixo custo e respeitoso para o cidadão.
 - VI – do acesso às atividades culturais, às práticas esportivas e ao lazer.
- (GOIÁS, 2000)

No âmbito da segunda estratégia o setor econômico a maior previsão de recursos foi o de saúde, um total de R\$ 1.170.571.788, onde 99,53% dos recursos seriam provenientes do orçamento geral do estado é 0,46% de parcerias, nesse caso com o Governo Federal. As ações desse setor visavam principalmente manter o sistema de saúde, com melhorias nas instalações físicas, merece destaque a implantação de kits sanitários domiciliares, destinados às famílias de baixa renda, com objetivo de reduzir doenças vinculadas a não existência de instalações sanitárias adequadas.

Para o setor de *Assistência e promoção social*, composto de 09 programas e 37 ações, a previsão de recursos foi de R\$ 632.097.241, 4% dos recursos totais do plano, onde 95% seriam provenientes do orçamento do Estado e 5% de parcerias com Municípios e com a União, as ações desse setor objetivaram atender famílias carentes por intermédio de auxílio financeiro, distribuição de leite e pão a famílias cadastradas, assistência social à pessoa idosa, e capacitação de jovens para o primeiro emprego.

O setor denominado *Educação, cultura e esporte*, composto de 14 programas de 67 ações, a previsão de recursos foi de R\$ 602.354.440, próximo a 4% dos recursos do setor sendo provenientes de parcerias com o Ministério da Educação.

As ações desse setor visam principalmente à manutenção do sistema básico de ensino, o apoio ao estudante de terceiro grau via concessão de bolsa de estudo, a capacitação de gestores e profissionais da educação, a promoção à cultura goiana via promoção das artes cênicas, artesanato e música e construção de instalações esportivas no estado.

No setor *Geração de Renda e Trabalho*, composto 04 programas e 12 ações, foram previstos R\$ 63.996.026, entorno de 0,1% dos recursos do plano. Com o conjunto de programas desse setor, buscou-se possibilitar o acesso ao crédito ao pequeno empreendedor. Os recursos para esse setor são previstos principalmente do recurso do orçamento geral do estado.

Para o setor de *Segurança e Justiça*, composto por 07 programas e 22 ações; foram previstos R\$ 376.970.035, próximo de 2,5% dos recursos totais do plano. As ações desse setor visavam principalmente reforçar o sistema de segurança e defesa social do cidadão e melhorias na infraestrutura de trânsito.

O setor de *transporte coletivo*, composto de 01 programa e 08 ações, teve uma previsão de recursos na ordem de R\$ 66.384.000, menos de 0,5% dos recursos para investimentos do período. As ações desse setor foram destinadas para a Região Metropolitana de Goiânia, e objetivaram melhorias na qualidade do transporte urbano. Os diagnósticos e as propostas de intervenção para este setor ignoraram toda a problemática situação do transporte interurbano na região do entorno do distrito federal. Nenhuma ação foi elaborada para a região que em 2000 possuía 810.701 habitantes, destes, 104, 984 trabalhavam ou estudavam em Brasília (IBGE, 2003). Não se considerou, por exemplo, a necessidade de integração do sistema de transporte público, dos municípios do entorno com o da capital federal, ação que reduziria o custo do transporte para os moradores.

3 - Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado

Com terceira estratégia denominada *Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado*, composta por quatro setores econômicos, *Desenvolvimento Regional; Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Saneamento e Habitação e desenvolvimento*

Urbano, admitiu o desequilíbrio regional do Estado e se propôs a corrigir estas distorções de crescimento.

Para essa estratégia foi previsto 13,5% dos recursos totais do plano. Foram propostas 144 ações distribuídas por 16 programas, todos finalísticos. Os objetivos desta estratégia, conforme indicam o plano, seriam alcançados por meio:

I – da implantação de programas governamentais especiais no entorno de Brasília, no norte goiano, nordeste de Goiás e região metropolitana de Goiânia.

II – da recuperação das regiões ambientalmente degradadas no passado e da criação de condições objetivas que assegurem o crescimento econômico sustentado no futuro.

III – da implementação de ações de racionalização do desenvolvimento urbano e do incremento da construção e melhoria de moradias populares.

IV – da ampliação de ações de saneamento básico, priorizando o tratamento de esgotos e a destinação do lixo urbano. (GOIÁS, 2000)

No âmbito do setor econômico *desenvolvimento regional*, foram definidas três regiões prioritárias de investimentos: Região Metropolitana de Goiânia (RMG), Nordeste Goiano, Norte Goiano e Entorno do Distrito Federal.

Para cada uma das regiões foram criados programas específicos, que, porém, nada traziam de novo em relação a outros programas, as ações propostas para essas regiões são em grande maioria ações já propostas em outros programas, são ações na área da saúde com mesma nomenclatura de ações do setor de saúde, que constam na estratégia 2; o que nos gerou dúvidas sobre a divisão dos gastos pelas regiões já que o plano não apresenta uma clara regionalização das ações.

Um exemplo é a ação salário escola para o nordeste goiano, porém, salário escola é uma ação prevista no programa salário escola componente do setor econômico educação, cultura e esporte, dessa forma não sabemos se há uma dupla atuação ou se os recursos do primeiro programa citado não foram direcionados para a região nordeste. Portanto, não há programas regionais, mas, sim, ações setoriais já contidas em outro programa.

Os quatro principais programas de correção de desequilíbrio econômico também apresentam ações muito abstratas a exemplo: Ações de apoio ao Município do Norte Goiano, constante no programa de desenvolvimento nordeste novo. Não fica claro nem pela nomenclatura, nem pelas metas, o que de fato será realizado para apoiar os municípios.

Para o setor *habitação e desenvolvimento urbano*, composto de 04 programas e sete ações, o plano indica R\$ 155.649.652 em investimentos, menos de 1% dos recursos totais do plano. As ações para esse setor objetivaram principalmente melhorar a qualidade de vida da população urbana, por meio da construção de habitações, melhorias urbanas e saneamento básico. A construção de casas foi uma das principais ações propostas.

Com o setor de *Meio Ambiente e Recursos Hídricos*, composto de 04 programas e 20 ações, buscou-se desenvolver melhorias na qualidade dos serviços dos órgãos públicos quanto à área ambiental e formação de políticas ao visar a conservação dos recursos naturais.

Com o setor de saneamento, composto de 04 programas e 06 ações, buscou-se a implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água e esgoto no Estado. Pela nomenclatura das ações, é possível perceber que estas são destinadas, principalmente, para a cidade de Goiânia. Destaca-se, neste setor, a negligência com a região do Entorno do DF. Esta, conforme apresentado no estudo de Arrais *et al* (2010), é uma região carente em infraestrutura de saneamento. No referido estudo são apresentados resultados de levantamentos realizados em 2009 com gestores municipais da região que apontaram como necessidade de alta prioridade investimento na área de saneamento, dado o peso demográfico da região.

4 - Goiás Moderno e Empreendedor

Para a estratégia *Goiás Moderno e Empreendedor* destinou-se 2% dos recursos totais do plano, esta contou com 12 programas e 62 ações, e 03 setores econômicos: *Divulgação e publicidade, Finanças públicas e Gestão Pública*.

A partir desta estratégia, buscou-se racionalizar a administração estadual, diminuindo gasto com a máquina pública, via privatização e extinção de órgão e ao incentivar o aumento da arrecadação.

Para alcançar os objetivos dessa meta foram determinados os seguintes pontos:

- I – de ações governamentais participativas e descentralizadas

II – da implantação de um modelo de gestão baseado na melhoria da eficácia do serviço público estadual, acompanhado por indicadores da eficácia e eficiência do serviço público estadual, acompanhado por indicadores de desempenho norteadores do comprimento dos objetivos estratégicos da administração pública.

III – do adequado equacionamento e direcionamento da aplicação de recursos financeiros escassos, via definição transparente das prioridades das ações governamentais, que serão conduzidas com honestidade, economia de meios de administração desburocratizada e valorização dos servidores.

IV- da priorização de parcerias com as administrações municipais, visando ao aumento da eficiência administrativa e a dinamização da economia.

Com a quarta estratégia, o que nos parece claro, é que, o objetivo do governo era o de substituir uma administração burocrática, que marcou as décadas anteriores, por uma administração gerencial, mais adequada aos novos condicionantes da ação pública:³³ globalização econômica, alto desenvolvimento tecnológico, produção flexível, novas exigências ambientais e protagonizamos de novos atores (grandes grupos e movimentos sociais.).

A quarta estratégia também se justifica, pois, primeiro PPA de Goiás está inserido em um contexto de crescente preocupação com o equilíbrio fiscal do Estado vista e eminente aprovação do projeto de lei que iria instituir a LRF.

5- Alianças em prol de Goiás

A quinta estratégia não possui setores econômicos, com esta buscou-se desenvolver no estado uma nova prática política e de governo. De acordo com o plano, buscou-se incorporar toda a sociedade em um novo Goiás mais solidário e democrático. Para alcançar esse objetivo foram propostas as seguintes ações:

I – da implantação de um fórum permanente de discussão das alternativas de desenvolvimento socioeconômico do Estado de Goiás;

II – da implantação de parcerias com os agentes econômicos sociais visando à melhoria da operacionalização dos serviços públicos e à criação de novas oportunidades de investimentos produtivos geradores de emprego e renda

III – da institucionalização de canais participativos da sociedade goiana na formulação e implementação da administração pública, através da participação efetiva de entidades representativas da sociedade civil

³³ Bresser Pereira (2002) define administração pública gerencial como uma estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços públicos que cabem ao Estado, entre as características básicas que define este modelo de administração destaca-se: "é orientada para o cidadão e para obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de confiança, como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo a inovação".

organizada em conselho comissões e grupos de trabalho nas secretarias de estado e em outros órgão e empresas governamentais.

IV – de ações governamentais formuladas e implementadas em aliança com partidos políticos que dão sustentação política e parlamentar à atuação do Poder Executivo.

A elaboração desse primeiro plano representou uma retomada do processo de planejamento no estado de Goiás. De acordo com *Sulamita Cunha*, Superintendente de Planejamento e Desenvolvimento da SEPLAN-GO, foi introduzida em Goiás uma gestão voltada para resultados, que buscou dar eficiência e transparência as ações do Governo.

...a introdução desse modelo de gestão pública que mudou todo o perfil. Foi o divisor de água. Por quê? Porque até então não se trabalhava a gestão em forma de programas. As ações do governo eram muito dispersas, não davam visibilidade. A gestão voltada para resultados tem como elemento integrador o programa. Este programa é o elemento integrador do PPA (Plano Plurianual), com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Então, tudo decorre em termo de legislação orçamentária e de planejamento. O programa tem como base o PPA, que é uma gestão voltada para resultados, onde foi possível ter transparência em nível de gestão pública, porque se você aglutina as ações em forma de programas, a transparência é muito maior. (CUNHA, 2009, P. 205)

Porém, como verificado, o documento público contém muitas falhas, não foi regionalizado, conforme prevê a constituição, houve duplicação de ações, grande dependência de recursos externos e baixo grau de execução.

Ao contrário do apresentado no PPA, as regiões norte, nordeste, e entorno do DF, não foram prioritárias de investimentos, principalmente se observamos os objetivos do plano e a forma de distribuição dos recursos.

Os recursos foram regionalizados de acordo com o público beneficiário. Estas três regiões apresentam um baixo dinamismo econômico, principalmente no que refere-se à integração com mercados externos, de forma que os programas com maior impacto no setor produtivo (constantemente na estratégia I) tiveram como áreas prioritárias regiões mais dinâmicas do estado. A prioridade de investimento foi para áreas já capitalizadas, já que o retorno de excedente, na forma de impostos, é mais rápido. O mérito do primeiro PPA, portanto e o de abrir os caminhos para a elaboração do segundo plano, claramente melhor apresentado que seu predecessor.

3.1.2 - O segundo PPA: Goiás para o século XXI – Avançar mais

O segundo PPA do estado de Goiás foi elaborado no ano de 2003, com indicações de ação para o quadriênio 2004 a 2007. O novo plano, denominado de *Goiás século XXI - avançar mais*, não sugeriu nenhuma mudança no quadro de intervenção estatal. Este foi, na verdade, uma nova versão, melhorada do ponto de vista da estruturação, do primeiro documento, permaneceu o mesmo objetivo central: *Inserção de Goiás na economia nacional e internacional para garantir seu crescimento em termos de progresso econômico, social e de qualidade de vida*, e as mesmas linhas estratégicas do I plano.

Na mensagem que encaminha II PPA, o reeleito governador Marconi Perillo justificou a continuidade estratégica com uma forma de avançar nos ganhos obtidos no período anterior. Nas palavras do governador:

O plano Goiás século XXI-PPA 2000/2003 constituiu um avanço para o Governo de Goiás que passou a assumir o seu novo papel de formulador e implementado de programas estratégicos para o desenvolvimento do Estado, definindo prioridades claras para a aplicação dos recursos públicos e identificando oportunidades de parcerias para maior efetividade dos resultados. (...) Todavia, temos a consciência de que muito ainda precisa ser feito para saldar a dívida social herdada por nosso Governo, (...) Assim as diretrizes maiores que orientaram a elaboração deste PPA 2004/2007-Plano Goiás Século XXI – Avançar mais, foram: a) avançar com programas bem sucedidos do PPA 2000/2003, ampliando seus resultados, b) avançar com empreendimentos inovadores em parceria com a iniciativa privada e a sociedade civil, c) avançar na integração com os programas do Governo Federal. (GOIÁS, 2003 p., 15-16.)

Os objetivos e perfis das ações, não se diferenciaram dos apresentados no primeiro PPA. As mudanças ficam a cargo da elevação da previsão de recursos destinados a cada uma das estratégias, à divisão do setor, *Educação, esporte e cultura* em três e pelo acréscimo do setor *previdência*. No quadro XII é apresentada uma síntese do II PPA.

Para o período de 2004 a 2007 foi previsto um total de investimentos na ordem de R\$ 38,3 bilhões, sendo R\$ 19,9 bilhões provenientes do Orçamento Geral do Estado e R\$ 18,4 bilhões de outras fontes, tais como recursos próprios das estatais, parcerias com o governo federal, municípios e iniciativa privada, um aumento de 92% em relação ao período anterior.

De acordo com a SEPLAN, esse aumento deve-se a inclusão no PPA de grandes obras de interesse do Estado, como o Metrô de Goiânia, o Teleporto, a

Ferrovias Norte-Sul, o Gasoduto Brasil-Bolívia e a Plataforma Logística multimodal a ser instalada no município de Anápolis. Contudo, as obras citadas já constavam no plano anterior e como foi colocado em destaque, no final do período, nenhuma delas havia sido executada. O que de fato ocorreu não foi à inclusão das obras citadas, mas sim, a elevação da previsão dos convênios e parcerias com a União e iniciativa privada.

No segundo PPA há uma redução no número de programas, que passam de 125, no primeiro plano, para 90 no segundo. De acordo com Cunha (2009), essa redução no número de programas é resultado de um processo de aprendizagem dos envolvidos em planejamento.

Nesse segundo teve uma redução de programas devido ao processo de amadurecimento dentro do órgão, pois no começo foi se fazendo programa, programa e, de repente, na avaliação notava-se similaridade entre objetivos de diferentes programas, então podia se fazer a aglutinação. É um processo mesmo de aprendizagem que levou as pessoas a terem mais consciência daquilo que elas estavam propondo, de acordo com aquelas questões e necessidades. (CUNHA, 2009, p., 210)

A fala da Superintendente de planejamento é comprovada na leitura do PPA 04/07. No setor *Agropecuário*, por exemplo, os 15 programas e 55 ações, propostas no PPA anterior, foram reunidos em três programas: *Agrofamiliar*, *Celeiro Novo* e *Goiás Irrigar* e 36 ações, o perfil das ações e objetivos dos programas, porém continuam os mesmos: *promover e fomentar o desenvolvimento do Agronegócio no estado*.

Idêntica providência foi tomada aos demais setores, com exceção apenas para o setor *ciência, tecnologia e educação superior* que passou de quatro para seis programas, com destaque para a inclusão do programa *Universidade Participativa*. Este com o objetivo de consolidar a nova organização da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Portanto, a redução do número de programas não esteve relacionada à redução do orçamento, mas sim, com um amadurecimento técnico dos envolvidos no planejamento.

Como justificou Cunha (2009), a redução do número de ações foi um fator positivo, pois tornará a execução menos burocrática, com necessidade de realização de menos empenhos orçamentários. Nas palavras de Cunha (2009, p. 211)

No começo, quando nós recebemos o primeiro PPA, tinha uma série de confusões, nas quais as pessoas achavam que quanto mais ações elas tinham, mais valores financeiros e mais recursos orçamentários teriam para elas. Por mais que nós falávamos que não era assim, tentamos reduzir, mas ainda tínhamos muitas ações, e se você observar, o segundo tem bem menos ações, porque não é o número de ações que assegura o orçamento, o recurso. Quanto mais ação, mais difícil é a execução, porque para cada ação, eu tenho que ter um empenho diferente. Se eu aloco 50 mil na ação A e coloco 50 mil na ação B, elas têm mais ou menos os mesmos objetivos. Eu teria que fazer dois empenhos diferentes. Se eu aglutino essas duas

ações, elas têm 100 mil, e o processo de execução orçamentária fica muito mais fácil e menos burocrática.

Embora a questão regional tenha sido levantada no primeiro PPA, não havia na lei de criação nenhuma referência sobre a divisão do estado em regiões de planejamento.

A partir do segundo PPA a regionalização do estado é descrita na da lei de criação do plano. Para Cunha (2009), a regionalização também demonstra um processo de amadurecimento do processo de planejamento em Goiás³⁴. De acordo com Cunha (2009, p. 209)

Nós passamos por lições aprendidas, e tudo o que fazemos é um processo que vai melhorando. Como eu disse a você, o primeiro PPA que fizemos em Goiás foi junto com o Governo Federal. Então, quer dizer que estávamos em um processo de aprendizagem, um processo metodológico. Já no segundo PPA, nós já tínhamos mais segurança em falar. Não fica mais transparente, e “força” as pessoas planejarem melhor se for regionalizado? Por exemplo, se eu falo em região Nordeste goiano, o que ela vai precisar em termos de promoção social é muito maior, muito diferente do Sul goiano. É uma região muito mais carente, então, quando se vai investir, existe uma diferenciação dos investimentos, dependendo da região. Você como geógrafa, deve saber disso. No primeiro PPA, não tínhamos essa regionalização, primeiro que nós não tínhamos a esperteza necessária para pensar a regionalização naquela época, estávamos procurando acertar, ver o que era um programa, ver o que era uma ação, como seria a metodologia do PPA. Já no segundo, já tínhamos mais, e agora melhoramos.

Merece destaque a melhoria na apresentação do plano, que passa indica no texto a divisão regional dos recursos. (Figura 12). A maneira como o documento foi apresentado permite, mesmo que de forma limitada, a espacialização das ações e dos investimentos.

No primeiro PPA essa espacialização é intuitiva. De acordo com a nomenclatura da ação, é possível identificar que algumas têm maior possibilidade de impactos em determinadas regiões.

³⁴ Embora a lei de criação apresente à divisão do estado em 10 regiões, no plano as ações são distribuídas por cinco regiões, a saber: Região metropolitana de Goiânia, Entorno do Distrito Federal, Nordeste Goiano e Norte Goiano.

The image shows a screenshot of a document titled "PLANO PLURIANUAL - 2004 - 2007". The document is organized into several sections. At the top, there is a header with the title and some identifying information. Below this, there are several tables and sections. The first table appears to be a summary of programs, with columns for program names, objectives, and financial data. The second table is more detailed, showing sub-programs and their respective budgets. The text is somewhat blurry, but the overall structure is clear, showing a hierarchical organization of programs and sub-programs.

Figura 12 - Exemplo de estrutura de apresentação dos Programas no PPA 04/07

Fonte: Goiás (2003)

No PPA 2004/2007 há dúvidas sobre a categoria denominada a *regionalizar*, essa denominação pode ser entendida como o conjunto de seis regiões de planejamento, *Sudeste Goiano*, *Sudoeste Goiano*, *Centro Goiano*, *Sul Goiano*, *Centro Goiano* e *Oeste Goiano*, ou então uma categoria para agrupar investimentos que ainda não possuíam uma destinação definida. Dessa forma, não podemos definir ao certo qual a destino dos recursos destinados a essa categoria.

É importante destacar que no segundo PPA houve a definição dos papéis da SEPLAN e da AGDR, já que no primeiro plano há uma duplicidade de comandos entre os dois órgãos. Após 2003, a AGDR fica responsável apenas pela elaboração e execução de programas destinados ao desenvolvimento regional das Regiões Metropolitanas de Goiânia, Nordeste Goiano e Norte Goiano, o que não significou aumento da previsão de recursos para essas regiões.

Da mesma forma como no período anterior, a estratégia I é a com maior previsão de repasses do plano (Figura 13). O setor econômico que mais recebeu investimentos foi o de infraestrutura para o qual foram previstos aproximadamente 25% do orçamento total do PPA. Os investimentos nesse setor tiveram como objetivos: modernização e universalização dos serviços de transporte, energia e telecomunicações em Goiás. As principais ações foram: pavimentação de rodovias,

desenvolvimento de redes multimodal de transportes, implementação de infraestrutura urbana básica em bairros e conjuntos populares.



Figura 13 - Previsão de investimentos por estratégia I e II PPA de Goiás

Como falhas do segundo PPA destacamos: o pouco nível de detalhamento do documento, fato que, prejudica uma leitura das prioridades regionais e acompanhamento da execução.

Outro fator que dificultou a análise dos dois primeiros planos foi a não disponibilização dos relatórios de avaliação e revisão, não sendo possível identificar as alterações propostas ou mesmo a redução e/ou acréscimos orçamentários. Essa perspectiva constitucional, por exemplo, é encontrada nos PPAs do Rio Grande do Sul (2008) e de Sergipe (2009). Os diagnósticos da economia goiana apresentados nos planos, de forma mais detalhada no segundo, apontam a inserção complementar, via aumento da competitividade dos lugares, com forte participação da agropecuária moderna como a grande indutora do desenvolvimento. Fato prejudicial especialmente as regiões Norte, Nordeste e Entorno do Distrito Federal, regiões com pouca tradição nessa atividade econômica, e que conseqüentemente não receberam investimentos de grande monta capazes de desenvolver o setor produtivo agropecuário.

Embora, com as falhas apresentadas podemos afirmar que houve avanço em termo de programação de gastos e organização do planejamento no Estado após o final da década de 1990, pelo menos no que se refere a transparência das ações,

mesmo que com falhas se sabe quais as intenções do governo para o período de vigência do plano.

3.1.3 - O III Plano Plurianual: *Goiás com melhorias na qualidade de vida*

O terceiro PPA do estado de Goiás foi elaborado no ano de 2007, sob a responsabilidade do Governador Alcides Rodrigues Filho.³⁵ O Plano denominado *Goiás, estado pela qualidade de vida* apresentou as propostas de ação e previsão de gastos do governo para o quadriênio de 2008 a 2011.

O objetivo central apresentado para o período foi de “efetivar um estado com melhoria contínua da qualidade de vida para todos, rumo à planificação da dignidade humana em Goiás”. (Goiás, 2007).

Embora, com novo objetivo, a natureza das cinco diretrizes estratégicas, que, no III Plano, passaram a ser denominadas de *Eixos de Desenvolvimento*, não se difere das apresentadas nos planos anteriores, fato que podemos notar comparando os quadros XII e XIII. (páginas 107 e 113 respectivamente)

Esta perspectiva de continuidade é destacada pelo próprio Governo, conforme podemos verificar em trecho do Plano Estratégico do Governo (PEG), publicado em 2007³⁶.

O novo Plano Estratégico do Governo, apropriadamente intitulado “**Goiás, Estado da Qualidade de Vida**” e desenhado para o atual ciclo de gestão, é uma revisão e atualização do Plano Estratégico “Goiás Século XXI”, que orientou as ações governamentais bem sucedidas nos períodos de 1999-2002 e 2003-2006, construindo para os goianos um novo Goiás. Goiás (2007, p. 5)

Portanto, mesmo apresentando nomenclaturas diferentes, para os itens que compõe o plano, a estrutura do III PPA é semelhante a dos seus predecessores.

³⁵ Alcides Rodrigues Filho foi vice governador durante os dois mandatos de Marconi Perillo e se elegeu Governador de Goiás nas eleições estaduais de 2006 pela coligação PP-PSDB.

³⁶ O Plano Estratégico do Governo é um documento, publicado antes da versão final do PPA, que oferece uma visão sintética que do que virá a ser o novo plano.

Objetivo	Indicador	Unidade	Meta	Valor	Observações
1. Melhorar a qualidade da educação básica, assegurando o acesso a todos os alunos e a melhoria das condições de ensino e aprendizagem.	1.1. Aumentar o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) em Matemática e Língua Portuguesa em nível de escolas e de sistemas de ensino.	Índice	80	100	
	1.2. Ampliar o acesso à educação básica, assegurando a matrícula de todos os alunos em idade escolar.	Matrícula	100	100	
2. Melhorar a qualidade da educação superior, assegurando o acesso a todos os alunos e a melhoria das condições de ensino e aprendizagem.	2.1. Aumentar o Índice de Desenvolvimento de Educação Superior (IDES) em Matemática e Língua Portuguesa em nível de escolas e de sistemas de ensino.	Índice	80	100	
	2.2. Ampliar o acesso à educação superior, assegurando a matrícula de todos os alunos em idade escolar.	Matrícula	100	100	
3. Melhorar a qualidade da educação profissional, assegurando o acesso a todos os alunos e a melhoria das condições de ensino e aprendizagem.	3.1. Aumentar o Índice de Desenvolvimento de Educação Profissional (IDEP) em Matemática e Língua Portuguesa em nível de escolas e de sistemas de ensino.	Índice	80	100	
	3.2. Ampliar o acesso à educação profissional, assegurando a matrícula de todos os alunos em idade escolar.	Matrícula	100	100	

Quadro XIII - Síntese do PPA 2008/2011

Antes de continuarmos com a leitura do III PPA, é interessante destacar que, em linhas gerais, existe uma semelhança na natureza propositiva das diretrizes estratégicas dos PPAs dos estados brasileiros.

A grosso modo, essas estratégias podem ser agrupadas em quatro grupos:

- 1 - Estratégias com objetivo de promover o desenvolvimento equilibrado do território, incluindo nestas a questão do desenvolvimento sustentável;
- 2 - Estratégias com o objetivo de modernizar o Estado, buscando eficiência de arrecadação fiscal, redução de gasto com a máquina pública;
- 3 – Estratégias com objetivo de melhorar a qualidade de vida da população por meio da melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo Estado;
- 4 – Estratégias com objetivo de melhorar a competitividade local, principalmente via implantação e melhorias da infra-estrutura econômica.

Em caráter ilustrativo serão apresentados os objetivos estratégicos de quatro estados brasileiros para os PPA 2008 /2011.

Quadro XIV - Linhas estratégicas dos PPAs dos estados Brasileiros 2008/2011	
Amazonas	1 - Desenvolvimento Econômico e Sustentável; 2 – Aprimoramento do Desenvolvimento Humano; 3 - Democratização e Modernização da Gestão Pública.
Distrito Federal	1-Redução das desigualdades, desenvolvimento humano e social, 2 – Desenvolvimento Urbano ordenado e sustentabilidade ambiental 3 - Crescimento, Inovação e competitividade, geração de emprego e renda, 4-Equilíbrio Fiscal, gestão para resultados eficiência e qualidade dos serviços e do atendimento
Rio de Janeiro	1- Reconstrução da Gestão pública estadual, 2 – Reconquista da segurança pública e cidadania, 3 – Articulação e promoção e promoção de investimentos.
Paraná	1 – Promoção da cidadania, inclusão social e justiça, 2 Desenvolvimento econômico e sustentável e descentralizado, 3 – Gestão Pública transparente e integrada.

Fonte: Amazonas (2008), Distrito Federal (2008), Rio de Janeiro (2008). Paraná (2008)

Retomando a análise do III PPA, destacamos o aperfeiçoamento da prática de planejamento no estado. Nesse sentido a elaboração do PPA 2008/2011 apresentou avanços em relação aos seus antecessores.

Estes avanços podem ser reconhecidos em três aspectos: apresentação do documento, participação dos municípios na elaboração do plano e redefinição das prioridades de investimentos.

O primeiro aspecto a ser destacado é a apresentação do plano. No PPA 08/11 as metas físicas e a previsão de investimentos, são apresentadas regionalizadas pelas 10 regiões de planejamento.

Esse princípio contribui para espacialização dos investimentos para cada região, procedimento, que, como já demonstrado, foi prejudicado na análise dos PPAs anteriores.

Ao indicar o quanto e onde vai gastar o recurso, o Estado, conseqüentemente torna sua ação mais transparente à sociedade. Outro avanço é a disponibilização da revisão do PPA para 2011, prática que não ocorreu nos planos anteriores.

A categoria “a regionalizar”, que padecia de uma definição nos planos anteriores, no III PPA é usada para alocar recursos que ainda não tiveram definidos o local para investimentos.

Para o período de 2008 a 2011 a previsão de recursos foi na ordem de R\$: 36,59 bilhões sendo que 19,4 bilhões se referem aos programas finalísticos e de gestão e o restante 17,19 bilhões referem-se aos programas de apoio administrativo (manutenção do órgão e pagamento de pessoal).

Em relação ao II PPA, houve uma diminuição da previsão de recursos para investimentos diretos e aumento com a manutenção dos órgãos públicos e pagamento de pessoal. (Figura 14)

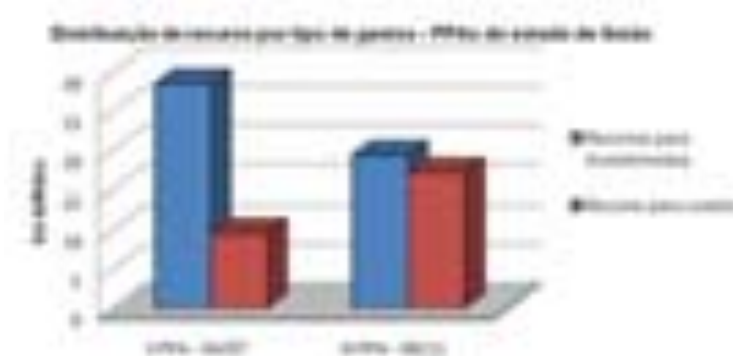


Figura 14 – Distribuição de recursos por tipos de gastos
Fonte: Goiás (2003) e Goiás (2007)

O segundo aspecto refere-se ao aumento da participação dos municípios na elaboração do plano, uma tendência já observada desde o segundo PPA. A partir da leitura da tabela VII, percebemos uma evolução no grau de participação do primeiro para terceiro PPA, já que apenas 09 municípios da amostra selecionada participaram das discussões do primeiro PPA (2000-2003), número que passou para 11 no segundo PPA (2004-2007), chegando a 18 no terceiro plano.

Tabela VII – Participação dos Municípios Goianos na Elaboração do I II e III PPA's estaduais								
Regiões de Planejamento	Nº de Mun.	Nº de Mun. Consultados**	Part. na elaboração			Não souberam informar		
			I	II	III	I	II	III
RMG	20	4	2	2	3	2	2	1
Centro Goiano	31	6	0	1	2	3	3	3
Norte Goiano	26	6	2	1	2	4	4	4
Nordeste Goiano	20	4	1	2	2	1	1	1
Ent. Do Dist. Fed.	19	4	1	1	2	3	3	2
Sudeste Goiano	22	4	1	2	1	3	2	0
Sul Goiano	26	6	0	1	1	5	5	5
Sudoeste Goiano	26	5	1	2	2	3	1	1
Oeste Goiano	43	9	0	0	2	5	5	5
Noroeste Goiano	13	2	1	0	1	1	0	0
Total	246	50	9	10	18	30	26	22

** Amostra necessária para cobrir 20 % dos municípios da Região

Fonte: inquérito com gestores.

Embora tenha registrado aumento na participação dos municípios nas plenárias. Estes não participam diretamente da elaboração do PPA. No momento das plenárias, realizadas em cidades polos, o município dá sua opinião ou sugestão que é repassada para as Secretarias de Estado responsáveis pela elaboração dos programas a serem encaminhados a SEPLAN.

Uma das conseqüências desta participação indireta e que nem sempre as demandas levantadas pelos gestores municipais são consideradas no momento de elaboração do plano, conforme atestaram Arrais et al (2010).

O terceiro aspecto refere-se à leitura das prioridades regionais. No âmbito do terceiro eixo, o setor de saneamento básico, que concentrava investimentos na RMG, passou a indicar ações para cidades de médio porte, como Porangatu, Inhumas, Rio Verde, Jataí e Itumbiara. Um programa de abastecimento de água foi elaborado exclusivamente para cidades de até 30.000 habitantes, programa que atinge principalmente cidades da região norte e nordeste. Os investimentos em transporte também passaram a priorizar municípios de médio porte, principalmente os localizados no entorno do DF.

O programa Morado Nova, além das já conhecidas ações de doação de casas e lotes, é ampliado, passando a contar com ações de financiamento da compra da casa própria e a doação de terrenos e cheques reformas para funcionários públicos.

Na quarta estratégia, foram propostos dois programas de capacitação de gestores municipais. Estes, com objetivo de formar corpo técnico para o planejamento territorial das cidades goianas. Programas importantes, pois como constatou estudos de Arrais *et al* (2010, p. 50), a noção de planejamento territorial ainda esta muito arraigada à escala estadual e federal.

Embora evoluído nos aspectos acima citados, o III PPA, não sugere nenhuma mudança nas políticas de promoção do desenvolvimento com equidade regional.

Os recursos do Eixo 2 - *Goiás empreendedor e competitivo* continuam fortemente polarizados nas regiões mais capitalizadas do estado. Os três principais programas de desenvolvimento regional. *Norte Novo, Nordeste Novo, e Desenvolvimento sustentável do Distrito Federal* (estratégia III), são os mesmos propostos nos planos anteriores.

A partir da leitura da Tabela VIII, percebemos que as ações propostas nestes programas tiveram pouco impacto na no setor produtivo das três regiões. As ações destes programas não buscaram dotar as regiões de condições necessárias para a reprodução das atividades socioeconômicas.

Tabela VIII – Evolução dos indicadores econômicos regiões N, NE e EDF, Goiás 2000/2007

Regiões de planejamento	Part. na arrecadação de ICMS			Part. na composição do PIB		
	2000	2003	2007	2000	2003	2007
Norte	2,06	1,53	2,04	5,69	5,71	5,18
Nordeste	0,27	0,47	0,38	1,48	1,89	1,49
Entorno do D.F	2,27	2,00	2,76	8,55	9,19	8,37

Fonte: SEPLAN (2006) (2009)

É importante destacar que, a baixa dinâmica dos indicadores apresentados na tabela VIII, pode ser consequência do baixo grau de execução das ações, fato que também comprova a falta de prioridades em relação a estas regiões.

As estratégias mobilizadoras que poderiam funcionar como novas referências para elaboração de programas, não trazem nada de novo se comparadas aos tradicionais setores econômicos, comuns nos planos de governo deste a década de 1950.

O montante de investimentos alocados na categoria *a regionalizar* ainda é alto, o que também dificulta a leitura das prioridades regionais de investimento.

3.2 - Distribuição regional dos recursos dos PPA do estado de Goiás

Conforme destacamos no item anterior, a espacialização regional das previsões de investimentos dos PPA, só é possível a partir do segundo plano. No primeiro, essa espacialização é intuitiva. De acordo com a nomenclatura do programa é possível identificar que alguns têm maior possibilidade de impactos em determinadas regiões. Como exemplo os programas: *nordeste novo*, *norte novo*, *desenvolvimento do polo turístico de Goiânia*, *desenvolvimento de Anápolis*, entre outros. (GOIÁS, 1999).

No segundo plano, essa espacialização é limitada a cinco regiões, *RMG*, *norte goiano*, *nordeste goiano* e *entorno do distrito federal*. No terceiro documento a previsão de recurso para cada uma das 10 regiões de planejamento. (Anexos III e IV)

A espacialização dos recursos, enquanto procedimento metodológico é importante sob dois aspectos. Em primeiro por possibilita o reconhecimento das áreas prioritárias de intervenção.

Em segundo, a espacialização dos gastos permite avaliar a coerência entre os objetivos dos planos e a ação proposta. Nesse sentido, é possível destacar que, em ambos os planos, há uma tendência a concentração de recursos na RMG e na categoria *a regionalizar* (figura 15 e 16).

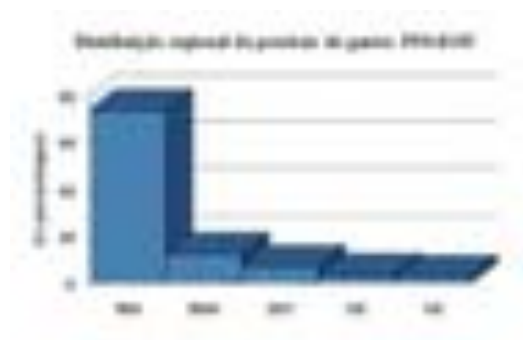


Figura 15 - Distribuição Regional da previsão de Gastos PPA 03/07

Fonte: Goiás (2003)

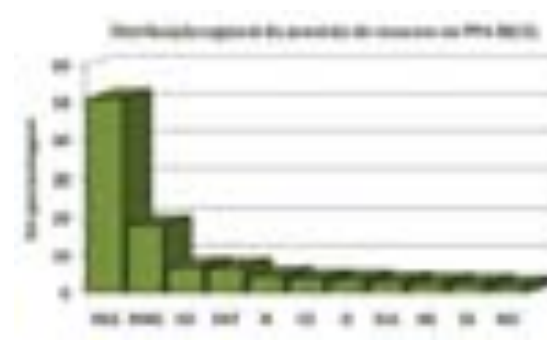


Figura 16 - Distribuição regional da previsão de Gastos no PPA 08/11

Fonte: Goiás (2007)

Esta concentração é justificada pela adoção do critério de divisão dos recursos com bases no número de beneficiários, consequentemente, regiões mais populosas tendem a receber maiores previsões de investimentos.

Este critério de distribuição é perfeitamente aceitável nas estratégias II do PPA 03/07 e no Eixo I do PPA 08/11, já que agrupam programas de manutenção de serviços públicos de saúde, educação, segurança e assistência social. (Figura 17)

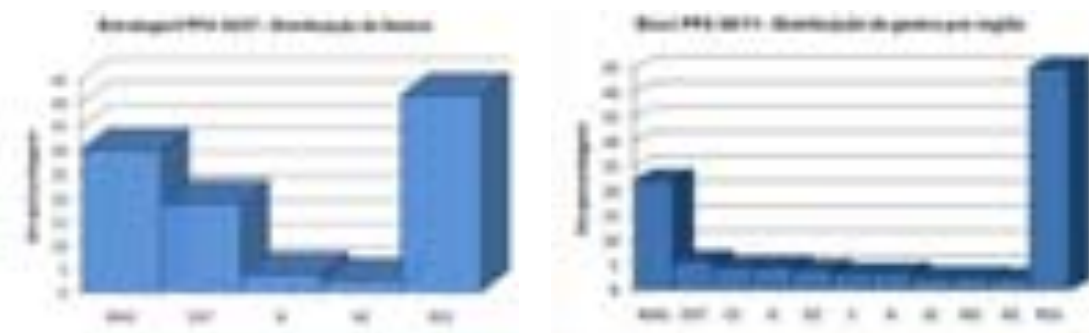


Figura 17 – Distribuição da previsão de investimentos por estratégias PPA 03/07 e 08/11
Fonte: Goiás (2003), (2007)

Contudo, o critério de distribuição de gasto por número de beneficiários, somado a uma concepção de desenvolvimento como sinônimo de aumento das exportações, aplicado as demais estratégias reforça o padrão de concentração de riquezas no território goiano, já que regiões historicamente já capitalizadas e com setor produtivo bem desenvolvido tendem a receber maiores previsões de investimentos, pois contam com maiores números de indústrias e áreas ligadas ao agronegócio (beneficiários).

Já as regiões Norte, Nordeste e Noroeste por não possuírem um setor produtivo forte não receberam investimentos de monta, capaz de conduzi-las ao desenvolvimento preconizado nos PPAs. (Figuras 18 e 19)

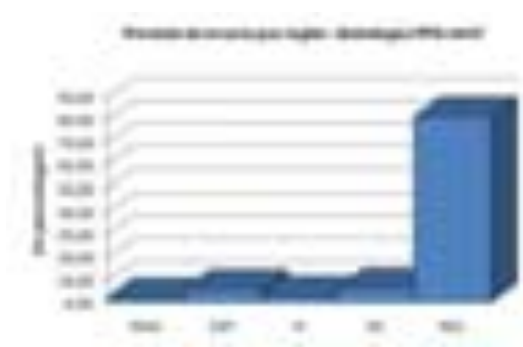


Figura 18 - Previsão de recursos por região – Estratégia I PPA 04/07

Fonte: Goiás (2003)

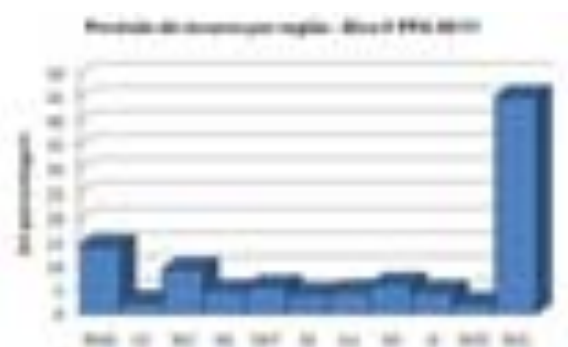


Figura 19 - Previsão de recursos por região – Eixo II PPA 08/11

Fonte:Goiás (2007)

Mesmo considerando a grande quantidade de recursos destinados à categoria “a regionalizar”, recursos sem destino definido, o critério de distribuição e a concepção de desenvolvimento sempre irão privilegiar regiões mais dinâmicas do estado.

Este fato se consolida na fala de Cunha (2009). Ao ser questionada sobre o perfil das ações destinada as regiões de planejamento, A Superintendente no explica que:

Perfil de investimentos, como eu te disse, ele vai de acordo com a necessidade, [...] onde se tem um potencial mais produtivo, as ações vão ser voltadas para esse setor produtivo. E o retorno, o custo benefício que o governo vai ter, por exemplo, é onde eu tenho uma terra mais fértil, pois vou ter um retorno mais rápido, não que o outro fique esquecido. Se você for observar a distribuição de recursos do governo federal para a ciência e para

a tecnologia, você nota um padrão Sul/Sudeste, por quê? Porque já tem toda uma infraestrutura que dará mais retorno. Mas essa concepção tem que ser mudada, porque se você ficar sempre dessa forma, não dá oportunidade para todos, mas hoje ainda é feito dessa forma. (CUNHA, 2009, p. 207)

A forma de distribuição dos recursos torna as duas principais estratégias de desenvolvimento (I e III no PPA 04/07 e II e III no PPA 08/11) antagônicas, pois ao mesmo tempo em que se propõe a corrigir as distorções do crescimento com a estratégia 03 e Eixo 3, com a estratégia I e Eixo 2, reforma-se a concentração de riquezas ao capitalizar regiões que historicamente foram mais bem dotadas de infraestrutura e investimento de capitais privados.

3.3 – Perspectivas teóricas dos PPAs

A análise dos três documentos do PPA aponta para algumas questões relativas à ação estatal no território goiano:

- a) Segundo o Governo Estadual, o planejamento estatal, a partir dos PPAs, passou a ser indicativo e sua execução compartilhada com os municípios e a União. Entretanto, ainda existem limites relacionados à participação municipal na elaboração dos planos;
- b) Um dos pontos centrais dos planos foi a modernização da administração pública com enxugamento da burocracia estatal;
- c) Os investimentos em infra-estrutura, desde o primeiro PPA, são apontados como essenciais para o desenvolvimento da competitividade do lugar. Conforme podemos notar no trecho abaixo, extraído do macro cenário apresentado no PPA 2008/2011.

Devido aos atuais gargalos produtivos existentes na economia brasileira e goiana, a consolidação do crescimento econômico requer o aumento do investimento, sobretudo em infra-estrutura para eliminar os principais gargalos do setor produtivo e reduzir os custos de logística. (PPA2008-2010, p. 13)

- d) O modelo de intervenção adotado supôs o afastamento do Estado das áreas de atuação direta na economia. Este passa a ser um indutor de investimentos privados;

- e) A inserção no mercado foi vista como a grande indutora do desenvolvimento, fato prejudicial, especialmente, em relação às regiões: norte goiano, nordeste goiano e entorno do distrito federal, já que não receberam investimento de grande monta. No primeiro PPA considerando apenas os três principais projetos de desenvolvimento para as três regiões: *nordeste novo, desenvolvimento sustentável do norte e desenvolvimento sustentável do entorno do DF*, a previsão de investimentos foi de menos de 0,3%. No segundo PPA os investimentos previstos para as três regiões foram de 12,9% do montante total. (GOIÁS, 2001-2003), porém mesmo com aumento da previsão de recursos, o grau de execução dos projetos com ações previstas para as três regiões foi baixo, como mostra na tabela IX.

Tabela IX Recursos empenhados para execução de projetos com ações destinadas às regiões NO, NE, EDF*	
Entorno do Distrito Federal	15%
Nordeste Goiano	20%
Norte Goiano	18%

* porcentagem em relação à previsão apresentada no plano

Fonte: Elaborado a partir de informações do Portal de Transparência Goiás, acesso entre maio a julho de 2010.

- f) Desenvolvimento de uma concepção de intervenção regional com forte apelo competitivo, especialmente quando se trata das regiões Sudoeste Goiano (eldorado do Agronegócio) e Centro Goiano (região dos polos tecnológicos e da concentração de serviços). As regiões de maior peso nas exportações, em 2007, foram as Sul, Sudoeste, e a região Metropolitana, com mais de 50% das exportações. Do ponto de vista do PIB essas regiões representavam, em 2007, mais de 60% do Estado. Esse fato justifica o porquê de essas regiões, nas estratégias dos PPAs, serem os focos da competitividade;
- g) Com os PPA's, segundo uma visão otimista de membros do Governo Estadual, o Estado passou a redefinir suas prioridades, criando novas formas de organização da produção no território e buscando maior eficiência e racionalização das ações governamentais. Esses são, em linhas gerais, objetivos que contemplam a tradição do

planejamento, especialmente, a matriz com influência do planejamento estratégico.

Portanto, nota-se que as proposições teóricas são coerentes em apontar caminhos para o desenvolvimento da competitividade do local, e aumento das exportações goianas, adotando para isso ações de instalação de infra-estrutura e isenção fiscal. Mas, não há coerência em apontar caminhos para um desenvolvimento com equilíbrio regional. Entretanto, temos a clareza de que a cultura do planejamento via PPA, como bem aponta a literatura, é recente em nosso país e, também, no Estado. Assim, não há dúvidas que a prática de planejamento baseada nos PPAs pode qualificar a gestão e organização territorial.

Considerações finais

Em Goiás, a preocupação com o Planejamento na escala regional, data do ano de 1961 com os Planos de Desenvolvimento Econômico do Governo Mauro Borges Teixeira. Desde então, a preocupação dos governos, principalmente entre os anos 1960 e 1980, foi investir em infra-estrutura, especialmente transporte e energia, para sustentar a modernização agrícola, e na modernização administrativa, por meio da criação de inúmeros órgãos, secretarias e empresas estatais, dentre os quais destacamos a CELG (Centrais Elétricas de Goiás), o CRISA (Consórcio Rodoviário Intermunicipal), além dos agentes financeiros como CAIXEGO (Caixa Econômica do Estado de Goiás) e o BEG (Banco do Estado de Goiás). Neste período, o Estado age diretamente na economia inclusive como empresário e o planejamento é visto como uma atividade eminentemente estatal.

As distintas regionalizações, que acompanham os planos de governo, são apontadas como necessárias à melhor distribuição dos recursos públicos pelo território. Em geral, na tentativa de identificar homogeneidades e funcionalidades, as regiões foram definidas por critérios baseados na diferença de grau de indicadores econômicos, negando, conforme colocou Arrais (2005) “a dimensão conflituosa dos atores sociais que se projetam no espaço regional”. Nestes planos, a região foi vistas como algo a ser manipulado para fins determinados.

A partir do final da década 1990, por meio da elaboração dos PPAs, um novo modelo de intervenção regional baseado nas diretrizes do planejamento estratégico passou a integrar a agenda de preocupação do Governo estadual. Com o novo modelo de planejamento procurou-se implantar a filosofia, não mais do Estado produtor, mas indutor do desenvolvimento. O objetivo central do conjunto de programas, contidos nos PPAs foi assegurar o desenvolvimento da competitividade da economia goiana e a consolidação de sua integração aos mercados nacionais e internacionais.

Com a elaboração dos PPAs uma nova regionalização trouxe à tona, novamente, a questão da desigualdade regional, conseqüentemente um novo discurso de combate ao desequilíbrio sócio-econômico é reeditado. Porém, esta nova regionalização, não evolui, em termos conceituais e metodológicos, se comparada às propostas das décadas anteriores. As regiões continuam a ser delimitadas com base em critérios puramente econômicos e funcionais, critérios que

simplificam o conteúdo interno destes recortes territoriais, não revelando, por exemplo, as desigualdades intra-regionais.

A preocupação central desta pesquisa foi avaliar se as proposições teóricas dos PPAs foram capazes de indicar caminhos para o desenvolvimento com equidade regional. Neste sentido, o que comprovamos é que não há nos PPAs uma Política de Desenvolvimento Regional para o estado. Esta, nos últimos 12 anos, foi substituída pelas políticas de incentivos fiscais e transferência de renda, que pouco contribuíram para alterar o perfil econômico e social das regiões mais carentes em infra-estrutura produtiva.

Com objetivo claro de promover *a inserção de Goiás na economia nacional e internacional para garantir seu crescimento em termos de progresso econômico social e qualidade de vida*, os PPAs teriam que possibilitar que as economias locais (regionais) se tornassem economias competitivas no mercado nacional e internacional. Contudo, a estratégia do desenvolvimento equilibrado espacialmente, perdeu-se no âmbito da estratégia econômica de intervenção, uma vez que a atividade produtiva e investimentos públicos e privados consolidaram-se em áreas historicamente mais capitalizadas e dinâmicas do estado. Fato que nos leva a lembrar de Raffestin (1993), quando este destaca que:

A questão regional permanece, ao menos até hoje, mais um objeto de discurso que de prática. [...] O termo região e os discursos que se constroem em torno são independentes de qualquer relação com o real. 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 trata de uma coisa bem diferente. Trata-se de um exemplo de dupla estratégia situado em planos diferentes: discurso regional e prática a - regional. (RAFFESTAN, 1993, p. 45)

Como ficou demonstrado, as ações propostas nos três planos não foram capazes de inverter a lógica de concentração do crescimento econômico. Conforme demonstrado no *estudo do PIB dos municípios Goianos, publicado pelo Seplan-GO (2007)*, as riquezas do estado continuam concentradas em apenas dez municípios, que juntos responderam por 60% do total de R\$ 57,09 bilhões do PIB goiano em 2006. No ano anterior, as dez cidades mais ricas: *Goiânia, Anápolis, Rio Verde, Aparecida de Goiânia, Catalão, Senador Canedo, Itumbiara, Luziânia, Jataí e São Simão*, responderam por 58,46% dos R\$ 50,5 bilhões gerados. Em 2006, esse grupo

gerou riqueza de R\$ 34,34 bilhões, com aumento de 1,68% no total do PIB em relação a 2005. (GOIÁS, 2007).

Não há dúvidas da importância do modelo de planejamento baseado nos PPAs, para a gestão eficiente e transparente dos gastos públicos, mas, isso é apenas parte do processo de planejamento. Nota-se, que os planos de crescimento do desenvolvimento propostos necessitam de uma avaliação dos impactos sociais, econômicos e, principalmente, territoriais, pois, em certo grau, são eficazes em apontar caminhos para a promoção do desenvolvimento econômico, mas ineficazes no sentido de apontarem caminhos para a superação das desigualdades regionais, uma vez que a visão de desenvolvimento regional como sinônimo de aumento da competitividade significa que apenas algumas regiões poderão atingir o sucesso.

A manutenção das disparidades regionais no estado leva a necessidade de se proporem novas políticas regionais capazes de enfrentar a “desigualdade de oportunidades, a desigualdade de oferta de infra-estrutura, de patrimônio e de bases de conhecimento” (Araújo, 2006, p.221). Dificuldades que, conforme destacou Araújo (2006), são enfrentadas com os instrumentos da política regional.

É bom lembrar que os vetores de fragmentação/diferenciação regional, em grande parte, são resultados de processos decisórios e, conforme destacou Vainer (2007, p. 105), “passíveis de reversão, ou pelo menos profundas alterações, em função de decisões e projetos políticos”. Nesse sentido, os desafios de construir uma Política Estadual de Desenvolvimento Regional são grandes. Um destes é criar meios para efetiva participação dos gestores municipais no processo de tomada de decisão, superando, dessa forma, as dificuldades provenientes, principalmente, do desencontro das gestões. Outro desafio é evoluir na elaboração e execução de planos e programas que atendam as prioridades e demandas de cada região, fato, que como verificado na pesquisa, não tem ocorrido nos últimos anos.

Um plano que se diga de desenvolvimento regional deve identificar nas regiões os fatores que influenciam o desenvolvimento econômico e social, além de estimular novas formas de participação dos atores sociais com vínculos regionais.

Referências

ALBUQUERQUE JÚNIOR. Durval Muniz de. O objeto em fuga: algumas reflexões em torno do conceito de região. In: **Revista Fronteiras**, Dourados, MS, v.10, p.55-67, jan/jun. 2008

ALMEIDA. Flávio Gomes; SOARES. Luiz Antônio A. **Ordenamento Territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ALMEIDA. José. Uma experiência de planejamento regional em Goiás. In: **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Vol. 18, N° 3, 1964

ALMEIDA. Paulo Roberto. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT José Luiz. **Planejamento e Orçamento**. Brasília: ENAP, 2006.

ALVES, Denysard O; SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva. 1997

AMAZONAS. **Plano Plurianual do Amazonas, 2004-2007**. Manaus: SEPLAN. 2003
_____. **Plano Plurianual do Amazonas, 2008-2011**. Manaus: SEPLAN. 2008

ARANTES, O *et al.* (Orgs). **A cidade do pensamento único – desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional Contemporânea. In: DINIZ, Clélio Campolina. **Políticas de Desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à Luz das experiências da União Européia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007.

ARRAIS. Tadeu Alencar. Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás. In: **Mercator** - Revista de Geografia da UFC, ano 06, número 12, 2007.

_____. Apontamento metodológico sobre desenvolvimento regional. In: **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, nº 849. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-849.htm>>. [ISSN 1138-9796].

_____. SALGADO, T.; de LIMA, L.; CIRQUEIRA PINTO, J. Impactos territoriais dos programas estaduais de intervenção regional no centro-oeste: NE e NO goiano e entorno do distrito federal (1998-2006). In: **Revista Mercator**, vol. 09, nº 18, 2010.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio C. **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à Luz das experiências da União Europeia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 2006

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento – as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

BRASIL. **Lei 970**, de 16 de Dezembro de 1949

_____. **Ato complementar N° 43**, de 29 de Janeiro de 1949

_____. Constituição (1969). **Constituição da República do Brasil**. Brasil: Brasília, 1969.

_____. **Lei nº 5.727**, de 04 de Novembro de 1971

_____. **Lei nº 6.151**, de 04 de Dezembro de 1974

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Decreto de Lei nº 2.829**, de 29 de Outubro de 1998.

_____. **Plano Plurianual 2000-2003**. MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasília. 1999

_____. **Plano Plurianual 2004-2007**. MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasília. 2003^a

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Brasília. 2003b

_____. **Plano Plurianual 2008-2011**. MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. 2007

_____. Ministério do Planejamento. **Portaria nº 42**, de 09 de Abril de 2009

CAMPOS, Roberto. A Experiência Brasileira de Planejamento. In: Mario Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos. **A Nova Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974

CARGNIM, Antônio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro**. Rio Grande do Sul: SEPLAG-RS. 2007. <<http://www.scp.rs.gov.br/>> acesso em Agosto de 2009.

CLARK, David. **Introdução à Geografia Urbana**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1991.

CORREA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

COSTA. Wanderley Messias da. **O Estado e as Políticas Territoriais no Brasil**. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

CUNHA, Sulamita de Aquino P. M. Planos Plurianuais: desafios da gestão voltada para resultados. In: **Boletim Goiano de Geografia**. V.29, n.1, 2009. Entrevista concedida a T.R. Salgado.

_____, Sulamita de Aquino P. M. Planejamento Governamental em Goiás. In: **Economia e Desenvolvimento**. SEPLAN. 2006

CUNHA, Wânia C. Faria. **Contexto socioeconômico de Goiás na década de 1970 e a adoção da política de industrialização via distritos industriais**. Dissertação de Mestrado – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás. 2009

DINIZ, Clélio Campolina. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, Ana Célia. **Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro**, v.III. Rio de Janeiro: BNDS, 2002.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: SEPLG. 2008

DRUCKER, P. **Administração: tarefas, responsabilidades e práticas**. São Paulo, Pioneira, 1975

ENSON, R. C. K. **England: 1870-1914.** Oxford: Claredon, 1936

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In WOLGANG, Sachs (Org.). **Dicionário de Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder.** São Paulo: Vozes, 1992

FIALHO, **O PPA no Rio Grande do Sul.** Rio Grande do Sul: SEPLAG-RS. 2004. <: <http://www.scp.rs.gov.br/> acesso em Agosto de 2009.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 200-2003 (texto para discussão).** Brasília: IPEA, 2000.

GALVÃO, Antonio Carlos; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. In: **Anais do VI Encontro Nacional de Economia Política.** São Paulo, 2001.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. Metas e Bases e I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1970-1974). In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 1999

GOIÁS. **Lei nº 1.370,** de 09 de novembro de 1956

_____. **Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás – 1961-1965.** V. 1 e 2. Goiânia: Secretaria de Governo, 1961.

_____. (Constituição de 1967) **Constituição do Estado de Goiás.** 1967a

_____. **Plano de Ação do Governo de Otávio Lage.** Goiânia: 1967b

_____. **Diretrizes gerais e setoriais da ação do Governo de Irapuan Costa Junior.** Goiânia: Oriente, 1976.

_____. **Plano Global de Trabalho do Governo de Iris Rezende.** Goiânia: CERNE. 1984.

_____. **Constituição do Estado de Goiás.** Goiás. 1989.

_____. **Anuário estatístico do Estado de Goiás.** Goiânia: SEPLAN, 2003.

_____. **Anuário estatístico do Estado de Goiás**. Goiânia: SEPLAN, 2005.

_____. **Estatísticas Estaduais**. Goiânia: SEPLAN, 2009.

_____. **Plano Plurianual 2000 – 2003**, Goiânia. SEPLAN, 2001.

_____. **Plano Plurianual 2004 – 2007**, Goiânia. SEPLAN, 2003.

_____. **Plano Estratégico do Governo**. Goiânia: SEPLAN, 2007a.

_____. **Produto Interno Bruto do Estado de Goiás - 2002 a 2005**. Goiânia: SEPLAN, 2007b.

_____. **Plano Plurianual 2008 – 2011**. Goiânia: SEPLAN, 2008.

GOMES, Paulo César da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I.E. et al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995,

HAESBAERT. Rogério. **Região, diversidade territorial e globalização**. Niterói: DEGEO/UFF, 1999.

_____. Rogério. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. Trad. Peróla de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2009.

HOBSBAWM. E. **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1996.

HOWARD. Ebenezer. **Cidades-Jardins de Amanhã**. São Paulo: Hucitec, 1996.

IANNI. Octávio: **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª edição. Rio de Janeiro. Editora Civilizações Brasileiras, 1985.

IBGE. Censo Demográfico 2000 – deslocamentos – resultado da amostra. Rio de Janeiro:IBGE, 2003.

KAYSER, B. A região como objeto de estudo da geografia. In: George, P, Kayser, B., Guglielmo, R. & Lacoste, Y **A Geografia Ativa**. São Paulo/Rio de Janeiro: Difusão Editorial S.A., 1980.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo. Editora Atlas, 1996.

KON. Anita. A experiência Brasileira de Planejamento público federal. In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectivas, 1999.

LAFER. Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de Metas. In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.

LIMA, Gisélia Carvalho. Região: a evolução de uma categoria de análise da geografia. In: **Boletim Goiano de Geografia**, volume 22, nº 01, jan./jun. de 2002.

LIMONAD, E; HAESBAERT; MOREIRA, R. (Orgs). **Brasil século XXI – por uma nova regionalização?** Agentes, processos e escalas. São Paulo: Marx Limonad, 2004.

LUZ. Joselito Mendes. **A primeira experiência de planejamento estatal em Goiás: o PDGE e a reforma administrativa do Governo Mauro Borges**. Dissertação de Mestrado. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 1987.

MAIMON. Dália; GEIGER. Pedro; BAER. WENER. O impacto regional das políticas econômicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro. Ano 39 nº 3, 1974

MARTONE. Celso L. Análise do plano de ação econômico do Governo (PAEG) (1964-1966). In: MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.

MATUS. Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: Governantes e Governados**; Trad. De Luis F. R. Del Riego. São Paulo: Fundape, 1996.

MINDLIN. Betty. **Planejamento no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.

MACEDO. Roberto B.M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.

MINDLIN. Betty. **Planejamento no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.

MONTEIRO. Jorge Viana; CUNHA, Luiz R. Azevedo. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). In: **Revista Planejamento e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro. Vol. 04, nº 1, 1974.

MORAES. Antonio C. Robert. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Para Pensar uma política de ordenamento territorial**. Brasília: MIN. 2005.

MYRDAL. Gunnar. **O Estado do Futuro**: o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais. Trad. Affonso Blacheyre. Rio de Janeiro: Zahar Editores 1962.

OTTONNI. Dacio A. B. **Introdução**. In: HOWARD Ebenezer. **Cidades-Jardins de Amanhã**. São Paulo: Hucitec, 1996.

PAGNUSSAT. José Luiz. Introdução. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT José Luiz **Planejamento e Orçamento**. Brasília: ENAP, 2006.

PALACÍN. Luiz. **História de Goiás 1722-1972**. Goiânia: Ed. UCG, 1996.

PARANA. **Plano Plurianual 2008-2011**. Florianópolis: SEPLAN. 2008.

PARES. Ariel; VALLE. Breatrice. A retomada do planejamento no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT José Luiz **Planejamento e Orçamento**. Brasília: ENAP, 2006.

PERROUX, F. O Conceito de polo de desenvolvimento. In: **Urbanização e Regionalização**. Rio de Janeiro: IBGE. 1978.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E., HAESBAERT, R., MOREIRA, R. (Org.). **Brasil século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas**. Rio de Janeiro, Marx Limonad, 2004.

RIO DE JANEIRO. **Plano Plurianual 2008-2011**. Rio de Janeiro: SEPLAG. 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2008-2011**. Porto Alegre: SEPLAG. 2008.

ROCHA, Hélio. **Os inquilinos da casa verde: governos de Goiás de Pedro Ludovico a Maguito Vilela**. Goiânia: Cast, 1998.

SALGADO, Tathiana. R; ARRAIS, Tadeu Alencar. Desigualdade regional e intervenção estatal: uma análise da concepção de planejamento regional no I e II Plano Plurianual do Governo do Estado de Goiás, entre 2000 e 2007. In: **12º Encuentro de geógrafos de América Latina**, 2009, Montevideu, 2009.

SANTOS, Milton. Planejamento do subdesenvolvimento e a pobreza. In: **Economia Espacial**, com Críticas e Alternativas. 2ª Edição. São Paulo. Editora: Edusp, 2003

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SERGIPE. **Plano Plurianual 2004-2007**. Sergipe: Governo do Estado de Sergipe. 2008.

SILVA, Adaiton Lopes T. da: **Estado, Planejamento e Gestão Pública em Goiás os Governos de M. Borges e M. Perillo**. Dissertação de Mestrado. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2003.

SMITH Neil. **Desenvolvimento desigual: Natureza, capital e a produção do espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008

VAINER, Carlos B. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial In: DINIZ, Clélio Campolina. **Políticas de Desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à Luz das experiências da União Européia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007.

Apêndices

Apêndice 1 – Entrevista

Entrevista publicada no volume 29 número 1 do Boletim Goiano de Geografia

Planos Plurianuais: desafios da gestão voltada para resultados

Entrevistada: **Sulamita de Aquino Porto Mello e Cunha**
sulamita@seplango.gov.br

Entrevista concedida a Tathiana R. Salgado em 23 de Maio de 2009

A partir do final da década 1990, por meio da elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), um novo modelo de intervenção regional baseado nas diretrizes do planejamento estratégico passou a integrar a agenda de preocupação do Governo do estado Goiás. Esses planos são instrumentos de planejamento das ações de governo em médio prazo, normalmente quatro anos, que estabelecem diretrizes, objetivos e metas das administrações públicas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, devem apresentar com clareza os resultados pretendidos pelo governo que o elabora.

Embora previsto nas Constituições federais e estaduais desde final da década de 1980, os dois primeiros PPAs de Goiás só ocorreram entre 2000 e 2007, após a eleição de Marconi Perillo para governador do estado. O primeiro plano foi denominado de *Goiás para o século XXI – PPA 2000/2003* e o segundo denominado de *Goiás para o século XXI - avançar mais - PPA 2004/2007*. O objetivo central do conjunto de programas contidos nos PPAs e protagonizado pela SEPLAN - GO (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento de Goiás) e pela AGDR (Agência Goiana de Desenvolvimento Regional), foi assegurar o desenvolvimento da competitividade da economia goiana e a consolidação de sua integração aos mercados nacionais e internacionais.

Em entrevista concedida ao Boletim Goiano de Geografia, **Sulamita de Aquino Porto Mello e Cunha**, Superintendente de planejamento e desenvolvimento da SEPLAN fala sobre o novo modelo de planejamento adotado pelo Governo do estado de Goiás a partir de 1999.

BGG: O que os PPAs, como marca da gestão pública a partir de 1999, conferem de novo na relação governo-sociedade?

Sulamita: Uma pergunta muito interessante. A partir da década de 1990, com o Governo Fernando Henrique, foi-se introduzindo, no estado de Goiás, uma gestão voltada para resultados. Foi a introdução desse modelo de gestão pública que mudou todo o perfil. Foi o divisor de água. Por quê? Porque até então não se trabalhava a gestão em forma de programas. As ações do governo eram muito dispersas, não davam visibilidade. A gestão voltada para resultados tem como elemento integrador o programa. Este programa é o elemento integrador do PPA (Plano Plurianual), com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Então, tudo decorre em termo de legislação orçamentária e de planejamento. O programa tem como base o PPA, que é uma gestão voltada para resultados, onde foi possível ter transparência em nível de

gestão pública, porque se você aglutina as ações em forma de programas, a transparência é muito maior. Outra coisa foi a responsabilização. Cada programa e ação do governo tem um responsável. Isso também foi um grande avanço, pois você tem a pessoa que sabe quem é o responsável por determinados programas. Desse modo, ele não fica solto no âmbito da gestão pública, tem-se a transparência e, principalmente, esta responsabilização que são os dois elementos básicos e inovadores dessa gestão. Tudo é voltado para resultados, e o principal beneficiador é a sociedade. Tudo o que é feito no PPA é medido, se é uma ação voltada para resultados, eu tenho que medir. Então eu considero o PPA um grande divisor de águas da gestão pública.

BGG: E as prefeituras, como participam?

Sulamita: Esse modelo de gestão voltado para resultados foi introduzido na época do Governo Fernando Henrique e ele é todo gerenciado no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que tem uma secretária própria de planejamento estratégico que volta todas suas ações para isso. Então, toda normatização com relação ao PPA é feita através do Ministério do Planejamento. Não que todos os estados tenham que seguir aquele modelo. O estado de Goiás, posso te afirmar, foi um dos cinco primeiros a elaborar o PPA. Nós fizemos o primeiro PPA de 1999 a 2003, juntamente com o Governo Federal. Nós aprendemos todos juntos. Não foi fácil, pois era um modelo de planejamento totalmente novo. Apesar de previsto desde 1988, o primeiro PPA de Goiás só foi elaborado em 1999. Com relação aos municípios, a lei os obriga a fazer, mas a gestão dos municípios fica muito dependente de consultores que façam isso. A grande maioria das prefeituras, principalmente as menores, não possui técnicos eficientemente preparados para elaborar um planejamento como esse.

BGG: Mas as prefeituras participam na elaboração do PPA estadual?

Sulamita: Não, a prefeitura não. Veja bem, eles não participam diretamente, mas participam indiretamente através de audiências públicas. Na Medida em que o PPA é elaborado, é feita a consulta à sociedade, e essa consulta é feita através dos municípios. Temos 246 municípios, mas não dá para ir a todos. Faz-se uma regionalização de todo o estado de Goiás para efeito de auditoria pública do PPA. Então, escolhe-se, geralmente, entre 10 e 12 regionais, no máximo, e escolhe-se um município sede. Geralmente é escolhido um município de grande porte, onde são convidados todos aqueles municípios circunvizinhos para estarem participando da audiência pública. Assim, o município indiretamente participa. Nesse momento, o município dá sua opinião, e essa opinião ou sugestão é passada para a secretaria, por exemplo, se um município faz uma sugestão na área de saúde. A Secretaria de Planejamento encaminha aquela sugestão para a Secretaria de Saúde. Se a sugestão é na área de educação, a Secretaria de Planejamento encaminha essa sugestão para a Secretaria de Educação, que volta de novo para a Secretaria de Planejamento e faz a compatibilização em termos de ajustar aquela demanda com as ações do PPA.

BGG: Como os demais atores governamentais, especialmente os municípios, incorporaram as mudanças que são produto do PPA?

Sulamita: Receberam bem. Mas como eu te falei, não podemos generalizar. Temos municípios muito pequenos, com uma deficiência técnica muito grande. Mas mesmo assim, o governo federal, se eu não me engano, no PPA passado, fez uma conferência para a qual foram convidados todos os prefeitos e os auxiliares. Eu, particularmente, acho isso muito pouco. Acho que no estado falta uma Secretaria de Articulação, diretamente ligada aos municípios, para fazer a capacitação técnica a nível gerencial. Do meu ponto de vista, ela ainda é deficiente. Não estou falando pelo governo.

BGG: Como são elaborados os programas contidos nos PPAs?

Sulamita: A secretaria de planejamento gerencia toda a ação do PPA. Vamos dizer, ela coordena. Quem sabe de saúde? A Secretaria de Saúde. Quem sabe de educação? A Secretaria de Educação. Então, como surgem esses programas? Sempre tem uma orientação. O programa surge a partir de um problema da sociedade que o Governo se propõe a resolver a partir de uma demanda da sociedade, ou pode surgir também um programa de governo a partir de uma potencialidade. Não é um problema, mas uma potencialidade. Por exemplo, o estado de Goiás é muito rico em nível de turismo/ecoturismo, então faz-se um programa para desenvolver aquela potencialidade. São duas condições que eu considero as mais básicas. A partir da demanda de um problema, por exemplo, existe alta mortalidade infantil, então é uma demanda da sociedade que e o governo deve fazer um programa para redução daquela mortalidade. Ou no caso de um potencial, como o ecoturismo e a mineração, nos quais o estado de Goiás é rico, cabe ao governo fazer um programa para cada vez mais incentivar o desenvolvimento dessa potencialidade.

BGG: As secretarias ficam então responsáveis por elaborar esses programas?

Sulamita: Sim, mas não só as secretarias. Nisso também houve uma grande mudança. Quer dizer, não é um programa da Secretaria de Saúde, é um programa de governo. Quando nós falamos em um programa de governo, as secretarias não podem resolver todas as questões só olhando para elas mesmas. Então, a orientação que damos em várias reuniões é que as ações sejam integradas, ou seja, que a Secretaria de Saúde junto com a Secretaria de Educação e a Secretaria de Segurança Pública, sendo órgãos afins, possam se integrar. Acho que isso é o grande avanço que vai ter na gestão e no PPA, é o que estamos tentando, ou seja, até onde a ação de determinada secretaria começa e acaba, e onde o outro órgão pode começar outra ação para dar prosseguimento. Por exemplo, com relação às drogas na escola, a Secretaria de Educação tem que se preocupar com os alunos que estão envolvidos com drogas, alertá-los sobre o consumo de drogas e sobre como prevenir o consumo de entorpecentes, o que ela já faz, buscando apoio junto à Secretária de Segurança Pública, por exemplo. E a Secretaria de Segurança Pública exercem várias ações que se integram com outros setores. Por exemplo, hoje, os detentos fazem várias bolas de futebol, que depois são distribuídas às varias associações de esporte, solicitadas pela AGEL (Agência Goiana de Esporte e Lazer), então, quanto mais as ações forem integradas, mais os resultados serão melhores, e isso é nosso grande esforço.

BGG: Lendo os PPAs, é possível notar, por exemplo, uma diferença metodológica na regionalização do primeiro (2000-2003) para o segundo (2004-2005). O que justificou essa mudança?

Sulamita: Nós passamos por lições aprendidas, e tudo o que fazemos é um processo que vai melhorando. Como eu disse a você, o primeiro PPA que fizemos em Goiás foi junto com o Governo Federal. Então, quer dizer que estávamos em um processo de aprendizagem, um processo metodológico. Já no segundo PPA, nós já tínhamos mais segurança em falar. Não fica mais transparente, e “força” as pessoas planejarem melhor se for regionalizado? Por exemplo, se eu falo em região Nordeste goiano, o que ela vai precisar em termos de promoção social é muito maior, muito diferente do Sul goiano. É uma região muito mais carente, então, quando se vai investir, existe uma diferenciação dos investimentos, dependendo da região. Você, como geógrafa, deve saber disso. No primeiro PPA, não tínhamos essa regionalização, primeiro que nós não tínhamos a esperteza necessária para pensar a regionalização naquela época, estávamos procurando acertar, ver o que era um programa, ver o que era uma ação, como seria a metodologia do PPA. Já no segundo, já tínhamos mais, e agora melhoramos. Qual a diferença entre o segundo e esse terceiro? Nós definimos a região Metropolitana de Goiânia, o Nordeste goiano, o Norte goiano e o Entorno de Brasília. O resto, nós colocávamos a regionalizar. Quando foi nesse último PPA, nós recebemos a consultoria de geógrafos, como: Valter Casseti, professora Celene, professor Teixeira Neto, que é um guru na área de vocês, entre outros. Tivemos a consultoria da Universidade Federal de Goiás para fazer essa regionalização.

BGG: Como ocorre a avaliação dos impactos das ações?

Sulamita: O planejamento segue o ciclo P – D – C – A, ou seja, eu planejo, eu desenvolvo, eu controlo e eu avalio. O *planejamento* ocorre quando eu estou elaborando os instrumentos no *desenvolvimento*, são as ações que estão sendo executadas. O *controle* é todo o monitoramento. E na *avaliação*, estou avaliando aquilo que estou monitorando. Hoje, como é feita essa avaliação? Essa avaliação é feita, principalmente, através da GECONI (Gerência de Controle Interno), que é um órgão que fiscaliza o que é executado pelo governo. Eles têm toda uma metodologia para fazer a avaliação dos resultados. A Secretaria do Planejamento vai realizar hoje a segunda rodada de reuniões em que nós vamos avaliar, inovando esse processo de avaliação, cada programa, cada ação, para chegar a uma avaliação do órgão, para chegar a uma avaliação do governo. Começamos dia 09 e até o fim do ano vamos concluir.

BGG: O primeiro PPA apresenta 125 projetos, distribuídos em 20 setores econômicos. No segundo PPA são 90, distribuídos em 16 setores econômicos. O que determina a quantidade de projetos, a necessidade ou a demanda?

Sulamita: É a demanda, porque jamais podemos chegar à Secretária de Saúde e dizer que eles só vão ter dois programas. Quem sabe quantos programas vão ter, são eles. É muito em função da demanda. Nesse segundo teve uma redução de programas devido ao processo de amadurecimento dentro do órgão, pois no começo foi se fazendo programa, programa e, de repente, na avaliação notava-se similaridade entre objetivos de diferentes então podia se fazer a aglutinação. É um processo mesmo de aprendizagem que levou as pessoas a terem mais consciência daquilo que elas estavam propondo, de acordo com aquelas questões e necessidades.

BGG: Tem alguma relação com o orçamento?

Sulamita: Não. Essa é uma pergunta interessante. No começo, quando nós recebemos o primeiro PPA, tinha uma série de confusões, nas quais as pessoas achavam que quanto mais ações elas tinham, mais valores financeiros e mais recursos orçamentários teriam para elas. Por mais que nós falávamos que não era assim, tentamos reduzir, mas ainda tínhamos muitas ações, e se você observar, o segundo tem bem menos ações, porque não é o número de ações que assegura o orçamento, o recurso. Quanto mais ação, mais difícil é a execução, porque para cada ação, eu tenho que ter um empenho diferente. Se eu aloco 50 mil na ação A e coloco 50 mil na ação B, elas têm mais ou menos os mesmos objetivos. Eu teria que fazer dois empenhos diferentes. Se eu aglutino essas duas ações, elas têm 100 mil, e o processo de execução orçamentária fica muito mais fácil e menos burocrático.

BGG: Observando a distribuição dos projetos nas regiões, notamos determinados perfis de investimentos (como exemplo, o programa PRODUZIR, ou construção de lagos, distribuição de kits sanitários). A que se devem esses perfis?

Sulamita: Perfil de investimentos, como eu te disse, ele vai de acordo com a necessidade. Esse kit vai ser distribuído na região onde há maior necessidade. Onde se tem um potencial mais produtivo, as ações vão ser voltadas para esse setor produtivo. E o retorno, o custo benefício que o governo vai ter, por exemplo, é onde eu tenho uma terra mais fértil, pois vou ter um retorno mais rápido, não que o outro fique esquecido. Se você for observar a distribuição de recursos do governo federal para a ciência e para a tecnologia, você nota um padrão Sul/Sudeste, por quê? Porque já tem toda uma infraestrutura que dará mais retorno. Mas essa concepção tem que ser mudada, porque se você ficar sempre dessa forma, não dá oportunidade para todos, mas hoje ainda é feito dessa forma.

BGG: Quais os principais desafios dos PPAs, especialmente em relação ao Norte, Nordeste e Entorno do Distrito Federal?

Sulamita: Mais investimentos, principalmente no setor produtivo. O Entorno de Brasília é diferenciado das demais regiões pela questão da violência e da população que teve um crescimento vertiginoso. O Entorno de Brasília é formado por cidades onde as pessoas não têm identidade própria, principalmente na área mais conurbada. São cidades dormitório onde há uma grande rotatividade. É muito difícil trabalhar ali, principalmente para a geração de empregos e de renda. O estado de Goiás, muitas vezes, é considerado um laboratório. Ele treina professores, treina médicos, serve de laboratório, pois as pessoas se deslocam todas para Brasília. Por quê? Não temos condições de competir com o Distrito Federal em termos de remuneração. Então, o grande desafio para essas regiões é desenvolver programas para geração de emprego e renda, e desenvolver o potencial para o ecoturismo da região nordeste.

BGG: Qual é a função da AGDR e da SEPLAN?

Sulamita: Você deve ter visto no PPA passado que existiam atribuições semelhantes na área do desenvolvimento regional aqui para SEPLAN e para AGDR. Mas você já vai ver agora no último PPA, nessa reforma administrativa, que toda a parte referente ao

desenvolvimento regional não tem nada mais a ver com a SEPLAN, ela ficou toda com a AGDR. É ela que dita toda a política em termos de desenvolvimento regional do estado. Eu acho realmente que ficando aqui na SEPLAN e na AGDR ficava uma duplicidade de comando, às vezes, uma sobreposição de ações, o que não é bom. Acho que como está agora é bom, um órgão só e que dita o que é o desenvolvimento regional.

BGG: O que houve de avanço em termos de correção dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento?

Sulamita: Temos que caminhar bastante. As regiões Norte, Nordeste e Entorno são regiões que têm que caminhar muito para diminuir o desequilíbrio. Se você olhar os dados de 10 anos atrás, o desequilíbrio era bem maior, então, houve um avanço, mas ainda temos que avançar bastante.

Apêndice 2 – Procedimento metodológico de consulta junto aos municípios goianos

Como procedimento metodológico para consulta junto aos municípios goianos, realizamos entrevistas, por meio de questionário estruturado (quadro I), com uma amostragem de 20% dos municípios do estado.

Quadro I – Questionário de consulta

Universidade Federal de Goiás			
Instituto de Estudos Socioambientais - IESA			
Município:	Região:	População:	
O Município possui secretária de planejamento?		Sim ()	Não ()
O Município participou da elaboração dos PPAs estaduais		Sim ()	Não ()
Em que (ais) ano (os)?	1999 ()	2003 ()	2007 ()
O Município recebeu obras de infra - estrutura do governo estadual nos últimos anos? Em quais áreas?			
O Município recebeu obras de infra - estrutura do governo federal nos últimos anos? Em quais áreas?			
Quais as maiores necessidades do município em termos de investimentos estaduais?			
Qual a principal dificuldade em relação ao diálogo município /Estado?			

Este levantamento teve por objetivo coletar informações sobre o grau de conhecimento dos PPA's e as principais demandas municipais de investimentos. Nesta etapa, utilizávamos a metodologia de *amostragem estratificada proporcional* com etapa dupla.¹ Na primeira etapa os 246 municípios goianos foram divididos pelas dez regiões de planejamento, cada uma das 10 regiões constituiu um estrato, e na segunda etapa o número de municípios de cada região foi dividido em sete estratos, o critério de estratificação foi número de habitantes em 2009, conforme indicado na tabela I.

¹ - De acordo com Barbetta (2006), a técnica da amostragem estratificada consiste em dividir a amostra (população) em subgrupos, denominados estratos. Os estratos devem ser internamente mais homogêneos do que a população toda. Sobre os diversos estratos da população, são realizadas seleções aleatórias, de forma independente. A amostra é obtida através da agregação de cada estrato. No caso a amostragem estratificada proporcional a proporcionalidade do tamanho de cada estrato da população é mantida na amostra. Por exemplo, se um estrato corresponde a 20% do tamanho da população, ele também deve corresponder a 20% da amostra.

Tabela I - Tipologia dos Municípios Goianos por Região de Planejamento								
Estratos por Regiões de Planejamento	Hab./ 09 (mil)	Estratos por nº de habitantes						
		Nº de Mun.	< de 5.000	5.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 450.000	<450.000
RMG	2.180.763	20	4	8	4	1	1	2
Centro Goiano	617.367	31	17	11	1	1	1	0
Norte Goiano	306.574	26	12	9	4	0	0	0
Nordeste Goiano	172.684	20	8	11	1	0	0	0
Ent. do Dist. Federal	1.018.155	19	2	5	4	5	3	0
Sudeste Goiano	245.520	22	11	8	2	1	0	0
Sul Goiano	395.208	26	11	8	5	2	0	0
Sudoeste Goiano	518.274	26	10	11	3	1	1	0
Oeste Goiano	334.254	43	22	18	3	0	0	0
Noroeste Goiano	137.501	13	5	5	3	0	0	0
Total	5.926.300	246	102	94	30	11	6	2

Fonte: Goiás, 2009

Dentro de cada estrato da amostra foram realizadas seleções aleatórias, sempre obedecendo à porcentagem de 20% (Tabela II). A amostra completa foi obtida pela soma das amostras de cada estrato.

Tabela II - Número de municípios consultado por regiões de planejamento e por tamanho da população							
Região	< 5000	5000 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	100.001 a 450.000	> 450.000	Amostra por região
RMG	1	1	1	0	0	1	4
Centro	3	3	0	0	0	0	6
Norte	2	1	1	0	0	0	4
Nordeste	2	3	0	0	0	0	5
Entorno DF	1	1	1	1	0	0	4
Sudeste	2	1	0	0	1	0	4
Sul	2	1	1	1	1	0	6
Sudoeste	2	2	1	0	0	0	5
Oeste	4	4	2	0	0	0	10
Noroeste	1	1	0	0	0	0	2
Amostra por população	20	18	7	2	1	1	50

