

Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Disciplina AUP5840 – O mercado e o Estado na organização da produção.
Professores: Nuno de Azevedo Fonseca, Csaba Déak e Sueli Ramos Schiffer.

Avaliação: 10
Com observações CD

Monografia: “Formação econômica e do Estado brasileiro, planejamento governamental e o papel do ZEE no ordenamento territorial”.

Aula regular de Doutorado: Márcia Renata Itani.
Orientadora: Profa. Dra. Maria de Lourdes Zuquim.
Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

Data: 11 de agosto de 2014.

Formação econômica e do Estado brasileiro, planejamento governamental e o papel do ZEE no ordenamento territorial

Introdução

Este trabalho objetiva evidenciar que os atuais desafios para o planejamento e a gestão do Estado por meio de instrumentos como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), estão relacionados à formação econômica e do Estado brasileiro desde o período colonial e à formulação e gestão de uma série de planos governamentais desde meados do século XX. Para exemplificar esses impasses, a redação da monografia foi dividida em seis partes. Na **primeira** parte é apresentada uma breve descrição da formação econômica e do Estado brasileiro no período colonial. Na **segunda** parte são descritas as principais transformações sociais, econômicas e na ocupação do território – com destaque para o Estado de São Paulo – provocadas pelo assalariamento, pela instituição da propriedade privada com a Lei de Terras de 1850 e pela expansão e crise da produção cafeeira. Na **terceira** parte são descritas as principais políticas nacionais desenvolvidas de 1930 ao final da década de 1980 e as transformações territoriais decorrentes. Na **quarta** parte do trabalho são feitas considerações sobre o planejamento governamental a partir da descentralização política e administrativa instituída com a Constituição de 1988 e sobre a lacuna existente de um plano desenvolvimento para o território nacional. Na **quinta** parte é apresentada uma breve análise da legislação ambiental, para contextualização do ZEE, instrumento ao qual tem sido atribuído, desde sua normatização, o papel de ordenamento territorial na escala regional. Na **sexta** e última parte são apresentadas as considerações finais desta monografia.

1. Formação econômica e do Estado brasileiro no período colonial

Ciclos econômicos como o da produção de açúcar, da extração aurífera e de pedras preciosas e da produção de algodão estiveram centrados em regiões específicas, voltados para o mercado externo e baseados principalmente na mão de obra escrava e em atividades econômicas

complementares e secundárias, mas necessárias para viabilizar a produção principal (SCHIFFER, 1992, p. 16). Essa estrutura colonial de exploração ou produção resultava em uma formação social desigual e sem base para a formação de um mercado consumidor local, portanto, em uma ocupação do território voltada tão somente à viabilização da produção ou exploração principal.

Conforme destacado por Csaba Déak no ensaio “Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos de 1980” (2010), a estrutura social e econômica no período colonial era constituída e organizada para a produção de um excedente que era levado à metrópole, o tributo colonial, que era antagônica à produção para sobrevivência e reprodução local, sendo esta a própria base para ampliação desse excedente. Como salientado por Caio Prado Júnior, quando descreve o caráter geral da colonização brasileira: “ele é o de uma colônia destinada a fornecer ao comércio europeu alguns gêneros tropicais de grande expressão econômica. É para isso que se constituiu (...). Tudo mais que nela existe, e que, aliás, será sempre de pequena monta, é subsidiário e destinado unicamente a amparar e tornar possível a realização daquele objetivo essencial.” (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 41).

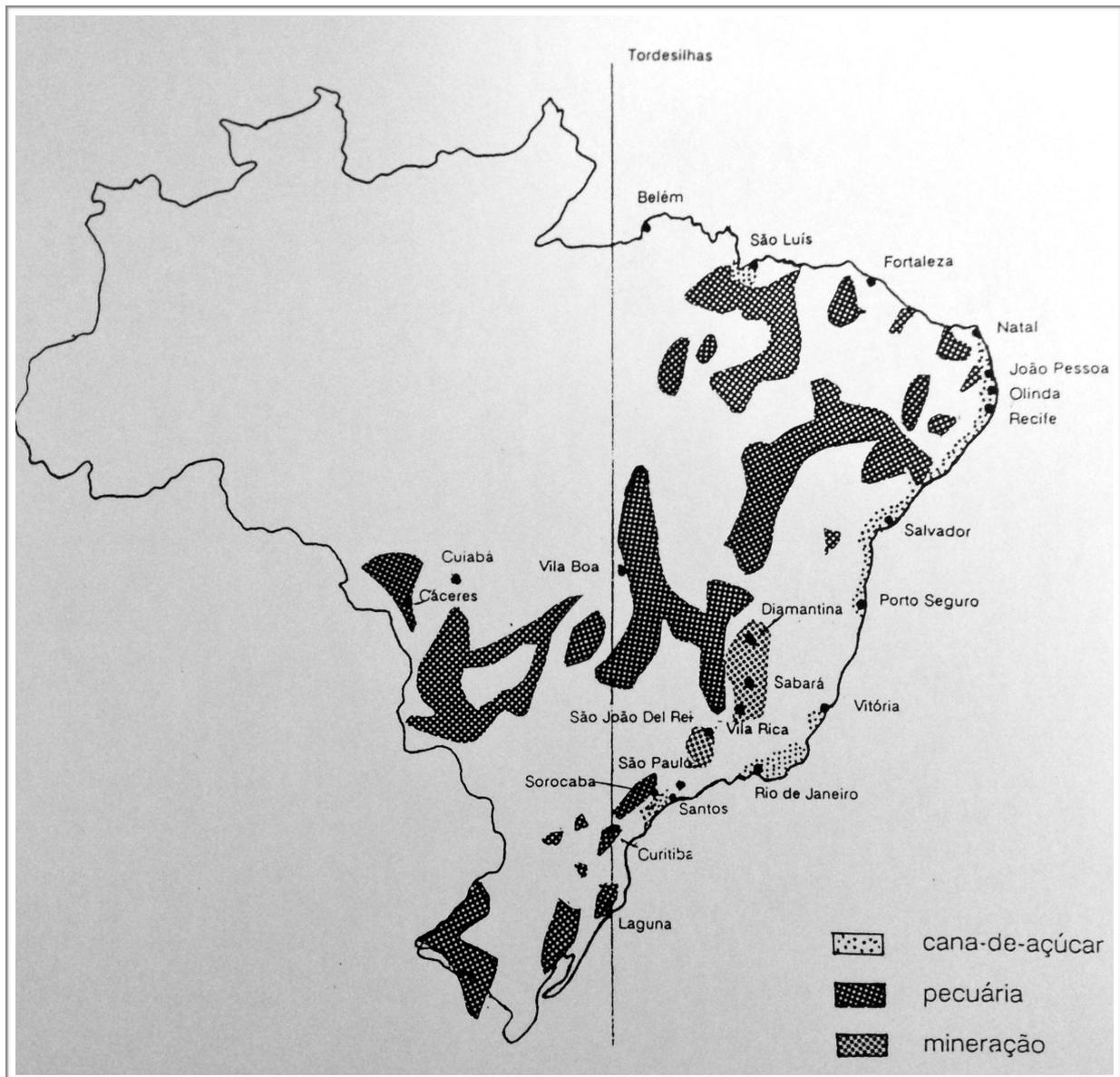
O plantio da cana de açúcar, que predominou na área litorânea da Zona da Mata Pernambucana ao Recôncavo Baiano (figura 1), estava baseado na mão de obra escrava e na criação de gado que era utilizado para alimentação das fazendas e transporte da produção açucareira para Olinda e Recife, cidades que sediavam as atividades comerciais e de escoamento do produto à metrópole. A criação de gado deslocou-se para as regiões do agreste e sertão nordestino, pois as áreas litorâneas, mais férteis, estavam reservadas à produção da cana. O povoamento do interior nordestino ocorria nos caminhos em direção à região litorânea e em função dos serviços que eram prestados aos transportadores de gado.

Ainda durante o período colonial, teve destaque o ciclo da extração de ouro e pedras preciosas. Durante três quartos do século XVIII, a exploração das minas ocupou as atenções de Portugal, que exerceu forte controle sobre a atividade econômica, diferentemente do controle sobre a produção de cana de açúcar e a pecuária. A atividade provocou também transformações quanto ao povoamento da colônia, pois o fluxo de população atraído pela exploração nas minas levou à formação de diversos vilarejos dispersos na porção centro e sul do Brasil. Há o deslocamento do eixo econômico sediado nos grandes centros açucareiros do Nordeste para o centro urbano do Rio de Janeiro, que constitui a nova capital da colônia e o novo porto a escoar os minérios para Portugal, e para as capitânicas de Minas Gerais e São Paulo, que passam a atender, pelas atividades de agricultura e pecuária, a necessidade de abastecimento da nova capital e da população voltada à exploração das minas (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 56; 64).

Com a Independência de Portugal, constituiu-se o novo Estado brasileiro, o que não representou uma alteração dessa estrutura social e econômica do período colonial, que passa a ser sustentada pela base jurídica e institucional de Estado criada desde então. Nas palavras de Emília Viotti da Costa, a liderança do movimento de Independência procura “Organizar o Estado, sem colocar em risco o domínio econômico e social e garantir as relações externas de produção” (COSTA, 1968 apud DEÁK, 2010, p. 23). Ou seja, há a manutenção do estamento colonial, bem reproduzido no filme “Queimada”¹.

¹ Filme de Gillo Pontecorvo, 1969.

Figura 1. Área de abrangência dos ciclos econômicos da cana de açúcar, pecuária e mineração. Fonte: Sampaio (1989 apud SCHIFFER, 1992, p. 19).



Deák destaca, inclusive, que o arcabouço institucional do novo Estado baseou-se na Constituição de 1824, que era liberal na forma, pois garantia as liberdades individuais com base na Declaração dos Direitos do Homem de 1789, mas era “elitista”, pois excluía dos direitos políticos as classes trabalhadoras e todos que “não tivessem uma renda líquida anual correspondente a 100\$000 em bens de raiz, indústria ou emprego” (COSTA, 1968, p. 123 apud DEÁK, 2010, p. 25). Além disso, segundo Costa (1968, p. 122 apud DEÁK, 2010, p. 26), a nova Constituição não fazia referência à soberania da nação, o que era evidenciado pela contratação de serviços de oficiais e navios britânicos e franceses, “para vencer a resistência de tropas e comerciantes portugueses de Bahia, Maranhão e Pará”.

Outro fator destacado por Deák para a continuidade da estrutura social e econômica do período colonial após 1822 foi a forma como se deu a inserção do Brasil nas relações econômicas e financeiras internacionais. E isso ocorre com a incorporação, pelo Brasil, da dívida que Portugal

havia feito com a Inglaterra, para anuência da sua Independência. Dessa forma, conforme Deák (2010, p. 27), “o tributo colonial tomou a forma de pagamento de juros sobre a dívida externa” e “o que era exploração colonial torna-se expatriação de excedente”.

Deák passa, a partir desse ponto, a questionar a idéia da dependência, ou seja, “da determinação externa da natureza do Estado recém constituído e dos processos de reprodução de sua sociedade”. Para ele, as duas teorias de interpretação do Estado e da sociedade brasileira denominadas Desenvolvimentismo e Teoria da Dependência baseavam-se na ideia de que os obstáculos ao desenvolvimento do país estavam assentados em determinantes externos à sociedade brasileira, o que era adequado aos interesses daqueles que queriam a manutenção do *status quo*. Para Deák, a sociedade que havia se formado no período colonial passa, com a Independência, a criar as condições de sua reprodução e a base institucional para tanto, que é o Estado. Dessa forma, o que “era determinado de fora passa a ser determinado de dentro”. Portanto, para ele, os determinantes do desenvolvimento do país são internos, da própria sociedade brasileira referenciada pelo autor como “sociedade de elite”², a qual orienta o desenvolvimento segundo a dialética da “acumulação entravada”, ou seja, entre acumulação interna e expatriação do excedente econômico produzido no país.

Segundo Deák (2010, p. 34-35), essa orientação determinou entraves ao país para a passagem do estágio de acumulação extensiva do Capitalismo – que no Brasil inicia em meados do século XIX e se estende até a década de 1970, conforme será descrito a seguir – para o estágio de acumulação intensiva, segundo definição de Aglietta (1976)³.

2. Assalariamento, propriedade privada, expansão e crise da produção cafeeira

Durante o período colonial, a ocupação do território brasileiro ocorrerá, portanto, tão somente à viabilização da produção ou exploração principal. Conforme destacado anteriormente, com a mineração aurífera e de pedras preciosas, a ocupação se estende para o interior da colônia, acompanhando a expansão da pecuária iniciada no ciclo da cana de açúcar.

O ciclo do café, que se expande a partir do Rio de Janeiro desde o início do século XIX em direção ao sul de Minas Gerais e norte do que é hoje o estado de São Paulo (figura 2), caracterizou-se, em comparação aos ciclos anteriores, por mudanças na incorporação da mão de obra, na produtividade e no transporte do produto, que passa a ser realizado por ferrovia. A incorporação do trabalho assalariado nas fazendas de café, inicialmente por imigrantes europeus, e determinada pelo governo imperial, vem no sentido de não somente aumentar a produtividade da cultura cafeeira, como principalmente de atender a uma exigência da Inglaterra de se constituir um mercado consumidor de seus produtos, formado por trabalhadores assalariados. Para tanto, constitui uma medida adotada em consonância à proibição do tráfico de escravos em 1850⁴ e a libertação destes em 1888 pela proclamação da Lei Áurea⁵. É preciso destacar que a instituição da

² Termo utilizado por Florestan Fernandes em “Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina”. São Paulo: Zahar, 1973.

³ Michel Aglietta em “Régulation et crises du capitalism”. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

⁴ Lei 581, de 4 de setembro de 1850, conhecida como Lei Eusébio de Queirós.

⁵ Lei 3.353, de 13 de maio de 1888.

Lei de Terras em 1850⁶ no mesmo ano da proibição do tráfico de escravos, atendia à necessidade de se transferir, da mão de obra escrava à terra, a imobilização do capital dos fazendeiros de café, conforme analisado por José de Souza Martins em “O Cativo da Terra” (2010).

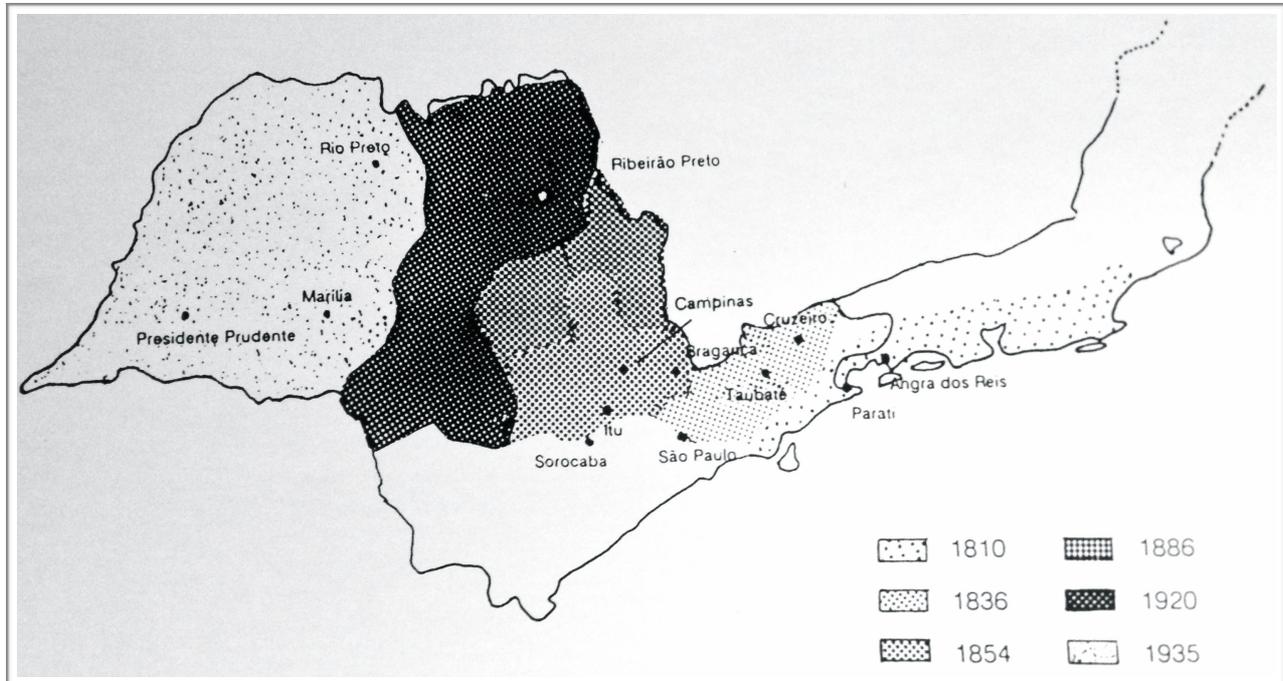


Figura 2. Expansão da produção de café. Fonte: Sampaio (1989 apud SCHIFFER, 1992, p. 31).

O destaque econômico do estado de São Paulo se deve ao maior volume da produção obtido a partir de meados do século XIX, quando o plantio passa a ser realizado em terras mais férteis da região de Campinas e do oeste paulista. Em São Paulo, como suporte a essa expansão da economia cafeeira, foram realizados investimentos na implantação e expansão da rede ferroviária⁷ e em indústrias, que inicialmente dão suporte à produção desse cultivo – máquinas agrícolas para aumentar a produtividade – e nas décadas seguintes se diversificam em outros ramos.

A expansão da rede ferroviária induziu à formação de uma rede de cidades no interior paulista, interligadas à cidade de São Paulo, que constitui o centro comercial, administrativo e cultural que cresce à medida da produção cafeeira.

O crescimento da entrada de capitais no país pela exportação do produto elevou os estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, mas principalmente este último, à condição de liderança nacional na condução da economia. E essa liderança se refletiu no movimento político para a proclamação da República em 1889. O Estado monárquico, que representava os interesses de proprietários escravistas do Nordeste e do Vale do Paraíba, passa a ser questionado pela oligarquia cafeeira, que queria aumentar sua participação nas decisões políticas. Consolida-se, então, o movimento republicano liderado por essa oligarquia e que ganha força com a libertação

⁶ Lei 601, de 18 de setembro de 1850.

⁷ As estradas de ferro construídas para escoamento da produção cafeeira foram: São Paulo Railway, construída em 1868 entre São Paulo e o porto de Santos; Companhia Paulista de Estrada de Ferro (1868); Companhias Ituana e Sorocabana, de 1870; e Companhia Mogiana e a ligação entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em 1872 (LIMA, 1976, p. 231 apud SCHIFFER, 1992, p. 34).

dos escravos. O início do governo republicano representou, portanto, a preservação dos interesses de uma elite econômica, ligada à produção e comercialização do café, mas assentada no mesmo modelo de produção dos ciclos econômicos anteriores, o da monocultura voltada à exportação.

Tabela 1. Cidades, número de habitantes em 1872 e 1900 e crescimento relativo.

Cidades	1872	1900	Crescimento entre 1872 e 1900 (%)
Rio de Janeiro	274.972	691.565	151,5
São Paulo	31.385	239.820	664,1
Salvador	129.109	205.813	59,4
Recife	116.671	113.106	-3,1
Belém	61.997	96.560	55,7

Fonte: MAIC (1916 apud SANTOS, 2009), adaptado.

3. Políticas nacionais de 1930 ao final da década de 1980 e as transformações territoriais decorrentes

Até a terceira década do século XX, diversas medidas de valorização do preço do café, como o Convênio de Taubaté (1906) e o imposto adicional às novas plantações – para reduzir a produção futura – ao priorizar os ganhos obtidos com a exportação do café e, com esses recursos, realizar a importação de produtos, prejudicaram o desenvolvimento da indústria no Brasil. Sua expansão ocorre, portanto, limitada aos interesses de produção e comercialização do café e é impulsionada apenas a partir da crise econômica de 1929, quando ocorre queda da demanda internacional de café e há, portanto, forte impacto na economia nacional. A indústria aparece, nesse momento, como a alternativa de inversão de capital acumulado com a produção e comercialização do café, para se enfrentar a crise econômica. Esse capital também foi investido em outras atividades agrícolas – como o plantio de algodão – na expansão da rede ferroviária e na geração de energia elétrica.

As tentativas de impulso à industrialização na realidade acontecem desde o início do século XIX, quando o Brasil deixa de ser colônia de Portugal e o novo Estado adota medidas de amparo à atividade industrial, inicialmente com concessão de privilégios e monopólios, e depois com a adoção de medidas de proteção aduaneira. Nícia Vilela da Luz, na obra “A luta pela industrialização do Brasil” (1978), faz uma análise dos entraves políticos, econômicos e sociais que atividade industrial no país sofreu para seu desenvolvimento no início do século XIX até a década de 1930 e os fatores que levaram o Estado a adotar medidas de amparo à atividade. A partir da análise da obra, é possível verificar que o impulso à industrialização por meio da intervenção do Estado ocorre como medida de equilibrar a balança de pagamentos, principalmente em momento de crise econômica e, à medida que o desenvolvimento industrial procedia, outras razões surgiam para o incentivo à indústria, como a arrecadação ao fisco que esta atividade propiciava e o emprego de um contingente considerável de trabalhadores urbanos. No entanto, esse apoio, que consistia principalmente na elevação de tarifas aduaneiras, sofria forte oposição de interesses da

produção agrícola voltada à exportação e dos consumidores. Para eles, esse apoio provocava o aumento da inflação e a disputa pela mão de obra.

Até 1930, portanto, as medidas de incentivo à industrialização no Brasil são resultado do jogo de interesses antagônicos entre industriais, fisco, produtores e consumidores. A hesitação do governo em adotar medidas que atendessem a essas demandas contribuía para agravar a instabilidade econômica e levava o país, segundo a autora, a um “círculo vicioso que é um aspecto da complexidade dos seus problemas” (LUZ, 1978, p. 210).

No período conhecido como Estado Novo (1937 a 1945) a industrialização no país é impulsionada por fortes investimentos realizados pelo governo em indústria pesada e infraestrutura básica como siderurgia, energia e estradas. A unificação do mercado nacional baseada em dois pilares – a disponibilidade de mão de obra a ser empregada na industrialização e a formação da demanda por consumo de produtos industrializados – constituiu a base necessária para o impulso da economia nacional baseada na industrialização. O estado de São Paulo tem destaque nesse processo, devido à extensão do trabalho assalariado e à ocupação contínua do interior paulista, possibilitada pela rede ferroviária construída desde o final do século XIX.

A Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945) também representou, para a economia nacional, a possibilidade de se produzir, no país, os produtos que antes eram importados e de exportar aos países em conflito produtos e matérias primas. A produção de bens intermediários e de capital se concentra nos centros mais desenvolvidos do país e próximos a portos, por demandarem capital, mercado consumidor, infraestrutura básica e de serviços, complementaridade entre ramos industriais e dependência de importações. São Paulo é o estado que se destaca na implantação dessas indústrias, o que é demonstrado por sua participação relativa no valor da transformação industrial nacional no período 1920 a 1950 (tabela 2) (SCHIFFER, 1992, p. 52). A heterogeneidade dessa participação é resultado de uma política econômica que direciona a concentração dos investimentos para São Paulo e irá determinar o papel das demais regiões do país na unificação do mercado nacional e na divisão regional do trabalho nas décadas seguintes: como fornecedoras de mão de obra e matérias primas e consumidoras dos produtos industrializados.

Tabela 2. Indicadores industriais de estados e regiões (1920, 1940 e 1950)*.

Estados e regiões	% número de estabelecimentos			% pessoal ocupado			% Valor de transformação industrial (V.T.I.)		
	1920	1940	1950	1920	1940	1950	1920	1940	1950
São Paulo	31,1	28,8	27,5	30,5	35,0	38,6	33,8	38,6	49,3
Rio de Janeiro + DF	15,0	13,3	10,7	26,5	21,6	19,3	27,7	27,9	20,9
Região Sudeste	56,0	56,7	53,1	64,1	66,6	67,3	67,6	74,7	77,3
Região Sul	23,9	23,6	24,7	13,5	13,1	14,2	17,6	13,4	12,2
Região Nordeste	18,1	16,3	19,4	20,9	17,7	16,8	12,8	10,2	9,3
Demais regiões	2,0	3,4	2,8	1,5	2,6	1,7	2,0	1,7	1,2

* Valores em NCr\$ de 1950.

Fonte: Camargo (1960, p. 104; 194 apud SCHIFFER, 1992, p. 52).

O período de **1956 a 1963**, caracterizado pela implementação do Plano de Metas por Juscelino Kubitschek, marca a nova fase da industrialização brasileira, denominada de “industrialização pesada” e produção de bens de consumo e bens de capital. Consolidou a posição de liderança do estado de São Paulo na economia nacional, com a expansão do setor privado industrial associado ao capital estrangeiro. Os novos investimentos industriais no território paulista concentravam-se na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e, em menor escala, nas regiões da Baixada Santista, Campinas e Vale do Paraíba do Sul paulista. A nova fase da expansão industrial, que é realizada com a difusão do assalariamento, corresponde à aceleração da urbanização a partir da década de 1950 (tabela 3).

Tabela 3. Número de cidades e taxa de urbanização em 1950 e 1960.

Regiões	Número de cidades em 1950	Taxa de urbanização em 1950 (%)	Número de cidades em 1960	Taxa de urbanização em 1960 (%)
Norte	98	31,5	120	37,4
Nordeste	608	26,4	902	33,9
Sudeste	845	47,5	1.083	57,0
Sul	224	29,5	414	37,1
Centro Oeste	11	24,5	244	34,2
Brasil	1.887	36,2	2.763	44,7

Fonte: DAVIDOVICH & FREDERICH (1988, p. 27 apud SCHIFFER, 1992, p. 69); IBGE (1987, apud SCHIFFER, 1992, p. 69).

Além do estímulo à industrialização, foram feitos investimentos na expansão das estradas rodoviárias, de forma a impulsionar a integração territorial (vide figuras 3 e 4). É preciso destacar que a industrialização e a integração do território, base da política econômica, constituíam, segundo Schiffer (1992, p. 57), recomendações de duas comissões bilaterais, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1955) e Grupo Misto BNDE-CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (1957)⁸.

⁸ As referências são citadas por Sueli Ramos Schiffer (1992): Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – Relatórios. O Observador Econômico e Financeiro. Rio de Janeiro, n. 230, 1955; e Grupo Misto BNDE-CEPAL. O desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro: BNDE, 1957.



Figura 3. Principais rodovias pavimentadas em 1955. Fonte: Mapa rodoviário nacional (IBGE/DNER apud SCHIFFER, 2010, p. 92).



Figura 4. Principais rodovias pavimentadas em 1964. Fonte: Mapa rodoviário nacional (IBGE/DNER apud SCHIFFER, 2010, p. 93).

A influência da CEPAL na orientação da política de desenvolvimento do país fica evidente no estudo que Guido Mantega (1997) faz sobre a formação do pensamento econômico no Brasil⁹. O autor destaca que a ação do Estado durante a década de 1950 orientou-se pela ideia de que o desenvolvimento do país dependia da superação do passado agroexportador e da modernização da sociedade por meio de um intenso processo de industrialização comandado pelo Estado. Essa corrente de pensamento, denominada “desenvolvimentismo nacionalista” surge da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL, além do pensamento dos chamados estruturalistas e do modelo de substituição de importações de Celso Furtado, Ignácio Rangel e Maria da Conceição Tavares. Segundo Mantega, apesar da contribuição ao entendimento da transição das economias primário-exportadoras para economias industrializadas, esta corrente de pensamento não possibilitou uma explicação satisfatória da dinâmica da acumulação de capital em países como o Brasil, pois esta era entendida como mero reflexo do setor exportador. No entanto, obteve ampla aceitação da burguesia industrial, da classe média e dos trabalhadores urbanos, articulação que constituiu o pacto populista e orientou a ação do Estado durante toda a década de 1950, atingindo seu auge no final dos anos 50, durante o Plano de Metas.

A diminuição da capacidade de investimento do Estado nos governos de Jânio Quadros e João Goulart e o elevado endividamento público, decorrentes da implementação do Plano de Metas, somados à manutenção das desigualdades sociais, levaram a uma insatisfação geral das classes populares e das classes sociais de maior poder aquisitivo. Estas, por sua vez, preocupavam-se cada vez mais com o crescimento do movimento popular que pressionava pelas reformas sociais. O Plano Trienal (1963) formulado por Celso Furtado foi a última tentativa de resolver a alta de preços e os problemas de endividamento que emergiram com a implementação do Plano de Metas (MANTEGA, 1997, p. 9).

A instabilidade política e social, somada à crise econômica, levou à imposição do **Golpe militar de 1964**, atendendo aos interesses políticos e econômicos que objetivavam aumentar a exportação de produtos industrializados de forma associada ao capital estrangeiro e ampliar o mercado interno, sem as reformas sociais e sob forte centralização das diretrizes política e econômica do país.

A orientação inicial da política econômica foi definida pelo PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), implementado no governo do **General Castelo Branco (1964-1967)**. Este programa determinou a concentração espacial dos investimentos nas regiões que desde a década passada já estavam sendo incorporadas ao mercado nacional, ou seja, de forma a garantir uma ampliação restrita do mercado consumidor interno (SCHIFFER, 1992, p. 75).

Entre os diversos órgãos criados no governo militar para elaboração e implementação de políticas nacionais, inclui-se o Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁰ em 1964, o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, entre outros. Sobre a política nacional de habitação, é preciso destacar que esta constituía uma atribuição do Ministério do Interior, que agregou as políticas

⁹ Segundo Mantega (1997, p. 5), o pensamento econômico brasileiro, desde que surgiu, produziu pelo menos cinco grandes correntes de interpretação que influenciaram a ação do Estado. A primeira foi a do desenvolvimentismo nacionalista e democrático, a do desenvolvimentismo internacionalista e autoritário, a neomarxista, a da nova esquerda e a corrente que começa com a teoria da inflação inercial e do neoliberalismo dos anos 90.

¹⁰ Lei Federal 4.380, de 21 de agosto de 1964.

setoriais que poderiam ser definidas como territoriais, ou seja, voltadas para a produção e o ordenamento do espaço (MORAES, 2007, p. 75-76). Em relação a esse assunto, é preciso destacar que o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964, foi regulamentado pelo Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976) com objetivo de se fazer a modernização administrativa dos municípios na área de planejamento urbano, justificada como necessária para o desenvolvimento econômico. Segundo Schiffer (1992, p. 76), no entanto, esta modernização, objetivava, na realidade, o controle federal das administrações municipais.

No governo seguinte, do **General Arthur da Costa e Silva (1967-1969)**, foi implementado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), que seguia as diretrizes gerais do PAEG e do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976). Essas medidas levaram à dinamização do setor industrial, principalmente da produção de bens de consumo durável, incentivo à exportação de bens de consumo não duráveis e produtos primários e importação de equipamentos e produtos necessários à produção interna. Como resultado, o país apresenta forte crescimento econômico de 1967 até 1973, período que ficou conhecido como “milagre econômico”. Nesses anos, o país apresentou altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB (11,3% a.a.¹¹), do setor industrial (12,7% a.a.), do setor de serviços (9,8% a.a.) e das exportações (24,0% a.a.). A priorização da produção de bens de consumo durável fica evidente quando se compara a taxa média geométrica de crescimento desse setor nesse período em relação à produção de bens de capital: 23,6% a.a. contra 18,1% a.a. A produção de bens de capital receberá maior impulso a partir de 1970, por meio de financiamento externo (SCHIFFER, 1992, p. 77).

>>>http://143.107.16.5/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/2t-g/03dr8196/index.html

é chavão, e falso >>>cf. Br, índice Gini 1975-2010 >>>
É preciso ressaltar que os elevados indicadores econômicos no período do “milagre econômico” eram acompanhados por uma diretriz de contenção dos salários da grande contingente de trabalhadores, de forma a controlar a inflação e criar poupança interna para gerar os investimentos necessários à expansão industrial. E para garantir a estabilidade política e social requerida por essas medidas, foi decretado, em 1968, o Ato Institucional nº 5 (AI-5). Essa norma ampliou os poderes do Presidente da República e, portanto, intensificou as medidas de repressão social a qualquer questionamento ao governo militar.

non-sequitur hahahahaha
Essas diretrizes adotadas pelo governo militar na condução da política econômica perfazem o que Mantega (1997) aponta como uma corrente de pensamento, denominada “desenvolvimentismo autoritário”, que se afirma com o Golpe de 1964 e orienta a ação do Estado até a década de 1980. Essa corrente de pensamento mantinha o “projeto de industrialização e os demais ingredientes do desenvolvimentismo nacionalista, porém “excluía a participação popular e pregava um regime político autoritário, mais preocupado com o ritmo ou a eficiências da acumulação, do que com a distribuição de renda ou a ampliação do consumo de massas”. Como fundamentação teórica, segundo Mantega, estava apoiada na teoria do desenvolvimento equilibrado de Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, entre outros teóricos dessa vertente do desenvolvimento, e nos modelos macroeconômicos keynesianos¹² adaptados por economistas brasileiros, como Roberto Campos, Antonio Delfim Netto, Mário Henrique Simonsen e Afonso Celso Pastore (MANTEGA, 1997, p. 6; 10).

não é homogêneo assim
-ideólogos', não 'teóricos'

¹¹ A abreviação “a.a.” significa “ao ano”.

¹² Segundo Mantega, dentro do pensamento keynesiano havia duas vertentes que influenciaram o pensamento do desenvolvimentismo autoritário no Brasil. Uma delas era a vertente que defendia um intervencionismo do Estado como a do “Welfare State” e sofria influência até de autores marxistas. A outra vertente baseava-se também na idéia da intervenção do Estado, porém guiada com preceitos liberais e menos preocupada com o bem estar social (MANTEGA, 1997, p. 13).

No governo do **General Emílio Garrastazu Médici (1972 a 1974)** foi implementado o I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual reiterou a expansão dos setores econômicos e das políticas setoriais do período do “milagre econômico” e, portanto, reforçou a concentração espacial de investimentos na região Centro-Sul do país. Segundo as diretrizes do Plano, a esta região caberia “absorver maior parcela do capital físico do país em equipamentos, instalações e edificações, tanto na indústria como na agricultura, para garantir taxas de crescimentos aí já existentes” (I PND, p. 26 apud SCHIFFER, 1992, p. 85).

No governo do **General Ernesto Geisel (1974 a 1979)**, a crise econômica internacional em 1973 afetou as exportações do país, o que levou à desaceleração econômica, com crescimento de setores econômicos a taxas menores do que as do período do “milagre econômico”. A partir desse momento, segundo Schiffer (1992, p. 86), o *governo militar adota uma estratégia de manter a expansão “controlada” das forças produtivas internas e de modo a não afetar a “expatriação de excedente” econômico (DEÁK, 2010) reimposta à nação em 1964 e não ameaçar os interesses de grupos econômicos. Essa estratégia consistiu na descentralização gradual das atividades produtivas, em especial as industriais, em direção às capitais regionais e ao interior paulista, o que foi enunciado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1974 a 1979. **mas gradualmente abandonado a favor de um desenvolvimentismo que culmina com Geisel

Segundo Schiffer (1992, p. 88), a implantação do II PND neste período contribuiu para que, mesmo com a desaceleração econômica, fossem realizados importantes investimentos nos setores produtivos, baseados em uma estratégia de desenvolvimento adotada pelo Plano. Os pontos básicos dessa estratégia consistiam em: fortalecer a grande empresa privada nacional (principalmente a voltada à produção de bens de capital), ampliar os investimentos estatais nos setores de infraestrutura econômica e absorver mais tecnologia e recursos externos (SCHIFFER, 1992, p. 90). O Plano objetivava, portanto, o desenvolvimento das forças produtivas nacionais, principalmente pela formação de um parque industrial com tecnologia avançada, de modo a colocar o país em outro patamar nas relações comerciais externas.

Figuras 5 e 6. Uma das grandes obras iniciadas na década de 1970, a rodovia Transamazônica, cujo traçado devastou extensas áreas vegetadas e atingiu reservas indígenas, como a dos índios Parakanãs. Fonte: <http://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/7568-transamazonica#foto-146724>. Acesso: março de 2013.





Figura 7. O presidente Emílio Garrastazu Médici encaminha-se ao local da inauguração do primeiro trecho da rodovia Transamazônica, no Pará, 27/09/1972. Fonte: <http://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/7568-transamazonica#foto-146712>. Acesso: março de 2013.



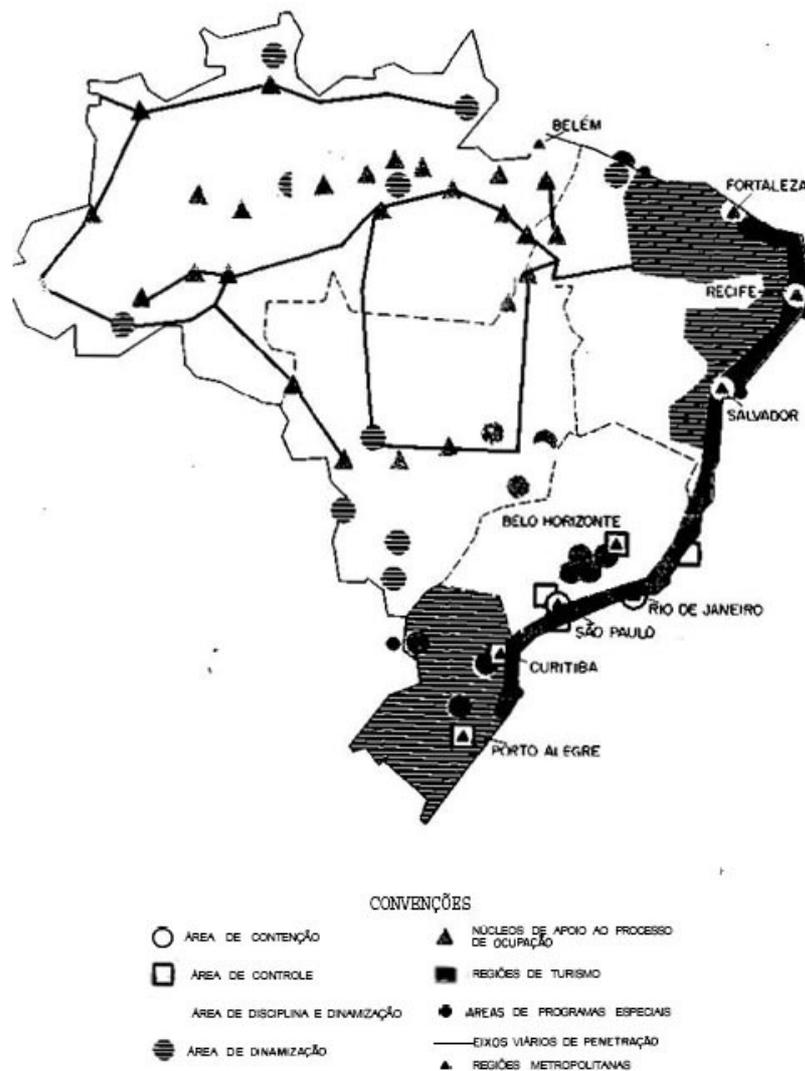
Figura 8. Principais rodovias pavimentadas em 1975. Fonte: Mapa rodoviário nacional (IBGE/DNER apud SCHIFFER, 2010, p. 105).

Para ampliação da infraestrutura econômica, foram realizados investimentos nas áreas de energia, transporte, comunicação e produção de insumos básicos, com projetos como Ferrovia do Aço; Projeto Carajás; usinas hidrelétricas de Tucuruí, Ilha Solteira e Itaipu; PRÓALCOOL; modernização e construção de aeroportos; e as ações para extensão e melhoria do sistema viário e rodoviário direcionado aos portos, ampliação destes e construção de cais, conjunto denominado “Corredores de Exportação” (SCHIFFER, 1992, p. 91). Em relação à infraestrutura de transporte,

deve-se destacar que os investimentos levaram à expansão significativa da rede rodoviária pavimentada no período de 1964 a 1975, ilustrada pelas figuras 4 e 8.

Os investimentos previstos no Plano foram realizados para dar suporte à descentralização das atividades produtivas, principalmente a partir da metrópole São Paulo em direção ao interior paulista e às capitais regionais de outros estados (figura 9). Para planejar o desenvolvimento urbano das cidades que iriam sediar a expansão das atividades produtivas ou, como diria Carlos Lessa¹³ (1978, p. 126 apud SCHIFFER, 1992, p. 92) “ordenar no espaço o novo perfil industrial a ser construído”, foram elaborados diversos programas, instituídos pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, como: Programa de Regiões Metropolitanas, Programa de Capitais e Cidades de Porte Médio, Programa de Cidades de Pequeno Porte e Programa de Núcleos Urbanos de Apoio.

Figura 9. Mapa do II PND. Fonte: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/1maps/m001-iiPND/index.html. Acesso em: maio de 2014.



¹³ “A estratégia de desenvolvimento: 1974 - 1976: sonho e fracasso”. Tese defendida em 1978 por Carlos Lessa para o cargo de Professor Titular da Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Nesse período também foram criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, por meio da Lei Complementar Federal 14/1973, que define os serviços de interesse comum e a estrutura de gestão metropolitana dos conjuntos de municípios que apresentavam elevadas taxas de crescimento populacional (tabela 4) e desafios comuns quanto ao planejamento e gestão territorial.

Tabela 4. Taxa média geométrica de crescimento da população total nas regiões metropolitanas.

Regiões metropolitanas	1970/1980 (% a.a.*)	1980/1990 (% a.a.)
São Paulo	4,46	1,73
Rio de Janeiro	2,47	0,57
Belo Horizonte	4,70	2,85
Porto Alegre	3,84	2,78
Recife	2,74	1,81
Salvador	4,41	3,10
Fortaleza	4,30	3,44
Curitiba	5,78	2,91
Belém	4,30	2,67

* Porcentagem ao ano.

Fonte: EMPLASA (1992, p. 36 apud SCHIFFER, 1992, p. 118).

da necessidade de reimposição dos entraves para não

No entanto, por pressão de grupos econômicos que não queriam por em risco a primazia de seus interesses, o Plano foi implementado parcialmente até 1976. Desse modo, a descentralização industrial foi realizada com expansão do mercado consumidor no país sem, no entanto, a melhora dos níveis salariais e da distribuição de renda que sustentassem, por sua vez, um desenvolvimento ampliado das forças produtivas nacionais. A descentralização industrial ocorre, portanto, para que não se alterasse a primazia dos grupos econômicos sediados na região Sudeste e no estado de São Paulo, mais especificamente.

No Governo do General **João Batista Figueiredo (1980 a 1985)** é implementado o III PND. Devido à forte recessão econômica no período, acentuada pela crise internacional de 1979, o Plano foi mais retórico do que efetivo e ficou caracterizado mais pelas medidas de ajuste econômico do que pelos investimentos nos setores produtivos. Dentre estes investimentos, teve destaque os realizados para agroindústria voltada para exportação e para o PRÓALCOOL. vocação agrícola, sempre!

Sobre a concentração de renda, Schiffer (1992, p. 121) destaca o aumento desse índice ao apontar que, no início dos anos 1960, os 10% mais ricos detinham aproximadamente 35% da renda nacional, passando a deter 46% na década de 1980. Paralelamente, os 40% mais pobres que detinham 16% da renda nacional em 1960, passam a deter 10,4% em 1980 e 10,0% em 1988 (tabela 5).

Tabela 5. Percentual de renda apropriado pelos 40% mais pobres e pelos 10% mais ricos da população*.

Regiões	1960		1970		1980		1988	
	40 -	10 +	40 -	10 +	40 -	10 +	40 -	10 +
Norte	18,8	30,5	15,9	39,3	11,6	43,2	9,9	44,4
Nordeste	15,9	37,6	13,5	44,9	10,6	49,6	12,5	48,0
Sudeste	12,3	36,3	10,7	42,3	10,0	44,5	9,0	45,5
C e n t r o - Oeste	14,8	36,4	13,0	44,1	9,1	49,6	8,7	48,4
Sul	17,0	32,1	13,2	40,7	10,7	45,6	10,1	44,2
Brasil	15,8	34,6	13,3	42,3	10,4	46,7	10,0	46,3

* População com idade acima de 10 anos, economicamente ativa ou não.
 Fonte: Romão (1991, p. 104 apud SCHIFFER, 1992, p. 121).

Deve-se destacar a intensidade da piora de indicadores sociais e econômicos para uma parte considerável da população, ao considerar que essa ocorre no período de intensa urbanização, como as décadas de 1960 e 1970, que é caracterizada, por um lado, pela metropolização impulsionada pela industrialização, e pelo surgimento de novas cidades e aumento populacional das já existentes no interior do país (DAVIDOVICH & FREDRICH, 1988, p. 26 apud SCHIFFER, 1992, p. 120). A intensa urbanização é caracterizada por problemas de poluição do ar, contaminação dos recursos naturais e respectivo aumento da incidência de doenças relacionadas a esses impactos, além do aumento dos problemas de enchentes e escorregamentos que afetam um número considerável de famílias que chegam à grandes cidades. Esses fatores levam à instituição de normas que passam a regular a proteção ambiental e o desenvolvimento urbano, como o Código Florestal (Lei Federal 4.471/1965)¹⁴, a Lei Lehman de parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6.766/1969), a criação de órgãos para controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição (a exemplo da CETESB¹⁵), a criação de áreas de proteção de mananciais para abastecimento público na Região Metropolitana de São Paulo (Leis Estaduais 898/1975 e 1.172/1976), só para citar alguns exemplos.

4. Planejamento governamental a partir da descentralização política e administrativa em 1988

O crescimento negativo do PIB no início e no final da década de 1980 e a queda anual do PIB per capita nesse decênio, intensificados pelo aumento dos juros da dívida externa desde a crise econômica de 1973, se reflete no desmonte da estrutura técnica e institucional do Estado implantada desde a década de 1950, principalmente na esfera da União. A adoção das diretrizes do Consenso de Washington (1989) pelo Estado, o que levou ao desmonte ainda maior dessa estrutura estatal, à redução da governança do Estado e à priorização das decisões do mercado na

¹⁴ Lei revogada pelo novo Código Florestal, Lei Federal 12.651/2012.

¹⁵ Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, criada em 1968.

estruturação e sustentação do processo de desenvolvimento, só reforçou o direcionamento do país para a “acumulação entravada” (DÉAK, 2010). O planejamento a partir da década de 1980, passa a ser caracterizado pela gestão por planos econômicos ou por instrumentos estritos de política econômica (MORAES, 2007, p. 72), em detrimento dos investimentos nos setores produtivos e no atendimento das demandas sociais. Exemplos deste tipo de plano são o Plano Cruzado (1986), implementado no governo do Presidente José Sarney, e o Plano Collor (1990) que, segundo Schiffer (1992, p. 97), não lograram direcionar a economia no sentido de priorizar a acumulação interna.

No início da década de 1980, o agravamento da crise econômica e os impactos sociais decorrentes levam à intensificação das pressões da sociedade civil, que exige a volta do Estado de direito, com a convocação de uma Assembleia Constituinte, e a anistia política. Essa forte mobilização leva à mudança para o regime democrático de governo, com eleição indireta do Presidente Tancredo Neves e sua sucessão por José Sarney (1985 a 1990) e a instituição da nova Constituição de 1988. Uma mudança que é significativa, ao estabelecer princípios fundamentais, como a cidadania, e direitos sociais e políticos, como a soberania popular; e ao instituir o município como ente federativo autônomo. No entanto, não altera o quadro econômico do país, refém das políticas adotadas nas décadas anteriores. O planejamento sob o viés da política econômica permanece. A falta de um plano nacional de desenvolvimento contribui para que o planejamento e a gestão sejam realizados segundo o orçamento estabelecido nos Planos Plurianuais (PPA), privilegiando setorialmente regiões específicas do país, e para que as políticas públicas se caracterizem como ações de governo e não de Estado. Isso tudo, para não falar do enfraquecimento decisório e operativo dos órgãos planejadores, setorialização das instâncias de planejamento, multiplicação e desarticulação de programas específicos com metas próprias, além de sobreposição de ações e confusão entre campos de atuação.

A orientação dos planos, programas nacionais, regionais e setoriais segundo o arranjo programático-operacional dos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) foi estabelecida na Constituição de 1988, em seu artigo 165. O PPA é concebido para abranger o período de tempo entre o segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente¹⁶. A LDO é instituída para fazer a articulação e o ajustamento do PPA ao orçamento, aprovado pela LOA. Essa determinação constitucional tem orientado o planejamento governamental desde a década de 1990, quando o primeiro PPA foi formulado, o Plano Plurianual 1991-1995. Segundo Galvão e Brandão (2003, p. 189-190), a determinação, na Constituição de 1988, de que os planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial sejam elaborados em consonância ao PPA e a falta, nesse texto constitucional, de referências claras à elaboração de outros instrumentos de planejamento determinou a orientação do planejamento governamental segundo o que estabelece o PPA, a LDO e a LOA. Ainda, a instituição do arranjo programático-operacional baseado no orçamento – o que fica evidente com o título VI que aborda o tema “Da Tributação e do Orçamento” da Constituição, influencia o caráter orçamentário do planejamento governamental.

O **PPA 1991-1995**¹⁷, elaborado no governo Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e desenhado como Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) não assegurou a correlação entre orçamento e execução financeira, devido à forte crise fiscal e financeira. Foi revisto duas vezes, no período de três anos, “de tão distante que estava da configuração real dos dispêndios” (GALVÃO e

¹⁶ Conforme artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

¹⁷ Lei 8.173, de 30 de Janeiro 1991.

BRANDÃO, 2003, p. 191). Segundo Garcia (2000 apud PAULO, 2010, p. 175) esse primeiro Plano não foi reconhecido como derivado de um processo de planejamento, pois foi encaminhado de forma burocrática para aprovação no Congresso Nacional, apenas para cumprir a formalidade da previsão constitucional.

A estabilidade monetária obtida a partir da implementação do Plano Real, em julho de 1994, melhorou as condições para operacionalização do Plano Plurianual seguinte, **PPA 1996-1999**, elaborado na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Este plano foi caracterizado pela retomada da ideia de desenvolvimento nacional, segundo uma estratégia territorial, e que havia sido abandonada desde o II PND em meados de 1970. O desenvolvimento seria orientado por “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”¹⁸, que catalisariam investimentos em grandes obras de infraestrutura que há muitos anos estavam atrasadas devido à crise fiscal e financeira. O desenvolvimento nacional por meio dos “eixos” simbolizava mudanças na forma de condução das ações pelo Estado e nas condições gerais da economia.

A ideia de desenvolvimento baseado em “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” se desenvolve nos quadros técnicos do governo federal desde meados da década de 1990, a partir de dois estudos, o documento “Infraestrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América Latina”, de autoria da equipe coordenada por Eliezer Batista, ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República no governo do Presidente Itamar Franco, e a proposta de “macroeixos de desenvolvimento”, elaborada por Paulo Dante Coelho, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN¹⁹) e assessor do ministro Alexis Stepanenko. Como referências teóricas, segundo Galvão e Brandão (2003, p. 194), a ideia de desenvolvimento segundo eixos de transporte baseia-se em dois tipos de estudos: o primeiro é sobre a relação entre espaço e transporte, feita por Von Thünen, Lösch, Weber, entre outros (GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 194); e o segundo tipo de estudo abrange as políticas de desenvolvimento, como as políticas de “Desenvolvimento de Bacias Hidrográficas”²⁰, e a ideia de “corredores de transporte”, utilizados pelo Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), empresa pública de planejamento de transportes criada em 1965.

Portanto, a ideia de desenvolvimento segundo “eixos” de transporte, desenvolvida na gestão do Presidente Itamar Franco, foi incorporada no PPA 1996-1999 do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com o ministro José Serra na frente desse processo. Os investimentos do plano se estruturavam em eixos de transporte e, ao mesmo tempo, nas áreas de influência desses eixos, denominadas de regiões de planejamento, de maneira a considerar o âmbito regional das ações do governo. Os “eixos” buscavam dar prioridade à integração das regiões brasileiras e estimular a “formulação de uma estratégia de desenvolvimento” que incorporasse a “dimensão espacial como variável endógena, indo além das políticas regionais de natureza compensatória” (BRASIL, 1995 apud GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 196). Menos de um ano de sua entrada em vigor, o PPA sofreu alterações para priorizar certos investimentos e postergar outros, mudança que era justificada pela necessidade de reformas estruturais na gestão pública, “de forma a aproximá-la de uma visão gerencial estratégica, típica da iniciativa privada” (GALVÃO e

¹⁸ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) contratou a consultoria Booz-Allen S. Hamilton para esse levantamento.

¹⁹ A SEPLAN constitui o atual Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

²⁰ Baseadas nas experiências do modelo norte americano do Tennessee Valley Authority (TVA) (GALVÃO e BRANDÃO, 2003, p. 194).

BRANDÃO, 2003, p. 192). Dessa forma, o PPA foi reescrito para outro documento, intitulado “Brasil em Ação”. Nessa proposta foram contemplados doze “eixos”, que se concentravam principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sudeste do país.

No final da primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1999, foi contratado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) um estudo do Consórcio Brasileira, para definir os grandes projetos relevantes do **PPA 2000-2003**²¹ (Plano Avança Brasil) e redefinir com maior detalhe os “eixos” estabelecidos no PPA anterior. Esse estudo priorizou a logística dos grandes projetos de infraestrutura, em detrimento das áreas de influência ou regiões de planejamento, ambiguidade existente desde os primeiros estudos dos “eixos”. Essa priorização prejudicou o atendimento a demandas de outros campos de preocupação das ações governamentais, como o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais. Outras críticas que Galvão e Brandão (2003, p. 2000) fazem ao estudo dos “eixos”: os investimentos em infraestrutura de transporte são mais concorrentes do que complementares e citam, como exemplo, a proposta de transporte da soja por três portos distintos, Santos (SP), Sepetiba (RJ) ou Vitória (ES); não foram incorporadas as propostas da concepção original do engenheiro Eliezer Batista, dentre elas, a articulação costeira via navegação de cabotagem, as articulações com o Pacífico e a integração latino-americana; não foram consideradas, de forma articulada, as questões urbanas, sociais e ambientais; e a conclusão do estudo, de que os investimentos previstos nos eixos nordestinos pudessem ter efeitos multiplicadores superiores aos do eixo Sudeste, o que é questionado pelos autores, pois na composição dos investimentos há a predominância deste eixo em detrimento dos outros. Segundo eles, essa determinação vem ao encontro de não se alterar a configuração espacial das atividades econômicas e de geração de renda no território nacional.

O estudo dos “eixos” (figura 10) não foi concluído a tempo de subsidiar o PPA 2000-2003 e, segundo Galvão e Brandão (2003, p. 192-193), pouca influência teve sobre este, apesar de ter mobilizado vultosos recursos e competências. Segundo Coutinho (2003, p. 40), o que foi implementado do projeto corresponde ao que o Estado pôde investir em função da expansão da dívida pública e o que a iniciativa privada investiu foi quase nada.

No entanto, segundo Galvão e Brandão (2003, p. 193), o PPA 2000-2003 traz inovações ao procurar relacionar as metas físicas com as metas financeiras e com os objetivos mais amplos dos programas de governo, por meio, respectivamente, de parâmetros e indicadores de eficiência do gasto e de indicadores de eficácia das ações. Segundo Paulo (2010, p. 175), esse PPA constitui um marco na organização da ação estatal, >> ao estabelecer o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão, e sua metodologia de construção é, em linhas gerais, a utilizada atualmente. >> o primeiro explicitamente neoliberal, privatizante

Os **PPAs 2004-2007**²² (Plano Brasil de Todos) e **2008-2011**²³ (Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) elaborados nas duas gestões do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010), foram caracterizados, segundo Garcia (sem data) pela definição de programas por unidade de responsabilidade setoriais (todas as ações no âmbito de um ministério), unissetoriais (todas as ações no âmbito de uma unidade de um mesmo ministério) e multissetoriais (ações distribuídas em mais de um ministério). Segundo Paulo (2010, p. 175; 180),

²¹ Lei 9.989, de 21 de julho de 2000.

²² Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004.

²³ Lei 11.653, de 7 de abril de 2008.

o PPA 2004-2007 inovou ao promover a participação social nos estados e no Distrito Federal para o processo de sua elaboração. No entanto, essa participação não se manteve para a gestão do Plano. O mesmo autor destaca que, na elaboração do PPA seguinte, de 2008-2011, ficou evidente o descrédito do Plano como instrumento de planejamento e gestão estratégica, pois a Presidência da República lançou, em paralelo e desconsiderando o PPA, planos como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS).

No **PPA 2012-2015**²⁴ (Plano Mais Brasil), elaborado no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011 a 2014), tem destaque a referência aos macrodesafios do país e cujo enfrentamento orienta os programas do Plano. No entanto, apesar dessa referência, segundo Garcia (sem data), os macrodesafios não orientaram a elaboração dos programas, nem o estabelecimento de seus respectivos objetivos. Estes programas foram definidos previamente aos macrodesafios e foram apenas ajustados ou desdobrados pelas pastas ministeriais, processo que é característico de outros PPAs anteriores, segundo esse autor. E entre os macrodesafios a serem enfrentados, há o de dar seguimento ao “Projeto Nacional de Desenvolvimento”, “apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano, e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda” (BRASIL, 2011b, p. 77 apud GARCIA, sem data). Segundo Garcia (sem data), a forma como esse projeto é mencionado no texto do PPA dá a impressão de que há um projeto e dele ser de amplo conhecimento da sociedade. Segundo esse autor, esse projeto não foi levado a conhecimento público, não foi debatido dentro do governo, não foi socializado com os responsáveis pela montagem dos programas e não foi tema central no debate eleitoral.

A valorização do desempenho, a disponibilidade de informações, a melhor definição dos gastos orçamentários e a maior preocupação com os resultados oferecidos à sociedade constituem avanços do PPA (Matsuda et ali, 2006 apud PAULO, 2010, p. 179). No entanto, o fato do Plano ser definido pelas alocações orçamentárias, ao invés de orientá-las, torna-o um documento burocrático, que não é incorporado no debate político e decisório do Executivo e do Legislativo – e que ficou evidente na elaboração do PPA 2008-2011, como comentado acima. Portanto, o Plano constitui um importante instrumento de trabalho para órgãos de controle financeiro, como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), mas “para os planejadores e tomadores de decisão, limita-se a uma peça burocrática” (PAULO, 2010, p. 180; 184).

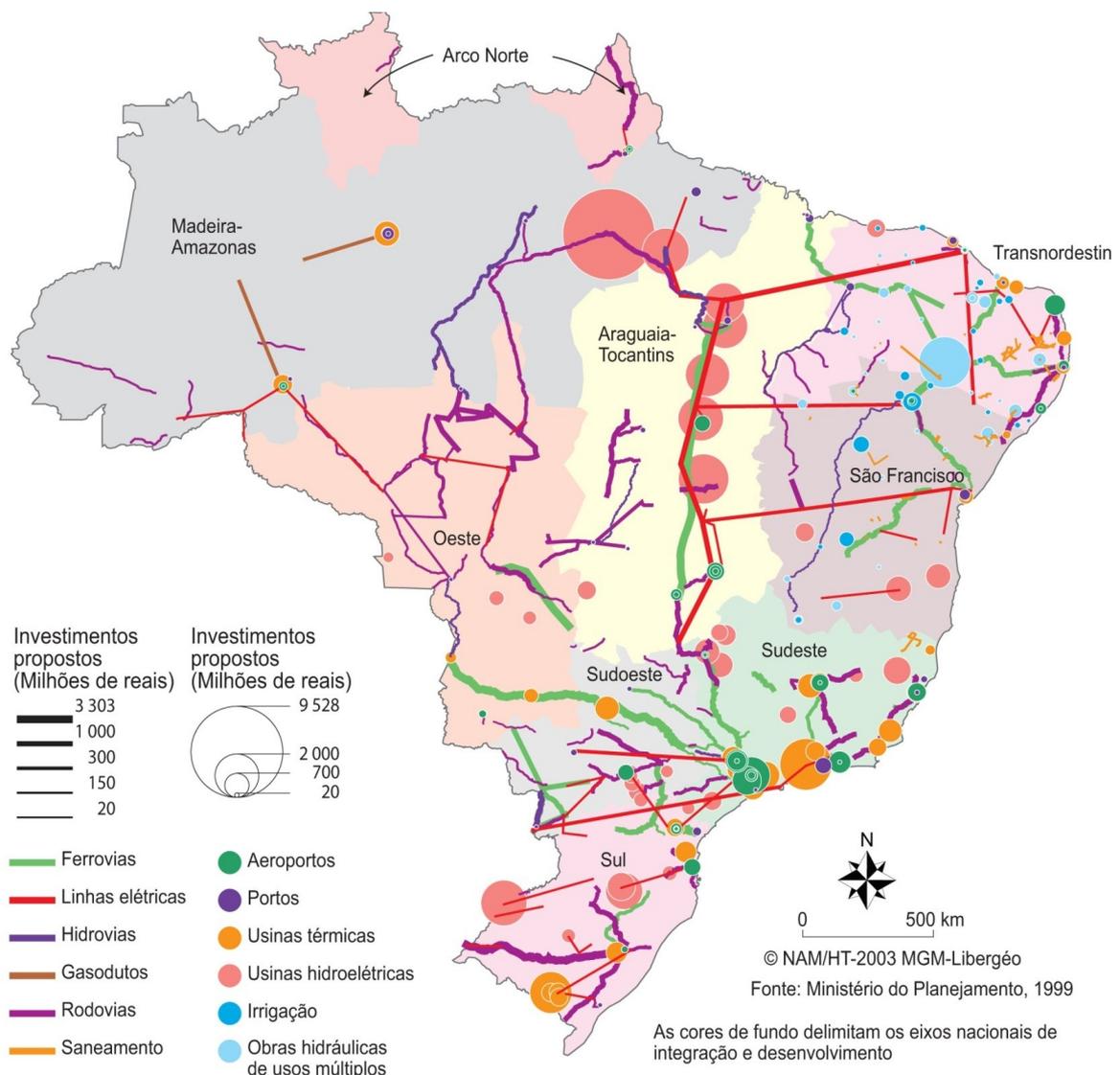
Segundo Paulo (2010, p. 180), as razões para o descrédito do Plano como instrumento de planejamento e gestão estratégica são diversas. A **primeira** delas é o fato do Plano submeter toda a administração a um mesmo modelo de programação orçamentária, que desconsidera o objeto de cada política pública, as peculiaridades organizacionais. A **segunda** razão é o detalhamento excessivo do PPA, que não se restringe a apontar diretrizes, objetivos e metas por meio dos programas e vai além, discriminando também as ações orçamentárias, as ações não orçamentárias e a previsão de recursos. Esse detalhamento desvia, segundo Paulo (2010, p. 181) a discussão estratégica de planejamento do PPA para o enfoque técnico e orçamentário. A **terceira** razão é o fato de se atribuir ao Plano dois papéis, de planejamento e gestão estratégica do Estado e de transparência dos gastos públicos (MATSUDA et ali, 2007, p. 27 apud PAULO, 2010, p. 182). A **quarta** razão é a forma como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão faz o monitoramento do Plano, por meio da execução orçamentária das ações, ao invés da avaliação do programa como um todo. A **quinta** razão, relacionada a esta última, é que não há, da parte desse

²⁴ Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

ministério, a restrição ao desempenho dos programas, mesmo quando essa restrição é apontada pelos gerentes desses programas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan). A **sexta** razão é o fato do PPA possuir uma abordagem essencialmente setorial e que não contribui para o planejamento e a gestão do Estado.

A análise dos desafios do projeto “eixos” em orientar o projeto de desenvolvimento nacional, por meio dos PPAs 1996-1999 e 2000-2003, e do Plano Plurianual em constituir um instrumento de planejamento e gestão estatal, conforme disposto na Constituição de 1988, permite destacar duas questões. A primeira é que cabe ao Estado a definição do projeto de desenvolvimento nacional, pois, como aponta Coutinho (2003, p. 51), o mercado só se interessa pela rentabilidade que poderá obter com os investimentos, especialmente sob uma estrutura macroeconômica instável. A segunda questão é que um projeto de desenvolvimento nacional não se resume ao Plano Plurianual, ainda que a Constituição de 1988 tenha atribuído esse papel, e que é preciso avançar na regulamentação desse instrumento.

Figura 10. Projeto “Eixos” (cores de fundo do mapa) e investimentos propostos no Plano Plurianual – PPA 2000-2003. Fonte: MPOG (1999), elaborado por Mello-Théry (2012).



5. Histórico da legislação ambiental e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)

Conforme analisado anteriormente, a falta de um plano nacional de desenvolvimento, a determinação, na Constituição de 1988, de que os planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial sejam elaborados em consonância ao arranjo programático-operacional do PPA e a lacuna, no texto constitucional, de referências claras à elaboração de outros instrumentos de planejamento são fatores que transformam o PPA no principal referencial normativo de planejamento do Estado.

O arranjo programático-operacional dos investimentos do PPA não tem a dimensão do planejamento que se estrutura em um plano de desenvolvimento, que integre e ordene as políticas setoriais e os investimentos públicos e privados nos projetos da esfera federal e oriente o planejamento e a gestão das políticas e investimentos nas esferas estadual e municipal.

As diversas experiências de arranjos associativos de municípios, como consórcios intermunicipais, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), regiões metropolitanas, comitês de bacias hidrográficas, grupos setoriais de coordenação do gerenciamento costeiro, entre outros, apesar de importantes para o planejamento e a gestão territorial na escala regional, enfrentam impasses na implementação de projetos de interesse comum dos municípios²⁵. Entre os impasses há, por exemplo: a fragmentação governamental, devido à gestão por plano de governo; sobreposição de competências entre esferas de governo e setores; a visão localista como decorrência do municipalismo; e a demanda de recursos financeiros para projetos de envergadura regional. Nas regiões metropolitanas, esses desafios somam-se a outros, como a falta de articulação das agências setoriais com os órgãos metropolitanos, a falta de personalidade jurídica própria e de legitimidade política das instâncias metropolitanas; e a falta de consciência metropolitana por parte dos administradores públicos, dos políticos e dos cidadãos.

Na falta de um plano de ordenamento territorial, vinculado a um plano de desenvolvimento, que oriente e ordene no território, a partir da esfera federal, as políticas setoriais e os investimentos públicos e privados, um instrumento de planejamento e gestão territorial na escala regional tem sido implementado com esse papel, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Para falar do ZEE é preciso descrever um breve histórico, nos próximos parágrafos, sobre a instituição de marcos legais que objetivavam, inicialmente, nas primeiras décadas do século XX, a proteção dos recursos naturais e passam, nas últimas décadas do mesmo século, a se referir à proteção ambiental de maneira mais abrangente sob dois aspectos, em termos de atributos ambientais e condicionantes socioeconômicos a serem considerados e em escala territorial. É neste contexto que surge o conceito de ZEE no país.

A importância da conservação dos recursos naturais como a mata nativa, por exemplo, aparece inicialmente em meados do século XIX, pelo valor que esses recursos auferiam à paisagem. Essa preocupação é registrada, por exemplo, em telas como a do pintor Taunay, que retrata a derrubada e queima da mata para produção de carvão (figura 11). No entanto, a

²⁵ No estado de São Paulo, os campos funcionais de interesse comum das entidades regionais “região metropolitana”, “aglomeração urbana” e “microrregião” são, segundo a Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994 (que estabelece diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo): planejamento e uso de solo, transporte e sistema viário regionais, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social.

aprovação de normas para sua proteção ocorre apenas nas primeiras décadas do século XX, como o Código das Águas²⁶, Código de Minas, Código Florestal²⁷ e Código da Pesca, proteção que objetivava a regulação do uso econômico desses recursos ou a manutenção do valor estético e cultural da paisagem.



Figura 11. Tela “Mata reduzida a carvão”, de Félix-Émile Taunay, de meados de 1840. Fonte: SANTOS (2004).

A proteção dos recursos por sua função ecológica e por considerar o seu caráter finito ganha peso a partir do final da década de 1960, principalmente pelo destaque que é dado à questão pelo Clube de Roma, grupo que é fundado em 1968 e que reúne pesquisadores, políticos e empresários de diversos países para discutir temas globais importantes, como industrialização, rápido crescimento populacional, escassez de alimentos, esgotamento de recursos não renováveis e deterioração do meio ambiente. Como resultado desse debate, o Clube de Roma publica o relatório “Limites para o Crescimento”²⁸, que destaca que o planeta não suportaria o crescimento populacional devido à pressão sobre os recursos naturais e energéticos e ao aumento da poluição, mesmo com o avanço tecnológico. Esse documento, pela repercussão internacional que obteve, influencia o debate da primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada no mesmo ano em Estocolmo, pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse período, passam a ser instituídas normas, por países europeus e pelos Estados Unidos, para proteção dos recursos naturais e prevenção, controle e mitigação de impactos ambientais.

No Brasil essas questões têm destaque no mesmo período, com instituição de normas como o Código Florestal em 1965²⁹, de controle da poluição industrial³⁰ no estado de São Paulo em meados da década de 1970 (devido aos graves problemas de saúde pública, como anencefalia, ocorridos nos polos industriais de Cubatão e Santos) e da legislação de proteção dos mananciais da

²⁶ Decreto Federal nº 24.643/1934.

²⁷ Decreto Federal nº 23.793/1934.

²⁸ “Limits to Growth”, conhecido também como “Relatório Meadows”, em referência a Dana Meadows, que chefiou a equipe de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT), contratada pelo Clube de Roma para elaborar o estudo.

²⁹ Lei Federal 4.771, de 15 de setembro de 1965, que substituiu o Código Florestal editado em 1934.

³⁰ É nesse contexto, em 1968, que é criado o Centro Tecnológico de Saneamento Básico, que constitui a atual Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

Grande São Paulo (Leis Estaduais 898/75 e 1.172/76). A instituição dessas normas de proteção ambiental e de controle da poluição ocorrem paralelamente à instituição de diretrizes de uso e ocupação do solo, dentre elas, as estabelecidas pelo Zoneamento Industrial Metropolitano da Grande São Paulo (Lei Estadual 1.817/78³¹) e a Lei Federal 6.766/79 (Lei Lehman), que estabelece regras para o parcelamento do solo urbano. Essas questões passam a ter relevância nas metrópoles e municípios do entorno, caracterizados pela elevada taxa de crescimento da população urbana e pela extensa expansão da malha urbana.

No início da década de 1980, a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/1981³², representa um marco na instituição de importantes instrumentos para o planejamento e a gestão ambiental no país. Um desses instrumentos é o zoneamento ambiental (artigo 9º, inciso II), cuja aplicação inicia na zona costeira do país no final da década de 1980 com a aprovação do I Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), Lei Federal 7.661/1988³³, que institui as diretrizes gerais para a elaboração e implementação dos planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro³⁴. O plano constitui parte integrante de duas políticas, Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) de 1980³⁵ e Política Nacional de Meio Ambiente, o que evidencia a importância estratégica que o ordenamento territorial e a utilização sustentável dos recursos naturais da zona costeira tem para o país.

Paralelamente à instituição de normas que regulam o uso e a ocupação do território na zona costeira a partir do final da década de 1980, são adotadas também, pelo governo federal, medidas para o ordenamento do restante do território nacional compatível à utilização sustentável e à preservação dos recursos naturais. Isso fica evidente nos objetivos do Programa Nossa Natureza, lançado em 1988³⁶ durante o governo do Presidente José Sarney. Dentre os objetivos, o programa buscava “conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis” e “disciplinar a ocupação e a exploração racionais fundamentadas no ordenamento territorial”, e criava grupos de trabalhos, dentre eles, o que tratava do “disciplinamento da ocupação e exploração da Amazônia Legal fundamentadas no ordenamento territorial” (BRASIL, 1988).

... marcado pela penetração no Br da ideologia neoliberal e enfraquecimento do processo de planejamento, nacional ou urbano.

Pode-se verificar, portanto, que a importância do ordenamento territorial compatível ao uso sustentável e à preservação dos recursos naturais está presente nas políticas nacionais desde a década de 1980, período de forte mobilização social e de transição do regime de governo democrático. E é reforçada em dois preceitos da Constituição de 1988: o do dever de proteção e preservação do meio ambiente (artigo 225³⁷) e que faz referência às diretrizes da Política Nacional

consagração institucional do neoliberalismo

³¹ Lei Estadual 1.817, de 27 de outubro de 1978.

³² Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981.

³³ Lei Federal 7.661, de 16 de maio de 1988. O detalhamento e a operacionalização do Plano foram objeto da Resolução 01, de 21 de novembro de 1990, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

³⁴ A implementação dos planos é acompanhada por um Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro, o GI-GERCO, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

³⁵ Aprovada em 12 de maio de 1980.

³⁶ O programa foi lançado em 12 de outubro de 1988 pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, subordinada ao Gabinete Militar da Presidência da República.

³⁷ “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

de Meio Ambiente de 1981; e da competência da União de “... elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (artigo 21, parágrafo IX). É preciso destacar que o artigo 225 da Constituição refere-se à importância de proteção do meio ambiente para as futuras gerações, ideia que está presente no relatório “Nosso Futuro Comum” de 1987, conhecido como relatório Brundtland, que institui o conceito de desenvolvimento sustentável.



Com a reestruturação da Presidência da República em 1990, foram criadas a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a Diretoria de Ordenação Territorial (DOT), esta última subordinada à SAE. Esta diretoria passa a definir conceitos e métodos para orientar os trabalhos do que viria ser o zoneamento ambiental no território não costeiro, denominado Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), com base na experiência de implementação, desde a década de 1990, do zoneamento dos nove estados³⁸ da Amazônia Legal, denominado Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (figura 12), uma das prioridades do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE) no território nacional, instituído pelo Decreto Federal 99.193, de 27 de março de 1990. O objetivo do MacroZEE é compatibilizar a proteção dos recursos naturais e a expansão das atividades econômicas dessa região, frente à resolução dos conflitos fundiários, o que reitera, portanto, os objetivos do Programa Nossa Natureza de 1988. Com a extinção da SAE em 1999³⁹, houve a transferência das atribuições referentes ao ZEE para o Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁴⁰.

A experiência do MacroZEE resultou na construção de uma metodologia de implementação do ZEE⁴¹ e na instituição de dois colegiados, a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional⁴² e o Consórcio ZEE Brasil⁴³ em 2001 e na regulamentação do ZEE para o território nacional por meio do Decreto Federal 4.297, de 10 de julho de 2002. Este decreto conceitua zoneamento ambiental como Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e institui objetivos e diretrizes de sua aplicação. Por este decreto, fica evidente o papel atribuído ao ZEE de ordenamento do território, ideia que se replica na regulamentação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, pelo Decreto Federal 5.300/2004. E para subsidiar a elaboração e a implementação do ZEE nos estados segundo as diretrizes do PZEE, o MMA publicou, em 2006, o documento “Programa ZEE: Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil”. Esta publicação apresenta a estrutura do Programa, delineando a concepção geral, os arranjos institucionais, os fundamentos conceituais e as diretrizes para os procedimentos operacionais necessários à execução do ZEE no território nacional. A figura 13 mostra o fluxograma de implementação do ZEE, segundo essas diretrizes metodológicas.

³⁸ Compreende a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

³⁹ Medida Provisória 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

⁴⁰ Medida Provisória 1.911-8, de 29 de julho de 1999.

⁴¹ A Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria de Assuntos Estratégicos escolheram a proposta elaborada pelo Laboratório de Gestão Territorial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LAGET/UFRJ), posta em debate e publicada em 1997, no documento “Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos estados da Amazônia Legal” (<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/item/8186>. Acesso em maio de 2014).

⁴² Decreto de 28 de dezembro de 2001.

⁴³ Decreto Federal s/nº, de 28 de dezembro de 2001.

Decreto Federal 4.297/2002, artigos 2º e 3º:

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais” (Decreto Federal 4.297, de 10 de julho de 2002, grifo meu).

Decreto Federal 5.300/2004, artigo 7º, inciso VIII, sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC):

“orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão” (Decreto Federal 5.300, de 7 de dezembro de 2004, grifo meu).

As experiências de ZEE no país possibilitaram avanços na metodologia de sua aplicação e têm demonstrado que, mais do que definir zonas que orientam as dinâmicas de uso e ocupação do território segundo o uso sustentável e a preservação dos recursos naturais, esse instrumento tem cumprido um papel de ordenamento territorial, pois a ele se vinculam políticas setoriais, sistema de informações e monitoramento. Ou seja, o ZEE não se restringe ao enquadramento de zonas, mas vai além, interferindo no planejamento e na gestão de um território, o que fica evidente nos artigos 2º e 3º do Decreto Federal 4.297/2002 e no artigo 7º, inciso VIII do Decreto Federal 5.300/2004 citados acima.

Paralelamente, não houve, desde o final da década de 1980, clara definição de responsabilidades, no âmbito do Governo Federal, da coordenação das ações de ordenamento territorial (BRASIL, 2006)⁴⁴. Essa definição ocorre em 2003, com a aprovação da Lei Federal 10.683/2003⁴⁵, que conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional⁴⁶. Essa lacuna de atribuição institucional e a falta, no texto constitucional, de

⁴⁴ “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT. Versão para consulta”.

⁴⁵ Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

⁴⁶ Artigo 27, inciso XIII, alínea l.

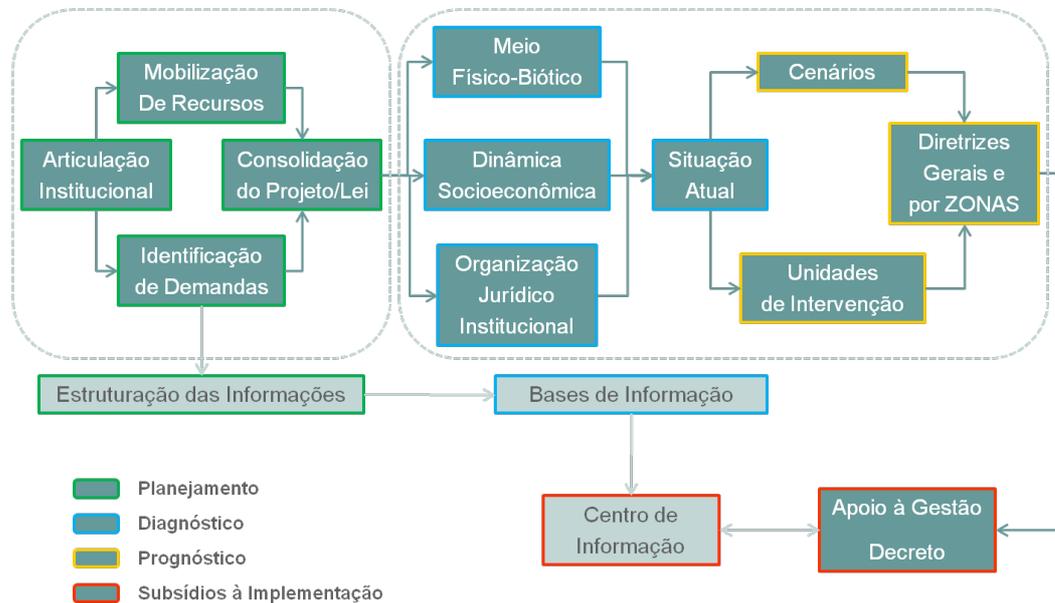
Apesar de constituir uma política setorial de meio ambiente, o ZEE constitui, nos dias atuais, o instrumento que mais se aproxima do planejamento e da gestão territorial do Estado em escala regional. Muitos são os desafios para a implementação desse instrumento nos estados mas, de maneira geral, pode-se destacar, segundo avaliação do Ministério do Meio Ambiente (SÃO PAULO, 2012, p. 31)⁴⁷: a necessidade de articulação do ZEE com outros instrumentos de planejamento territorial e políticas públicas; a compatibilização metodológica entre as diversas iniciativas e escalas de ZEE existentes; a necessidade de elaboração de políticas de crédito com critérios vinculados às disposições do ZEE; a sistematização e o acesso às informações referentes ao zoneamento pela sociedade civil; e a necessidade de capacitação dos agentes públicos e privados para sua implementação e para o desenvolvimento e aplicação de indicadores de monitoramento.

Pode-se depreender, com base na análise realizada até o momento e exposta nesta monografia, que os impasses da implementação do ZEE, destacados pelo TCU e pelo Ministério do Meio Ambiente, resultam da inexistência de um projeto de desenvolvimento na esfera federal e, por conseguinte, na esfera estadual, ao qual se vincule o ZEE como principal instrumento de ordenamento territorial na escala regional. No PPA, que constitui, segundo a Constituição de 1988, o principal instrumento de planejamento e gestão do Estado, o ZEE consta, quando muito, apenas como um programa setorial a mais. Deve-se destacar ainda que a obrigatoriedade de implementação do ZEE até o ano 2017, segundo o que determina o novo Código Florestal, Lei Federal 12.651/2012.

O fluxograma de implementação do ZEE (figura 13) sugerido pelo Ministério do Meio Ambiente no documento “Programa ZEE: Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” (MMA, 2006) evidencia essa fragilidade: a etapa de planejamento que prevê a articulação institucional, a mobilização de recursos, a identificação de demandas e a consolidação do projeto/lei que institui o zoneamento, é a etapa que não se concretiza, pois se resume ao planejamento da política setorial. A experiência de implementação do ZEE no estado de São Paulo enfrenta esses e outros tantos desafios, cuja análise será feita na pesquisa em andamento.

⁴⁷ Esses desafios foram destacados por Bruno Siqueira Abe Saber, coordenador do Programa ZEE Brasil, no seminário “Zoneamento Ecológico-Econômico: base para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo”, organizado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente nos dias 12 a 14 de dezembro de 2011 na cidade de São Paulo, SP. As palestras deste evento foram publicadas no documento digital homônimo, referenciado ao final desta monografia.

Figura 13. Fluxograma do ZEE, segundo o “Programa ZEE: Diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” (MMA, 2006).



6. Considerações finais

... concretiza em desenvolvimento desimpedido

Pode-se depreender, com base na análise feita sobre a formação econômica e do Estado brasileiro e do planejamento governamental desde o século XX, que muitos são os desafios para o desenvolvimento do país e que estes possuem raízes históricas. De uma nação que se tornou independente no início do século XIX aos dias atuais, a história do Brasil é permeada por um processo de desenvolvimento que não se concretiza para o conjunto geral da sua população, pois é orientado segundo uma lógica que não prioriza a acumulação interna e destacada como de “acumulação entravada” segundo análise de Déak (2000). O crescimento econômico no período de 1950 a 1970 não se sustenta nas décadas seguintes e a adoção das diretrizes do Consenso de Washington pelo Estado a partir do final da década de 1980 só reforça o direcionamento do país segundo essa lógica.

ergo: não era exceção à regra

fundamentais orientados no espírito (e prática) do neoliberalismo

Com a democratização e a instituição da Constituição de 1988, firmam-se princípios fundamentais e direitos e deveres individuais e coletivos que regem o país e, portanto, passam a conformar, a partir da década de 1990, a ação do Estado quanto ao planejamento e gestão das políticas públicas. No entanto, não se altera o quadro econômico e o planejamento permanece restrito ou orientado segundo a gestão de uma estrutura macroeconômica instável, conforme analisado acima.

Nas décadas seguintes, consolida-se a orientação das políticas públicas e dos investimentos públicos e privados segundo o arranjo programático-operacional do PPA, instituído pelo texto constitucional. Esse processo, a transformação do PPA no referencial normativo de planejamento do Estado, é devido, principalmente, a três fatores: a falta de um plano nacional de desenvolvimento; a determinação, na Constituição de 1988, de que os planos nacionais, regionais, setoriais e de ordenamento territorial sejam elaborados em consonância ao arranjo programático-operacional do PPA; e a lacuna, no texto constitucional, de referências claras à elaboração de

outros instrumentos de planejamento. O PPA constitui um instrumento fundamental na programação e execução orçamentaria, no entanto, conforme destacado por autores citados acima, um plano de desenvolvimento nacional não pode se resumir a esse arranjo programático-operacional.

Hoje o país, com população de cerca de 200 milhões de habitantes⁴⁸ e taxa de urbanização em torno de 85%, é classificado como a 7ª maior economia do mundo, pertence ao grupo “BRICS”⁴⁹ conhecido internacionalmente pela rica biodiversidade e abundância de recursos naturais, que constituem uma base potencial para o desenvolvimento. No entanto, apresenta indicadores dos quais não se pode orgulhar e que apontam graves problemas sociais ainda longe de serem superados. Um conjunto significativo de habitantes ainda carece do atendimento a necessidades básicas, inclusive no estado mais rico do país, o que revela uma das faces da forte desigualdade social (o país se encontra na 80ª posição do ranking mundial).

pior
falácia
(gigante
pela
própria
natureza)

a ver? --irrelevante

A abordagem dessas questões na monografia teve o objetivo de identificar os fatores históricos dos entraves ao desenvolvimento do país e averiguar ^{se} os desafios para que o ZEE cumpra o papel que lhe é atribuído pelas normas legais estão relacionados a esses fatores. No processo de elaboração desta monografia, pode-se vislumbrar, ainda que de forma inicial, essa relação, o que certamente contribuiu para os desdobramentos da pesquisa.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: agosto de 2014.

⁴⁹ Expressão originalmente formulada como “BRICs” em 2001 pelo economista Jim O’Neil e que se referia aos quatro países com forte potencial de crescimento econômico, Brasil, Rússia, Índia e China. Com a entrada da África do Sul ao grupo, a expressão passou a ter o “s” maiúsculo.

Referências

- AGLIETTA, Michel. **Régulation et crises du capitalisme, l'expérience des états-unis**. Paris, Calmann-Lévy, 1976.
- ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.
- BRASIL. **Programa Nossa Natureza**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1988/92.pdf/download>. 1988. Acesso em: maio de 2014.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**. Versão preliminar. Agosto de 2006.
- _____. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **MacroZEE da Amazônia Legal**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: maio de 2013.
- COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP; ANPUR, 2003. p. 37-55.
- DÉAK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos de 1980. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. 2ª edição. p. 19-48.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: O que não é e o que pode ser**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf. Sem data. Acesso em: julho de 2014.
- GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP; ANPUR, 2003.
- LIMA, André. **Zoneamento Ecológico-Econômico – À Luz dos Direitos Socioambientais**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.
- LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1978. 2ª edição.
- MANTEGA, Guido. **Relatório de Pesquisa n. 27**. EAESP/FGV/NPP, 1997.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Contexto, 2010. 288 p.
- MELLO-THÉRY, Neli Aparecida de. Análise territorial e políticas públicas. In: SÃO PAULO (Estado). **Zoneamento Ecológico-Econômico: base para o desenvolvimento sustentável do Estado de São Paulo**. São Paulo: SMA, 2012. p. 197-208.
- _____. Território e gestão ambiental na Amazônia: terras públicas e os dilemas do Estado. São Paulo: Annablume, 2011. 200 p.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.
- PAULO, Luiz Fernandes Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público. Brasília 61 (2). Abril a Junho de 2010, p. 171-187.

Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607. Acesso em: julho de 2014.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2012. 365 p. 45ª edição.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Editora Via das Artes, 2006.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. 176 p.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. **Planejamento ambiental. Teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184 p.

SÃO PAULO (Estado). **ZEE Baixada Santista. Zoneamento Ecológico-Econômico – setor costeiro da Baixada Santista**. São Paulo: SMA, 2013. 104 p.

_____. **Zoneamento Ecológico-Econômico: base para o desenvolvimento sustentável do Estado de São Paulo**. Publicação digital dos textos apresentados e debatidos durante o seminário organizado pela Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (CPLA/SMA) entre os dias 12 e 14 de dezembro de 2011. São Paulo: SMA, 2012. 224 p.

_____. **Zoneamento Ecológico-Econômico – Litoral Norte São Paulo**. São Paulo: SMA/CPLA, 2005. 56 p.

SCHIFFER, Sueli Ramos. São Paulo como polo dominante do mercado unificado nacional. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. 2ª edição. p. 73-110.

_____. **A Territorialidade revisitada. Brasil pós II PND**. São Paulo, 1992. 184 p. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

_____. **As Políticas Nacionais e a transformação do espaço paulista**. São Paulo, 1989. 199 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

STEINBERGER, Marília (org.) et alii. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 28-82.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de auditoria de natureza operacional Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) na Amazônia Legal**. Texto não publicado. Brasília: TCU, 2009.