

# Planejamento territorial no Brasil: do pós-II Guerra aos planos plurianuais de FHC, Lula e Dilma Rousseff

*Territorial planning in Brazil: from the post-world war II to the pluriannual plans of Cardoso, Lula and Rousseff*

*Luís Angelo dos Santos Aracri<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente artigo se propõe a apresentar uma visão geral sobre as políticas de planejamento territorial no Brasil, inserindo-as no contexto de dois grandes períodos históricos, sendo o primeiro do pós-II Guerra Mundial até o final da década de 1980 e o segundo do início dos anos 1990 até a interrupção do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff. Os geógrafos têm particular interesse pelo planejamento territorial porque este põe em relevo o papel do Estado como agente produtor do espaço geográfico. No texto a seguir, as políticas de planejamento territorial são examinadas sob a perspectiva da Geografia Crítica, com destaque para as reflexões de Milton Santos (1926-2001).

**Palavras-chave:** Planejamento territorial; Brasil; Geografia.

## ABSTRACT:

This paper intends to present an overview of the territorial planning policies in Brazil, inserting them in the context of two great historical periods, the first from the post-World War II until the end of the 1980s and the second from the beginning of the 1990s until the interruption of the second term of President Dilma Rousseff. Geographers are particularly interested in territorial planning because it highlights the role of the State as a producer of geographic space. In the following text, territorial planning policies are examined from the perspective of Critical Geography, with emphasis on the reflections of Milton Santos (1926-2001).

**Keywords:** Territorial planning. Brazil. Geography.

167

---

<sup>1</sup> Professor Associado do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Juiz de Fora. Doutor em Geografia (área de concentração: Organização e Gestão do Território) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: luis.aracri@ufjf.edu.br

## Introdução

O objetivo do presente artigo é oferecer ao leitor uma visão panorâmica sobre as políticas de planejamento territorial no Brasil, do contexto pós-II Guerra Mundial (década de 1950) até os últimos anos do governo de Dilma Rousseff, e, ao mesmo tempo, desenvolver uma análise com base no aporte teórico da Geografia Crítica, com destaque para as contribuições de Santos (2004; 2003; 2002).

O planejamento territorial, tanto como disciplina científica quanto instrumento de intervenção pública sobre o arranjo espacial das sociedades nas escalas nacional, regional e local, é um campo transdisciplinar, isto é, não é monopólio de uma ciência em particular. Entretanto, o planejamento possui uma profunda relação com a geografia, tendo em vista que o tema lida com o que pensamos ser o cerne desse domínio do saber: a compreensão da ordem ou lógica subjacente à diversidade do espaço socialmente construído (ARACRI, 2017-a). Para a geografia, a análise do planejamento territorial constitui um esforço de compreensão acerca do papel do Estado como agente produtor do espaço geográfico e, igualmente, dos distintos projetos e interesses que ele representa em diferentes momentos e períodos históricos.

Como ferramenta administrativa, o planejamento territorial é um conjunto de políticas públicas que objetivam o ordenamento e a gestão do território em diferentes

escalas geográficas e de poder. Ordenar um território significa coordenar e administrar a distribuição/redistribuição espacial de investimentos, infraestruturas, serviços públicos, excedentes populacionais e da própria renda. As políticas de planejamento territorial são, portanto, políticas transversais que cumprem o papel de articulação de políticas setoriais: habitação, saneamento básico, energia, transportes, emprego e renda, saúde, educação etc (ARACRI, 2014; 2017-a; 2017-b). Alguns exemplos no Brasil seriam o Plano de Metas (década de 1950), os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (anos 1970) ou o Programa de Aceleração do Crescimento (governos Lula e Dilma Rousseff).

O planejamento é, todavia, também uma “arena política”, isto é, um campo de forças, no qual os conflitos e as disputas de interesses entram em jogo e influenciam a esfera das decisões. Esse é o caso, por exemplo, dos chamados “regionalismos”, que são movimentos localizados, articulados por grupos dominantes regionais que reivindicam tratamento diferenciado por parte do Estado (EGLER, 1995). Um exemplo clássico do que estamos falando aqui foi a chamada “indústria da seca”, uma estratégia utilizada por grupos políticos do Nordeste para canalizar investimentos para a região que favoreciam seus próprios interesses.

No presente trabalho, delineamos a trajetória das políticas de planejamento territorial em duas grandes “fases”: a primeira estaria

situada entre as décadas de 1950 e 1980 e se inscrevem em uma perspectiva desenvolvimentista; a segunda teria tido início na década de 1990 e, ao mesmo tempo em que apresentou características novas que convergiam com o processo de abertura econômica, desregulamentação dos mercados e diminuição das funções do Estado, revelou também alguns elementos de continuidade com relação à fase anterior.

Naturalmente, é impossível esgotar esse tema nas poucas páginas que se seguem, e, por isso, devemos esclarecer de antemão que o presente *paper* aponta algumas possibilidades interpretativas sobre a função que o planejamento territorial vem cumprindo na (re)produção do espaço geográfico nacional, mas está claro para nós que a questão em pauta oferece diversas oportunidades de discussão e distintos ângulos para a análise. Logo, as escolhas que aqui fizemos são deliberadamente parciais e podem ser consideradas pelos leitores como uma aproximação inicial.

O desenvolvimento e a implantação de políticas de planejamento territorial no Brasil é apresentada e analisada neste texto em duas seções: na primeira, abordaremos o recorte compreendido entre as décadas de 1950 e 1980, período em que o planejamento se constituía em um instrumento do projeto de integração geopolítica e mercantil do território nacional, de expansão e diversificação da industrialização e de conexão na dinâmica geral do capitalismo mundial do pós-guerra; na segunda, teremos então a fase que se

inicia na década de 1990, no qual o planejamento territorial muda seu foco, que passa ser a inserção competitiva autônoma no chamado “mercado global” por meio da preparação e da capacitação dos territórios subnacionais para a atração de investimentos públicos e privados que lhes permitam se integrar aos circuitos nacionais e internacionais de mercadorias e informação. Todavia, nesse segundo período, nossas análises se estenderão apenas até o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, interrompido pelo processo de *impeachment* por ela sofrido em 2016.

### **A primeira fase do planejamento territorial no Brasil**

No Brasil, o planejamento territorial se estabeleceu, desde o começo, como um instrumento institucional empreendido com o propósito de adaptar as atividades produtivas, os fatores de produção e as relações sociais de produção aos modelos econômicos implantados no país, mas que se originaram nas economias capitalistas mais avançadas (SANTANA, 2011). Das experiências pioneiras e embrionárias, ainda na década de 1930, até meados dos anos 1980, o Estado colocou em prática, nas diversas esferas do poder, projetos e planos sustentados por teorias integracionistas e desenvolvimentistas, criou órgãos regionais de planejamento e, assumindo abertamente viés geopolítico, apregoou a necessidade de ocupação do território para ampliar a utilização das riquezas naturais e reforçar a defesa de suas fronteiras.

O planejamento territorial no Brasil nessa primeira fase possibilitou uma rápida e ao mesmo tempo profunda intervenção do grande capital na economia. Entretanto, também foi um instrumento de (re)criação das desigualdades sociais e espaciais no país (SANTOS, 2003), embora o discurso que lhe serviu de suporte falava em superação da pobreza e das disparidades regionais. De acordo com os seus defensores, tanto no campo político quanto no campo acadêmico, o planejamento seria uma “ferramenta” para se alcançar o desenvolvimento e este, por sua vez, era entendido como sinônimo de crescimento econômico e adoção dos padrões de consumo análogos aos dos países desenvolvidos.

Uma das formas de legitimação ideológica do planejamento territorial para os países que integravam a chamada “periferia” do capitalismo, como o Brasil, foi a elaboração do conceito de “Terceiro Mundo” e sua derivação: “países subdesenvolvidos” (SANTOS, 2003, p. 15). A noção de subdesenvolvimento obscurecia a condição de nação explorada na qual diversos países se encontravam e o fenômeno da pobreza passou a ser abordado de maneira estritamente quantitativa, com base em índices. Esses dados supostamente comprovariam a diferença entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e esse quadro respaldava uma doutrina de adoção de modelos e políticas de desenvolvimento semelhantes aos adotados pelas nações mais ricas.

Todavia, para que o Brasil e os demais países da “periferia” pudessem

alcançar maior eficiência econômica, era preciso aumentar os investimentos, principalmente em grandes projetos de infraestrutura de transportes, de energia, de telecomunicações etc. Por outro lado, o custo desses investimentos era muito elevado, o que obrigou esses países a contraírem empréstimos ou a facilitarem a entrada de empresas multinacionais em suas economias. Isso resultou na reorientação de suas agriculturas para exportação, na alienação das riquezas minerais, no aumento da dependência econômica e no endividamento interno e externo.

Com relação ao caso brasileiro, as análises de Araújo (2000) parecem corroborar as teses expostas nos parágrafos anteriores. De meados da década de 1950 até os anos 1980, o Brasil tinha como principal projeto a construção de um importante parque industrial com o intuito de ingressar no restrito grupo das potências econômicas mundiais na qualidade de *new industrial country*. Por outro lado, as metas nacionais coincidiam com os interesses dos capitais produtivo e financeiro internacionais que, por sua vez, instalaram no país suas filiais ou financiaram o projeto de inserção da economia brasileira na dinâmica geral do capitalismo mundial do pós-II Guerra. A história econômica das regiões brasileiras nesse período passa, portanto, a se confundir com a história do projeto industrializante nacional, que foi marcado por uma rápida constituição e consolidação do chamado “mercado interno”, o que quer dizer que, ao longo de três décadas, o funcionamento da economia

do país deixou progressivamente de operar em bases locais e/ou regionais para ser coordenado em escala nacional.

Nesse sentido, ainda segundo a autora, alguns processos merecem ser destacados no que tange à relação que se estabeleceu entre o projeto modernizador/industrializante e o papel desempenhado pelo planejamento territorial no Brasil no referido período. O primeiro deles, predominante entre as décadas de 1950 e 1960, consistiu na ampliação da articulação comercial entre a metrópole paulista e outras regiões do país, haja vista que as indústrias de São Paulo buscavam novos mercados e havia uma limitada capacidade de acumulação e de competição inter-regional em outras regiões. Nesse caso em particular, a contribuição do planejamento territorial não foi muito além – e mesmo assim quando possível – do estímulo à modernização das indústrias locais, a exemplo do que foi feito com a indústria têxtil no Nordeste brasileiro.

O segundo processo digno de nota foi a integração produtiva posta em marcha durante a década de 1970, com base na regionalização da grande indústria oligopólica, privada ou estatal. Esse processo, que não pôs fim ao primeiro (ao contrário, porque se superpôs a ele), se caracteriza pelo reforço das trocas comerciais entre diferentes pontos do território brasileiro. Esse processo foi particularmente catalizado pelo planejamento a partir de incentivos fiscais e financeiros que contribuíram com a propagação de relações de produção capitalistas em diferentes

espaços do país, ou, para ser mais específico, com a transferência de frações do capital produtivo para regiões menos industrializadas até então, como o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste. Cano (2007, p. 18) denominou esse processo de “desconcentração produtiva regional”.

O terceiro processo, situado na época do chamado “Milagre Brasileiro” (1968-1973), mas estendido pelos anos seguintes, é o de inserção na economia mundial. Esse processo foi ampliado pela necessidade de produzir excedente na balança comercial para obter as divisas necessárias para o pagamento da dívida externa. Os efeitos imediatos desse processo foram a modernização da produção agropecuária na região Sul, a incorporação da região Centro-Oeste ao complexo agroindustrial brasileiro, o que a converteu no *locus* de uma produção moderna de grãos destinados ao mercado externo, e a exploração de reservas minerais na região Norte. Nesse caso, o planejamento territorial, na sua variante regional, promoveu o uso de novas terras e recursos naturais considerados “abundantes”, tendo como instrumentos incentivos fiscais e financeiros, além do crédito oficial. As ações governamentais diretas incluíam, também, a criação de novas empresas estatais, como a Vale do Rio Doce no setor de mineração.

Por último, é preciso levar em conta o papel exercido pelo processo de integração físico-territorial. A constituição de uma infraestrutura, principalmente de transportes e de comunicações, foi uma imposição para a consolidação do mercado interno

brasileiro. Tal base material permitiu o aumento das interações e dos fluxos funcionais entre as regiões brasileiras, possibilitou a instalação de empresas em novos espaços, abriu fronteiras para novas correntes migratórias em busca de terras, recursos minerais e oportunidades de trabalho. O papel do planejamento territorial, nesse contexto, foi o de conceber e viabilizar a implantação dessa infraestrutura, a partir, por exemplo, da elaboração de “planos diretores” no interior dos quais grande ênfase era dada à montagem da rede rodoviária.

O planejamento territorial, como “intervenção planejada do Estado” (ARAÚJO, 2007, p. 17), do pós-II Guerra até a década de 1980, sempre esteve, de acordo com Santos (2003), fundido com a chamada “ciência regional”, que o autor define como sendo uma “teoria do espaço posta a serviço do capital” (SANTOS, 2003, p. 19). A ciência regional pode se apresentar com outras denominações, como análise regional ou economia espacial, e sua construção, que deu os primeiros passos após a Segunda Guerra Mundial, resultou tanto do despertar dos economistas pelos problemas do espaço quanto dos geógrafos pelos problemas econômicos. As experiências mais significativas de planejamento territorial, principalmente nas suas variantes regional e urbano, desenvolvidas nas economias capitalistas avançadas e, também, nos países então chamados de “subdesenvolvidos”, começaram a ser implantadas justamente na aurora da ciência regional.

Uma das questões recorrentes da ciência/análise regional era o problema da capacidade de concentração e atração de recursos e capitais em determinados países, regiões ou cidades, isto é, o entendimento do por que alguns espaços tendem a crescer e a se desenvolver economicamente mais do que outros – um desafio, portanto, para o planejamento, já que este poderia formular e pôr em prática estratégias capazes de minimizar ou até mesmo de “corrigir” esses desequilíbrios. Os teóricos das ciências do espaço, via de regra, não acreditavam que as forças do mercado eram capazes de resolverem essa equação por elas mesmas, o que explica o modo como defenderam a interferência do Estado por meio do planejamento.

Nesse sentido, o par análise regional/planejamento territorial procurou se fundamentar, por exemplo, em teorias como a dos “lugares centrais”, de Walter Christaller e seus seguidores para explicar a existência de grandes concentrações. Para Christaller, os lugares centrais seriam aqueles núcleos urbanos cujos mercados consumidores de suas redes de comércio e serviços ultrapassam os limites de seus próprios territórios, fazendo com que essas cidades mantenham fluxos funcionais com núcleos de menor tamanho em seus respectivos entornos espaciais. A ciência regional e o planejamento tentaram posteriormente acoplar a teoria dos lugares centrais a uma outra, a dos “polos de crescimento e desenvolvimento”, desenvolvida por François Perroux, que partiu da

concepção de *espaço econômico polarizado*, isto é, um espaço abstrato (LIMA, 2003), que embora privilegiado em lugar de outras variações da noção de espaço econômico, como a de *espaço homogêneo* e *região-plano*<sup>2</sup>, será incorporado pelas políticas de planejamento territorial. Sendo o espaço polarizado um conjunto abstrato constituído por relações puramente econômicas entre indivíduos, famílias, empresas e o Estado e reduzido às ligações/conexões entre pontos e áreas (por exemplo, entre zonas onde se localizariam determinados grupos de indústrias e zonas onde estariam situados seus respectivos mercados fornecedores e consumidores), a interação espacial se resumiria a uma relação de intercâmbio ou interdependência (fluxos) entre espaços homogêneos, chamados de polos. Dos polos emanariam tanto forças de “atração” quanto de “repulsão” e cada polo tem seu próprio campo de atuação, formando, assim, espaços polarizados ou regiões polarizadas. Os polos de desenvolvimento seriam, portanto, aqueles que conduzem a modificações estruturais e que abrangem toda a população da região.

De acordo com Egler (1995), a teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento de Perroux foi muito

<sup>2</sup> O chamado *espaço homogêneo*, segundo os economistas, seria um espaço zonal, contínuo, sobre o qual se estende as mesmas características físicas, econômicas e sociais; por sua vez, a *região-plano*, também conhecida como *espaço de planejamento*, se caracteriza pelas condições determinadas pelos instrumentos e regras do planejamento (LIMA, 2003.).

empregada pelo planejamento territorial no Brasil ao longo do processo de desenvolvimento do seu mercado interno e da construção das condições de ligação com o mercado externo. O Estado estimulou a formação de polos em pontos selecionados do território nacional e a conexão entre eles formaram os circuitos mercantis e financeiros que possibilitaram a integração do mercado. Além disso, esses pontos privilegiados eram os mais habilitados para se conectarem com os circuitos financeiros e de mercadorias externos. Os efeitos dessa política foi a formação de quatro complexos urbano-industriais nas regiões Sul e Sudeste, um grande cinturão agroindustrial no Centro-Sul, a criação da Zona Franca de Manaus e a formação de algumas regiões turísticas.

Santos (2003) também observou que a ênfase nas grandes concentrações espaciais contida na teoria dos lugares centrais serviu não apenas para dinamizar a teoria perrouxiana no seu emprego pelo planejamento territorial, mas também para dar novo vigor à “teoria da difusão de inovações”, que deve muito ao trabalho do geógrafo sueco Torsten Hägerstrand. A difusão espacial de inovações seria a propagação, no espaço, de atividades produtivas modernas (como a grande indústria) e, também, de outras transformações sociais e culturais, como acesso a bens e serviços essenciais como iluminação, saneamento básico, atendimento em saúde, métodos contraceptivos etc; ou, ainda, aquilo que, para outros autores, como Hirschmann, seria conhecido como a propagação espacial dos efeitos

do desenvolvimento econômico. Enquanto para Hägerstrand os espaços distinguiam-se entre *centros emissores* de inovações (uma cidade ou uma região-polo) e *centros receptores* (uma periferia), para Hirschmann o processo de difusão decorre das interações entre as regiões desenvolvidas e as menos desenvolvidas. O planejamento, por sua vez, teria a função de construir ou criar condições que favorecessem essas interações, promovendo, portanto, a difusão do desenvolvimento econômico de uma região para a outra (CIMA e AMORIM, 2007).

A experiência brasileira entre as décadas de 1950 e 1980 não somente comprova o compromisso e a fidelidade dos órgãos de planejamento do país com essas teorias, como também expôs abertamente suas insuficiências e seus equívocos. O caso do Nordeste brasileiro é o mais paradigmático. Ao longo do processo de formação do mercado interno nacional, a região Nordeste foi integrada, a partir da construção de vias de comunicação e transportes, à *core area* do território, a região Sudeste; além disso, com a criação, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), na década de 1950, foram postos em marcha projetos de fomento ao cultivo de espécies vegetais resistentes às secas, obras de infraestruturas (inclusive de irrigação) e de incentivo às indústrias locais. Mas nada disso rompeu com o ciclo de dependência em relação ao Centro-Sul do Brasil. Uma vez que uma das “lacunas” da teoria da difusão de inovações era a ausência de teorização sobre as “assimetrias de poder”,

escapou às políticas de planejamento da época (e às teorias que lhes sustentavam), o poder de influência das elites regionais vinculadas ao monopólio da propriedade rural no panorama político nacional.

Sendo assim, Santos (2003) concluiu que tanto sob o credo da teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento quanto sob a égide da teoria da difusão das ondas de inovação, tendo ambas por trás os lugares centrais de Christaller, o efeito por elas produzido por meio do planejamento territorial foi o mesmo: por mais que se investisse em “centros secundários” ou, ainda, em “regiões subdesenvolvidas” ou “periféricas”, esses investimentos sempre retornavam em volume maior ou geravam ganhos crescentes para os grandes centros. De um modo geral, o autor reconhece que, a partir do planejamento, o processo de ajustamento das atividades econômicas, dos fatores de produção (terra, recursos naturais, capital e trabalho) e das relações sociais de produção, no Brasil em particular e, também, no “mundo subdesenvolvido” em geral, foi inegavelmente rápido; mas, ao mesmo tempo, assinala que foi igualmente “brutal”.

Isso significa que as forças de transformação e da mudança não atingiram o espaço nacional como um todo. Pelo contrário, o impacto dessas forças foi muito localizado e seletivo, o que aprofundou ainda mais os desequilíbrios já existentes. O autor (SANTOS, 2004) chamou a atenção para a importância de se considerar as especificidades do território nos países da periferia do capitalismo nesse

período: (1) as enormes diferenças de renda na sociedade, que no nível regional se expressava através de uma forte hierarquização de atividades, enquanto na escala local se apresentava sob a forma da coexistência de atividades de uma mesma natureza, mas orientadas para padrões de consumo diferenciados; (2) o espaço era submetido e pressionado por múltiplos níveis de decisão, de modo que quanto menor a escala do lugar mais diversos eram os impactos; (3) como resultado, apenas alguns pontos do território, e, mesmo assim, de formas distintas e em diferentes momentos, acolheram os projetos de modernização econômica. No entendimento de Santos, a modernização capitalista no Brasil ao longo do século XX foi, com o suporte do planejamento, marcada por uma história espacial seletiva, desigual – sinônimo, em seus termos, de “pobreza planejada” (SANTOS, 2003, p. 29).

### **O planejamento territorial brasileiro na era dos Planos Plurianuais (PPA's)**

Durante a década de 1980, uma crise, que se iniciara na década anterior, impulsionou a consolidação de novas formas de acumulação (ARAÚJO, 2000). Se antes da crise, a principal matéria-prima estratégica era o petróleo, doravante o regime de acumulação que emergiu em seu âmbito a substituiu pelo conhecimento e pela informação. Com o progresso da chamada “revolução científico-tecnológica”, novos setores de atividades passaram a comandar a

dinâmica econômica nos que passaram a ser chamados de “países centrais”. Enquanto isso, no Brasil, o país mergulhava em uma outra crise, a das dívidas interna e externa, sendo que a transferência de poupança para o exterior para saldar os débitos com os credores internacionais havia paralisado os investimentos, enquanto o modelo industrializante das décadas anteriores parecia dar sinais de ter chegado ao fim.

Entre 1985 e 1995, se verificou um processo de “encolhimento” das políticas de planejamento territorial. Ao longo de uma década, o Estado brasileiro passou a se concentrar mais em planos setoriais ou estritamente econômicos do que em grandes políticas públicas transversais. Mesmo assim, a Constituição de 1988 havia determinado que o Poder Executivo deveria instituir os chamados “Planos Plurianuais” (PPA's), por meio dos quais deveriam ser estabelecidos, de forma regionalizada, as diretrizes, as metas e os objetivos da administração pública federal para todo o território nacional a partir de programas de duração continuada.

A década de 1990 teve início com a vitória do projeto neoliberal de Fernando Collor de Melo nas eleições para a Presidência da República em 1989. Todavia, de acordo com Santana (2011), o primeiro PPA apresentado pelo governo Collor, com prazo de vigência de quatro anos (1991-1995), não era exatamente uma política de planejamento estatal, mas, sim, um plano orçamental que apenas pretendia cumprir a exigência constitucional. Enquanto isso, o país estava diante de

mudanças econômicas, sociais, políticas e institucionais globais cada vez mais velozes e profundas, as quais se viu forçado a encarar. As novas condições de mobilidade dos capitais produtivo e financeiro externos forçavam a reestruturação dos setores que ainda não haviam se adequadado às novas formas de acumulação e a desregulamentação dos mercados, que era sinônimo de menor intervenção do Estado nos processos econômicos. Com isso, houve, de um lado, a ampliação do espaço da iniciativa privada com relação a questões de mercado, como a formação de preços e a definição das condições (ou barreiras) de entrada, ou no que diz respeito a acordos políticos diretos, isto é, sem mediação do Estado, com trabalhadores e com os poderes locais (descentralização político-administrativa).

Em resposta a esse novo cenário, foi no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso que o planejamento territorial foi verdadeiramente retomado, através do PPA instituído para o período 1996-1999. O Plano Plurianual de Cardoso representou, no país, uma mudança de paradigma em termos de planejamento territorial. Desta vez, o papel que cabia ao Estado era mais o de um ator propositivo que o de um agente centralizador. Além disso, o território, outrora um “arquipélago de regiões” que formavam mercados autônomos e relativamente pouco conectados entre si e que deveria ser integrado para constituir um mercado unificado, passou a ser considerado um fator a servir de conexão entre os circuitos

nacionais e internacionais de mercadorias e de informações. As preocupações com as desigualdades territoriais, pelo menos no plano do discurso, ainda se faziam presentes, mas o foco principal do planejamento era a inserção dos espaços locais na lógica da seletividade territorial. De acordo com a “nova doutrina” do planejamento, cidades e regiões deveriam ser capazes de atrair capitais para que fossem implantados investimentos territorialmente articulados nas diversas escalas (SANTANA, 2011).

Isso explica a adoção, a partir de então, de instrumentos diferenciados segundo cada região ou cidade, a emergência do planejamento no âmbito do poder municipal, entre outras estratégias e instrumentos que formavam o arcabouço do que Santos (2002, p. 248) denominou de “guerra dos lugares”. Para o autor, não são apenas as empresas que procuram os espaços mais adequados para instalarem seus estabelecimentos; os próprios lugares, por sua vez, disputam entre si os investimentos privados, os recursos públicos, a força de trabalho, os mercados consumidores etc. Ainda de acordo com o autor, uma vez que a informação se transformou em um dos principais combustíveis da produção de riqueza, o conhecimento à escala do mundo das possibilidades dos lugares torna a seletividade espacial para o exercício de uma determinada atividade mais precisa do que no passado.

Esse quadro de competição interterritorial serviu para preparar o terreno para os processos que seriam induzidos ou estimulados pelo PPA

implementado ao longo do segundo mandato de Cardoso (2000-2003), também conhecido como “Avanço Brasil”. A particularidade desse plano foi a ênfase no comércio internacional, logo as ações postas em prática no plano anterior permitiram que estados da federação e municípios investissem, com maior ou menor suporte do Estado (o que dependia da ciranda das alianças entre as forças políticas locais e regionais e o Governo Federal), nas suas possibilidades de rendimentos crescentes para determinados setores de atividade. Isso porque, para Santos (1996), os espaços se distinguem, entre outras coisas, pela capacidade diferenciada de rentabilizar os investimentos.

Apenas virtualmente os espaços oferecem maior ou menor rentabilidade a determinado setor ou ramo de atividades em razão de suas características naturais. Via de regra, essa possibilidade está relacionada ao espaço social e politicamente construído. Logo, a capacidade deste ou daquele lugar de rentabilizar uma produção depende, sobretudo, de condições locais de ordem técnica, como infraestruturas de energia, transportes e telecomunicações, e, também, de ordem organizacional, como leis locais, sistema de tarifas e impostos, relações trabalhistas, tradições laborais, instituições etc. Para Santos (2002, p. 248), seria lícito, portanto, falar em *competitividade* ou *produtividade* espaciais, uma tendência à especialização produtiva nas escalas urbana e regional em função, mais do que das virtualidades naturais, das condições artificialmente criadas por

meio de projetos técnicos, econômicos e políticos. Essa especialização dos lugares responde às exigências por segurança e rendimentos crescentes para capitais pressionados por uma forte concorrência global. Entretanto, a produtividade de uma cidade ou região pode não ser duradoura desde que outros lugares ofereçam a aqueles mesmos ramos da produção vantagens comparativas superiores.

Os investimentos na modernização e ampliação de rodovias, a privatização de setores estratégicos como o das telecomunicações (que durante décadas esteve sob monopólio do Estado), os incentivos do governo para deslocar indústrias para regiões menos industrializadas e uma agressiva competição entre municípios e estados da federação com base em políticas isenção de impostos e taxas, doações de terrenos e ressarcimentos à iniciativa privada com gastos de infraestrutura alterou o ordenamento territorial da indústria no país (PIQUET, 2007), reajustando a distribuição regional do capital.

A produção industrial estendeu-se pelo território: de acordo com Lencioni (2006), em São Paulo, a Região Metropolitana passou a dividir a liderança da produção industrial brasileira com o interior do estado, onde foram criados novos distritos industriais dos setores de bens de consumo duráveis, metal-mecânico, petroquímico e eletrônica (na verdade, enquanto as unidades de produção, ou melhor, o “capital produtivo industrial”, se transferiu para o interior, as sedes das grandes empresas, os “serviços de ordem superior” e os

centros de pesquisa prosseguiram concentrados na cidade de São Paulo). No estado do Rio de Janeiro, apesar de parte dos empregos industriais terem sido transferidos para os setores de comércio e serviços, o estado vivenciou um ciclo de investimentos no setor de petróleo, com empresas petrolíferas instalando suas sedes na capital, o que transformou a cidade em um *tecnopolo* do setor, enquanto as plataformas de produção e de processamento se concentraram na Bacia de Campos. Houve, também, a dispersão da produção industrial para a região Nordeste, tendo a região metropolitana de Recife perdido o *status* de maior parque industrial nordestino para Fortaleza uma vez que a política de planejamento territorial vigente assumiu a busca pela competitividade internacional como meta, o que converteu o estado do Ceará em uma melhor opção de localização se considerarmos que, nos termos do transporte marítimo, este fator representa uma economia de três dias em relação aos mercados europeu e norteamericano.

Ainda para ficarmos no exemplo da região Nordeste, é preciso destacar também a fruticultura irrigada no oeste do Rio Grande do Norte, exemplo de superação dos antigos entraves políticos-institucionais edificadas pelas antigas oligarquias baseadas no monopólio da terra e na “indústria da seca”. Ainda que a construção da represa Armando Ribeiro Gonçalves, em 1983, tenha sido uma obra do Governo Federal, ela valorizou as terras do Vale do Açu, facilitou a introdução de culturas irrigadas e atraiu

um novo perfil de proprietário rural, mais aberto a inovações, sobretudo porque os cultivos irrigados demandam mais aporte científico e tecnológico. A escala produtiva que se desenvolveu a seguir é de base local, isto é, os fatores de produção, as infraestruturas e as mediações políticas são locais, mas a escala de mercado preferencial é a internacional.

Todos os exemplos apresentados nos parágrafos acima ilustram a maneira como o planejamento territorial, a partir dos Planos Plurianuais, contribuiu no sentido redesenhar o mapa da economia brasileira, agora sob a égide de um novo projeto: a capacitação de territórios para fortalecer suas vantagens comparativas para atrair e rentabilizar investimentos de ou para um setor ou ramo de atividades específico e a inserção competitiva autônoma e planejada na economia global. Todavia, esses territórios vêm se convertendo cada vez mais em “espaços nacionais da economia internacional” (SANTOS, 2002, p. 244), pois é a escala internacional, por exemplo, que define os padrões de qualidade dos produtos, ou então são as firmas transnacionais que melhor se servem dos grandes projetos de infraestrutura, ou, ainda, estaríamos tratando do processo de gestão *ex loco* de territórios.

No segundo PPA, a ênfase no comércio internacional também assumiu a forma de preocupação com a integração com os demais países do MERCOSUL e com a participação do Brasil na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana

(IIRSA). O PPA “Avança Brasil” se baseava no conceito de *globalização assimétrica* e, por essa razão, o governo brasileiro optou por consolidar suas parcerias com os demais países da América do Sul para fazer do continente sua plataforma regional preferencial (LESSA, 2009). Isso significa que a ênfase nos grandes projetos de investimento, que possuíam um papel-chave na primeira grande era do planejamento territorial (entre as décadas de 1950 e 1980), não perderam sua importância, nem seu vigor, nas décadas seguintes. Afinal, esses projetos possuem um substancial potencial modificador e organizador de espaços.

Os Planos Plurianuais implantados durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva deram prosseguimento a essa política de grandes projetos. Junto ao PPA do período 2008-2011, foi criado o “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), que, desde o começo, assumiu-se como uma política de investimentos em infraestrutura. O foco principal continua sendo, naturalmente, a inserção competitiva global através da incorporação da dimensão territorial como estratégia. O lançamento do programa foi feito em meio à crise econômica mundial de 2008/2009 e sua proposta era a retomada do planejamento e da execução de grandes obras públicas de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Um dos objetivos do PAC era garantir a continuidade da política de expansão do consumo de bens e serviços, uma vez que uma das premissas do plano de 2008-2011 era a

ampliação do mercado de massas (uma política que, na verdade, havia sido iniciada por Cardoso). Todavia, era preciso equipar o território com modernos sistemas de engenharia de modo a capacitá-lo para absorver o aumento dos fluxos internos ou de origem externa. O PAC entrou em sua segunda fase em 2011, já no governo de Dilma Rousseff, e, com ele, veio a ênfase nos biocombustíveis. Uma das grandes obras incluídas no PAC II (e que ainda não foi concluída) é a do Sistema de Logística de Etanol GO-MG-SP, que pretende integrar áreas produtoras de etanol de cana-de-açúcar de municípios dos estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo, possibilitando a movimentação, por meio do transporte dutoviário, do etanol produzido no interior do país para os centros de distribuição e para os mercados interno e externo.

Tudo isso tem a ver com as reflexões de Santos (2002) sobre o imperativo da *fluidez*. Para ele, uma das características do mundo atual é a exigência de fluidez para a circulação da informação, das mercadorias e das finanças, o que interessaria, sobretudo, às grandes firmas e corporações estrangeiras e aos agentes do capital financeiro internacional, como bancos, fundos de pensões etc. Essa fluidez, por sua vez, é baseada no que o autor chama de “redes técnicas”, que, segundo ele, são os suportes materiais da competitividade: rodovias, portos, aeroportos, gasodutos, oleodutos, canais, redes de transmissão de dados digitais etc. Além disso, essas redes transferem valor para as atividades que delas se utilizam.

O autor também observou que o processo de produção da fluidez costuma ser um empreendimento conjunto do poder público com o setor privado. O Estado, diretamente ou por meio de concessões, com ou sem o apoio de organismos supranacionais, cumpre o papel de equipar o território com os macrossistemas técnicos; e as empresas, associadas ou isoladamente, estabelecem redes privadas cuja espacialização e funcionalização correspondem aos seus próprios interesses mercantis. Tomando como exemplo o próprio Sistema de Logística de Etanol GO-MG-SP, o projeto contou com financiamento direto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – recursos estatais, portanto – e sua execução, embora fosse oficialmente de responsabilidade da Petrobras, foi compartilhada com diversas empresas: Copersucar, Raízen, Odebrecht Transport Participações, Uniduto Logística e Camargo Corrêa Construções e Participações. Além disso, a rede teria como usuários/beneficiários diretos não somente tradicionais usineiros, como também empresas ligadas ao setor de combustíveis fósseis, como no caso da Shell, e *tradings* e agroindústrias que ingressaram recentemente no mercado de biocombustíveis, como Bunge, Louis Dreyfus Commodities e Archer Daniel Midlands (ADM).

### Para não concluir

Duas grandes fases distintas, dois grandes “projetos territoriais” – assim podemos resumir a longa

trajetória, ainda em curso, do planejamento territorial no Brasil, das origens integracionistas e desenvolvimentistas aos atuais tempos da acirrada competitividade global, das redes e dos circuitos internacionais de produção, comércio e informação.

Contudo, é possível identificar eixos de ligação entre as políticas de planejamento territorial do passado e do presente. Vamos a pelo menos dois deles:

- Nos dois momentos, coube ao Governo Federal o papel da construção de macrossistemas técnicos (redes de circulação e transportes, de energia, de comunicações) e investimentos diretos na produção (criando indústrias de setores estratégicos, como o siderúrgico). No primeiro grande período, essa função era monopólio do Estado e deveria cumprir, via de regra, os seguintes objetivos: integrar o território e o mercado nacionais e criar condições para a diversificação da produção industrial. No período seguinte, os grandes projetos de investimento retornaram à ordem do dia nas políticas de planejamento territorial, mas dessa vez sua implantação pode ser compartilhada com a iniciativa privada e as grandes infraestruturas passaram a ser mais bem utilizadas pelas firmas transnacionais que vêm se instalando no país desde a abertura econômica da década de 1990 do que pela população em geral (algumas das redes são, inclusive, de uso privado dessas empresas). Dessa maneira, se as grandes infraestruturas físicas serviam, em outras épocas, para integrar

economias regionais subnacionais pouco ou nada articuladas entre si para, dessa maneira, constituírem um mercado nacional, hoje elas estão cada vez mais à serviço de economias regionais subnacionais fortemente conectadas não apenas com os circuitos nacionais de mercadorias, mas também (e principalmente) com os circuitos internacionais.

- Foi mantido o discurso da redução das desigualdades regionais e da pobreza. Entretanto, tanto antes quanto depois, a seletividade espacial parece ser um traço que uniu as políticas de planejamento territorial do primeiro período com as do segundo: no passado, as diferenças de renda no seio da população e entre as regiões funcionavam como fatores limitantes ao processo de expansão da modernização capitalista pelo território nas economias periféricas; no momento seguinte, apesar do foco na “inclusão pelo consumo” como medida mitigadora da pobreza, as políticas de planejamento territorial passaram a preconizar a inserção dos lugares e das regiões na lógica da seletividade, promovendo e incentivando instrumentos diferenciados para cada cidade ou região (ou ainda cidades-regiões), criando condições para a competição interterritorial por investimentos públicos e privados para atrair firmas, consumidores, força de trabalho etc. Sendo assim, não estaria o planejamento cumprindo hoje, com novos mecanismos e nova roupagem, o

que sempre teria sido sua verdadeira função, isto é, *valorizar* ou *potencializar as diferenças espaciais* que colaboram com os rendimentos crescentes de capital, fazendo com que alguns territórios prosperem economicamente em detrimento de outros?

Diante dessas reflexões, uma pergunta se impõe: um planejamento territorial alternativo, isto é, como uma outra lógica, é possível? Como bem disse Santos (2003), nem chega a se fazer necessário qualificar o planejamento no Brasil de capitalista porque, na verdade, o país não conhece outro além desse. Todavia, antes mesmo reivindicar ou propor um novo planejamento, quer o chamemos de “crítico”, “participativo”, ou “democrático”, é preciso desconstruir, interpretar e conhecer, através da análise, esse que aí está, e que se reinventou e se recriou junto com o próprio capitalismo. Ou, em outras palavras,

A militância vista de forma autônoma pode conduzir a inverter a cadeia causal no processo de produção do conhecimento, colocando o efeito antes da causa, porque com frequência a militância aponta para soluções ou remédios mesmo antes da análise. A militância, para ser adequada, deve ser posterior à análise e não anterior a ela. (SANTOS, 1996, p. 7)

## Referências

ARACRI, Luís A. **Planejamento territorial no Brasil**. Palestra proferida nos Seminários do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 2017-a.

\_\_\_\_\_. Territorial planning in Brazil: an interpretation based on the ideas of Milton Santos. In: MELGAÇO, Lucas; PROUSE, Carolyn (orgs.) **Milton Santos: a pioneer in critical geography from the global south**. Cham: Springer, 2017-b, p. 79-90.

\_\_\_\_\_. Planejamento territorial no Brasil: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o transporte do etanol do Triângulo Mineiro. In: DILLON, Beatriz; PERETTI, Gustavo; GÓMEZ, Néstor; FINELLI, Norma (orgs.) **Tendencias y desafíos de la geografía en el siglo XXI**. Santa Fé: FHUC/UNL, 2015, p. 482-502.

ARAÚJO, Tânia B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**. Heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000, 390 p.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil (1970-2005)**. São Paulo: Editora UNESP, 2007, 294 p.

CIMA, Elizabeth; AMORIN, Luci. Desenvolvimento regional e organização do espaço: uma análise do desenvolvimento local e regional através do processo de difusão de inovação. In: **Revista FAE**. Vol. 10, n. 2. Curitiba: Centro Universitário FAE, 2007, p. 73-87.

EGLER, Claudio. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C.; CORRÊA, Roberto L. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 207-238.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação urbano-industrial no estado de São-Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. de; SILVEIRA, Maria L. (orgs.) **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 198-210.

LESSA, A.; COUTO, L.; FARIAS, R. Política externa planejada: os planos plurianuais e ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). In: **Revista brasileira de política internacional**. 52 (1). Rio de Janeiro: IBRI, 2009, p. 89-109.

LIMA, Jandir Ferreira de. A concepção do espaço econômico polarizado. In: **Interações: revista internacional de desenvolvimento local**. Vol. 4, n. 7. Campo Grande: UCDB, 2003, p. 7-14.

PIQUET, Rosélia. **Indústria e ordenamento territorial no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SANTANA, Márcia. Planejamento territorial e subdesenvolvimento: fatos e mitos. In: **Revista geográfica de América Central**. Número especial XIII EGAL. San José: ECG/UNA, 2011, p. 1-24.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**. Os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2004, 440 p.

\_\_\_\_\_. **Economia espacial**. Críticas e alternativas. São Paulo: Edusp, 2003, 208 p.

\_\_\_\_\_. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo; razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2002, 392 p.

\_\_\_\_\_. **Geografia: além do professor?** Conferência de abertura do I Encontro de Estudantes de Geografia do Sudeste. Juiz de Fora: UFJF, 1996, 15 p. Disponível em: [miltonsantos.org/site/de-milton-santos](http://miltonsantos.org/site/de-milton-santos).

*O(s) autor(es) se responsabiliza(m) pelo conteúdo e opiniões expressos no presente artigo, além disso declara(m) que a pesquisa é original.*

**Recebido em 08/04/2021**

**Aprovado em 14/06/2021**