

Os Planos Plurianuais (PPAs) e o planejamento urbano e regional, no Brasil: aspectos do desenvolvimento territorial

RESUMO

O objetivo é analisar a incidência do planejamento urbano e regional no desenvolvimento territorial brasileiro a partir do estudo dos oito Planos Plurianuais (PPAs) federais propostos entre 1991 e 2020. Os estudos referem-se ao campo disciplinar do planejamento urbano e regional, mas estão baseados nas referências teóricas das ciências políticas, em especial na perspectiva do neoinstitucionalismo histórico a partir do qual busca-se evidenciar os conflitos e as disputas assimétricas por poder e recursos. Nosso método consiste numa análise histórica das ações previstas pelos PPAs que têm influência no desenvolvimento territorial; na identificação de onde essas ações derivadas dos PPAs foram posicionadas nos diferentes arranjos institucionais; e como elas foram distribuídas aos entes subnacionais (Distrito Federal, estados e municípios) por meio da partilha dos recursos públicos federais. Os resultados apontam para o reconhecimento de um sistema nacional de planejamento e para o papel central que o território ocupa nas políticas de desenvolvimento. Nossas conclusões destacam uma continuidade das ações de planejamento urbano e regional com foco no desenvolvimento territorial, mas também para a instabilidade institucional e para os conflitos escalares que são inerentes ao pacto federativo nacional e que influenciam os modelos de desenvolvimento urbano e regional empregados.

PALAVRAS-CHAVE: Planos Plurianuais (PPAs), Planejamento Urbano, Planejamento Regional, Desenvolvimento Territorial.

Jeferson Tavares

ictavares@gmail.com

Universidade de São Paulo, Instituto De
Arquitetura e Urbanismo. São Carlos. São
Paulo, Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa brasileira e seus instrumentos de planejamento têm influência direta nas formas do desenvolvimento territorial, sobretudo no que diz respeito à formulação e aplicação do planejamento urbano e regional. Partindo dessa hipótese, busca-se demonstrar as particularidades do processo brasileiro de planejamento das ações estatais no nível federal que incidem diretamente no desenvolvimento territorial. Para isso, o presente artigo baseia-se na pesquisa e análise dos planos plurianuais (PPAs) que, instituídos desde a Constituição Federal de 1988, são o principal instrumento direcionador da aplicação regionalizada de recursos federais.

O objeto de pesquisa, portanto são os oito PPAs propostos entre 1991 e 2020 e seus desdobramentos no desenvolvimento territorial. Dentro da amplitude de áreas abordadas por cada PPA (saúde, educação, transportes, cultura, defesa civil, organização administrativa, gestão, etc.), a opção foi pela análise específica das ações relacionadas ao planejamento urbano e regional e como essas ações, por meio de políticas públicas, programas e projetos incidem no desenvolvimento territorial nas escalas nacional, estadual e municipal.

Essas análises estão apoiadas numa perspectiva teórica das ciências políticas, hoje denominada neoinstitucionalismo, e têm como foco a abordagem histórica a partir da qual busca-se evidenciar os conflitos e a distribuição desigual do poder e dos recursos (HALL, TAYLOR, 2003, p. 194). Partindo da compreensão dos PPAs no desenvolvimento territorial, busca-se no papel das instituições federais – e nos seus diferentes arranjos – posicionar os PPAs pelas ações de planejamento urbano e regional identificando seus propósitos, os interesses, as disputas e os resultados de cada plano plurianual. Ou seja, pretende-se avaliar o conjunto dos PPAs dentro de um sistema mais amplo de organização política para poder compreender os conflitos e convergências deles decorrentes.

Nesse aspecto, é importante destacar que as análises não são feitas individualmente por PPA, mas comparativamente entre eles, sobretudo tendo em vista o conjunto de estudos acadêmicos e institucionais que foram feitos sobre alguns deles. Evitou-se, portanto uma seção - neste artigo - sobre uma revisão bibliográfica sobre os PPAs, muito embora os textos mais relevantes sobre o assunto tenham sido utilizados na análise, fundamentalmente para caracterizar o estado da arte do objeto. Na sequência, identifica-se a organização administrativa que acolhe as ações de planejamento urbano e regional (programas, projetos e políticas públicas) derivados dos respectivos PPAs. E ainda como parte do método, utilizou-se as análises de políticas públicas para verificar os resultados do planejamento quanto às escalas de investimentos demonstrando a capilaridade dos programas e projetos nacionais nos níveis estaduais e municipais.

Como questões transversais às análises estão: a verificação dos conflitos inerentes ao pacto federativo nacional e as contraditórias funções (como meio ou como fim) atribuídas ao território para o combate das desigualdades regionais. Ao redor desses conflitos e dessas contradições consolidam-se diferentes formas de desenvolvimento territorial que refletem e colaboram para disputas assimétricas de poder, pois mesmo na continuidade de muitas ações, os propósitos e as finalidades dessas ações são distintas e tratam o território de formas, muitas vezes antagônicas.

Por fim destas notas introdutórias, cabe justificar a importância do aspecto territorial numa análise sobre o desenvolvimento. Desde a década de 1950, de forma mais incisiva e sistêmica, a questão da desigualdade e dos problemas sociais foi territorializada nas políticas públicas. Muito embora o território tenha sido estratégia de planejamento de desenvolvimento em décadas anteriores, foi com a inserção de Celso Furtado no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), num primeiro momento, e no governo de João Goulart (1961-1964) comandando parte da proposta das Reformas de Base, em que o território emergiu como um dos elementos principais no combate às desigualdades regionais. No governo pós-1964, com o regime militar, o território tornou-se elemento-chave, haja vista a importância da organização territorial no Plano Decenal (1966-1975) e nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, na década de 1970. E na Constituição Federal de 1988, o território foi legitimado como parte de um sistema de planejamento, sendo a regionalização dos recursos uma exigência do planejamento plurianual. Esse crescente protagonismo joga luz à seguinte questão: como o território é abordado dentro do planejamento urbano e regional federal e quais os resultados mais evidentes para o desenvolvimento? Com foco num instrumento constitucional de planejamento, o PPA, busca-se neste artigo compreender as prioridades e as consequências das ações planejadoras para o desenvolvimento a partir do viés territorial, em especial do planejamento urbano e regional.

2 PLANO PLURIANUAL: UM INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF), o território foi incorporado por um planejamento de compensações socioeconômicas que, via instituições federais e subnacionais (Distrito Federal, estados e municípios), deveria minimizar ou erradicar as desigualdades sociais, regionais e inter-regionais. Na Constituição Federal, as diferentes escalas do planejamento são abordadas como meio de ordenamento territorial a ser praticado por planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social (CF, artigo 21, inciso IX, 1988) e pela regulação municipal do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (CF, artigo 30, inciso VIII, 1988). Ao Estado é atribuída a responsabilidade pelo estabelecimento das diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado por meio da compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento (CF, artigo 174, 1988) e pela abordagem da política de desenvolvimento urbano, no âmbito do poder público municipal, no desenvolvimento das funções sociais da cidade (CF, artigos 182 e 183). A territorialização das práticas do planejamento é sedimentada nos três níveis dos entes federativos pela atribuição aos respectivos poderes executivos pela elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais (CF, artigo 165, 1988).

Nesse contexto, o PPA destaca-se por ter a função de sistematizar de maneira regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública dentro dos entes subnacionais. Não necessariamente institui novos programas, mas é por eles alimentado como tronco de um sistema que se ramifica e se capilariza do âmbito federal para os estaduais e municipais.

Na prática, cabe ao PPA a atribuição de reunir e apresentar o orçamento; e regionalizar as ações planejadoras (políticas públicas, programas, projetos) do governo (federal, do Distrito Federal, estadual e municipal) para o período de

quatro anos. O PPA deve ser aprovado no primeiro ano do mandato vigente e executado a partir do início do seu segundo ano até o fim do primeiro ano do mandato seguinte. O PPA integra outros dois instrumentos de planejamento: a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual) que consolidam o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais. O PPA conta com os recursos orçamentários e não orçamentários e esses são oriundos de fundos constitucionais específicos, de agências oficiais de crédito, de incentivos fiscais, etc. (Calmon; Gusso, 2003, p. 08 e 09). Historicamente, o PPA substituiu o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) implantado em 1964 e vigente até os anos 1980 cuja função foi de definir as receitas e despesas federais para o período de três anos (Amorim, 2016, p. 46; Garcia, 2000, p. 11) o que explica, por exemplo, o posicionamento do PPA no capítulo constitucional de Finanças Públicas e que leva a críticas sobre seu caráter instrumentalizador, normativo e economicista (Garcia, 2000, p. 8), muito embora tenha sido um garantidor das continuidades do planejamento institucional em diferentes regimes de poder.

Nos estados, municípios e Distrito Federal tem-se nos PPAs o reconhecimento de um instrumento burocrático de planejamento. Contudo, esse instrumento tem sido pouco explorado efetivamente porque, se por um lado representa a transparência e efetividade do planejamento; por outro, rompe a manutenção de um poder centralizado de decisão. Enquanto o executivo e o legislativo buscam a manutenção do seu poder de decisão por manobras legítimas de controlar a destinação dos recursos segundo decisões próprias, um instrumento de planejamento como o PPA submete à decisão do conjunto dos poderes a regulação e a pré-definição do uso dos recursos públicos tirando a autonomia dos poderes decidirem de forma centralizada e autônoma.

No âmbito nacional, os PPAs tornaram-se o meio de sistematização das diretrizes de cada gestão. Nem sempre atendem diretamente à redução das “desigualdades inter-regionais” como preconizado pela Constituição, mas se integram ao sistema de planejamento incorporando os planos e programas nacionais, regionais e setoriais das referidas gestões compatibilizando-os com os orçamentos por meio de lei complementar aprovada pelo Congresso Nacional.

Tradicionalmente, os PPAs nacionais apresentam uma estrutura burocrática organizada em torno da definição de programas, orçamentos e órgão responsável que também representa relativa continuidade institucional do planejamento frente às mudanças que ocorrem em cada gestão possibilitando organicidade e permanência entre a União e as escalas inferiores. Mas, também representa uma forma de concretizar a agenda e as diretrizes da campanha eleitoral do candidato vencedor, com aval do Congresso e orientado pelos limites orçamentários. Pois, é comum que as prioridades de cada candidato eleito direcionem a definição dos objetivos e metas dos PPAs. Nesse caso, as continuidades não deixam de ser contraditórias, haja vista os planos de gestão vinculados a cada PPA e seus diferentes enfoques: 1996-2000: “Brasil em Ação” (primeira gestão FHC); 2000-2003: “Avança, Brasil” (segunda gestão FHC); 2004-2007: “Brasil de Todos” (primeira gestão Lula); 2008-2011: “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (segunda gestão Lula); 2012-2015: “Mais Brasil” (primeira gestão Dilma); 2016-2019: “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social” (segunda gestão Dilma) (Amorim, 2016, p. 40) que carregam o discurso político-partidário para dentro das burocracias estatais.

Paradoxalmente, os PPAs possibilitam a descentralização dos programas e projetos, ocasião em que se regionaliza o planejamento em todos os entes federativos. Ao longo de sua aplicação percebeu-se uma complexidade maior pela abrangência de programas e subprogramas que o transformou num grande repositório onde são alocadas todas as ações formuladas que tenham legitimidade institucional e orçamento anual garantidos. É a partir desse sistema que se difundem pragmaticamente as definições socioeconômicas em recíproca relação com o território. Analisando essa particularidade, podemos afirmar que nesse aspecto o papel central do território no sistema de planejamento nacional é constituir-se como meio de regionalização dos recursos, tornando-se estratégia fundamental para a viabilização dos preceitos político-econômicos de cada gestão. E que, em outras palavras, a viabilidade de um projeto político presidencial passa, dentro do federalismo descentralizado brasileiro, necessariamente pela incorporação do território como seu meio de aplicação das políticas públicas.

3 OS PPAs FEDERAIS ENTRE 1991 E 2020 E O IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: AS CONTINUIDADES

Os PPAs carregam em suas formulações os aspectos mais marcantes de cada gestão de governo, como já foi evidenciado acima. E, naturalmente apresentam o papel atribuído ao Estado na resolução das principais questões nacionais no período de suas vigências. Analisando os oito PPAs pós-redemocratização é possível identificar um ciclo de planejamento que se inicia (em 1991) e se encerra (em 2020) com a defesa de um Estado enxuto nas suas ações, contido nas suas ingerências econômicas e menos presente como provedor de infraestrutura de desenvolvimento, atribuindo à iniciativa privada parte de suas funções. Ligando essas duas pontas, ocorre um período de ressurgimento (em 2004) e esfacelamento (em 2016) de um Estado progressista e mais autônomo nas suas ações que comanda e investe recursos na infraestrutura urbana e regional.

Nesse processo de três décadas de planejamento é possível observar o movimento de diferentes modelos de desenvolvimento defendidos que, quando compreendidos a partir das questões territoriais, possibilitam evidenciar as diferentes visões que se sucedem na continuidade das práticas administrativas. As análises que seguem abaixo buscam demonstrar as principais características de cada PPA que permitem um quadro comparativo e sintético das prioridades de cada período de sua vigência e traçar o percurso das defesas ideológicas que se consolidam como políticas públicas de âmbito territorial. Assim, seguem as prioridades de cada PPA a partir do aspecto urbano e regional.

O primeiro plano plurianual (PPA 1991-1995) foi paradigmático na concepção de um Estado neoliberal. Esse PPA implantou esse modelo econômico e administrativo pelo processo de privatizações e retirada do Estado dos serviços de interesse comum (Lei n. 8.173, § 2º e 3º). O PPA 1991-1996 privilegiou a execução das políticas públicas pelas “iniciativas e capacidade gerencial do setor privado” e definiu como metas a “redução da participação relativa dos gastos com pessoal nas despesas pública federal” atendendo ao “Programa Nacional de Desestatização” (Lei n. 8.031 de 12 de abril de 1990) que, por meio da descentralização da aplicação dos recursos dos programas sociais deixou a “satisfação das necessidades sociais” para serem resolvidas pelo mercado (Lei n. 8.173, Anexo I, 1991, pp. 15 e 29).

No âmbito do desenvolvimento territorial, os investimentos em políticas públicas concentraram-se nas regiões e capitais mais desenvolvidas e produtivas. No Ministério da Ação Social, em média 70% dos investimentos do setor urbano concentraram-se no Sudeste (SE) e no Nordeste (NE) (habitação urbana: 40% no SE e 31% no NE; planejamento urbano: 51% no SE e 22% no NE; abastecimento de água: 43% no SE e 31% no NE; saneamento geral: 36% no SE e 26% no NE; sistemas de esgoto: 59% no SE e 16% no NE) (PPA 1991-1995, Anexo I, p. 362). O Ministério da Infraestrutura privilegiou as regiões com mais metrópoles e dentre essas, as do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Belo Horizonte e de Recife, sobretudo no investimento de modais de transporte (Lei n. 8.173, Anexo I, pp. 263 e 362).

O impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, consolidou o ambiente de instabilidade e colaborou para a não efetivação das metas políticas previstas no PPA. Nem a sua revisão aprovada pela Lei n. 8.446 de 21/06/1992; nem a nova proposta encaminhada pelo governo de Itamar Franco, em 1993, prosseguiram. E o resultado foi uma enorme quantidade de obras iniciadas e paralisadas nesse período, cerca de 83,3% até 1995 (Garcia, 2000, p. 12 e 13) comprovando as consequências das instabilidades políticas.

A desestatização e a busca da eficiência do Estado com foco na “estabilidade de preços” e na “retomada de investimentos produtivos” teve continuidade no segundo plano plurianual (PPA 1996-1999) (Lei n. 9.276, Objetivos e Metas Regionalizadas, item I.1 - sem página). Esse PPA direcionou as ações planejadoras pela concentração de recursos para infraestrutura nos territórios mais produtivos, dando continuidade ao modelo proferido no primeiro PPA.

Os estudos dos Enid (Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento) elegeram o âmbito mesorregional como prioritário para investimentos em infraestrutura econômica (energia, transporte e comunicação) minimizando os investimentos nos setores de saneamento, saúde e educação. O PPA 1996-1999 foi sintetizado pelo documento “Brasil em Ação” que agrupou 42 programas, dos quais 26 concentraram-se em infraestrutura organizados por algum tipo de eixo (viário, ferroviário, hidroviário, de duto, de energia elétrica, de comunicação) ou nó de eixos (portos ou aeroportos) destinados, em grande medida, a ampliarem a competitividade territorial (Brasil; Presidência da República, 1996, p. 37-63). Essas ações totalizaram cerca de R\$ 30,093 bi dos R\$ 79,034 bi previstos, sendo o restante, R\$ 48,941 bi, distribuído na chamada “área social” (habitação, saneamento, desenvolvimento urbano) (Brasil; Presidência da República, 1996, p. 28-30) que correspondeu a programas de produção de moradia e projetos de urbanização de assentamentos precários nas áreas mais adensadas das grandes cidades.

A continuidade da gestão Fernando Henrique Cardoso no segundo mandato resultou, pelo terceiro plano plurianual (PPA 2000-2003), no aprofundamento de uma estrutura gerencial orientada pelo “planejamento estratégico público” para viabilizar sua plataforma de campanha (Garcia, 2000, p. 15, 23 e 24; Cardoso, 2008, p. 04 e 32). Com investimentos previstos de R\$ 1,1 tri em 67 programas estratégicos (Amorim, 2016, p. 137), os recursos concentraram-se nas áreas metropolitanas (Lei n. 9.989, Anexo I, pp. 6, 10-12) e os ENID permaneceram como principal estratégia de planejamento territorial aprimorados como zonas geográficas integradoras. Esse aprimoramento colaborou na criação de um portfólio de investimentos públicos e privados para o desenvolvimento econômico e social a partir da qualificação de determinados territórios mais competitivos.

Na gestão seguinte, esse quadro sofreu algumas alterações com o privilégio do viés social que marcou o quarto PPA (PPA 2004-2007). Esse PPA foi apoiado nos Programas Sociais e na participação da sociedade civil para sua elaboração e avaliação (Lei n. 10.933, Art. 1º, Capítulo VII) e foi orientado para a construção de uma base econômica de desenvolvimento com a finalidade de aumentar o consumo de massa que, naquele momento, foi definido como sinônimo de inclusão social. O investimento inicialmente estimado em R\$ 1,8 tri (Amorim, 2016, p. 137) alcançou R\$ 2,5 tri (Brasil; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011, p. 102) em cerca de 374 programas e 4.300 ações (Lei n. 10.933, Anexo I, p. 7). O aspecto participativo do plano resultou, no âmbito territorial, na defesa do “processo de reforma urbana” e na defesa da melhora das “condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente” buscando solucionar os problemas da informalidade e de déficit habitacional, da ineficiência dos serviços públicos, e da necessidade de programas regionalmente diferenciados.

Diferentemente dos PPAs anteriores, o PPA 2004-2007 apresentou maior interação entre os projetos de âmbito urbano/metropolitano com os de âmbito regional, além de integrar-se com ações mais dispersas pelo território. Apontou o eixo Sul-Sudeste como regiões mais competitivas que reforçavam as desigualdades regionais e requereu a integração das ações e não sua setorização (Lei n. 10.933, Anexo, p. 37 e 38). O Ministério da Integração Nacional realizou R\$ 9,796 bi dos R\$ 10,862 bi previstos com maior percentual em saneamento, integração de bacias hidrográficas, resposta aos desastres e agricultura irrigada; o Ministério das Cidades realizou 13,618 bi, do previsto de R\$ 19,552 bi com maior percentual em saneamento (24,56%) e urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários (19,30%) e habitação de interesse social (12,04%); e o Ministério do Meio Ambiente realizou R\$ 1,468 bi dos R\$ 2,803 bi previstos concentrando a maior parte em recursos pesqueiros sustentáveis (35,91%), revitalização de bacias hidrográficas em situação de vulnerabilidade e degradação ambiental (23,37%) (Brasil; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008, p. 829, 1105, 1553).

A elaboração do quinto plano plurianual (PPA 2008-2011) trouxe a perspectiva de uma dimensão territorial orientada pelos estudos do IBGE. Contudo, essa visão inovadora de planejamento pelo território foi enfraquecida pela adoção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que ganhou status diferenciado e concentrou recursos e estratégias anulando qualquer perspectiva de destinação de recursos no desenvolvimento territorial que não estivesse atrelada ao programa.

No desenvolvimento urbano, houve uma forte presença de obras de infraestrutura e viária; os eixos de desenvolvimento (criados na gestão de Fernando Henrique Cardoso) permaneceram sob denominação de corredores (Araguaia-Tocantins, Mercosul, Nordeste, São Francisco, Transmetropolitano) e foram aplicados recursos em mobilidade concentrados nas capitais e regiões metropolitanas com obras viárias e apoio ao transporte público (Brasil; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Volume I – parte 1, 2012). O PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) continuaram a dominar a regionalização dos

investimentos, fundamentalmente no período das grandes obras relacionadas aos eventos esportivos (Copa do Mundo, 2014; Olimpíadas, 2016).

Concentrado na redução das desigualdades regionais e aumento da produtividade e da qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais (Brasil; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011), o sexto plano plurianual (PPA 2012-2015) ficou caracterizado por privilegiar as grandes obras infraestruturais reforçando o viés produtivista do desenvolvimento territorial. Mesmo com redução dos programas temáticos (Amorim, 2016, p. 138 e 139), a previsão de R\$ 5,4 tri de investimentos foi 38% maior que o PPA anterior (Vitte, 2015, p. 11). No documento que o acompanhou, “Plano Mais Brasil: Agendas Transversais” (versão 01.12.2011), as questões urbanas não receberam destaque, as ações relativas ao meio ambiente foram muito diversificadas e setorizadas e o território foi abordado pelos programas habitacionais e pela gestão de riscos e destino de recursos às soluções aos desastres naturais sem uma visão de conjunto (Brasil; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2011, p. 211 e 215).

O sétimo plano plurianual (PPA 2016-2019) não se efetivou. Em meio às crises econômica, institucional e política potencializadas pelo impeachment da presidente Dilma Roussef, em 2016, os objetivos e metas foram paulatinamente descaracterizados ou não atendidos. A interrupção de repasse de recursos por parte da Caixa, mesmo aqueles aprovados e não efetivados, reduziu a capacidade de investimento das prefeituras e estados e rompeu um ciclo de planos e obras urbanas e regionais. Permaneceram alguns contratos do PAC e do MCMV, contudo as prioridades de ações em áreas de risco, por exemplo, foram paulatinamente reduzidas e extintas. As trocas nos cargos executivos dos ministérios, inclusive do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional, impactaram diretamente no prosseguimento dos programas desvalorizando uma rotina de políticas territoriais construída ao longo de 20 anos.

O oitavo plano plurianual (PPA 2020-2023) recentemente sancionado (Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019), parece encerrar um ciclo de planejamento administrativo federal ao retomar – evidentemente com outras conotações e fundamentações político-partidárias – o ideal de um Estado mais liberal proposto no primeiro PPA (1991-1995). Posto em prática a partir de uma agenda política que se construiu em meio à crise econômica, política e social e se consolidou pela personificação populista de presidente, o atual PPA surge como o mais operacional dentre eles e o mais sintético em seus programas, ao todo 129 ações. Recupera o viés neoliberal ao defender como diretriz a “eficiência da ação do setor público” pela “redução da ingerência do Estado na economia” (Art, 3º, item IV) e pela defesa da “ampliação do investimento privado em infraestrutura” (Art. 3º, item XV). Reforça o combate à corrupção, à violência e ao crime organizado retomando um tema central da campanha presidencial, mas defende a redução das desigualdades regionais, a promoção da melhoria da qualidade ambiental e do desenvolvimento sustentável apresentando uma contradição com as suas ações no decorrer do primeiro ano de governo. Embora o PPA apresente a estrutura burocrática já consolidada por outras gestões, no Capítulo V institui por meio do Art. 21 a autorização de o poder executivo alterar o próprio PPA a qualquer momento e sem aprovação do Congresso, apenas com informe à Comissão Mista de Planos,

Orçamento Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, condição que confere extrema instabilidade à execução do Plano original.

A parcialidade da regionalização das ações do oitavo PPA inibe uma análise mais apurada dos possíveis desdobramentos do desenvolvimento territorial. Nos Programas Finalísticos, o Programa Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano é integralmente destinado às regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte (R\$ 381 bi); o Programa de Mobilidade Urbana (R\$ 31 bi) concentra 50% dos investimentos na região Sudeste; o Programa Saneamento (R\$ 7 bi) é quase integralmente destinado ao Sudeste. A habitação foi tratada, exclusivamente, nos Investimentos Plurianuais Prioritário pelo Programa Moradia Digna destinado aos estados do Rio de Janeiro e Paraíba, contudo sem maior aprofundamento. Como se trata de um PPA recém aprovado, não há qualquer avaliação de suas ações.

Desse panorama e a partir das ações que incidem sobre o território, podemos identificar três fases específicas propagados pelos PPAs e que refletem o percurso do planejamento e do desenvolvimento urbano e regional brasileiro nos primeiros trinta anos da redemocratização. Sem deixar de ser distintas, essas abordagens complementam-se e demonstram alguns predomínios das políticas públicas territoriais.

Na primeira fase, os PPAs 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003 valorizaram ações em concentrações urbanas e regionais homogêneas e mais desenvolvidas atribuindo ao território a função de instrumento na competitividade local ou regional. Na segunda fase, o PPA 2004-2007 buscou atender à diversidade das formações espaciais por ações mais heterogêneas e difusas, contudo não conseguiu atender à totalidade territorial, nem implantar continuidade dessa linha de ação. A dimensão territorial do planejamento foi substituída pelos grandes programas econômicos. A terceira fase, nos PPAs 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019, caracteriza-se pela hegemonia de grandes obras vinculadas ao PAC, ao MCMV e aos eventos esportivos que minimizaram as complexidades territoriais em troca do pragmatismo da efetividade das ações. O PPA 2020-2023, como afirmado acima, parece retomar os preceitos do primeiro PPA e se alinhar à primeira fase.

A partir desse quadro comparativo, fica clara a atribuição de diferentes funções ao território em cada uma das fases: como objeto de competitividade; como estratégia do desenvolvimento; e como meio de crescimento econômico, respectivamente. Os modelos de desenvolvimento, que se alternam do neoliberalismo (na primeira fase) ao novo desenvolvimentismo progressista (na segunda e terceira fases), consolidam essas diferentes funções atribuídas ao território, ora utilizando-o como meio (primeira e terceira fases) de uma estrutura econômica, ora como fim (segunda fase) de um projeto social.

Não há dúvida de que nas três fases houve regionalização das ações e o planejamento manteve o discurso de apropriação do território para o desenvolvimento econômico, sobretudo para o combate às desigualdades e para as melhorias de qualidade de vida. E com maior ou menor protagonismo, o território manteve seu papel central dentro das políticas públicas praticadas pelas instituições. Mas, se o território tem garantido papel central dentro do sistema de planejamento federal pelos instrumentos constitucionais de planejamento e de regionalização dos recursos, ele – o território – não se consolidou como

objeto em si de planejamento, mas como plataforma de aplicação das ações planejadas.

4 O LUGAR DAS AÇÕES DOS PPAS NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: AS INSTABILIDADES

Para compreender como as políticas públicas, os programas e projetos previstos nos PPAs atuaram no desenvolvimento territorial, é importante compreender onde essas políticas, programas e projetos estão inseridos na administração estatal. Com essa finalidade, recuperamos o histórico recente das instituições de planejamento territorial no federalismo descentralizado brasileiro e identificamos alguns dos principais programas, projetos e políticas públicas sob a responsabilidade dessas instituições. Desse mapeamento, é possível identificar algumas continuidades, mas também a instabilidade sobre a qual se estrutura o modelo federativo brasileiro, ainda muito dependente das decisões personificadas do executivo que direcionam de forma centralizada os modelos de desenvolvimento territorial.

No Brasil, a descentralização federativa iniciada nos anos 1980 e legitimada pela Constituição Federal de 1988 foi composta basicamente pela descentralização administrativa, fiscal e política que conferiram aos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) maior autonomia nas tomadas de decisão, ou seja, responsabilidade, recursos e autoridade aumentando as competências dos seus governos (Silva, 2013c, p. 21 e 22). No nível federal, a descentralização representou a possibilidade de um Estado central mais articulado com os governos subnacionais e uma proximidade dos serviços prestados por eles em relação aos beneficiários. E o que se verifica na relação entre Estado e planejamento no federalismo descentralizado é a consolidação do território como fator de governabilidade e de tomada de decisão, pois a autonomia dos entes federativos garante-lhes autoridade política e representatividade pela distribuição de poder em diferentes escalas (Mendes, 2013, p. 199-201). O pacto federativo, portanto é um pacto de base territorial e o posicionamento das tomadas de decisões importa para compreendermos a origem de muitas das desigualdades que se reproduzem no território.

A construção do pacto federativo é anterior à Constituição Federal de 1988 e algumas das organizações administrativas por ela consolidadas eram praticadas dentro das instituições federais. Com o início do processo de redemocratização, em 1985, as alterações junto aos órgãos de planejamento urbano como o SERFHAU e o BNH - centralizadores das políticas federais de desenvolvimento territorial - resultaram na criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), transformado em 1987 em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) e, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) encarregado de implantar as políticas habitacionais e de assistência social.

A criação do MBES compreendeu a habitação como serviço social e reforçou o fracionamento setorial apartando a política habitacional da política de desenvolvimento urbano e ambiental, pois o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), a Secretaria do Meio Ambiente (Sema) e o Departamento de Obras de Saneamento (DNOS) foram deslocados para o Ministério do Interior (Minter) que,

entre 1964-1974 e 1979-1985, havia concentrado as políticas urbanas. A crise do final dos anos 1980, na gestão do presidente José Sarney, levou à extinção do MBES e a conversão de todas as pastas para o MINTER. As várias e fracassadas tentativas de estabilização econômica, como Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989) eliminaram recursos de um planejamento mais abrangente (Souza, 1992, p. 9 e 10) inviabilizando as ações do Minter. A desintegração que ocorria na economia reverberou na organização institucional dos órgãos de planejamento e essa desintegração reforçou um aspecto do desenvolvimento territorial brasileiro de conceber os espaços urbanos e regionais de forma apartada e, em muitos casos, de forma antagônica. A separação entre produção habitacional e desenvolvimento urbano, por exemplo, gerou – e tem gerado – consequências irreversíveis para as cidades brasileiras.

Nos anos 1990, as reformas neoliberais das gestões de Collor e de FHC (como apresentadas na seção anterior) promoveram a abertura externa da economia e dos mercados nacionais; o processo de desregulamentação financeira, privatização de empresas e de infraestrutura; a redução das “Redes de Proteção Social”, sobretudo nas áreas trabalhista e previdenciária (Affonso, 2000, p. 138); câmbio flutuante; controle monetário; facilidades para mobilidade de capitais; e Estado mínimo na provisão de serviços sociais com sistemática dedicação ao controle da inflação e ao planejamento de uma moeda estável (Matteo, Vasconcelos, Matteo; Freire, 2013, p. 51). Essas diretrizes drenaram os esforços estatais para as políticas macroeconômicas e minimizaram os investimentos de âmbito territorial de combate às desigualdades. A emancipação dos municípios, a guerra fiscal entre eles e as tentativas do governo federal de se sobrepor na hierarquia federativa por meio da criação do Fundo Social de Emergência (em 1994) transformado posteriormente em fundo de Estabilização Fiscal (Affonso, 2000, p. 141) marcaram esse período apontando para uma crise da Federação pela redução de investimentos nas regiões mais pobres.

A gestão Collor (1990-1992) extinguiu o Minter e os principais órgãos a ele vinculados, incluindo o CNDU e o DNOS transferidos à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e à Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) vinculadas à Presidência da República e ao Ministério da Ação Social (MAS) que, por sua vez concentrou as áreas de competência da assistência social, defesa civil, saneamento básico, habitação, ocupação do território e migrações internas (Souza, 1992, p. 10). Complementarmente, foram criadas a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e a Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). Em 1990 foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (Sae) com uma diretoria responsável pelo ordenamento territorial que durante sua vigência de nove anos concentrou-se no auxílio à elaboração de planos de zoneamento ecológico-econômico (Zee) (Balbim; Cotnel, 2013, p. 26), importante instrumento de regulação do uso do solo em escala regional numa tentativa de articulação dos interesses ambientais e produtivos do território.

A concepção assistencialista atribuída às políticas habitacionais, urbanas e regionais predominante até o início dos anos 1990 começou a ser modificada pela necessidade de criar espaços competitivos que respondessem aos investimentos privados nessas áreas, em resposta à diminuição dos recursos públicos para investimentos e sua substituição pelos recursos privados.

Assim, gozando de estabilidade econômica devido à política monetária do Plano Real (implantada a partir de 1993-1994, na gestão Itamar Franco), as gestões

de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) promoveram uma reforma administrativa por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) liderada pelo economista Bresser Pereira que propôs “introduzir o gerenciamento no setor público” (Pacheco, 2014, p. 191). Tentando atualizar o modelo “daspiano” de organização administrativa, a reforma previu maior incentivo à participação social nas políticas públicas; controle social do desempenho das ações planejadoras; criação e propagação das organizações sociais (OS), das organizações da sociedade civil e de interesse público (Oscips) e das parcerias público-privadas (PPP); e principalmente a valorização do PPA, sobretudo nas escalas subnacionais (Abrucio, Pedroti; Pó, 2014, p. 61-67). Em síntese, construiu a base que o atual sistema de planejamento urbano e regional (municipal e estadual) utiliza para executar as políticas públicas que contam com recursos do governo federal. Reside, nessa reforma, portanto muitos dos instrumentos utilizados para a implantação de políticas públicas urbanas e regionais por meio de recursos privados ou em parceria com organizações não governamentais que têm assumido papel relevante na execução do planos urbanos, habitacionais, regionais, etc.

Em 1999, foi criado o Ministério da Integração Nacional (MI) que ao substituir o Ministério do Interior elaborou a “Base para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional”; e o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário que sediou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf, criado em 1996), transformado posteriormente em Pronaf/Infraestrutura com maior capilaridade regional e que teve continuidade nas gestões Lula (Favareto, 2010, p. 27-34; Echeverri, 2010, p. 83-86) por meio de adequações e reforço do aspecto territorial na sua prática. No âmbito urbano, as parcerias com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o Bird (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) legaram programas como o HBB (Habitar Brasil-BID) e o PAT-Prosaneer (Programa de Assistência Técnica ao Prosaneer) que tiveram como natureza a provisão de projetos habitacionais, de saneamento, de urbanização e de trabalho social ligados, originalmente à Presidência da República.

No início dos anos 2000, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene, criada em 1959) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam, criada em 1966) foram substituídas por agências de desenvolvimento explicitando o redirecionamento das políticas regionais.

As instituições federais exclusivamente destinadas às políticas territoriais ganharam maior destaque a partir das gestões Lula (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma (2011-2014 e 2015-2016), transferindo o caráter competitivo das políticas de desenvolvimento para o caráter social e econômico. O Ministério das Cidades (criado em 2003 e extinto em 2019) concentrou a política urbana a partir de uma composição dos setores habitacional, de transporte e mobilidade, saneamento e acessibilidade e programas urbanos. O Ministério da Integração Nacional (também extinto em 2019) assumiu a responsabilidade pelo ordenamento territorial que resultou na Política Nacional de Ordenamento Territorial (Pnot) (de 2003, mas não submetida ao Congresso) e liderou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (elaborada em 2003 e aprovada em 2007), além dos projetos e obras de infraestrutura destinadas à erradicação da pobreza e das desigualdades regionais. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) atuou pelo ZEE e outros instrumentos específicos; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pela Secretaria de

Desenvolvimento Territorial com os Territórios Rurais (2003/2004); o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo Programa Territórios da Cidadania (2008); e o Ministério do Planejamento (MP) e Casa Civil foram os responsáveis pelos programas nacionais com grande concentração de investimentos, como o PAC e o MCMV (Balbim; Cotnel, 2013, p. 27; Karan, 2012). Essa estrutura perdurou até 2018, embora a partir de 2017 os sinais de desgaste frente à instabilidade política e econômica eram inevitáveis.

Uma nova mudança na estrutura institucional ocorreu na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022) numa reforma ministerial que privilegiou a macroeconomia e fundiu as instituições de planejamento com natureza territorial criando o Ministério do Desenvolvimento Regional (Decreto n. 9.666 de 02 de janeiro de 2019) que concentrou as ações antes de responsabilidade do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional. A minimização das ações estatais sobre as políticas públicas sociais e o discurso a favor da diminuição dos gastos com o quadro de funcionários públicos (desde o final do governo Temer pelo Decreto n. 9.589) recuperaram os discursos presentes na organização institucional dos anos 1990, confirmando um ciclo de ações do planejamento.

Esse movimento institucional ao redor da questão territorial faz parte da estratégia de cada gestão de criar condições jurídico-administrativas para atendimento de suas demandas e para a resolução de conflitos emergentes. Por exemplo, a criação do Ministério da Política Agrícola e Produção Agrária buscou mediar a disputa pela terra para produção agrícola; a criação do Ministério das Cidades atendeu ao pleito da sociedade civil em defesa da Reforma Urbana; e os rumores de recriação do Ministério da Integração Nacional e Ministério das Cidades, quatro meses após sua extinção (maio de 2019), teve como intenção inicial atender à solicitação dos deputados federais por um espaço de negociação direta de recursos para suas bases eleitorais.

Essas mudanças deflagram certa instabilidade das instituições que ficam submetidas ao plano de governo de cada gestor. Embora a burocracia garanta a continuidade de algumas ações, como foram os casos dos programas e projetos consolidados pelo PRONAF, Eixos, HBB, PAT-Prosaneer, Territórios Rurais, Territórios da Cidadania, PAC e MCMV que permaneceram em diferentes gestões com distintas posições políticas, ainda assim é possível apontar a necessidade de um reforço institucional que garanta a perenidade de determinadas ações frente às contradições do cenário político brasileiro. Para ilustrar: nas gestões de Fernando Collor de Mello, as políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional foram caracterizadas como ações assistencialistas; nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, essas políticas miravam a melhoria social para transformar os territórios em espaços competitivos que justificassem os investimentos privados em busca de retornos econômicos; nas gestões de Lula e Dilma essa relação se inverte, e as políticas de desenvolvimento urbano e regional foram consideradas meios de aquecimento da economia por meio de investimentos estatais em obras de infraestrutura com a finalidade de proporcionar melhores condições sociais.

5 O MODO DE DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DOS PPAS DENTRO DO SISTEMA FEDERATIVO DESCENTRALIZADO: OS CONFLITOS

O enfraquecimento das políticas territoriais pela instabilidade de um processo de redemocratização marcado por dois impeachments presidenciais num intervalo de 25 anos e sucessivas crises políticas, econômicas e sociais resultaram em mudanças repentinas e radicais entre gestões e que enfraqueceram as instituições e fortaleceram a pessoalidade das decisões (Frey, 2000, p. 242-245). Tensionando com os interesses setoriais e de classes, a institucionalização de diferentes modelos de desenvolvimento oscilou conforme os vieses ideológicos de cada gestão e seu potencial de investimento em políticas públicas. Essas, aliás também deflagradoras de conflitos entre entes federativos.

Podemos complementar o entendimento desses conflitos também pela disputa sobre os recursos que ocorre entre os governos subnacionais. A Constituição de 1988 descentralizou receitas, mas não descentralizou encargos tendo como resultado, no aspecto territorial, desigualdades na provisão de serviços (Arretche, 2004, p. 22). A dimensão processual deflagrou as contradições das políticas públicas ao evidenciar o grau de consolidação democrática que se deu pelas continuidades com reminiscências do regime autoritário. Desde a redemocratização, as políticas de desenvolvimento urbano são concebidas na esfera federal e por ela coordenadas por meio de órgãos financiadores (como a Caixa) que autorizam o destino de parte dos recursos, como por exemplo do FGTS. As companhias estaduais e municipais de saneamento ou habitação e as autarquias e órgãos municipais responsáveis pela gestão e execução das ações das políticas de abrangência territorial permanecem atrelados à centralização das decisões federais porque dependem de recursos que são por eles alocados (Arretche, 2004, p. 23). A distribuição concreta das tomadas de decisão dentro de uma rede institucional de políticas públicas reflete um ordenamento de relações sociais, mas também de espaços de poder e suas disputas que interferem na viabilidade da aplicação dos recursos e que, em muitas ocasiões, correspondem a negociações passadas, mas que influenciam os ciclos de ações de planejamento.

Num outro extremo, esforços políticos e institucionais tentam garantir maior capilaridade das tomadas de decisão. Do ponto-de-vista do atendimento de políticas públicas, a descentralização favorece a execução de programas e projetos com mais proximidade aos cidadãos e, portanto com chance de maior compatibilidade com suas necessidades aproximando a população das tomadas de decisão. Por outro lado, essa fragmentação privilegia alguns setores sociais pelo corporativismo técnico e político e não favorece as economias de escala além de gerarem externalidades negativas para sua inserção no mercado (Boueri, Monasterio, Mation; Silva, 2013, p. 224). Esses conflitos são agravados pelo fato de os municípios e os estados não disporem de quadro técnico compatível às soluções exigidas pelas demandas do dia-a-dia, haja vista a penetração das empresas consultivas (nas áreas jurídica, ambiental, de engenharias, de planejamento, etc.) e de não disporem de arrecadação fiscal compatível com seus gastos exigindo do Estado disponibilidade de recursos para provisão de serviços, inclusive para a terceirização de mão-de-obra por meio de projetos e consultorias. Toda a estrutura de destinação de recursos dos PPAs está baseada no atendimento a essas demandas que decorre da redistribuição da arrecadação fiscal federal para os entes subnacionais. Portanto, essa questão é central no entendimento dos

conflitos escalares que decorrem da tomada de decisão pela distribuição dos recursos.

Por exemplo, em 1997, as transferências da União representavam 3% da receita própria do estado de São Paulo, 17% do Rio de Janeiro, 18% de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 58% de Pernambuco, 60% da Bahia e 78% do Ceará. Nos demais estados, conforme aponta Affonso (2000, p. 143), a dependência quanto aos recursos federais ultrapassava em 1,5 vezes as suas próprias receitas. Nos municípios, em mais da metade deles sua própria arrecadação representava, na década passada (anos 2000), menos de 5% da sua receita. A elevada concentração de gestão de recursos por parte da União e a baixa autonomia de decisão sobre os recursos por parte dos governos subnacionais - 2/3 dos tributos são concentrados pela União cabendo a ela a definição do seu destino (Neto, Leite; Oliveira, 2017, p. 311) - alimenta conflitos e contradições em relação ao princípio da descentralização desequilibrando o jogo de poderes na execução das políticas públicas.

Esse desequilíbrio afeta diretamente as estratégias de desenvolvimento territorial que, tradicionalmente, concentram o maior percentual de investimentos, contudo com pouca capitalização política. Na primeira década da redemocratização, os estudos de Arretche (1999) demonstraram que os setores de saúde, educação e assistência social tiveram parte de seus serviços assumidos pelos governos subnacionais, enquanto a adesão aos programas habitacionais e de saneamento, ou seja aqueles diretamente vinculados ao ordenamento territorial, não tiveram o mesmo destino pelo alto custo dos ativos, pelo peso político de rompimento de contratos ou pela incapacidade de assumir os passivos de investimentos sem aporte de qualquer programa de incentivo (principalmente no setor de saneamento). Essa constatação exemplifica que os entes federativos ainda dependem de programas e incentivos federais para aderirem à descentralização, sobretudo os municípios que, em sua maioria não possuem porte populacional e densidade econômica e mantém significativa dependência de transferências fiscais (Arretche, 1999, p. 117-118, 133). Essas análises comprovam como os processos políticos vão além do conteúdo das políticas públicas e evidenciam a necessidade de laços mais fortes de solidariedade que reforcem o planejamento estatal, na contramão das ações praticadas pelos governos neoliberais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num empréstimo interdisciplinar (Lepetit, 2016, p. 81), a questão do ordenamento territorial que resulta do modelo de desenvolvimento adotado pode ser melhor compreendida se analisada pela analogia com a Teoria Geral do Direito. Nele, o Estado considerado como ordem jurídica é formado por três elementos: povo, poder e território. O território é o espaço a partir do qual a aplicação do poder por parte do Estado garante a unidade social. As formas de organização do Estado referentes à divisão territorial ocorrem pela centralização ou descentralização e quanto maior for o território do Estado e mais diversificadas suas condições sociais, maior a tendência a uma divisão e à adoção de um modelo descentralizado formado por uma estrutura estatal central e por estruturas estatais locais cujo conjunto constitui a totalidade nacional (Kelsen, 2016, p. 299-452).

A organização territorial da ordem jurídica pela descentralização tem função preponderante para resolução de conflitos em diferentes instâncias. Analogamente, no âmbito político-administrativo de um sistema federativo a relação que se estabelece entre União, estados e municípios é de autonomia, embora com competências diferentes e submetidas ao conjunto que forma a nação. Não obstante, a descentralização jurídica e a político-administrativa correspondem à descentralização territorial da ação estatal. É essa questão que deve estar na compreensão do papel do território na busca do desenvolvimento proporcionado pelo planejamento urbano e regional propagados pelo Estado.

Olhando por essa perspectiva histórica, a compreensão do federalismo descentralizado brasileiro e das diferentes funções que o território ganha no processo de planejamento estatal fazem sentido à luz da organização político-administrativa que está baseada na disputa de poder e recursos.

Atento a essa constatação, parece não só existir uma continuidade das ações planejadoras dentro do sistema nacional de planejamento garantida pelos dispositivos constitucionais e pelos interesses políticos do executivo e legislativo, mas um entrelaçamento entre instituições, processos políticos e ações nem sempre consensual, mas contínuo. A continuidade, portanto é garantida pelos interesses de poder e domínio sobre os recursos, posicionando o sistema de planejamento como instrumento e não como um fim em si próprio. Nesse aspecto, o desenvolvimento é abordado em diferentes escalas territoriais como estratégia essencial para a efetivação das plataformas de governo e, por isso manutenção do poder.

Por outro lado, essa continuidade é enfraquecida pelas instabilidades institucionais que residem nas oscilações políticas, econômicas e sociais agravadas pelos desequilíbrios fiscais e dependências econômicas. As instabilidades institucionais demonstram que embora elas permaneçam pela burocracia estatal, ainda dependem de decisões atreladas a um certo grau de pessoalidade do executivo. Donde surgem os movimentos de disputas por essas instituições e que marcam a distribuição de cargos em diferentes escalões dos ministérios, autarquias, etc.

E para além das instabilidades, há os conflitos escalares entre União, estados e municípios quanto à distribuição dos recursos. Esses conflitos comprovam as incompatibilidades administrativas decorrentes da forma como o planejamento aborda o desenvolvimento territorial. As restrições orçamentárias ou a imposição de determinados programas colocam entes subnacionais em posição de submissão às práticas da União, contraditórias ao modelo descentralizado do federalismo adotado.

Essas instabilidades e conflitos não minimizam o papel central do território no planejamento, mas proporcionam uma oscilação pouco favorável na concretização de políticas públicas territoriais em todos os níveis subnacionais, direcionando o planejamento urbano e regional pelo modelo de desenvolvimento vigente.

Da forma como o desenvolvimento é abordado e o planejamento urbano e regional são praticados levam-nos à uma disputa setorial que drena, frequentemente, recursos de infraestrutura econômica para áreas mais competitivas sob o constante argumento do crescimento produtivo; e à assimetria do atendimento entre os entes federativos acentuando os desequilíbrios urbano-regionais.

Como contraponto a essas fragilidades, uma alternativa poderia ser experimentada. As ações planejadoras territoriais carecem de serem concentradas num organismo federal destinado ao ordenamento territorial que, de forma autônoma da rotina dos ministérios e das disputas partidárias, considere o território não exclusivamente como base da regionalização dos investimentos, mas também como insumo das análises, das decisões e das práticas das ações planejadoras. Nessa alternativa, o território poderia ser compreendido como motivador, meio e fim das políticas públicas e tomado pela relação interescalar a fim de romper a fragmentação setorial que enfraquece a função do planejamento nos seus diferentes níveis governamentais, inclusive como estratégia para a perenidade e a estabilidade institucional.

No centro e orientador dessa discussão, poderia estar a compreensão dos processos de urbanização caracterizados pela metropolização do espaço brasileiro e cujo entendimento poderia direcionar as políticas públicas capazes de influenciar o desenvolvimento territorial nas suas diferentes escalas territoriais e institucionais. As cidades, o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e as questões sociais não se limitam a uma exclusiva agenda escalar (urbana, regional ou nacional) e são interdependentes. A chance de superar a competição entre os entes federativos poderia ocorrer por uma experimentação de um modelo capaz de capilarizar os recursos e as políticas públicas por unidades regionais de planejamento que partam das suas particularidades sociais, culturais, econômicas, ambientais, infraestruturais, etc. de forma integrada burocraticamente e – principalmente - territorialmente.

A perspectiva de integrar processos, conteúdos e instituições de políticas públicas não pode ocorrer sem levar em consideração as relações de força de poder e as contradições que são inatas ao debate do planejamento e se apropriam do território como importante referencial para sua propagação. Pois, se retomarmos a função do território no âmbito jurídico-administrativo, perceberemos que a questão transversal ao debate do federalismo e, em especial no federalismo descentralizado brasileiro, é a compreensão do território como instrumento central de efetivação de poder do Estado e dos atores que o disputam por meio das ações de planejamento nos diferentes entendimentos do que é o desenvolvimento.

Esta pesquisa é parte integrante do Projeto Regular FAPESP n. xxxxxx

Pluriannual Plans (PPA's) and the urban and regional planning , in Brazil: a territorial development approach

ABSTRACT

The objective is to analyze the incidence of urban and regional planning in Brazilian territorial development from the study of the eight federal Pluriannual Plans (PPA's) proposed between 1991 and 2020. The studies refer to the disciplinary field of urban and regional planning, but they are based in the theoretical references of the political sciences, especially from the perspective of historical neoinstitutionalism from which we seek to highlight conflicts and asymmetric disputes for power and resources. Our method consists of a historical analysis of the actions envisaged by the PPA's that influence territorial development; identifying where these actions derived from PPA were positioned in different institutional arrangements; and how they were distributed to subnational entities (Federal District, states and municipalities) by sharing federal public resources. The results point to the recognition of a national planning system and to the central role that the territory plays in development policies. Our conclusions highlight a continuity of urban and regional planning actions focusing on territorial development, but also on the institutional instability and levels conflicts that are inherent in the national federative pact and that influence the urban and regional development models employed.

KEYWORDS: Pluriannual Plans (PPA's), Urban Planning, Regional Planning, Territorial Development.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L., Pedroti, P.; Pó, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. M. R. Loureiro, F. L. Abrucio; R. S. Pacheco (Orgs.), Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI (3ª reimpressão, original publicado em 2010), Rio de Janeiro, Editora FGV. 2014.

Affonso, R. de B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, 14. 2000, p. 127-152.

Amorim, I. T. A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo), São Paulo, 2016.

Arretche, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em Estado federativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14, 40. 1999, p. 111-141.

Arretche, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. In: *São Paulo em Perspectiva*, 18, 2. 2004, p. 17-26.

Azeredo, L. C. L. de. Texto para discussão n. 1024. Investimento em infraestrutura no plano plurianual (PPA) 2004-2007 – uma visão geral. Brasília, Ipea. 2004.

Balhim, R., Cotnel, F. B. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. In: Ipea, *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas* (editores: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa), Brasília, Ipea. 2013.

Boueri, R., Monasterio, L., Mation, L. F.; Silva, M. M. Multiplicai-vos e crescei? FPM, emancipação e crescimento econômico municipal. In: IPEA, *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas* (editores: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa), Brasília, Ipea. 2013, p. 221-234.

Brasil, Ministério do Planejamento; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Plano Mais Brasil. PPA 2012-2015. Orientações para análise de consistência do PPA a partir da fase quantitativa do orçamento. Brasília, Ministério do Planejamento/SPI. 2011.

Brasil, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. PPA 2016-2019. Relatório Anual de Avaliação. Ano-base 2017. Brasília, Ministério do Planejamento/Desenvolvimento e Gestão. 2017.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008: ano base 2007. Volume I, Tomos I e II, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 2008.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Relatório de avaliação: plano plurianual 2008-2011: exercício 2012: ano base 2011. Volume I, 1ª e 2ª partes, Volume II, Brasília, MP/SPI. 2012.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. 2011.

Brasil, Presidência da República. Brasil em Ação. Investimentos para o desenvolvimento (versão editada da apresentação feita por FHC na XI Reunião do Conselho do Governo, em 09/08/1996). Brasília, Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social/Ministério do Planejamento e Orçamento. 1996.

Brasil, Presidência da República. Programa Brasil em Ação – Dois Anos. Brasília, Secretaria de Comunicação Social. 1998.

Bronzo, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. In: Planejamento e Políticas Públicas, n. 35. 2010, p. 119-159.

Calmon, K. M. N.; Gusso, D. A. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil (texto apresentado na Cepal, na Oficina de Trabalho do Projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina, promovida por Ipea e Cepal, com apoio financeiro do BID, realizada nos dias 23 e 24 de outubro de 2003, em Santiago do Chile). Santiago, sem editora. 2003.

Cardoso Jr., J. C.; CUNHA, A. dos S. (Orgs.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília, Ipea. 2015.

Cardoso, F. H. *Avança, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. 2008.

Cavalcanti, J. S. B., Wanderley, M. de N. B.; Niederle, P. A. *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife, Editora UFPE. 2014.

Correa, V. P. C. *Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva*. In: *Regional, urbano e ambiental*, 03. 2009, p. 23-37.

Echeverri, R. *Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania*. In: Favareto, A. et al, *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12, Brasília, IICA. 2010.

Favareto, A. *Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial*. In: Favareto, A. et al, *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12, Brasília, IICA. 2010.

Frey, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21: 211-259. 2000.

Garcia, R. C. *Texto para discussão n. 726. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*, Brasília, Ipea. 2000.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do Neo-institucionalismo*. In: *Lua Nova*, n. 58, 2003.

Ipea. *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas* (editores: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa), Brasília, Ipea. 2013.

Karam, R. A. de S. *A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira*. Tese de doutoramento (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia (IE-UFRJ)), Rio de Janeiro. 2012.

Kelsen, H. *Teoria geral do direito e do Estado*. 5ª edição (publicação original de 1945), Coleção Justiça e Direito, São Paulo, Martins Fontes – selo Martins. 2016.

LEPETIT, Bernard. Por uma nova história urbana. Heliana Angotti-Salgueiro (seleção de textos, revisão crítica, prefácio e apresentação). Cely Arena (tradução). 2ª. edição revisada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

Loureiro, M. R., Abrucio, F. L.; Pacheco, R. S. (Orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI, 3ª reimpressão (original publicado em 2010), Rio de Janeiro, Editora FGV. 2014.

Marques, E. C. L. Em busca de um objeto esquecido. A política e as políticas do urbano no Brasil. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 32, 95. 2017, p. 01-18.

Matteo, M., Vasconcelos, R., Matteo, K.; Freire, N. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como uma estratégia do desenvolvimento emergente. In: IPEA. Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas (editores: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa). Brasília: Ipea. 2013. 2013, p. 49-87.

Mendes, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: IPEA. Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas (editores: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa). Brasília: Ipea. 2013.

Neto, A. M., Leite, U. B.; Oliveira, T. Os percalços da pactuação federativa. In: Steinberger, M. (Org.). Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais, Brasília, Ler Editora. 2017.

Pacheco, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F. L.; Pacheco, R. S. (Orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. 3ª reimpressão (original publicado em 2010), Rio de Janeiro, Editora FGV. 2014.

Silva, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. In: Ipea, Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas (editores: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa), Brasília, Ipea. 2013a.

Silva, S. P. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: Ipea, Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas (editores: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa), Brasília, Ipea. 2013b.

Silva, S. P. Texto para discussão 1898. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil, Rio de Janeiro, Ipea. 2013c.

SILVA, S. A. da. As dimensões espacial, territorial e regional no âmbito do planejamento governamental brasileiro. In: Boletim Paulista de Geografia, 98: 38-62. 2018.

Silva, S. A. da; Borges, L. R. M. As políticas de ordenamento territorial e de planejamento regional no Brasil nos anos 1990 e 2000: um breve estudo sobre os ENIDS, a PNDR, o PAC e os Territórios da Cidadania. In: Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, Porto Alegre, Editora Letra 1/Rio de Janeiro, Rebrageo. 2014.

Souza, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias, 8, 16. 2006, p. 20-45.

Souza, E. B. de (Org.). Texto para Discussão n. 282. As Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano no Biênio 1989/1990, Brasília: Ipea. 1992.

Steinberger, M. (Org.). Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais, Brasília, Ler Editora. 2017.

Vitte, C. de C. S. O Planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. In: Anais... Sessões Temáticas, XVI ENANPUR, Belo Horizonte, sem editora. 2015.

Leis:

Constituição Federal Brasileira, 1988.

Decreto n. 9.589 de 29 de novembro de 2018. Dispõe sobre os procedimentos e os critérios aplicáveis ao processo de liquidação de empresas estatais federais controladas diretamente pela União.

Decreto n. 9.666 de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

Lei n. 8.031 de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências.

Lei n. 8.173 de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995 e dá outras providências.

Lei n. 8.446 de 21 de junho de 1992. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual, para o triênio 1993-1995, de que trata o art. 5º da Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, e dá outras providências.

Lei n. 9.276 de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.

Lei n. 9.989 de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

Lei n. 10.933 de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

Lei n. 11.653 de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

Lei n. 12.593 de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

Lei n. 13.249 de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.

Lei n. 13.971 de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

Recebido: 16 fev. 2021.

Aprovado: 11 mai. 2021.

DOI: 10.3895/rbpd.v10n3.11515

Como citar: TAVARES, J. Os Planos Plurianuais (PPAs) e o planejamento urbano e regional, no Brasil: aspectos do desenvolvimento territorial. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 10, n. 03, p. 413-437, set./dez. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Jeferson Tavares

Av. Trab. São Carlense, 400 - Centro, São Carlos - SP

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

