

DESIGUALDADE REGIONAL E INTERVENÇÃO ESTATAL: UMA ANÁLISE DA CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO REGIONAL NO I E II PLANO PLURIANUAL DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS

Tathiana Rodrigues Salgado

Professora da Universidade Estadual de Goiás
trs.tathi@gmail.com

Tadeu Pereira Alencar Arrais

Prof. Doutor do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da Universidade Federal de Goiás
tadeuarrais@ibest.com

Leandro Oliveira de Lima

Doutorando em geografia da Universidade Federal de Goiás
leandro_oliveira_lima@hotmail.com

RESUMO:

Este trabalho tem como objetivo principal analisar os Planos Plurianuais (PPA) do Estado de Goiás entre 2000 e 2007. No sentido de ordenar nossas argumentações, o artigo foi dividido em três partes. Na primeira parte refletimos sobre as desigualdades regionais no território goiano, tendo como escala de análise as 10 regiões de planejamento propostas pela Secretária de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás (SEPLAN-GO), e como recorte temático, dados secundários, econômicos e sociais relativos ao período de elaboração e execução dos planos plurianuais. Na segunda parte elaboramos uma leitura dos planos plurianuais, relacionando a perspectiva legal (normativa) federal e estadual com os pressupostos políticos, uma vez que o planejamento também traduz o conjunto de forças na arena política estadual. Na terceira parte comparamos dois dos PPAs com o intuito de compreender a visão da intervenção estatal. A conclusão aponta para o reconhecimento de alguns avanços no planejamento estatal a partir da adoção dos PPAs. Entretanto, esse avanço ocorreu, sobretudo, no caráter normativo-administrativo, já a desigualdade regional e social persiste no território goiano.

Palavras - chave: Desigualdade regional, intervenção estatal, Planos plurianuais, Goiás.

REGIONAL DIFFERENCE AND STATE INTERVENTION: AN ANALYSIS OF THE CONCEPT OF REGIONAL PLANNING IN THE MULTIYEAR PLAN I AND II OF THE GOVERNMENT OF THE STATE OF GOIÁS

ABSTRACT:

This article aims to analyze the main multi-annual plans of the State of Goiás between 2000 and 2007. To order our arguments, the article was divided into three parts. The first part reflected on the regional territory in Goiás with the scale of the 10 planning regions and cutting theme and as secondary data and social for the period of preparation and implementation of multi-annual plans. In the second part a reading of multi-annual plans was made, relating to federal and state legal perspective with the political assumptions, since the plan also reflects the range of forces in the state political arena. In the third part two PPAs were compared in order to understand the vision of state intervention. The conclusion points to the acknowledgment of some progress in planning from the state adoption of the PPAs. However, this progress has occurred especially in legislative and administrative nature as the regional and social inequality persists within Goiás.

Key words: Regional difference, state intervention, Multiyear Plan, Goiás.

Recebido em 11/07/2009

Aprovado para publicação em 16/12/2010

O trabalho é resultado de reflexões desenvolvidas no âmbito do Projeto Avaliação dos impactos territoriais dos programas estaduais de intervenção regional para o Nordeste Goiano, Norte Goiano e Entorno do Distrito Federal, entre 1998 e 2006, financiado pelo CNPq - Brasil.

O TERRITÓRIO GOIANO E A MARCA DA DESIGUALDADE REGIONAL

A desigualdade regional, compreendida a partir da integração do território goiano à economia nacional, tem sido bastante interpretada pela literatura goiana, a exemplo de Estevam (1998), Arrais (2007), Silva (2008). Via de regra, estes autores seguem uma linha que encontra respaldo, especialmente, nas reflexões de Cano (2008), pois apresentam premissas de que a desigualdade regional não pode ser compreendida sem referência à integração/fragmentação da economia nacional.³

O fato que não pode escapar é que a desigualdade regional do território goiano foi determinada, em primeira instância, pelo modelo de integração à economia nacional e ao projeto de nação construído, especialmente, a partir do século XX.⁴ Nunca é demais lembrar que os grandes projetos de integração nacional, a exemplo da marcha para oeste, e expansão rodoviária, a edificação de Brasília, os projetos de colonização, entre tantos outros investimentos em infraestrutura e modernização agrícola, atingiram o território goiano de forma diferenciada e, em pouco tempo, mudaram o perfil de sua economia. Essa mudança ocorreu ao lado da urbanização do território e provocou impacto radical no sistema de cidades e nas relações sociais de produção, criando um território que pode ser lido e adjetivado pelo seu conteúdo regional.

No final da década de 1990, o território goiano apresenta uma estrutura regional fortemente marcada pela desigualdade. Os espaços metropolitanos (Região Metropolitana de Goiânia e Região do Entorno de Brasília) concentravam 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 (IBGE, 2000).

A economia desses municípios é caracterizada, via de regra, por atividades agropecuárias, assim como 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 2003, mais de 30% do total do Estado. O setor de serviços é o maior na soma do PIB Goiano, o que indica o dinamismo da área metropolitana.

Em relação ao PIB é interessante notar que a faixa Sul do Estado, representada pelas regiões Sudeste, Sul e Sudoeste, concentravam, nesse mesmo período, 35% da participação de todo o Estado, o que se justifica devido ao peso das atividades agropecuárias. O contraste é, novamente, entre o Nordeste Goiano e o Noroeste Goiano, com participação abaixo de 2%, como se observa na tabela 01.

A forte desigualdade regional, expressa em diferentes dados econômicos e sociais não indica, como no passado, isolamento regional. Atualmente, em virtude da integração dos transportes, as diferentes regiões estão integradas à capital estadual, fato que facilita a mobilidade de pessoas e capitais. Essa integração ocorreu a partir de duas demandas.

Uma interna, resultado da transferência da capital e decorrente infraestrutura de transporte e outra externa, resultado da edificação de Brasília e do projeto de integração da região amazônica, o que também ampliou e consolidou a infraestrutura de circulação no Norte do Estado.

³ Essa narrativa da desigualdade regional pode ser estendida, para além do período republicano, para o período colonial, já que a própria descoberta e exploração das minas criaram uma estrutura urbana concentrada, grosso modo, abaixo do paralelo 13°, como demonstra Teixeira Neto (2004).

⁴ Haesbaert (1999, p.24), ao analisar o fundamento teórico da diversidade territorial, coloca que a diversidade regional se manifesta, em geral, sob duas grandes formas, quais sejam “-a produção de particularidades, do desigual (diferenças de grau), que vincula os espaços em distintas escalas; - a produção de singularidades, do específico (diferenças de natureza), em geral, mas não exclusivamente de base local e sem correlação obrigatória com realidades geográficas em outras escalas”. A desigualdade regional esta circunscrita à primeira forma.

Tabela 01 - Estado de Goiás: Área, população residente, ICMS e PIB, segundo as Regiões de Planejamento

Região	Área (km ²)	Nº de Municípios	População residente (2000)	População residente (2007)	Arrecadação de ICMS (R\$ mil) 2003	Participação no PIB % (2003)
Metropolitana de Goiânia	7.397,203	20	1.743.297	2.082.875	1.848.779	31,03
Centro Goiano	18.493,049	31	541.440	594.897	174.328	9,34
Norte Goiano	59.553,224	26	300.807	297.419	58.438	5,71
Nordeste Goiano	38.726,364	20	147.986	163.194	12.588	1,89
Ent. do Distrito Federal	35.950,001	19	810.701	955.097	60.558	9,19
Sudeste Goiano	25.120,227	22	212.252	232.399	97.513	7,46
Sul Goiano	25.122,039	26	350.266	375.829	111.325	9,94
Sudoeste Goiano	61.498,463	26	433.168	487.566	160.105	17,63
Oeste Goiano	52.682,234	43	328.504	324.384	37.029	5,85
Noroeste Goiano	15.543,894	13	134.807	133.375	7.867	1,95
ESTADO DE GOIÁS	340.086,698	246	5.003.228	5.647,035	2.568.530	100,00

Fonte: IBGE (2000), GOIÁS (2005)

O fato é que a desigualdade regional acompanha o território goiano desde a época colonial e foi, historicamente, se traduzindo em problemas de diversas ordens (periferização, violência urbana, desemprego, degradação ambiental etc.) que atingem, de maneira distinta, as diversas regiões goianas, exigindo respostas tão complexas quanto aos arranjos regionais e foi este diagnóstico, associado à modernização administrativa, que motivou as diferentes visões de planejamento em Goiás.

O PLANEJAMENTO ESTATAL E OS PLANOS PLURIANUAIS EM GOIÁS

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 (Teixeira, 1961). Desde então, a atenção dos governos, especialmente entre os anos 1960 e 1980, foi investir em infraestrutura (especialmente transporte e energia, para sustentar a modernização agrícola) e na modernização administrativa, através da criação de inúmeros órgãos, secretarias e empresas estatais, dentre os quais estavam 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)⁵. Esse modelo também marcou a emergência da preocupação por parte dos sucessivos governos estaduais com a regionalização. Ao elaborar reflexões sobre o papel da regionalização em três momentos distintos da história do planejamento em Goiás, Arrais (2007, p.34) coloca que:

Um ponto fundamental refere-se à regionalização. Se compreendermos essas regionalizações como um processo pelo qual o Estado estabeleceu recortes para aplicar um conjunto de ações nas regiões e, a partir daí, imprimir sua idéia de

⁵ Historicamente, a intervenção governamental no território goiano sofreu forte influência das concepções de desenvolvimento adotadas no país. Os exemplos mais claros foram o Nacional Desenvolvimentismo, que marcou a gestão do Governador Mauro Borges e a política neoliberal que culminou, no Brasil, assim como em Goiás, na política de privatizações. A usina de Cachoeira Dourada, principal ativo da CELG (Centrais Elétricas do Estado de Goiás), foi privatizada, assim como os agentes financeiros (bancos) do Estado e empresas estatais.

desenvolvimento, então esse conceito parece fundamental. Dificilmente encontraremos um projeto, um plano de desenvolvimento regional em que não apareça uma regionalização. Isso nos leva a indagar sobre o porquê da regionalização ter sido desse modo e não daquele modo. Por exemplo, a regionalização do Governo Mauro Borges diferiu bastante da regionalização do Governo Irapuan Costa Júnior, seja na dimensão das regiões ou mesmo no aspecto teórico. Em todos os planos, podemos reconhecer certo alinhamento às regionalizações do IBGE, propondo algumas adaptações e mudanças. Ocorre que as regionalizações do IBGE nasceram com outro propósito, também convivendo com tendências diferentes da geografia.

A década de 1990 marca claramente dois processos em relação ao planejamento estatal no território goiano. O primeiro foi o discurso sobre a necessidade de modernizar o Estado e o segundo, apoiado no primeiro, prega uma visão legalista na medida que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165º estabelece a obrigatoriedade, tanto para o Governo federal como para os Governos estaduais e municipais, do estabelecimento, para fins de planejamento, dos Planos Plurianuais (PPA). Esses planos são instrumentos de planejamento de médio prazo, normalmente quatro anos, que estabelecem diretrizes, objetivos e metas das administrações públicas. Sua execução orçamentária tem início nos segundos mandatos governamentais, uma vez que o governo que se encerra envia para a assembléia a proposta de orçamento para o ano seguinte.

Incorporando as mesmas concepções da Constituição Federal, a Constituição do Estado de Goiás, promulgada em outubro de 1989, também estabelece em seu artigo 110º a obrigatoriedade do planejamento estatal baseado no PPA.

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 do Estado de Goiás de 1989)

A estrutura do PPA é composta basicamente por duas partes. As *bases estratégicas* (que devem apresentar a análise da situação econômica e social do território e as diretrizes ou objetivos estratégicos do plano) e os *programas* (que devem apresentar a definição dos problemas que se tem por objetivo solucionar e o conjunto de ações que deverão ser empreendidas pra atingir os objetivos estabelecidos). Geralmente, cada programa 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. Os programas que compõe os PPAs são ainda classificados em quatro tipos, conforme apresentado no quadro I.

Quadro 01 – 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).

Embora previsto nas Constituições federais e estaduais desde o final da década de 1980, os dois primeiros PPA's 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 I PLANO PLURIANUAL: GOIÁS PARA O SÉCULO XXI (2000-2003)

Na mensagem que envia o primeiro PPA do Estado à Assembléia Legislativa em 30 de setembro de 1999, o governador Marconi Perillo aponta para a crise da economia brasileira, e os consequentes reflexos para a economia goiana, levando para o Governo a necessidade de conduzir o processo decisório em acordo com modelos de gestão, adequando as metas da ação governamental aos meios efetivamente disponíveis. Na mesma mensagem o governador coloca 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. 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)

O texto encaminhado à Assembléia prevê ainda o equilíbrio das contas públicas, com a implantação do 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.

De acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN-GO) o primeiro PPA - *Goiás Século XXI* 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*. Sendo orientado por cinco diretrizes estratégicas ou objetivos estratégico (quadro 02), o plano foi composto por um conjunto de 125 programas distribuídos em 20 setores econômicos.

QUADRO 02

Diretrizes estratégicas seus objetivos e setores econômicos no PPA 2000-2003

Estratégia	Objetivo	Setores econômicos
1 - Goiás competitivo e pólo econômico regional	Desenvolver e fomentar a competitividade de Goiás no contexto da economia globalizada enfrentando os desafios para produzir em padrões de eficácia em nível mundial consolidando o estado como pólo econômico regional.	Desenvolvimento macroeconômico - agropecuário, indústria, comércio e serviços - mineração - infra-estrutura econômica - ciência e tecnologia
2 - Goiás cidadania com melhoria na qualidade de vida	Criar condições aos goianos de acesso e facilidade de atendimento aos bens sociais e ao mercado de trabalho permitindo o pleno exercício da cidadania	Educação, cultura e esporte - saúde - segurança e justiça, assistência e promoção social - geração de renda e trabalho.
3 - Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado	Corrigir as distorções e os desequilíbrios regionais de crescimento, propiciando um desenvolvimento espacial e ambiental integrado e sustentável	Desenvolvimento regional - meio ambiente e recursos hídricos - saneamento - habitação e desenvolvimento urbano.
4 - Goiás moderno e empreendedor	Transformar a estrutura do governo modernizador descentralizado e construindo um serviço voltado ao cidadão e ao estabelecimento de canais de comunicação com a população.	Gestão pública - finanças públicas - divulgação e publicidade
5 - Alianças e parcerias em prol de Goiás	Criar uma nova prática política e de governo que incorpore toda a sociedade em um novo Goiás mais solidário e democrático	Não apresenta setores econômicos.

Fonte: Goiás (2001).

O conjunto de programas que compõe o PPA é financiado pelos recursos do Tesouro do Estado, juntamente com outros provenientes de parcerias com a União, outros estados, municípios e o setor privado. A previsão de recursos para o período de 2000-2003 foi de R\$ 19,9 bilhões. A primeira estratégia *Goiás competitivo e pólo econômico regional* teve um foco regional a partir da escala nacional, com base no crescimento econômico. Procurou-se com essa estratégia criar condições de infraestrutura necessárias para o desenvolvimento econômico de Goiás, sendo a estratégia que recebeu maior previsão orçamentária, equivalente a 30% dos recursos destinados para o período.

Dentro da estratégia I, o setor econômico com maior previsão de investimentos foi o de Desenvolvimento Macro Econômico para o qual foram disponibilizados cerca de 30% do orçamento total do Plano. Os investimentos nesse setor tiveram como objetivos: **1** - incrementar a competitividade aos bens e serviços produzidos em Goiás, agregando-lhes valor; **2** - implementação de infraestrutura, através de parcerias, para garantir mais competitividade à economia goiana. As principais ações previstas 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.

A terceira estratégia, *Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado*, ao admitir os desequilíbrios regionais, previu a implantação de projetos específicos em quatro regiões do estado, Norte, Nordeste, Entorno do Distrito Federal e Região Metropolitana de Goiânia (RMG). Essa estratégia foi dividida em quatro setores econômicos: desenvolvimento regional – meio ambiente e recursos hídricos – saneamento e habitação – e desenvolvimento urbano. Para o setor de desenvolvimento regional, onde constam os quatro principais programas que visavam à correção das distorções regionais, foi previsto a destinação de 4% dos investimentos totais do plano.⁶

O II PLANO PLURIANUAL: GOIÁS PARA O SÉCULO XXI (2004-2007) – AVANÇAR MAIS

Com a reeleição do Governador Marconi Perillo em 2003, foi elaborado um novo documento, denominado *Goiás século XXI - avançar mais*, com indicações de ação para o período de 2004 a 2007. Sua estrutura foi semelhante ao do primeiro plano, sendo composto por 90 programas setoriais orientados pelo mesmo objetivo central e pelas mesmas diretrizes estratégicas. Merece destaque a melhoria na apresentação do plano, que passou a indicar no texto qual das regiões de planejamento do estado seria destinada determinada ação, permitindo dessa forma uma melhor espacialização das ações (anexo 01). No primeiro PPA essa espacialização foi intuitiva. De acordo com a nomenclatura da ação era possível identificar que algumas ações tinham maior possibilidade de impactos em determinadas regiões.

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. Sendo que a partir do segundo PPA *Goiás século XXI - avançar mais*, estas são integrantes da lei de criação ainda não numerada. Para o PPA II, Goiás foi dividido em 10 regiões de planejamento (anexo 02) sendo:

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 SEPLAN, as 10 regiões foram definidas obedecendo aos seguintes critérios:

A Região do Entorno do Distrito Federal foi 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.

As regiões do Norte Goiano e do Nordeste Goiano, constantes no primeiro PPA (2000-2003), foram delimitadas 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.

⁶ Programa da RMG – Metrôpole Cidadã, Programa de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Goiano - Nordeste Novo, Programa de Desenvolvimento Sustentável do Entorno do Distrito Federal e Programa de Desenvolvimento Sustentável do Entorno do Norte Goiano.

A Região Metropolitana de Goiânia é a definida pela Lei Complementar Estadual nº 27 de dezembro de 1999 e alterações posteriores. A Grande Goiânia compreende 12 municípios e sua Região de Desenvolvimento Integrado é composta por mais oito municípios.

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.

Teoricamente, essa regionalização (fundamentada em critérios econômicos e resultou, em alguns casos, da agregação das microrregiões do IBGE) orientou o diagnóstico e a distribuição dos projetos no PPA.

Para o período de 2004 a 2007 foi previsto um total de investimentos na ordem de R\$ 38,3 bilhões, representando aumento de 92% em relação ao período anterior. De acordo com a própria SEPLAN esse aumento deveu-se à inclusão no PPA de grandes obras de interesse do Estado, como o Metrô de Goiânia, o Teleporto, a Ferrovia Norte-Sul, o Gasoduto Brasil-Bolívia e a Plataforma Logística Multimodal a ser instalada no município de Anápolis. Das obras citadas, de grande envergadura e com a intenção de participação no financiamento de outros agentes, apenas a Plataforma Logística de Anápolis logrou resultados no período de execução orçamentária do plano.

Da mesma forma como no período anterior, a estratégia I é a com maior previsão de repasses do plano. O setor econômico com maior previsão de investimentos foi o de infraestrutura para o qual foram previstos aproximadamente 25% do orçamento total do Plano. Os investimentos nesse setor priorizaram a modernização e universalização dos serviços de transporte, energia e telecomunicações em Goiás. As principais ações para este setor foram: pavimentação de rodovias, desenvolvimento de redes multimodal de transportes, implementação de infraestrutura urbana básicas em bairros e conjuntos populares.

COMPARANDO PERSPECTIVAS

A análise comparativa dos dois documentos do PPA aponta para algumas questões relativas à ação estatal no território goiano.⁷

A) O planejamento passou a figurar de maneira central na agenda do governo estadual. Porém, o compartilhamento da execução orçamentária, manifestada em projetos e ações, ainda se encontra centralizada na instância estadual, fato atestado por pesquisas realizadas com governos municipais. Em respostas a questionários enviados às prefeituras das regiões Norte, Nordeste e Entorno do Distrito Federal notou-se que a participação dos municípios na elaboração do plano plurianual deu-se de forma relativa e indireta a partir de plenárias realizadas em alguns municípios selecionados. Mesmo assim, 08 dos 15 municípios consultados não participaram das discussões sobre os PPAs, o que expressa o pouco envolvimento dos Governos Municipais na discussão dos programas.

B) Uma característica comum entre os dois planos foi a modernização da administração pública. Nesse sentido, o discurso da eficácia está presente nos dois planos. Entretanto, se considerarmos a pouca articulação entre os órgãos ligados ao planejamento do governo, bem como as ações setoriais, veremos que eficácia não atingiu o núcleo de planejamento.

C) A inserção no mercado foi vista como a grande indutora do desenvolvimento. Ocorre que a própria leitura regional presente nos diagnósticos direcionou o investimento governamental e condicionou o privado, via crédito, para regiões economicamente mais fortes, o que só agravou o quadro de desigualdade regional. Até o presente momento de nossa pesquisa o único município que apontou o setor industrial como uma das principais ações do governo estadual com efeito em seu município foi Luziânia (Entorno do DF). Isso reforça o caráter conservador e pouco dinamizador da economia dos municípios do Entorno do Distrito Federal em termos de competitividade regional.

⁷ Para fundamentar essas comparações utilizaremos dados secundários relacionados aos municípios do Nordeste e Entorno do Distrito Federal e entrevistas com os secretários de administração e finanças dos respectivos municípios, além de consulta eletrônica sobre os Planos Plurianuais (anexo 3)

D) 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 pólos tecnológicos e da concentração de serviços). As regiões de maior peso nas exportações, em 2005, foram as Sul, Sudoeste, e a região Metropolitana, com mais de 50% das exportações. Do ponto de vista do PIB essas regiões representavam, em 2005, mais de 60% do Estado. Esse fato justifica o porquê de essas regiões, nas estratégias do PPA, serem os focos da competitividade. (GOIÁS, 2007)

E) As grandes obras de infraestrutura (teleporto de Goiânia, metrô de Goiânia e plataforma multimodal) foram previstas para municípios localizados em áreas mais povoadas, a exemplo da Região Metropolitana de Goiânia. Tais obras dependem, sobretudo, da articulação com a iniciativa privada e investimentos do governo federal. Essas obras, mesmo entrando no III PPA, não estão em fase de execução. Segundo o secretário de finanças e administração de Valparaíso de Goiás, há mais de dez anos o Estado não conseguiu concluir o hospital público nem tampouco construiu escolas públicas suficientes para atender a demanda municipal.

F) O programa PRODUZIR, que compõe os dois PPA, tem como propósito reduzir as desigualdades na distribuição regional da indústria, financiando a instalação de empresas, não foi articulado, ficando no vazio, é concentrado em investimentos em regiões Centro e Sul Goiano. Rio Verde e Anápolis, em 2003, receberam mais de 46% dos investimentos e, por consequência, a maior parte das empresas. Nesse ano não consta registro de nenhuma concessão para municípios do Norte e Nordeste goiano.

G) Das ações previstas nos PPAs para as regiões do Entorno de Brasília, Norte e Nordeste goiano, cerca de 70% concentrou-se nas áreas de saúde, educação e saneamento. Muitas dessas ações foram agrupadas como componentes dos PPAs, mesmo fazendo parte do fluxo comum de funcionamento das gestões municipais, especialmente em relação ao programas de descentralização federais na área da saúde.

H) Não existem mudanças, do ponto de vista da concepção de ação do Estado, estrutural nos PPAs. Isso decorre da continuidade do governo, o que resultou apenas no aprimoramento técnico-burocrático das questões levantadas nos PPAs.

Ressalta-se que, dos quinze municípios analisados até o momento da pesquisa, doze receberam obras de infra-estrutura do governo estadual. No entanto, em termos de infraestrutura, esses municípios demonstram-se ainda em condições precárias. Para se ter uma ideia, apenas oito desses municípios possuem aterro sanitário, sendo que o caso mais grave é o de Valparaíso, que segundo pesquisa junto ao secretário de administração e finanças, o município transporta para a Cidade Ocidental os seus resíduos, pois não possui aterro sanitário. Em termos de energia rural e pavimentação asfáltica, a maior parte desses municípios (mais de 85%) encontra-se parcialmente atendida, o que representa em termos de qualidade de execução das ações previstas nos PPAs, e principalmente o de 2004 a 2007 pouco alterou na dinâmica urbana e infraestrutura dos municípios. O problema mais sério em termos de investimento urbano está relacionado ao esgoto sanitário. O único município em que se encontraram obras relacionadas foi Mimoso de Goiás. Dos 15 representantes dos municípios avaliados, 14 assinalaram que não existe este tipo de serviço em seu município. Das ações recebidas por parte do estado nos municípios, a maior parte delas concentrou-se em educação (7), saúde (6), energia elétrica (4), saneamento (4), indústria (1), segurança (1), turismo (1) e assistência social (1). Habitação e desenvolvimento urbano foram ações intermediárias apontadas pelos entrevistados, sendo que somente os municípios que receberam os benefícios da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) mencionaram tais ações como importantes. Esses municípios foram Mimoso de Goiás e Cocalzinho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revalorização do planejamento estatal em Goiás no final da década de 1990 foi condicionada pela nova ordem mundial decorrente da globalização econômica, que exige cada vez mais competitividade e produção para atender a demandas externas. 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 da máquina pública e racionalização das ações. Esses são, em linhas gerais, os propósitos de qualquer planejamento.

Não há dúvidas quanto à importância dos PPAs para a gestão e organização territorial. Mas este é apenas parte do processo de planejamento e nesse sentido é preciso estimular um pensar territorial a partir do planejamento. São muitos os desafios nesse caminho. O primeiro deles é a articulação entre a perspectiva da ação setorial (obras de infraestrutura, turismo, saneamento básico, incentivos fiscais etc.) com as perspectivas espaciais, o que implica, por sua vez, em repensar a estrutura administrativa regional, criando, por exemplo, estruturas regionais que possam atender às demandas da execução regional do orçamento dos PPAs. Toda integração/fragmentação econômica é precedida por articulação política no território.

O que se percebe em relação à integração econômica via planejamento, e por isso mesmo já apontamos que essa se expressa por um caráter normativo-administrativo, é que na prática política do planejamento há pouca integração política das regiões Norte, Nordeste e Entorno de Brasília. Um exemplo muito claro desse desligamento político dentro da própria região é a alegação de boa parte dos secretários de planejamento do Entorno do Distrito Federal, da ausência política participativa do Estado de Goiás nas questões socioeconômicas da região. Segundo o ex-secretário de planejamento de Padre Bernardo e atual secretário de agricultura, existe concentração de investimentos em Formosa e Luziânia no Entorno de Brasília, o que expressa o atrito dentro da região.

Assim, o Governo reforça além das desigualdades regionais no estado as já existentes intraregionais justamente por não avançar na qualidade de gestão regional. O segundo desafio, e principal, passa pela mudança na cultura governamental, o que envolve que as perspectivas de execução orçamentárias dos PPAs possam não apenas ser discutidas, mas materializadas em ações concretas, de acordo com as prioridades regionais. Disso não depende a superação da visão estritamente técnica. Disso depende, em síntese, admitir e trabalhar a perspectiva política do planejamento.

REFERÊNCIAS

ARRAIS, Tadeu A.: planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás. **Mercator**, Fortaleza, V.6 nº12, p 17-24, 2007

_____. O território goiano: uma abordagem quase contemporânea do desenvolvimento regional. In: **Anais do XI ENA – Encontro Nacional da ANPUR**. Belém: ANPUR, 2007b

BRASIL. **Constituição da República do Brasil**. Brasil: Brasília, 1988

ESTEVAM, Luiz. **O tempo da transformação**. Goiânia: Editora da UCG, 1998.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970/2005**. São Paulo: Editora da Unesp, 2008

GOIÁS. **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.

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

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

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

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

IANNI, Octávio: **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4ª edição. Rio de Janeiro. Editora Civilizações Brasileiras, 1986

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

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

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

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Cia das letras, 2000.

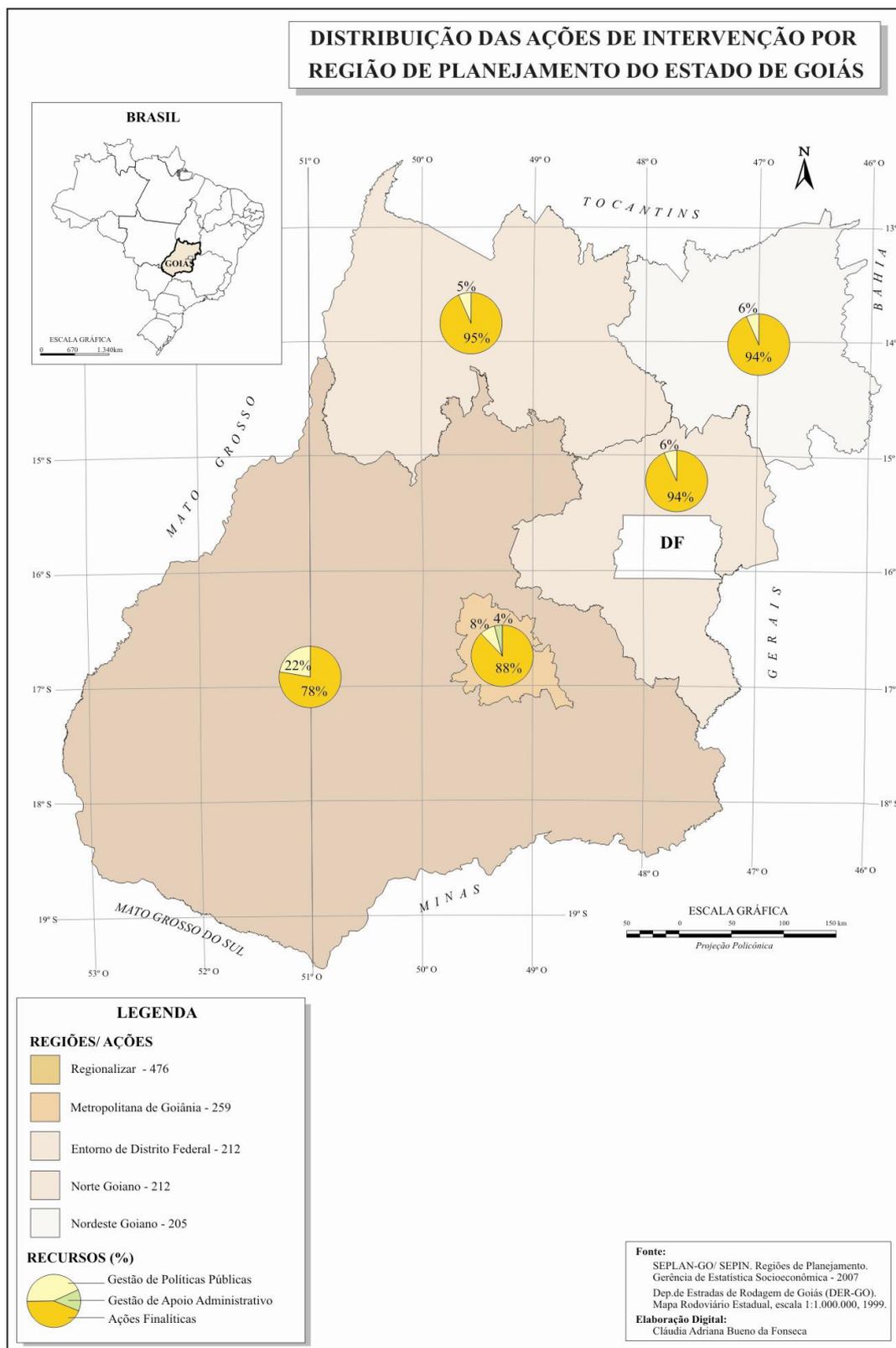
SILVA, Adailton Lopes T. da: **Estado, Planejamento e Gestão Pública em Goiás os Governos de M. Borges e M. Perillo**. Dissertação de Mestrado. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2003

SILVA, Eduardo Rodrigues da. **A economia goiana no contexto nacional: 1970 - 2000**. Goiânia: Editora da UCG, 2007.

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

TEIXEIRA NETO & GOMES, Horiestes. **Geografia Goiás-Tocantins**. 2ª ed., Goiânia: CEGRAF, 2004.

ANEXO 01



ANEXO 03

 UFG	Univesidade Federal de Goiás - UFG Instituto de Estudos Sócio-Ambientais - IESA	 CNPq <small>Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico</small>
Município <input type="text"/>	Região <input type="text"/>	Data <input type="text"/>
1 - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA		
No município existe Secretaria de Planejamento?		<input type="text"/>
No município existe Secretaria de Finanças?		<input type="text"/>
No município existe Secretaria de Meio ambiente?		<input type="text"/>
Há disponibilidade de informações sobre a gestão municipal na internet?		<input type="text"/>
Há plano diretor no município?		<input type="text"/>
Existe Lei de Perímetro Urbano no município?		<input type="text"/>
Há planta de valores imobiliários atualizadas para seu município?		<input type="text"/>
Existe alguma ação política de articulação com os municípios da região (consórcio municipal)? (se sim, cite as áreas abaixo)		<input type="text"/>
Área: <input type="text"/>		<input type="text"/>
2 - ESTRUTURA TRIBUTÁRIA		
Como você avalia o sistema de arrecadação municipal?		<input type="text"/>
Selecione o tributo com maior eficiência na arrecadação municipal		<input type="text"/>
Selecione o tributo com menor eficiência na arrecadação municipal		<input type="text"/>
Qual desses repasses estadual é mais importante para o município?		<input type="text"/>
Qual desses repasses federal é mais importante para o município?		<input type="text"/>
Avalie a importância do bolsa família para a economia municipal		<input type="text"/>
Avalie a importância da previdência (rural /urbana) para a economia municipal		<input type="text"/>
3 - INFRA-ESTRUTURA		
Entre 1998 e 2006 o município recebeu obras de infra-estrutura (saneamento, asfalto, energia, escolas, etc) Governo Estadual ?		<input type="text"/>
Entre 1998 e 2006 o município recebeu obras de infra-estrutura (saneamento, asfalto, energia etc) do Governo Federal ?		<input type="text"/>
O município dispõe de aterro sanitário?		<input type="text"/>
O município dispõe de coleta de lixo?		<input type="text"/>
Em termos de energia rural o município encontra-se...		<input type="text"/>
Em termos de pavimentação asfáltica a cidade encontra-se...		<input type="text"/>
Em termos de esgoto sanitário a cidade encontra-se...		<input type="text"/>
4 - PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DE GOIÁS - PPA		
O seu município participou das discussões da elaboração do Plano Plurianual?		<input type="text"/>
Em que ano participou?		<input type="text"/>
A participação do município na elaboração do PPA foi da seguinte forma:	<input type="text"/>	<input type="text"/>
As três principais ações dos PPAs no município por ordem de importância foram nas áreas de...	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Atribua nota de 0 a 10	O PPA é um bom instrumento de planejamento para o Governo Estadual?	<input type="text"/>
	Importância dos PPAs para o seu município	<input type="text"/>
	Impacto dos programas do PPA em seu município	<input type="text"/>
Cite 3 pontos de maior destaque da economia municipal - por ordem de importância		
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Cite 3 pontos de menor destaque da economia municipal - por ordem de importância		
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Obs.: Salvar as informações antes de enviar para o email pesquisacnpqgo@gmail.com		