

IMPACTOS TERRITORIAIS DOS PROGRAMAS ESTADUAIS DE INTERVENÇÃO REGIONAL NO CENTRO-OESTE: NE e N Goiano e entorno do Distrito Federal (1998-2006)

Prof. Dr. Tadeu Alencar Arrais

Pesquisador CNPQ

Programa de Pós-Graduação em Geografia IESA/UFG

Rua 14 A, apt. 1803, Res. Eldorado CEP. 74645210 - Setor Aeroporto Goiânia (GO)– Brasil

Tel: (55 62) 3521.1170 - tadeuarrais@ibest.com.br

Tathiana Rodrigues Salgado

trs.tathi@gmail.com

Msc. Leandro Oliveira Lima

leandro_oliveira_lima@hotmail.com

Msc. José Vandério Cirqueira Pinto

vanderio@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo apresenta resultados de projeto de pesquisa na linha de desenvolvimento regional, com foco na análise dos impactos dos Planos Plurianuais na estrutura regional do território goiano. A análise foi centrada nos impactos dos dois primeiros Planos Plurianuais - Goiás para o século XXI – PPA 2000/2003 e o Goiás para o século XXI - avançar mais - PPA 2004/2007 – nas regiões Norte Goiano, Nordeste Goiano e Entorno do Distrito Federal. Os resultados apontam para a necessidade de amadurecimento das práticas de gestão, especialmente em relação ao grau de participação dos governos municipais e para a necessidade de investimentos em infraestrutura, especialmente saneamento básico e estradas, demanda apontada sistematicamente pelos agentes municipais.

Palavras-chave: Intervenção regional. Planos Plurianuais. Impactos territoriais.

ABSTRACT

The present paper results of project of research in the method of regional development, with focus in the analysis of the impacts of the Pluriannual Plans in the regional structure of the territory of Goiás. The analysis was centered in the impacts of the two first Pluriannual Plans – Goiás to the 21 st century – PPA 2000/2003 and Goiás to the 21 st century – to advance more – PPA 2004/2007 in the regions: North of Goiás, Northeast of Goiás and the outline of the Distrito Federal. The results indicate the necessity of improvement of the management practice, especially in relation to degree of participation of the municipal governments, and they also indicate the necessity of investments in infrastructure, especially basic urban structure and roads, demand pointed of way systematic by municipal agents.

Key words: Regional intervention. Pluriannual Plans. Territorial impacts.

RESUMEN

El presente artículo presenta resultados de proyecto de pesquisa en la línea de desarrollo regional, con foco en la análisis de los impactos de los Planos Plurianuales en la estructura regional del territorio de Goiás. La análisis fue centrada en los impactos de los dos primeros Planos Plurianuales – Goiás para el siglo 21 – PPA 2000/2003 y el Goiás para el siglo 21 – avanzar más – PPA 2004/2007 – en las regiones Norte de Goiás, Nordeste de Goiás y Entorno del Distrito Federal. Los resultados apuntan para la necesidad de maduración de las prácticas de gestión, especialmente en relación al grado de participación de los gobiernos municipales, y para la necesidad de inversiones en infraestructura, especialmente estructura urbana básica y estradas, demanda apuntada precisamente por los agentes municipales.

Palabras-claves: Intervención regional. Planos Plurianuales. Impactos territoriales.

INTRODUÇÃO

A prática do planejamento governamental sistematizada no Estado de Goiás data da década de 1960, com os planos do Governo Mauro Borges. Essas práticas de planejamento foram influenciadas tanto pelas mudanças econômicas nacionais, como pelas matrizes políticas nacionais que determinaram o modo como os governos propuseram intervenções no território, como destacado por

Arrais (2007). Em termos gerais, essas práticas oscilaram entre a proposição de planos como foco em investimentos em infraestrutura (pavimentação de rodovias, programas de estocagem, energia etc.) e reformas na estrutura administrativa, com a criação de inúmeros órgãos e empresas estatais. Já a partir da década de 1990, com as mudanças advindas da internacionalização da economia e a chamada crise fiscal do estado, o Brasil passa a adotar os chamados Planos Plurianuais (PPAs) com o objetivo de integrar orçamento e planejamento em bases regionalizadas. Nesse contexto foram criados os dois primeiros Planos Plurianuais de Goiás. - Goiás para o século XXI – PPA 2000/2003 e o Goiás para o século XXI - avançar mais - PPA 2004/2007. É a eficácia desses dois primeiros planos que é objeto de nossa reflexão, tendo como objeto de análise as regiões Nordeste Goiano, Norte Goiano e Entorno do Distrito Federal (Figura 1). Como procedimentos metodológicos realizamos levantamento bibliográfico, coleta de dados secundários, trabalho de campo nas regiões selecionadas, aplicação de questionário com os gestores municipais para coletar informações sobre a dinâmica administrativa e financeira dos municípios (Figura 2) e mapeamento das informações. Em relação ao levantamento bibliográfico, destacamos as discussões sobre a diversidade regional do território goiano, o que permitiu construir uma visão contemporânea da dinâmica econômica e demográfica regional. Essas discussões resultaram em publicações em periódicos e eventos, a exemplo de Salgado & Arrais (2009a, 2009b), Salgado, Arrais & Lima (2009), Arrais & Pinto (2008), Rusel & Arrais (2009), Mello, Antunes & Arrais (2007), Arrais (2007, 2008a, 2008b, 2009) e Barreto & Arrais (2009).

Para sistematizar as discussões, o artigo foi dividido em três partes. Na primeira apresentamos uma breve discussão sobre o território goiano. Na segunda parte desenvolvemos uma análise teórica com base, especialmente, na pesquisa documental sobre os dois Planos Plurianuais e a idéia de competitividade que permeia os referidos documentos. Na terceira parte, o objeto de reflexão são os impactos dos planos nas regiões nordeste goiano, norte goiano e entorno do distrito federal. No final, apontamos elementos sobre o planejamento nas três regionais e uma análise conjuntural que permitem compreender os limites e possibilidades dessa matriz de planejamento.

O TERRITÓRIO GOIANO E AS REGIÕES FOCO DA PESQUISA

A apropriação e povoamento do território goiano ocorreu, desde o período colonial, de forma desigual, o que resultou numa diferenciação econômica entre as porções norte e sul do Estado. Essa diferenciação, especialmente a partir do início do século XX, foi impulsionada pela intensa capitalização do território por parte do Estado. Como aponta a literatura, Estevam (1998), Arrais (2007) a incorporação das áreas para atender a demanda de produção de alimentos e a rede urbana construída a partir da construção de Goiânia e os programas de colonização, só intensificaram a diferenciação entre o sul e o norte do estado, algo que aumentou significativamente com a edificação de Brasília na década de 1960 e a modernização da agricultura no sul/sudoeste goiano. Desde a década de 1960, essa diferenciação entre as porções norte e sul do estado, que culminaram com a criação do Estado do Tocantins, foram foco das diversas políticas de planejamento.

As regiões foco da pesquisa compõem o conjunto de 10 Regiões de Planejamento do Governo do Estado de Goiás. A região entorno do Distrito Federal é composta pelos municípios goianos da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e do Entorno (RIDE). A região do nordeste goiano corresponde às microrregiões Vão do Paranã e Chapada dos Veadeiros e o Norte Goiano à microrregião de Porangatu. A área total das regiões, de 134.211 mil km², equivale a 39,46% da área total do território goiano. Nas três regiões predominam, conforme descrito na tabela, municípios abaixo de 20.000 habitantes. Do ponto de vista da rede urbana, constata-se maior proximidade do Norte Goiano e Nordeste Goiano, em função das atividades agropecuárias predominantes e da forma de ocupação do espaço regional, o que se diferencia em relação ao Entorno do Distrito Federal, em função do padrão de organização metropolitano polarizado pelas áreas centrais do Distrito Federal, a exemplo de Brasília. Os dados sobre migração pendular e a análise da REGIC (Região de Influência de Cidades – 2007) sustentam esse argumento.

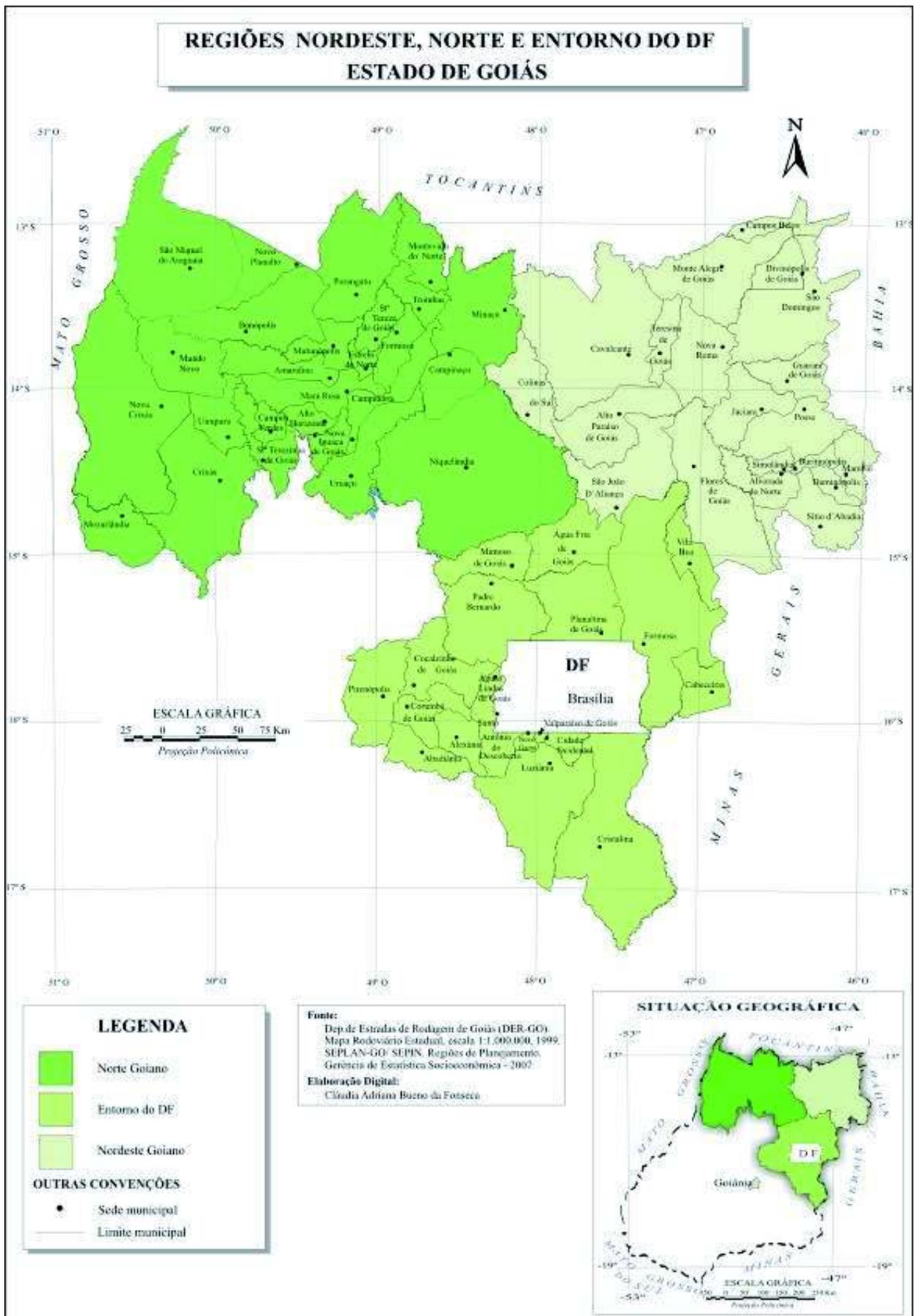


Figura 1 - Regiões nordeste goiano, norte goiano e entorno do Distrito Federal

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

Figura 2 - Questionário de coleta de dados administrativos

O fato é que o perfil econômico e demográfico das três regiões, comparado ao restante do território goiano, especialmente a região central e o sul/sudoeste goiano, motivaram discursos e práticas de planejamento cujo ponto de partida foi a idéia de combater a desigualdade regional. Esse diagnóstico, como constatado na análise dos dois PPAs, não mudou, já que o projeto da competitividade, ancorado na agricultura moderna e industrialização, continua a povoar o horizonte de planejadores e políticos.

DISCUSSÃO TEÓRICA E ANÁLISE DOCUMENTAL

A Constituição Federal brasileira 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 (PPAs). Essa orientação foi fundamental na mudança da forma de os governos enxergarem o planejamento, integrando, no nível teórico, orçamento e regionalização. De forma simplificada, os PPAs podem ser compreendidos como instrumentos de planejamento das ações de governo em médio prazo, normalmente quatro anos, que estabelecem diretrizes, objetivos e metas das administrações públicas para execução de despesas de capital e investimento. A execução do PPA é iniciada no segundo ano dos mandatos governamentais e é en-

cerrada no primeiro ano do mandato 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.

Fonte: Constituição do Estado de Goiás, 1989.

Tabela 1 - Tipologia dos municípios goianos com base nos dados populacionais, por microrregião – 2006

Microrregião	Habitantes	Nº de municípios	Tipologia dos municípios por habitantes					
			Abaixo de 5.000	De 5.001 a 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 450.000	Acima de 450.000
Nordeste Goiano	157.304	20	7	12	1	0	0	0
Norte Goiano	291.876	26	13	8	5	0	0	0
Entorno do DF	1.063.416	19	3	4	5	4	3	0
Total das regiões	1.512.596	65	23	24	11	4	3	0
Total do Estado	5.730.753	246	105	93	30	10	06	02

Fonte: IBGE(2007).

A estrutura do PPA do Estado de Goiás é composta basicamente por duas partes: 1) as bases estratégicas (que devem apresentar a análise da situação econômica e social do território e as diretrizes ou objetivos estratégicos do plano); 2) programas (que devem apresentar a definição dos problemas que se tem por objetivo solucionar e o conjunto de ações que deverão ser empreendidas para atingir os objetivos estabelecidos). Cada um dos programas desdobra-se em ações. A ação é o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa e envolve um conjunto de operações, das quais resulta um produto que é um bem ou serviço destinado ao público alvo. Em relação aos dois PPAs analisados, os programas são classificados em três tipos, conforme descrito no quadro a seguir.

Quadro 1 - Classificação dos Programas Contidos nos Planos Plurianuais

Programas finalísticos	Ofertam serviços e bens diretamente à população.
Programa de apoio administrativo	Ofertam serviços aos órgãos executores dos programas finalísticos e de gestão pública.
Programas de gestão de políticas públicas	Este tipo de programa tem por finalidade o planejamento e a formulação de políticas setoriais, a coordenação e o controle dos demais programas.

Embora previsto nas Constituições Federal e Estadual 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 o governo do Estado. O momento econômico, portanto, coincide com a internacionalização

da economia e o momento político com a agenda de modernização da administração pública, ancorada, como em outros lugares, no planejamento estratégico, fato comprovado pela utilização de tal jargão nos documentos oficiais.

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 (GOIÁS, 2001), o governador Marconi Perillo aponta para a crise da economia brasileira e os conseqüentes reflexos para a economia goiana, levando para o governo a necessidade de conduzir o processo decisório em acordo com modelos de gestão elaborados de forma realista, com adequação das 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. Em sua opinião, 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 o equilíbrio das contas públicas, com a implantação do Ajuste Fiscal com metas de redução de gastos e incremento da receita tributária. De acordo com a Secretaria de Planejamento do Estado (GOIÁS, 2001) 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 estratégicos (quadro 2), o plano foi composto por um conjunto de 125 programas distribuídos em 20 setores econômicos.

A intenção era que esse conjunto de programas do PPA fosse financiado pelos recursos do Tesouro do Estado, juntamente com outros provenientes de parcerias com a União, outros estados, municípios e setor privado. A previsão de recurso para o período de 2000-2003 foi de R\$ 19,9 bilhões, deste total, R\$ 8,05 Bilhões, correspondente a 41% dos recursos, seriam provenientes de parcerias, principalmente com o Governo Federal. (GOIÁS, 2001). 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 infraestruturais necessárias para o desenvolvimento econômico de Goiás. É a estratégia que recebeu a maior previsão de investimentos, o que correspondeu à 51,10% dos recursos destinados para o período.

Dentro da estratégia I, o setor econômico com maior previsão de investimentos foi o de Desenvolvimento Macro Econômico, cerca de 30% do orçamento total do PPA. Os investimentos nesse setor tiveram como objetivos: incrementar a competitividade aos bens e serviços produzidos em Goiás, agregando-lhes valor, 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. Neste setor a maior previsão de investimentos foi para o Programa Macro Eixos Estruturantes, um total de R\$5,04 Bilhões, o programa era integrante do PPA Federal o que demonstra que havia uma consonância entre a política estadual e federal, porém no final de 2003 nenhuma de suas 14 ações, havia sido executadas. Até aqui já poderíamos avaliar que pelo menos 25,8% do plano não foi executado.

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 goiano, nordeste goiano, entorno do Distrito Federal e Região Metropolitana de Goiânia (RMG). Essa estratégia foi dividida em quatro objetivos econômicos: a) desenvolvimento regional; b) meio ambiente e recursos hídricos; c) saneamento e habitação; d) desenvolvimento urbano. Para o setor de desenvolvimento regional, onde constam os quatro principais programas (Programa da

RMG – Metrópole 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), que tem por objetivo corrigir as das distorções regionais, foram previstos 4% dos investimentos totais do plano. (GOIÁS, 2005)

Quadro 2 - 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.	D e s e n v o l v i m e n t o macroeconômico - agropecuário, indústria, comércio e serviços - mineração - infra-estrutura turismo - 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 estabelecendo 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 há setores econômicos

Fonte: Adaptação de Salgado & Arrais (2009).

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 de Goiás século XXI - avançar mais, com indicações de ação para o período de 2004 a 2007. Sua estrutura foi semelhante ao do primeiro plano. Composto por 90 programas setoriais orientados pelo mesmo objetivo central e pelas mesmas diretrizes estratégicas. Mereceu destaque a melhoria na apresentação do plano, que passou a indicar, no texto, qual das regiões de planejamento do Estado seria destinada a determinada ação, permitindo assim uma melhor especialização das ações.

Para o período de 2004 a 2007 foi previsto um total de investimentos na ordem de R\$ 38,3 bilhões, um aumento de 92% em relação ao período anterior (GOIÁS, 2003). Esse aumento ocorreu pela 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. Excluindo a ferrovia norte-sul, nenhuma outra obra localiza-se no norte goiano, nordeste goiano e entorno do Distrito Federal. Dessas obras estruturantes, o metrô de Goiânia e o teleporto não saíram do papel. A plataforma logística multimodal, conforme atesta Cunha (2009), encontra-se em fase de implantação.

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



Figura 3 - Modelo de apresentação dos programas do PPA (2004-2007)

Embora a questão regional tenha sido levantada no primeiro PPA, não havia na lei de criação nenhuma referência sobre a divisão do estado em regiões de planejamento. A partir do segundo PPA Goiás século XXI - avançar mais, estas são integrantes da lei de criação. Assim sendo, Goiás foi dividido em 10 regiões de planejamento: 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.

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

PROGRAMAS E AÇÕES PARA O NORTE GOIANO, O NORDESTE GOIANO E O ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL

O impacto dos programas estabelecidos nos dois PPAs podem ser avaliados de diversas formas. A primeira é estabelecer uma relação de causalidade entre os dados socioeconômicos anteriores na escala de tempo dos PPAs, comparando, por exemplo, os aspectos evolutivos na escala municipal. O cuidado com essa perspectiva é o de manter-se vigilante quanto aos aspectos macroestruturais da economia que influenciaram a dinâmica econômica regional. A segunda maneira possível é compreender, a partir de inquéritos com os gestores municipais, o impacto dos programas, o que também requer cuidado, uma vez que as mudanças administrativas no executivo municipal não coincidem com o calendário político do executivo estadual. Uma terceira forma está relacionada à análise documental, perspectiva mais instrumental que será correlacionada com as demais.

A primeira questão necessária é avaliar o nível de participação dos atores sociais envolvidos no processo de elaboração dos PPAs, já que existe uma perspectiva participativa implícita nessa proposta de planejamento. A partir da interpretação do quadro 3, percebemos uma evolução no grau de participação do primeiro para o segundo Plano Plurianual, já que apenas 04 municípios da amostra selecionada participaram das discussões do primeiro PPA (2000-2003), número que passou para 11 no segundo PPA (2004-2007).

Importa para análise correlacionar essa evolução com o modo de participação dos municípios. A maior parte das reuniões ocorreu via plenária nos municípios pólos, a partir da chamada do Governo Estadual. Urge considerar, também, as dificuldades de deslocamento e comunicação intrarregional, devido distância de alguns municípios em relação ao pólo regional, fato assinalado nas entrevistas. Essa leitura justifica a estratégia das plenárias em centros regionais, a exemplo das que ocorreram em Porangatu (norte goiano), Formosa (entorno do DF) e Campos Belos (nordeste goiano). Em dois casos o município tomou a iniciativa de convidar os representantes para expor metas e objetivos

dos PPAs, fato incomum considerando a cultura de planejamento centralizada na escala estadual.

Quadro 3 - Participação na Elaboração dos PPAS: Municípios Pesquisados

PPA	NORDESTE*			NORTE**			ENTORNO DF***		
	Participação no PPA	Primeiro 2000 -2003	Segundo 2004-2007	Participação no PPA	Primeiro 2000 - 2003	Segundo 2004-2007	Participação no PPA	Primeiro 2000 - 2003	Segundo 2004-2007
TOTAL	06	01	05	05	02	03	07	01	03

Fonte: Pesquisa de Campo (2009)

(*) 04 entrevistados responderam que não participaram das discussões.

(**) 06 entrevistados responderam que não participaram das discussões e 01 entrevistado não respondeu a questão.

(***) 08 entrevistados responderam que o município não participou das discussões e 03 não responderam a questão.

Nota-se, a partir da análise dos dois quadros, um amadurecimento, mesmo que precoce, na ideia do planejamento. Na verdade, muito embora seja um preceito constitucional, os municípios ainda não internalizaram esse fato e a dificuldade de comunicação colabora para a permanência de uma cultura pouco participativa.

Quadro 4 - Forma de Participação nas Discussões de Elaboração dos PPAS – Municípios Selecionados

Formas de convite	Nordeste Goiano	Norte Goiano	Entorno do DF
Plenária no município	04	01	05
O município convidou o estado	01	--	--
Plenária no município vizinho	01	02	--

Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

Quanto às demandas apontadas pelos dois PPAs para as três regiões, concluímos que nasceram mais da leitura regional do Governo Estadual, do que das demandas específicas de cada município, muito embora essa leitura, em muitos casos, espelhe a realidade regional. No quadro seguinte, apontamos a ocorrência das prioridades nas principais áreas de ação dos PPAs. Para facilitar a visualização determinamos o grau de prioridade (alta, média, baixa, não há ocorrência) a partir do cruzamento de ocorrências nos dois PPAs e das referências nas entrevistas com os gestores municipais. No caso do primeiro PPA (2000-2003), a ação foi determinada pelo perfil regional, já que este documento não adotou uma regionalização das ações, como já assinalado por Salgado & Arrais (2009b).

A compreensão das demandas apontadas tem relação com o perfil de cada região. A demanda por água tratada é destacada em todas as regiões, mas nada como no entorno do Distrito Federal. Nessa região, o número de ligações passou de 92.936 em 2000 para 162.047, em 2006, fato que comprova sua alta prioridade, já que a população da região, em 2006, chegou a 1.063.463 habitantes (IBGE, 2006). Apesar da alta prioridade, municípios como Águas Lindas de Goiás (168.919 habitantes, 2006), Luziânia (187.262 habitantes, 2006) e Valparaíso de Goiás (123.921 habitantes, 2006) apresentam déficit, uma vez que o número de ligações de 23.021, 19.598 e 28.983, respectivamente, está muito abaixo do total de domicílios. O mesmo ocorre em relação à rede de esgoto, o que implica na utilização expressiva da fossa séptica em todas as regiões e torna, em função do

desenho urbano, alta prioridade no entorno do Distrito Federal. Esse padrão também se repete no norte goiano e nordeste goiano. No norte goiano, por exemplo, apenas quatro municípios (Mara Rosa, Minaçu, Niquelândia e São Miguel do Araguaia) dispunham de alguma extensão de rede de esgoto, em 2006 (IBGE, 2006). A média prioridade decorre da baixa densidade urbana, muito embora esse quesito tenha sido lembrado com pouca frequência.

Quadro 5 - Síntese das Demandas Regionais: Municípios Pesquisados

ÁREA	Nordeste Goiano		Norte Goiano		Entorno do Distrito Federal	
	Primeiro 2000-2003	Segundo 2004-2007	Primeiro 2000-2003	Segundo 2004-2007	Primeiro 2000-2003	Segundo 2004-2007
Desenvolvimento urbano	MP	MP	MP	MP	AP	AP
Eletrificação rural	BP	MP	MP	MP	AP	AP
Habitação	MP	MP	MP	MP	AP	AP
Modernização administrativa	AP	AP	AP	AP	AP	AP
Pavimentação de rodovias	MP	MP	AP	AP	BP	BP
Rede de água	MP	MP	MP	MP	AP	AP
Rede de esgoto	MP	MP	MP	MP	AP	AP
Saúde	AP	AP	AP	AP	AP	AP
Segurança pública	NO	NO	NO	NO	AP	AP
Turismo	MP	MP	MP	MP	BP	MP

AP - Alta prioridade, MP - Média prioridade, BP - Baixa prioridade, NO - Não há ocorrência.

A demanda por equipamentos na área de saúde (hospitais, ambulatórios e postos de saúde) é alta prioridade em todas as regiões. No nordeste goiano, no ano de 2000, havia 16 hospitais e 390 leitos, passando para 17 hospitais e 382 em 2006. No norte goiano, em 2000, havia 48 hospitais e 1250 leitos, passando para 27 hospitais e 1024 leitos em 2006. Já no entorno do Distrito Federal, o número de leitos passou de 11.580 em 2000, para 24.574, em 2006. Considerando a população total das regiões, é fácil notar a alta prioridade na demanda por equipamentos de saúde em todas as regiões. A construção de hospitais regionais, a exemplo do hospital em Valparaíso de Goiás, é apontada como uma saída. Quando analisamos a mortalidade infantil verificamos que as três regiões estão acima da média do Estado, que já é alta (24,7 para cada 1000 nascidos vivos em 2006). No nordeste goiano a mortalidade foi de 34,15, sendo que 13 municípios estão acima desta taxa. Buritinópolis e Flores de Goiás com 50,06, em 2006 (IBGE, 2006). No norte goiano, com média de 29,02, 10 municípios se encontram acima de 30, com destaque para Montividiu do Norte com 48,95. Das três regiões, muito embora pouca acima da média estadual, o entorno do Distrito Federal apresentou a menor mortalidade. Esses dados são fortes indicativos da necessidade de investimento na área de saúde. Outra questão é que o número de hospitais deve ser considerado a vinculação administrativa, já que muitos não são públicos e outros, mesmo públicos, são de pequeno porte, sem atendimento de complexidade, o que ocasiona o deslocamento para Goiânia no caso do norte goiano, e, muito frequente, para o Distrito Federal, no caso do nordeste e norte Goiano.

No caso das ações de turismo, apontadas como média e baixa prioridade há mais ocorrências em relação ao nordeste goiano, dado as peculiaridades ambientais da região e ao norte goiano, em função do Rio Araguaia e dos lagos formados pelas barragens, como o Lago de Serra da Mesa, que banha área dos municípios de Uruaçu, Minaçu, Niquelândia e Campinaçu. O município de Alto Paraíso de Goiás (nordeste goiano) e Pirinópolis (entorno do Distrito Federal), assinalaram o turismo como uma área que recebeu investimento dos PPAs. Em muitos municípios, como em Amaralina, detectamos investimento do Ministério do Turismo na urbanização da Orla dos Lagos

artificiais. Aliás, esse padrão de intervenção repete-se com muita frequência no nordeste goiano, com as chamadas “Praia do Povo”, fato que justificou a ocorrência, em muitos municípios, da área de desenvolvimento urbano, fato já destacado por Carvalho (2003).

Já a eletrificação rural e a pavimentação e recuperação de rodovias são demandas de média prioridade da região do N goiano e NE goiano e de baixa prioridade no entorno do DF. Muitas rodovias estaduais no N goiano, por exemplo, se encontram em péssimas condições de trafegabilidade, sem asfalto, fator que se agrava no período das chuvas. No município de Bonópolis só existe acesso por estrada sem pavimentação e a integração com outros municípios é prejudicada, fato que torna a pavimentação alta prioridade para essa região. Por outro lado, os dois troncos principais, a GO-163 e a BR-153, encontram-se em boas condições de trafegabilidade.

Os programas de habitação aparecem com alta prioridade no entorno do Distrito Federal e média prioridade no norte goiano e nordeste goiano, fato justificado pelo perfil urbano dos municípios populosos. Em Valparaíso de Goiás, por exemplo, registramos programas de moradia financiados pela Caixa Econômica Federal e Ministério das Cidades. Outro dado que aparece como alta prioridade para o entorno do Distrito Federal são as ações na área de segurança pública, como destacaram os gestores de Luziânia e Abadiânia. Esse fato decorre dos altos índices de criminalidade que, somados com a imagem divulgada pela mídia, aumentam o sentimento de insegurança na região, o que demandou, em 2008, a ação da Força Nacional de Segurança.

Em relação aos programas de modernização administrativa, apesar de não serem apontados pelos gestores municipais, foram considerados como alta prioridade. Em 20 dos 38 dos municípios pesquisados existem Secretarias de Planejamento e Secretarias de Finanças. Alguns municípios, muito embora maiores e mais complexos, como Porangatu, (norte goiano), a Secretaria de Finanças acumula as funções da Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Agricultura as funções da Secretaria de Meio Ambiente. Outros municípios, abaixo de 10.000 habitantes e com baixa complexidade administrativa, aparecem com duas secretarias, a exemplo de Iaciara (nordeste goiano) e Corumbá (entorno do Distrito Federal). Em relação ao Plano Diretor, 03 municípios do nordeste goiano e 05 do norte goiano e 14 no entorno do DF indicaram a presença desse instrumento. Essa alta participação do entorno do DF resultou na adesão de vários municípios ao programa Cidade Pra Gente, da Secretaria Estadual das Cidades, em parceria com o Ministério das Cidades, o que elevou a prioridade dessas políticas. É preciso lembrar, entretanto, que parte significativa dos municípios do norte goiano e nordeste goiano estão abaixo da faixa populacional para exigência dos Planos Diretores. Apesar das diferenças, notamos na maioria dos municípios, pouco acesso as informações sistematizadas. Outro dado interessante é que 22 dos 38 gestores entrevistados informaram que a prefeitura dispõe de informações na internet, fato não comprovado em pesquisa.

Outro dado interessante é se as demandas foram, de fato, efetivadas. A verificação desse quesito, entretanto, foi prejudicada pela pouca confiabilidade das informações, uma vez que os gestores municipais não conseguiram descrever com precisão a origem dos recursos das obras municipais, assim como o período de planejamento e execução, especialmente, nos projetos de infraestrutura urbana e pavimentação. Por exemplo, ora os gestores apontavam que algumas obras e/ou intervenções eram provenientes de convênios com o Governo Federal, o que, na verdade, faziam parte do programa Asfalto Novo, do Governo Estadual.

Considerando a opinião dos gestores municipais, o atendimento das demandas locais deveria ser atendido pelos Governos Estadual e Federal. Não notamos iniciativas e preocupações com o planejamento na escala municipal, fato agravado pelo fato da metodologia ser aplicada no ano de 2009, quando ocorreu redução significativa no repasse do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) em função da redução do IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados) e IR (Imposto de Renda). Esse fato justificou, em alguns casos, a redução do expediente de atendimento das prefeituras, fato prejudicial para as comunidades locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os PPA's, segundo uma visão otimista de membros do Governo Estadual, o Estado passou a redefinir suas prioridades, criando novas formas de organização da produção no território e buscando maior eficiência e racionalização das ações governamentais. Esses são, em linhas gerais, objetivos que contemplam a tradição do planejamento, especialmente, a matriz com influência do planejamento estratégico. A análise empreendida na pesquisa, ancorada na metodologia exposta, nos direciona para as seguintes conclusões:

- Segundo indicado pelo Governo Estadual, o planejamento estatal, a partir dos PPAs, passou a ser indicativo e sua execução compartilhada com os municípios e a União. Entretanto, como demonstram os resultados, ainda existem limites relacionados à participação popular, dado comprovado pela pesquisa de campo e inquéritos realizados em 62% dos municípios das três regiões. Existem experiências, a exemplo do PPA do Governo de Sergipe, de produção de material informativo e cartilhas para estimular a participação dos diferentes atores sociais que poderiam ser aproveitadas pelo Governo do Estado de Goiás.
- Verificamos o descompasso entre o calendário político municipal e o horizonte temporal da aplicação dos PPAs, o que resulta em desencaixe de memória, já que as administrações municipais tem calendário diferente da estadual. Além disso, como constatado nos trabalhos de campo, há um problema de cultura de planejamento municipal e também de rotina administrativa. A noção de planejamento territorial ainda esta muito arraigada à escala estadual e federal. Entretanto, apontamos como dado positivo a ocorrência de consórcios municipais e/ou algum tipo de ação conjunta. Na área de transporte, por exemplo, 07 dos 10 municípios do nordeste goiano pesquisados, declararam alguma ação nessa área. No norte goiano apenas uma ocorrência na área de saúde e uma na área do transporte e no entorno do DF, verificamos 02 ações na área da saúde, 02 na área da educação e 02 no transporte.
- O nível de detalhamento dos documentos, necessário do ponto de vista burocrático, prejudica uma leitura das prioridades das regiões e acompanhamento da execução. Essa constatação vale, de forma especial, para o I PPA. É necessário um sistema de gerenciamento das ações por região de planejamento. Esse problema, em parte, vem sendo solucionado no III PPA (2005-2008), com informações sobre programas, obras e convênios e financiamentos por município.
- Um fator que dificultou a análise dos dois PPAs foi a não disponibilidade dos relatórios de avaliação e revisão, não sendo possível identificar as alterações propostas ou mesmo a redução e/ou acréscimos orçamentários. Essa perspectiva constitucional, por exemplo, é encontrada nos PPAs do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2008) e Sergipe (SERGIPE, 2008)
- A demanda por infraestrutura, especialmente estradas, asfaltamento urbano e saneamento, investimentos de alto custo, formaram as maiores demandas para as três regiões foco da pesquisa. Esse tipo de investimento depende de aportes de recursos federais ou mesmo verbas de bancada. Não fica claro, por exemplo, a relação entre os programas de moradia do Governo Federal com os recursos previstos nos PPAs. Nas entrevistas com os gestores municipais, verificamos desconhecimento sobre a origem dos recursos das obras municipais, havendo confusão entre o entendimento de obras consorciadas, de bancada (especialmente federal), dos Governos Federal e Estadual.
- A inserção no mercado foi vista como a grande indutora do desenvolvimento nos dois PPAs, fato prejudicial, especialmente, em relação as regiões: norte goiano, nordeste goiano e entorno do Distrito Federal, já que não receberam investimento de grande monta. No primeiro PPA considerando apenas os três principais projetos de desenvolvimento para as três regiões: nor-

deste novo, desenvolvimento sustentável do norte e desenvolvimento sustentável do entorno do DF, a previsão de investimentos foi de menos de 03%. No segundo PPA os investimentos previstos para as três regiões foram de 12,9% do montante total. (GOIÁS, 2001-2003).

- A análise dos dados socioeconômicos indicam ampliação do perfil urbano, mas mudanças pouco significativas na base econômica que resulte de atividades induzidas no período em questão. A evolução dos indicadores sociais e econômicos, conforme levantamento de dados, ocorreu mais pela incorporação das economias regionais aos centros hegemônicos e transferência direta de renda, do que de ações planejadas a partir dos PPAs. As ações setoriais (turismo, estradas, educação, ação social etc.) predominam e, apesar de mudar as feições regionais, não colaboram para uma prática de planejamento educativo.

Muito embora a análise tenha centralizado em três regiões, com perfil distinto do Estado, acreditamos que pode ser ampliada para as demais regiões, especialmente, em relação ao pouco envolvimento dos municípios nas discussões. Entretanto, temos a clareza de que a cultura do planejamento via PPAs, como bem aponta a literatura, é recente em nosso país e também no Estado. Assim, não há dúvidas da importância dos PPA's para a gestão e organização territorial. Análise preliminar do III PPA (GOIÁS, 2008) já aponta avanços. 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, dentre os quais destacamos dois:

O primeiro 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. Nunca é demais lembrar que a integração/fragmentação econômica é precedida por uma 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 do norte goiano, nordeste goiano e entorno do Distrito Federal. Assim, o Governo deixa de estimular a coesão regional, processo necessário para a partilha de decisões na escala 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.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ARANTES, O et al. (Orgs). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. Planejamento e desenvolvimento regional. **MERCATOR**, ano 6, número 12, 2007.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. Diversidade territorial e transferências constitucionais para os municípios goianos. **Boletim Goiano de Geografia**. V.28, n. 2, 2008a.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. O Entorno do Distrito Federal. **Geografia** (Rio Claro), v. 33, p. 447-445, 2008b.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. Apontamentos metodológicos sobre o desenvolvimento regional. **Biblio 3w** (Barcelona), 2009.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. PINTO, J. V. Integrar para segregar: um estudo comparativo sobre o tecido urbano regional de Goiânia e Brasília. In: **X Colóquio Internacional de Geocrítica**, 2008. Barcelona: UB, 2008.
- BARREIRA, Celene C. M. **O Vão do Paranã**. Brasília: Ministério da Integração Regional: UFG, 2002.
- BARRETO, M.B.; ARRAIS, T. A. **Levantamento e análise comparativa de dados tributários e de infraestrutura das regiões de Planejamento Norte Goiano, Nordeste Goiano e Entorno do Distrito Federal**,

- entre 1998 e 2006. Relatório final de PIVIC/UFG, 2009.
- BORGES, Barsanufu Gomides. **Goiás nos quadros da economia**. Goiânia: Vieira, 1990.
- BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.
- CAIADO, Maria Célia Silva. Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e Entorno. **Revista Brasileira de Estudos de População**. São Paulo, v. 22, n. 1, jan./jun., 2005.
- CARVALHO, Gisélia Lima. **Região e identidade**. Dissertação de Mestrado. Goiânia: UFG – IESA, 2003.
- CUNHA, Sulamita de Aquino P. M. Planos Plurianuais: desafios da gestão voltada para resultados. **Boletim Goiano de Geografia**. V.29, n.1, 2009.
- CUNHA (b), Wania Chagas. **Dinâmica regional e estruturação do espaço intraurbano**. Dissertação de mestrado. Goiânia: IESA-UFG, 2009.
- ESTEVA, Luis. **O tempo da transformação**. Goiânia: Editora do Autor, 1998.
- GOIÁS. **Plano Estratégico do Estado de Goiás**. SEPLAN, 1999.
- GOIÁS. **Plano Plurianual 2000 – 2003**. Goiânia. SEPLAN, 2001.
- GOIÁS. **Plano Plurianual 2004 – 2007**. Goiânia. SEPLAN, 2003
- GOIÁS. **Anuário Estatístico do Estado de Goiás**. Goiânia: SEPLAN, 2005.
- GOIÁS. **Plano Plurianual 2008 – 2011**. Goiânia: SEPLAN, 2008.
- IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- GOIÁS. **Contagem da população – 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- GOIÁS. **Censo agropecuário 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- GOIÁS. **Regiões de influência de cidades - 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- LIMONAD, E., HAESBAERT, R; MOREIRA, R. (Orgs.). **Brasil século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas**. São Paulo: Marx Limonad, 2004.
- MELLO, Marcelo; ANTUNES, Marcelo; ARRAIS, T. A.. Notas sobre um trabalho de campo no Entorno do Distrito Federal. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 27-3, p. 198-205, 2007.
- MELLO, Marcelo de. **Luziânia: a fragmentação territorial de um município do Entorno de Brasília**. Dissertação de Mestrado. Goiânia. UFG-IESA, 1999.
- PAVIANI, Aldo. **Urbanização e metropolização**. Coleção Brasília. Brasília: Ed. da UNB, CODEPLAN, 1987.
- SALGADO, T. R; ARRAIS, T. P. A. Análise da concepção de planejamento regional no I e II plano Plurianual do Governo do Estado de Goiás, entre 2000 e 2007. In: **EREGEO-Simpósio Regional de Geografia**, 2009.
- GOIÁS. Desigualdade regional e intervenção estatal: uma análise da concepção de planejamento regional no I e II Plano Plurianual do Governo do Estado de Goiás, entre 2000 e 2007. In: **12º Encuentro de geógrafos de América Latina**, 2009, Montivideo, 2009.
- GOIÁS. ARRAIS, T. A.; LIMA, Leandro Oliveria. **Desigualdade regional e intervenção estatal: 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**. Disponível em: www.iesa.ufg.br/cipegeo/projetos. Acesso em 04 de dezembro de 2009. 2009.
- RUSEL, A. A. & ARRAIS, T. A. Levantamento e análise comparativa de dados socioeconômicos das regiões Nordeste Goiano, Norte Goiano e Entorno do DF, entre 1998 e 2006. **XI Eregéo**. Jataí, 2009.
- SERGIPE. Governo do Estado de Sergipe. **Plano Plurianual**. Sergipe: 2008.
- TEIXEIRA NETO; GOMES, Horiestes. **Geografia Goiás-Tocantins**. 2ª ed., Goiânia: CEGRAF, 2004.
- CAIADO, Maria Célia Silva. Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e Entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da segregação. **Revista Brasileira de Estudos de População**. São Paulo, v. 22, n. 1, jan./jun., 2005.

Trabalho enviado em fevereiro de 2010

Trabalho aceito em abril de 2010