

Número: 58/2007



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ALCIDES MANZONI NETO

**O Novo Planejamento Territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias
público-privadas e uso do território brasileiro**

Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências como
parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em
Geografia

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva

CAMPINAS - SÃO PAULO

Agosto - 2007

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA CENTRAL DA UNICAMP

Bibliotecário: Helena Joana Flipsen – CRB-8ª / 5283

M319n Manzoni Neto, Alcides.
O novo planejamento territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro / Alcides Manzoni Neto. -- Campinas, SP : [s.n.], 2007.

Orientador: Adriana Maria Bernardes da Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Território nacional - Brasil. 2. Empresas de consultoria. 3. Parceria público-privada. I. Silva, Adriana Maria Bernardes da. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Título e subtítulo em inglês: The new territorial planning : transnational consultancy companies, public-private partnerships and use of Brazilian territory.

Palavras-chave em inglês (Keywords): National territory - Brazil, Consultancy companies, Public-private partnerships,

Área de Concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial.

Titulação: Mestre em Geografia.

Banca examinadora: Maria Laura Silveira, Fernanda Éster Sanchez Garcia.

Data da Defesa: 28-08-2007

Programa de Pós-Graduação em Geografia.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTOR: ALCIDES MANZONI NETO

**O Novo Planejamento Territorial: empresas transnacionais de consultoria,
parcerias público-privadas e uso do território brasileiro**

ORIENTADORA: Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva

Aprovada em: 28 / 08 / 2007

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva Adriana Maria Bernardes da Silva - Presidente

Profa. Dra. Maria Laura Silveira M. Silveira

Profa. Dra. Fernanda Ester Sánchez Garcia Fernanda Ester Sánchez Garcia

Campinas, 28 de agosto de 2007

200810023

Agradecimentos

Escrever os agradecimentos de um trabalho construído ao longo de alguns anos é uma tarefa prazerosa... Trata-se de lembrar de experiências e momentos vividos ao longo de um período gratificante. Vêm a minha memória os dias que voltei para casa e passei bons momentos com minha família... Dos dias que, contrariado, liguei para os amigos, os quais pacientemente me escutaram... Das lições aprendidas com meus educadores... Dos momentos divertidos vividos no Geoplan, nosso laboratório e “segundo lar”, (e importante manifestação de que o espaço é um condicionante condicionado!!!!!!!!!!!!!!).

Em primeiro lugar, agradeço ao meu conselheiro sempre presente, meu psicólogo sempre coerente, o grande realizador dos meus projetos, meu refúgio e fortaleza: meu Deus, o SENHOR.

Agradeço aos meus pais e meus irmãos, que com muito carinho me deram apoio incondicional no caminhar pedregoso da geografia.

Ao Alexandre, ao Victor (e a Mari!), ao Rafael e ao Daniel, amigos de longa data, companheiros em qualquer momento e lugar, parceiros de experiências marcantes...

Ao Cristiano, ao Carlos, a Carolzinha, a Patrícia, a Ana Paula, ao Renan, a Rosana, ao Bruninho, ao André Gardini, a Carol Polezi, a Evelyn, ao Fabrício Gallo e a Mait, amigos que compartilharam comigo momentos divertidos, que escutaram muitos dos meus lamentos, que tiveram paciência em lidar com minha mania de perfeccionismo e os quais me deram força para superar momentos difíceis... Também agradeço ao pessoal lá de casa, que me apoiaram o tempo todo: Giulliano, Marcel e Henrique (que já foi embora, mas o qual me deixou muitas lembranças positivas e novas formas de encarar a vida...).

De lá das terras de Santa Bárbara d'Oeste agradeço a dona Joana D'Arc e ao “careta mais chapado que existe”: Jorge Fernando (o Burka). E, logicamente, minha querida Andréa Nunes Alves, personagem cuja intensidade esteve muito presente nesta história...

Agradeço à FAPESP pelo auxílio a esta pesquisa e pelo apoio dado desde a iniciação científica.

Agradeço ao professor L. Ablas, que generosamente me cedeu uma entrevista em 2004, e ao professor C. A. Brandão, o qual contribuiu muitas vezes para o debate proposto nesta pesquisa. Agradeço aos pesquisadores Maurício Portugal, A. C. F. Galvão e Henrique Villa da Costa Ferreira, que me receberam em Brasília com muita simpatia e seriedade e cujas considerações me auxiliaram na construção de uma visão otimista para os novos usos do território brasileiro.

Aos professores Ricardo Castillo e Márcio Cataia, minhas importantes referências para a construção de uma outra geografia.

A professora María Laura Silveira sou grato pelas importantes contribuições a esta pesquisa durante sua elaboração e também porque é uma referência marcante para a construção de uma geografia propositiva e sensível, que se oponha a uma geografia gerada pela preguiça epistemológica e presente nos discursos de muitos dos meus colegas...

À professora Maria Mônica Arroyo, que me ajudou a entender que uma geografia combativa se constrói com doçura e paciência.

Ao professor Ricardo Mendes Antas Jr. que nos presenteou com um precioso debate na qualificação, nos fornecendo importantes contribuições para a pesquisa.

Por fim (porém não menos importante!) fico muito feliz em agradecer a professora Adriana e por ter sido seu orientando. Ela trouxe-me lições inesquecíveis por ser uma orientadora rigorosa com o método, com a construção de uma geografia séria e generosa e também por sempre defender uma ciência geográfica pulsante. Suas orientações foram muito preciosas para que eu possa trilhar os caminhos que conduzam a uma Geografia ética e heróica, útil para a realização de usos mais justos do território, como nos propôs M. Santos.

Seria grande desconsideração de minha parte também não agradecer a contribuição e o estímulo estético daqueles que me animaram e incentivaram durante as madrugadas, manhãs, tardes e noites em que este trabalho foi escrito... Portanto, deixo registrado meu agradecimento a uma galera que esteve muito presente (sonoricamente dizendo!) nesta caminhada difícil:

Acquaragia Drom, Air, Ando Drom, Aya, Beck, Beth Orton, Björk, Bloc Party, Braveheart Soundtrack, Burt Bacharat, Camarón, Cat Power, Chico Buarque, Collective Soul, De-Phazz, Deep Dish, Echo & The Bunnymen, Elbow, Enigma, Enrique Montoya, Future Sound of London, Galaxie 500, Garbage, Gerardo Núñez, Gomez, Inquérito, Interpol, Jamiroquai, Joni Mitchel, Kalyi Jag, Kasabian, Kemanî Cemal, Kings of Leon, Kočani Orkestar, Lorena

McKinnitt, Los Hermanos, Maná, Manic Street Preachers, Massive Attack, Modest Mouse, My Bloody Valentine, New Order, Paco de Lucia, Pinback, PJ Harvey, Portishead, Radiohead, Sacco & Vanzetti Soundtrack, Saint Etienne, Siouxsie and The Banshees, Snow Patrol, Sonic Youth, Stereolab, Stereophonics, Stone Roses, Sufjan Stevens, Super Furry Animals, Supertramp, Tears for Fears, The Arcade Fire, The Beatles, The Chronicles of Narnia Soundtrack, The Clash, The Cure, The Dandy Warhols, The Decemberists, The Flaming Lips, The Last Samurai Soundtrack, The Smiths, Thierry Robin, U2 e Yo La Tengo.

“É fundamental viver a própria existência como algo de unitário e verdadeiro, mas também como um paradoxo: obedecer para subsistir e resistir para poder pensar o futuro. Então a existência é produtora de sua própria pedagogia” (M. Santos, 2000a:116)

“(...) ouve a palavra do SENHOR rei de Judá, sentado no trono de Davi – tu, teus servos e o teu povo que entra por estas portas! Assim fala o SENHOR; defendei o direito e a justiça, libertai o espoliado da mão do explorador, não oprimeis nem maltrateis o migrante, o órfão e a viúva, não derrameis sangue inocente neste lugar!”

Bíblia Sagrada, Livro de Jeremias, cap. 22, vers. 02-03.

“Pois eu tenho bem presentes os projetos que nutro a vosso respeito – oráculo do SENHOR –, projetos de prosperidade e não de desgraça: eu vos darei um futuro e uma esperança”

Bíblia Sagrada, Livro de Jeremias, cap. 29, vers. 11.

*“Dê-me seus cansados e seus pobres
Suas massas acuadas desejosas de respirar
liberdade
O lixo miserável das incontáveis margens de seus
rios
Mandê-os, os sem-teto, as vítimas da tormenta
para mim*

*Abençoados são os perseguidos
E abençoados são os puros de coração
Abençoados são os misericordiosos
E abençoados são os que choram*

*É difícil o passo que arranca as raízes
E diz adeus aos amigos e à família
Os pais e as mães choram
Os filhos não conseguem entender*

*Mas quando há uma terra prometida
O bravo irá e outros o seguirão
A beleza do espírito humano
É a vontade de realizar nossos sonhos*

*E assim as massas atravessam o oceano
Em direção a uma terra de paz e esperança
Mas ninguém ouviu uma voz ou viu uma luz
Enquanto era jogado na costa*

*E ninguém foi recebido pelo eco da frase:
“Eu levanto minha lâmpada junto à porta
dourada”*

*Abençoados são os perseguidos
E abençoados são os puros de coração*

*Abençoados são os misericordiosos
E abençoados são os que choram*

*Sim, Padre, sou um prisioneiro
Não temo relatar meu crime
O crime é amar os deserdados
Apenas o silêncio é vergonha*

*Agora contarei o que está contra nós
Uma arte que vive há séculos
Percorra os anos e descubra
O que tem maculado toda a história*

*Contra nós está a lei
Com sua imensa força e poder
Contra nós está a lei!
A polícia sabe como fazer um homem*

*Um culpado ou um inocente
Contra nós está o poder da polícia!
As desavergonhadas mentiras contadas pelo
homem
Serão sempre pagas em dinheiro*

*Contra nós o poder do dinheiro!
Contra nós está o ódio racial
E o simples fato de sermos pobres
Meu caro padre, sou um prisioneiro*

*Não tenho vergonha de contar meu crime
O crime do amor e da irmandade
Apenas o silêncio é vergonha
Comigo tenho meu amor, minha inocência,*

*Os trabalhadores e os pobres
Por tudo isso, estou seguro e firme
E minha é a esperança
Revolução e rebelião não precisam de dólares*

*Elas precisam de
Imaginação, sofrimento, luz e amor
E respeito por cada ser humano
Nunca roube, nunca mate*

*Você é parte da esperança e da vida
A revolução passa de homem para homem
De coração para coração
E sinto quando fito as estrelas*

*Que somos filhos da vida
A morte é pequena”*

The Ballad of Sacco & Vanzetti (partes 1 e 2)

Composição: E. Morricone / J. Baez

Trilha do filme “Sacco & Vanzetti”

“Lóri ligou o número de telefone:

– Não poderei ir, Ulisses, não estou bem.

Houve uma pausa. Ele afinal perguntou:

– É fisicamente que você não está bem?

Ela respondeu que não tinha nada físico. Então ele disse:

– Lóri, disse Ulisses, e de repente pareceu grave embora falasse tranqüilo, Lóri: uma das coisas que aprendi é que se deve viver apesar de. Apesar de, se deve comer. Apesar de, se deve amar. Apesar de, se deve morrer. Inclusive é o próprio apesar de que nos empurra para frente. Foi o apesar de que me deu uma angústia que insatisfeita foi a criadora de minha própria vida. Foi apesar de que parei na rua e fiquei olhando para você enquanto você esperava um táxi. E desde logo desejando você, esse teu corpo que nem sequer é bonito, mas é o corpo que eu quero. Mas quero inteira, com a alma também. Por isso, não faz mal que você não venha, esperarei quanto tempo for preciso”.

Clarice Lispector, Uma Aprendizagem ou O Livro dos Prazeres, p. 26

Agradecimentos.....	v
Sumário	xiii
Sumário de Mapas, Quadros, Tabelas, Figuras e Fluxograma.....	xvii
Lista de Siglas.....	xix
Resumo.....	xxi
Abstract.....	xxiii
Introdução.....	01

Capítulo 1: O Planejamento Territorial nas últimas décadas:

funcionalizando um novo pacto territorial excludente.....07

1.1 O Planejamento Territorial na Constituição de 1988: a busca por uma refuncionalização normativa.....	07
1.2 Plano Plurianual ou Orçamento Plurianual de Investimentos?.....	16
1.3 Uma nova ordem “espacial” dos investimentos: o Programa “Brasil em Ação” e a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.....	19
1.4 As inovações do Grupo de Trabalho Interministerial: propostas de planejamento territorial ou de gestão estratégica do território?.....	24
1.5 O Programa “Avança Brasil”: discursos e estudos para uma nova narrativa da modernidade territorial.....	27

Capítulo 2: Novos agentes do Planejamento Territorial: a atuação das Empresas de Consultoria.....35

2.1. As empresas de consultoria: agentes imprescindíveis para a reorganização das ações do Estado?.....	35
2.2. As Consultorias frente os processos de neo-regulação e neo-burocratização.....	39
2.3. Terceirizando o planejamento territorial público: novos agentes e velhas teorias.....	42
2.3.1. O Consórcio Brasileira e a busca por uma visão totalizante do território nacional.....	43
2.3.2. O “império” da Economia Regional na metodologia do planejamento público federal.....	46
2.4. A atuação do Consórcio Monitor Group/Boucinhas & Campos nos estudos de planejamento territorial federal: considerações sobre o Programa “Brasil de Todos”.....	55

Capítulo 3: Tendências do Planejamento Territorial: seus instrumentos e a busca pela concretude territorial.....73

3.1. O Planejamento e a conformação de “ilhas” do meio técnico-científico e informacional.....	73
3.2. Viabilizando novos usos do território: a normatização federal das Parcerias Público-Privadas e a prevalência do modelo de gestão privada.....	77
3.3 PPPs: identificando a nova burocracia e o destaque às consultorias na organização e regulação territorial.....	90
3.4. Um olhar sobre o estado da arte das PPPs no Brasil.....	101
3.4.1. As atuais opções de PPPs em grandes projetos nos sistemas de engenharia.....	104
3.4.2. A primeira proposta concreta de Parceria Público-Privada federal nos sistemas de engenharia: a BR-116/324.....	109
3.5. Planejando mediante um. reordenamento normativo: PPP e nova <i>lex mercatoria</i>	115

Considerações Finais.....121

Questionando algumas heranças do planejamento territorial:

o planejamento situacional e os novos usos do território brasileiro.....121

A escala geográfica como problema: o peso da idéia geométrica do espaço

no planejamento territorial.....128

O planejamento territorial como pode ser: por um planejamento

territorial existencial.....133

Bibliografia.....141

Sumário de Mapas, Quadros, Tabelas, Figuras e Fluxograma

MAPA 1.1	Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no PPA 1996-1999.....	23
MAPA 1.2	Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no PPA 2000-2003.....	33
MAPA 3.3	Mapa indicando a BR-116 e BR-324.....	113
QUADRO 3.1	Tipologia de Parcerias Público-Privadas.....	81
TABELA 1.1	Portifólio: Distribuição Espacial dos Investimentos proposta pelo Estudo dos Eixos.....	31
FIGURA 2.1	Fases do Projeto de Atualização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.....	59
FIGURA 2.2	Árvore de estruturação de critérios para a análise de priorização de agrupamentos no PPA 2004-2007.....	63
FIGURA 2.3	Integração das Dimensões de Análise do Estudo de Revisão dos Eixos.....	67
FIGURA 2.4	Elaboração do PPA 2004-2007 na ótica da Gestão – Metodologia de construção do Plano.....	71
FIGURA 3.5	Esquema de um Project Finance.....	92
FLUXOGRAMA 3.1	Fluxograma Geral de uma PPP.....	83

ABOP:	Associação Brasileira de Orçamento Público
ANATEL:	Agência Nacional de Telecomunicações
BACEN:	Banco Central do Brasil
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
GTI:	Grupo de Trabalho Interministerial
IBAM:	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO:	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEFP:	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
OGU:	Orçamento Geral da União
OPI:	Orçamento Plurianual de Investimentos
PF:	<i>Project Finance</i>
PND:	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND:	Programa Nacional de Desestatização
PPA:	Plano Plurianual
PPP:	Parceria Público-Privada
SEST:	Secretaria de Controle de Empresas Estatais
SFC:	Secretaria Federal de Controle Interno
SOF:	Secretaria de Orçamento Federal
SPA:	Secretaria de Planejamento e Avaliação
SPE:	Sociedade de Propósito Específico
SRF:	Secretaria da Receita Federal
STN:	Secretaria do Tesouro Nacional



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
Pós-Graduação em Geografia

O Novo Planejamento Territorial: empresas transnacionais de consultoria, parcerias público-privadas e uso do território brasileiro

RESUMO

Dissertação de Mestrado

Alcides Manzoni Neto

O presente estudo analisa novos usos do território brasileiro que condicionam e são condicionados por um planejamento territorial refuncionalizado a partir dos anos 1990. Com a vigorosa transformação do território ao longo do período em questão, a adoção de um quadro normativo em consonância com a globalização intensificou o processo de desigual apropriação do território. Com o objetivo de ampliar os espaços fiéis aos desígnios da dinâmica globalizadora, o Estado brasileiro recorre a um planejamento territorial carregado de ciência e informação. Questionando a validade dos Planos Plurianuais na integração dos planejamentos setoriais, buscamos entender suas formulações e principais agentes envolvidos, destacando os estudos de grande envergadura produzidos por um conjunto de grandes empresas de consultoria, agentes de poder inequívoco na condução de novas análises territoriais no Brasil e no mundo. Investigando os casos de algumas consultorias, procuramos analisar suas relações com as Parceiras Público-Privadas, instrumentos privilegiados dentro do planejamento territorial no Brasil atual, mas que podem se tornar “novos cavalos de Tróia” na formação socioespacial brasileira. Entendidas como uma solução viável para a retomada de investimentos de grande vulto no território, as PPPs ganham evidência dentro de um contexto mundial de neo-regulação, como procuramos demonstrar através da nova *lex mercatoria*.

Palavras-chave: novos usos do território brasileiro, Planejamento Territorial, Empresas de Consultoria; Parcerias Público-Privadas.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
Pós-Graduação em Geografia

The New Territorial Planning: Transnational Consultancy Companies, Public-Private Partnerships and use of Brazilian territory.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado

Alcides Manzoni Neto

The present study analyzes the new uses of Brazilian territory that condition and are conditional for a re-functionalized territorial planning started in the 90's. With the vigorous transformations of the territory throughout the period in question, the adoption of a normative picture associated with the globalization has intensified the process of an unequal appropriation of the territory. With the objective to extend the faithful spaces to the care of the globalization dynamics, the Brazilian State appeals to a territorial planning loaded with science and information. By questioning the validity of the Pluriannual Plans (PAP) in the integration of the sector planning, we intend to understand its formularizations and main agents involved, specially the studies of great spread produced by a set of great consultancy companies, agents of unequivocal power in the conduction of new territorial analyses in Brazil and the world. Through the investigation of these cases of some consultancy companies, we intend to analyze its relations with the Public-Private Partners, privileged instruments inside the territorial planning in Brazil nowadays, but that can become "new horses of Troy" in the Brazilian socialspatial formation. So understood as a viable solution to retake the investments of great countenance in the territory, the PAPs gains evidence inside a world-wide context of neo-regulation, as we tried to demonstrate through the new *lex mercatoria*.

Key-words: new uses of Brazilian territory, Territorial Planning, Consultancy Companies; Public-Private Partnerships.

Compreender algumas das novas feições do planejamento “modernizado” se apresenta como uma via de análise dos novos usos do território brasileiro em anos recentes. Ao passo que há uma instabilidade do espaço brasileiro decorrente de uma desigual apropriação do território, acreditamos ser necessário investigar como e a partir de quais meios o Estado brasileiro propõe pensar o futuro do território e da sociedade.

Partimos da consideração de que o território brasileiro carece de um projeto de futuro que seja verdadeiramente comprometido com o espaço de todas as pessoas, de todas as instituições, enfim, de todos os agentes. Daí acreditarmos que é necessário pensar no futuro e no presente ao mesmo tempo, através do espaço geográfico, o que exorciza o pensamento imediatista. E ainda, que é necessário planejar novos usos do território não por meio de conceitos importados de momentos anteriores da história das idéias, mas de conceitos construídos pelo movimento atual da sociedade.

Propomos um estudo que contribua para a construção de um planejamento territorial comprometido com a realidade concreta e com usos mais generosos do território brasileiro. Uma tarefa difícil, pois no Brasil o planejamento territorial sempre esteve comprometido, desde sua organização mais sistemática após a Segunda Grande Guerra, com os anseios do grande capital e com a ampliação de usos seletivos do território. Quando não é considerada como um instrumento superado, tal prática é tratada como algo etéreo, volátil e, portanto, inatingível. Pensa-se que é impossível planejar no período da globalização, devido à velocidade vertiginosa das transformações sofridas por alguns espaços.

Sabemos que propor considerações para um planejamento territorial alicerçado na existência de todos os agentes, que atuam nesse campo de forças que é o espaço, constitui um desafio de grandes proporções. Mas defendemos que esta questão se torna um imperativo, pois percebemos que mesmo após tantos anos uma afirmação de M. Santos, presente em artigo denominado “Planejando o subdesenvolvimento e a pobreza”, publicado em português em 1979, permanece extremamente atual e preocupante. Isto nos tem gerado um crescente inconformismo. Segundo este autor:

“sem o planejamento teria sido impossível atingir-se uma intromissão tão rápida e brutal do grande capital nessas nações [do Terceiro Mundo]. Não cremos que seja exagero afirmar que o planejamento tem sido um instrumento indispensável à manutenção e ao agravamento do atraso dos países pobres, assim como ao agravamento ou à exacerbação de disparidades sociais” (M. Santos, 2003 [1979]).

Ou seja, o planejamento territorial tem sido usado como instrumento de ampliação de uma ordem alicerçada na desigualdade espacial. Mas será que o planejamento estará condenado a este papel para sempre? Não é possível vislumbrar outros usos para este instrumento? Novos usos mais generosos que possam ir ao encontro de um projeto de país verdadeiramente comprometido com uma justiça socioespacial? Acreditamos que sim.

Tratar do planejamento territorial recente também pressupõe inquirir sobre quais agentes tem sido responsáveis pelo planejamento dito “renovado”. Daí nosso interesse em investigar as empresas de consultoria, pois tais firmas vêm sendo requisitadas pelos governos municipais, estaduais e federais como portadoras de soluções para o desenvolvimento. Portanto, postulamos que tratar dos novos usos do território brasileiro, que condicionam o planejamento, passa pela consideração das ações destes agentes protagonistas do período atual, seus discursos e análises do território brasileiro.

Ao mesmo tempo, há a necessidade de se atentar para os novos instrumentos de que se valem os pretensos planejadores do Estado. Quais seriam as novas formas institucionais adotadas pelos governos para a alocação de recursos e para a promoção do desenvolvimento? Recentemente o Estado brasileiro lançou mão de um dos maiores processos de desestatização do mundo, incentivando sobremaneira as privatizações. Porém, tal recurso não se apresenta mais como uma solução conjuntural, pois praticamente já foram privatizadas todas as empresas públicas estratégicas para a organização do território brasileiro.

Assim, prosseguindo com a agressiva privatização do território os governos brasileiros incorporaram, em anos recentes, a Parceria Público-Privada. Tal instrumento vem alcançando grande destaque na mídia, sendo apresentado sistematicamente como o caminho mais viável para a modernização dos sistemas de engenharia no território brasileiro. Se aproximando de uma panacéia para os problemas de ordem fiscal/financeira sofridos pelo Estado brasileiro, tal prática

pode vir a se tornar uma nova via de penetração no território brasileiro, ampliando nossa dependência para com os capitais internacionais.

Como nos lembra M. Santos (2003[1979]), na década de 1970 novos objetos técnicos passaram a fundamentar materialmente as ações na formação socioespacial brasileira, que se realizaram mediante grandes projetos. Por meio destes, indispensáveis à abertura da porta ao capital produtivo privado, acreditou-se que haveria um pretense efeito multiplicador nos investimentos pelo território. Durante anos, tais formas tornaram-se um meio de penetração nos países subdesenvolvidos e se apresentaram como um “novo cavalo de Tróia” para o território¹. Diante disso, questionamos: em que medida as Parcerias da forma como estão propostas não se tornariam um “novo cavalo de Tróia” arquitetado pelo planejamento territorial atual sob a legitimação das empresas de consultoria?

Tratam-se de muitas questões e de muitos obstáculos ao entendimento gerados pela sucessão de modismos que envolvem as práticas de planejamento. Muitos desses obstáculos ultrapassaram o conflito das idéias e se tornaram obstáculos materializados no território. Uma série de pseudo-conceitos invadiram o campo do planejamento resultando em ações com uma fundamentação teórica precária, indo de encontro aos esforços de teorização fundamentados na realidade vivida. A presença de idéias como desenvolvimento sustentável, planejamento estratégico e cidades auto-sustentáveis parecem confirmar, cada vez mais, uma tendência rechaçada por G. Bachelard (1996: 07):

“Bergson diz com justeza: nosso espírito tem a tendência de considerar como mais clara a idéia que costuma utilizar com mais freqüência. A idéia ganha assim uma clareza intrínseca abusiva. Com o uso, as idéias se *valorizam* indevidamente. Um valor em si opõe-se à circulação dos valores”.

Estando cientes das dificuldades impostas à nossa análise, propomos tratar de algumas metamorfoses pelas quais o planejamento territorial federal passou ao longo da década de 1990 e início da atual. Para tanto, objetivamos entender a sistemática de elaboração dos Planos Plurianuais, suas formulações e principais agentes envolvidos, de onde destacamos as empresas

¹ Segundo M. Santos (2003[1979]: 189), as formas, denominadas de “novo cavalo de Tróia”, tornaram-se um meio de penetração nos países subdesenvolvidos por duas razões principais: “1. seus resultados não são imediatamente visíveis, o que constitui uma mudança significativa com relação ao planejamento da década de 1950 e do início da de 1960; 2. em razão da natureza técnica das novas formas, não se torna necessário tocar na estrutura socioeconômica, o que teria importantes conseqüências políticas”.

de consultoria, agentes de poder inequívoco na condução de novas análises territoriais no Brasil e no mundo. Investigando os casos de algumas consultorias, procuramos discutir suas relações com as Parceiras Público-Privadas, instrumentos privilegiados dentro do planejamento territorial no Brasil atual. Entendidas como uma solução viável para a retomada de investimentos de grande vulto no território, as PPPs ganham evidência dentro de um contexto mundial de neo-regulação, como procuramos demonstrar através da nova *lex mercatoria*.

No capítulo 1, buscamos compreender as novas feições adquiridas pelo planejamento após a reforma Constituinte de 1988 e pelo novo arranjo institucional decorrente de reformas promovidas por sucessivos governos da década de 1990. O planejamento territorial se subordina aos Planos Plurianuais e às novas normas de ação. No final dos anos 1990, agentes protagonistas do processo de privatização adquirem destaque também na elaboração de estudos de planejamento territorial: as empresas de consultoria.

Estas empresas tornam-se porta-vozes privilegiados para a incorporação de preceitos de competitividade empresarial ao planejamento público, através da elaboração de metodologias e conceitos que orientaram os Planos Plurianuais. O Estado, apoiado por um conjunto de práticas que atentam para a seletividade, se esforça em promover uma modernização de pontos selecionados do território com vistas à uma integração competitiva aos mercados internacionais. Razão para um forte movimento de fragmentação do território.

No capítulo 2, procuramos analisar o papel das empresas transnacionais de consultoria no Brasil como agentes de um redimensionamento do planejamento territorial. Representando uma “atividade por excelência do período atual” (A.M.B. Silva, 2001:189) estas empresas participam ativamente de um novo regime regulatório no âmbito mundial, que no Brasil passa a se manifestar a partir de 1995, com uma série de emendas constitucionais e leis destinadas a reformular o aparato jurídico-institucional. Criam-se novas normas *rígidas* visando garantir uma fluidez efetiva a determinados agentes na condução de suas políticas territoriais, nos levando a considerar a presença de uma neo-regulação.

Paralelamente, no rearranjo jurídico oferecido pela figura renovada do Estado, uma burocracia mista, porque formada de agentes públicos e privados, é protagonista, dispendo, como principal novidade, do “domínio ostensivo do conhecimento técnico-científico sobre o território e a sociedade” (M.L.Silveira, 1999a: 259), potencializando uma presença mais ampla das consultorias. Esta presença é marcada pela elaboração de análises territoriais organizadas em

extensos estudos sobre o território brasileiro, orientando a elaboração dos últimos Planos Plurianuais. Destacamos o estudo conduzido em 1998 pelo Consórcio Brasiliana e o realizado em 2002 pelo Consórcio Monitor Group e Boucinhas & Campos.

As tendências do planejamento territorial e seus novos instrumentos correspondem as questões propostas no capítulo 3. Buscando compreender o papel do planejamento como instrumento privilegiado na busca pela concretude territorial e suas relações com a ampliação de um uso seletivo e hierárquico do território por parte do grande capital, propomos entender os caminhos adotados para a superação das dificuldades financeiras responsáveis pelo enrijecimento do sistema de ações do Estado. Analisamos, assim, o papel das parcerias entre o denominado “setor público” e o “setor privado”, na medida em que se apresentam como verdadeiros imperativos do período, pois não se restringem apenas aos sistemas de engenharia. O entendimento dos novos mecanismos propostos pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 – a Lei das Parcerias – passa, portanto, pela identificação dos principais agentes envolvidos, representantes de uma nova burocracia presente no território nacional. Isso posto, investigamos o “estado da arte” das PPPs no Brasil, dando especial atenção a participação das empresas de consultoria na estruturação dos projetos.

Ao mesmo tempo, a expansão dos sistemas técnicos em pontos eleitos do território nacional demanda, por sua vez, uma série de novas normas de produção, regulação e uso dos sistemas técnicos propostos, exigindo de nossa análise um esforço de compreensão das feições agora incorporadas ao arranjo normativo, sobretudo jurídico-institucional, da formação socioespacial brasileira. Destacamos a entronização da arbitragem como recurso jurídico fortemente relacionado a busca por uma uniformização do instrumental regulatório dos Estados-nação, a qual corresponde ao fator diferenciado entre o tradicional modo de produção jurídico estatal de uma nova concepção jurídica, a nova *lex mercatoria*, sendo, portanto, o ambiente por excelência de sua realização.

Por fim, tecemos algumas considerações com o intuito de contribuir para a reflexão de um planejamento territorial comprometido com os anseios da sociedade brasileira e que seja representativo de um novo pacto territorial. Pacto este que substantive a busca por uma modernidade guiada por um objetivo nacional brasileiro. Acreditamos que tal propósito passe obrigatoriamente, de um lado pela consideração de uma mobilização política e, de outro, pela operacionalização de novos esforços conceituais, alinhados a uma epistemologia da existência

que promova uma mudança nas concepções de método e na metodologia do planejamento público.

O Planejamento Territorial nas últimas décadas: funcionalizando um novo pacto territorial excludente

1.1. O Planejamento Territorial na Constituição de 1988: a busca por uma refuncionalização normativa

Durante praticamente toda a década de 1990 até o momento atual, os sucessivos governos nacionais se esforçam em construir uma dada narrativa modernizadora para o território brasileiro. Se, de um lado, permaneceu a lógica da “modernização a qualquer preço”, herdada dos governos militares, por outro foi possível visualizar novas feições deste processo decorrentes dos novos conteúdos do território nacional e dos comportamentos por ele impostos.

O discurso dominante atual prega que o Estado brasileiro manifestaria um caráter não mais *interventor*, mas sim *regulador*. Este Estado “modernizado”, porque coerente com as determinações do período atual, favorece a ascensão do neoliberalismo e a conseqüente “substituição da agenda constitucional reformista pela agenda da inserção competitiva” (R. Compans, 2005:16). Adota-se de forma sistemática uma racionalidade na condução das ações estatais que se confunde com a racionalidade do mundo empresarial, importando inclusive preceitos e práticas da teoria da administração de empresas.

Há, assim, um esforço para que o espaço nacional se adapte à nova era, ao mesmo tempo em que aumenta a tensão entre os usos do território pelos diferentes agentes. Amplia-se a seletividade na alocação dos recursos e a desigual apropriação do território, que caracteriza o espaço brasileiro. O resultado é uma situação crescentemente conflituosa nas relações dentro do país.

Na tentativa de legitimar usos mais excludentes do território, mas coerentes com a proposta da agenda competitiva, o Estado lança mão de um importante instrumento: o planejamento territorial. Juntamente com a ideologia do consumo e do crescimento econômico, o planejamento volta a se impor como importante provedor de idéias orientadoras da

reconstrução ou remodelação dos espaços nacionais (M. Santos & M.L. Silveira, 2001), tal como no após Segunda Guerra Mundial.

Porém, agora, visualiza-se um planejamento territorial renovado, “modernizado”, carregado de ciência e informação, sobretudo devido a seu tratamento por agentes protagonistas do período da globalização: as empresas transnacionais de consultoria.

Visto como uma experiência relativamente recente – após Segunda Guerra Mundial –, o planejamento territorial se destacou na medida em que passou a ser incorporado como um instrumento governamental, cujo objetivo seria “corrigir os desníveis no desenvolvimento regional” e “orientar o crescimento econômico a fim de que ele se processe de forma equilibrada nas várias áreas do mesmo país e nos vários setores econômicos e sociais” (M.C. Andrade, 1970:55).

O. Ianni (1986:54), ao discorrer mais especificamente sobre o planejamento econômico ressalta a sua importância como discurso e ideologia: “foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica ‘mais racional’ de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras”. No após Segunda Guerra, o planejamento governamental tornou-se um instrumento de intervenção territorial de grande destaque na condução das políticas públicas, como ficou demonstrado no Plano de Metas durante o governo de Juscelino Kubitschek (1955-60) e na criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959.

Durante um período de aproximadamente 30 anos (1940-1970), período de uma modernização concentrada, há um rompimento com a organização do espaço arquipélago que persistia desde o período colonial. O Estado, onipresente, passa a intervir na busca de uma maior fluidez e regulação do capital e do trabalho. O planejamento aparece, então, como instrumento privilegiado na orientação de grandes projetos de organização do espaço, com a mudança da capital federal para Brasília sendo o principal expoente deste processo, decorrente da necessidade de reafirmação do Estado sobre o conjunto do território. Ao longo deste período, manifesta-se com mais evidência, a face limitadora do processo de planejamento adotado, como afirma M.A. de Souza (1988:78):

“O que é importante destacar é que todos esses Estudos [de planejamento territorial] sugeriam uma busca de harmonia na organização do espaço brasileiro, a qual se alcançaria através da

dinamização dos pólos e de uma ‘eficiente e eficaz organização regional’. É preciso apontar aqui a natureza funcionalista e mecanicista de tais proposições”.

Até a década de 1950, a formação socioespacial brasileira se revelava como um conjunto de manchas ou pontos do território em que uma produção e uma circulação mecanizadas se realizavam. Com a ampliação das estradas de ferro, a implantação de rodovias e a extinção de barreiras à circulação de mercadorias entre os Estados da União, ocorrida durante o governo de Getúlio Vargas, o período relativo aos anos 1950 conhece importantes mudanças que conduzem o país no sentido de estimular uma maior integração econômica, criando ainda bases para uma integração do território. Há uma mudança estrutural no esquema produtivo concomitantemente à uma maior seletividade geográfica da produção industrial.

A partir deste momento,

“ampliam-se as redes de transporte que se tornam mais densas e mais modernas e, graças à modernização das comunicações, criam-se as condições de fluidez do território, uma fluidez potencial representada pela presença das infra-estruturas e uma fluidez efetiva, significada pelo seu uso. A industrialização e a produção agrícola mais moderna (concentradas na Região Sudeste) e o consumo (mais difuso que a produção, mas também concentrado) constituem o conteúdo mais visível do novo processo territorial, que, mais uma vez, integra um espaço nacional diferenciado, cuja tendência à disparidade estrutural se acelera, com a produção de uma situação onde se torna clara a existência de um pólo (a ‘região concentrada’) e uma periferia” (M. Santos, 1998b: 08).

Há um aprofundamento do comando externo das ações que se estabelecem no território nacional, processo este conduzido pelo papel de destaque que as multinacionais passam a dispor como vetores da modernidade.

Promove-se uma *reprodução ampliada* daquilo que se passava anteriormente, de forma a ampliar o uso do território segundo os projetos do grande capital. Por conseguinte, no âmbito econômico se agrava a tendência à concentração e centralização com investimentos segundo a lógica de produção industrial adotada. O país sofre com um endividamento ainda maior e facilita-se à penetração de firmas estrangeiras paralelamente a ampliação das facilidades de circulação dentro e fora do país e para os canais de exportação. Ao mesmo tempo, a tendência à concentração geográfica e a tendência à concentração da renda também se ampliam (M. Santos, 1979:149) e aprofunda-se o uso do planejamento (M. Santos, 2003 [1979]).

Com o estabelecimento de um regime militar autoritário e centralizador no fim da década de 1960, o federalismo tende a se tornar uma figura retórica e um novo *pacto territorial* é estabelecido², através de um aprofundamento da tensão entre os anseios da sociedade e a forma como o território é organizado, na busca de uma integração territorial segundo um projeto geopolítico. Ressalta B. Becker (1991:48):

“é somente com o novo autoritarismo que o discurso da integração nacional assume a sua forma mais elaborada e um novo momento crítico se estabelece na relação do Estado com o território. O nacionalismo autoritário se consolida como estratégia de desenvolvimento e como ideologia do território, e o Estado acelera o ritmo e amplia a escala de sua intervenção para controle do espaço e do tempo, se antecipando à própria dinâmica social”.

Como marco deste projeto geopolítico estabelecido com o novo autoritarismo, a autora supracitada (1991:49) destaca o estabelecimento da “intencionalidade de controle do vetor científico-tecnológico moderno, ou seja, de controle não só do espaço, mas sobretudo do tempo”. Este controle seria a condição para a “consolidação e ampliação do papel dirigente do Estado, entendido como o único ator capaz de acelerar a modernização através do planejamento racional, ainda que sustentado pelo endividamento externo” (idem).

O projeto do autoritarismo buscou dotar o espaço de operacionalidade e funcionalidade à grande empresa, com vistas a garantir “a integração de porções do território nacional enquanto áreas privilegiadas de valorização da economia-mundo” (idem: 49). Desta forma, pela via da produção do espaço, o governo autoritário ressaltou a importância da intervenção no território e buscou acelerar a modernização conservadora. Destaca-se uma complexa regulação do território, tendo a gestão territorial adquirido uma função essencial da prática estratégica. Para tanto, o Estado exerceu um papel de destaque porque impôs “uma vasta malha de duplo controle, técnico e político, correspondente aos programas e projetos governamentais que se convencionou designar de malha programada” (idem:49)³.

² Segundo M. Santos (1998:104-105), os pactos territoriais “têm sido uma peça indispensável para que a sociedade civil ganhe uma cara jurídica, a forma com pode, legalmente, intervir no processo político-jurídico”.

³ B. Becker (1991: 49) ressalta que esta malha programada “concretiza-se principalmente: a. na extensão das redes técnicas – viárias, urbana, de comunicação, de informação, institucional, bancária etc; b. na criação de territórios superpostos à divisão político-administrativa oficial, geridos por instituições estatais para onde foram canalizados os investimentos”.

O planejamento territorial passa a ser realizado tendo por base conceitos e teorias elaborados nos chamados países desenvolvidos, tomados então como modelos a serem seguidos pelos países pobres. Estes passam a ser rotulados de “países em desenvolvimento”, por se acreditar que com base nas medidas ditadas pelos países europeus e Estados Unidos o desenvolvimento viria com o tempo. Deste modo, aplicou-se no Brasil teorias como a dos Pólos de Desenvolvimento, estabelecidas a partir da realidade dos países ricos, ou seja, países onde uma série de características fortemente marcantes nos países subdesenvolvidos são menos expressivas ou até mesmo inexistentes.

No fim dos anos 1980, acelera-se um movimento de mutação da prática do planejamento que se estende desde os anos 1970, quando, segundo M.L. Souza (2003), o *planejamento regulatório* e o *planejamento pautado em investimentos públicos* passam a ser cada vez mais preteridos em favor de formas mais “mercadófilas” de planejamento, as quais se aproximariam mais da lógica da gestão do que de um real planejamento. Por conseguinte, novas orientações ganham força e se tornam praticamente imperativos: o *planejamento subordinado às tendências do mercado*, o *planejamento de facilitação* e o *planejamento de administração privada*⁴.

Já na década de 1990, os sucessivos governos adotam uma postura que prima pela “gerência da crise” e promovem uma série de transformações estruturais no território brasileiro. Suas implicações envolvem um redimensionamento das relações entre os membros da federação brasileira, tornadas mais belicosas, uma das razões para a instabilidade da nação e a permanência de um “território nervoso” (M. Santos, 2002).

As condições políticas permitem com que o país passe a incorporar novas tendências mundiais, e as variáveis modernas do período penetram no território mais intensamente, produzindo novos conteúdos e comportamentos. Ainda na primeira metade da década de 1990 o Estado brasileiro adquire novas feições, decorrentes sobretudo de um profundo processo de

⁴ “O planejamento subordinado às tendências do mercado limita-se, como o nome indica, a acompanhar as tendências sinalizadas pelo próprio mercado, abdicando, diversamente do que era o apanágio do planejamento regulatório, de tentar e controlar aquele. O planejamento de facilitação representa um grau a mais na escala de mercadofilia: longe de apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, aqui o planejamento serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias, de isenções tributárias a terrenos e infraestrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas. Quanto ao planejamento de administração privada, ele deve seu nome ao fato de incorporar os próprios métodos e a experiência da iniciativa privada, enfatizando parcerias público-privado. No limite, trata-se de confiar largas fatias do planejamento e da administração de espaços públicos aos cuidados da iniciativa privada, tida como mais eficiente (onde, todavia, não se abre mão de generosos subsídios estatais...)” (M.L. Souza, 2003: 31-32).

reforma institucional, que vem gerando, desde então, importantes debates quanto ao papel deste Estado *refuncionalizado* na condução das políticas de intervenção territorial. Conforma-se uma nova estrutura normativa e regulatória – fruto de medidas como o Programa Nacional de Desestatização, a instauração do Conselho de Reforma do Estado e a criação de diversas Agências de Regulação – cujo resultado é a mudança do discurso oficial presente nos mais diversos documentos oficiais e nas investigações de pesquisadores.

Nesse discurso oficial, a inserção competitiva nos mercados da globalização ganha prioridade e o resultado é a produção deliberada de espaços hegemônicos, nos autorizando a afirmar que o território nacional torna-se cada vez mais um *espaço nacional da economia internacional* (M. Santos, 1979, 1994a; 1996a). As disparidades entre os lugares tornam-se mais evidentes e a discussão sobre a alocação dos recursos orçamentários é posta em primeiro plano, juntamente com os problemas da instabilidade econômica do país. Timidamente a questão regional ganha novos contornos, posto que novos mecanismos institucionais dinamizam o debate sobre a orientação dos investimentos no território nacional.

Estes novos mecanismos decorrem do momento político vivido pelo país no final da década de 1980, quando se promoveu um processo de reforma da Constituição. Este processo de reforma constituinte, que culminou com uma nova Carta Magna para ao país em 1988, consagrou novas feições institucionais ao sistema de planejamento governamental. Foi fruto da necessidade de se estabelecer um novo marco normativo no âmbito das intervenções territoriais do Estado brasileiro que fossem coerentes com a nova organização do sistema federativo, da qual derivaram novas determinações fiscais e tributárias entre a União, os estados e os municípios. Naquele momento, propunha-se que o planejamento deveria se inserir em um contexto nacional de redemocratização e descentralização, fruto da tentativa de estabelecer um novo arranjo político-territorial, um novo pacto territorial⁵ (M. Santos, 1998a), o qual se tornou evidente ao longo da década de 1990.

Buscava-se assim dotar o aparelho do Estado de um sistema de planejamento público em que as propostas de investimento estivessem integradas com as reais possibilidades orçamentárias, pois a crise fiscal/financeira que atravessava o Estado Nacional havia adquirido

⁵ Consideramos que a Constituição de 1988 *esboça* um caminho para um novo pacto territorial devido a tentativa de se fortalecer o sistema federativo, elegendo o município “como pessoa jurídica de direito público interno, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, todos autônomos, integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil” (J.H.Ferreira, 1995:32), característica essa especial do nosso sistema político.

grandes proporções. Para tanto, em seu artigo 165, a Constituição criou a Lei do Plano Plurianual (PPA)⁶, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unificou os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimentos das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

De acordo com a nova Constituição, o PPA deveria abranger o período compreendido entre o segundo ano de um mandato presidencial e o primeiro ano do mandato subsequente. Sua principal atribuição seria coordenar as ações governamentais e subordinar “a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas” (R.C. Garcia, 2000:06), visando uma maior coerência às ações governamentais ao longo do tempo, além de organizar consistentemente as intervenções parlamentares. Havia ainda uma evidente preocupação em garantir as condições necessárias para a avaliação e controle efetivo das ações, principalmente das despesas públicas.

A Constituição também prevê a elaboração e execução de outros instrumentos de planejamento, complementares e em consonância com o PPA, que são os planos nacionais e regionais, de *ordenação do território*, desenvolvimento regional e outros planos considerados de caráter “setorial”. Portanto, não se considera o PPA como instrumento exclusivo para a sustentação do processo de planejamento.

Apesar da existência desses instrumentos, os constituintes de 1988 não conseguiram superar uma concepção reducionista e economicista da realidade estabelecida pelo planejamento governamental herdado dos militares e seus tecnocratas (R.C. Garcia, 2000). Isso porque ainda prevalecia no imaginário dos elaboradores da nova Constituição uma visão estreita do território brasileiro propagada pelos militares, os quais se esforçaram em compreender o espaço da nação como um *espaço de fluxos*, o que é característico de uma visão meramente econômica⁷. Permaneceu inexistente o esforço em se pensar a idéia de território como um todo, território da nação, território do país, território como totalidade (M. Santos, 1999).

⁶ “A Lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (Constituição Federal, 1988, art.165, § 1º).

⁷ F. Perroux (1967) distinguiu duas noções importantes: a noção de espaço econômico e a de espaço banal. Segundo este autor, o espaço econômico era a reunião de pontos para possibilitar o exercício da economia. Tratava-se de uma idéia de espaço de fluxos, uma noção de espaço que seria a dos economistas. À essa idéia ele contrapôs a noção de espaço banal, o espaço como campo de forças entre os diversos agentes sociais. Voltaremos a este questão no capítulo 2.

No sistema de planejamento formulado, apenas o componente programático-operacional teve um maior destaque em decorrência de ser mais ligado aos orçamentos, ou seja, “a programação dos dispêndios ao longo dos exercícios fiscais se tornou mais importante que assegurar os melhores rumos para as ações do governo” (A.C. Galvão & C.A. Brandão, 2003: 191), sendo que importantes instrumentos do planejamento acabaram ficando dispersos pelo texto constitucional. Como destacam os autores supracitados (p.189), “os Planos Nacionais, Regionais, Setoriais e de Ordenamento Territorial, as figuras substantivas do âmbito normativo aparecem sem menção a prazos, critérios ou responsáveis por sua realização”.

Ou seja, no que se refere a questão do planejamento, a Constituição tratou quase que exclusivamente da estrutura de programação e de execução orçamentária-financeira. A idéia de planejamento espacial ainda era muito associada a uma intervenção autoritária no território, tal como realizada pelos governos militares nas décadas de 1960 e 1970, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento. Ignorou-se, deste modo, aspectos fundamentais do processo de planejamento público, pois a Constituição não diz quem faz e como faz o planejamento. O Ordenamento Territorial, por exemplo, que é um plano previsto dentro da estrutura do PPA, não aparece como um Programa que articula uma compreensão da relação com o território.

Segundo A.C.F. Galvão⁸, no sistema de planejamento proposto, houve uma inversão de valores, pois se privilegiou o controle da execução financeira, segundo a lógica de que “controlar o gasto é tudo”, fruto do debate encabeçado pelo então deputado José Serra na Constituinte. Acreditamos que esta visão vai ao encontro da crítica de J.Friedmann (1992: 80) ao reducionismo do processo de planejamento público:

“(…) o planejamento aparece principalmente como um instrumento de gestão protegido dos processos decisórios políticos, mas finalmente subordinado a eles. Muitos vêem o planejamento como uma função técnica principal, muito parecida com a engenharia, cuja experiência consiste em relacionar meios eficazes com certos objetivos”.

Verifica-se que na Constituição não há um capítulo do planejamento, mas dos orçamentos, onde se inclui o PPA. Segundo o esquema proposto, o PPA *subordina* os outros

⁸ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Entrevista concedida a Alcides Manzoni Neto em abril de 2007, em Brasília – DF.

planos nacionais, criando uma hierarquia que, de certa forma, limita o conjunto de proposições emanadas dos lugares e regiões do país.

Conclui-se que o PPA é tributário de um documento que desconsiderou o papel ativo do território (M. Santos, 2002). O conjunto de novas proposições referentes ao planejamento público atribui novas normas e regulações desconsiderando o papel condicionador e regulador do território (M. Santos, 1996a; 2002[1978]). Este sistema, ao privilegiar quase que exclusivamente a esfera econômica, nasce unidimensional na medida em que em seu equacionamento o território continua a ser visto como um simples palco das ações sociais.

Além disso, as proposições contidas na Constituição se defrontam com outra questão, que somada a visão unidimensional da Carta Magna dificultam a retomada de um planejamento territorial efetivo. Nota-se que a tentativa de se estabelecer um fortalecimento do federalismo esbarrou em dificuldades estruturais que remontam a um longo período na história territorial brasileira. As relações entre os estados subnacionais e entre eles e a União passou a avançar segundo o que J.L. Fiori (1995) denominou de federalismo pragmático⁹, acompanhado de uma tendência centralizadora no executivo federal. Deste modo, as relações entre os entes federativos se tornaram mais belicosas, dificultando a estruturação de um projeto para o país como um todo. E este processo se torna ainda mais visível com o conjunto de mudanças levadas a cabo pelos governos da década de 1990.

A partir do início da década em questão, o governo de Fernando Collor de Mello dá início a uma série de transformações no território brasileiro. A política de substituição de importações herdada dos anos anteriores é abandonada e adota-se uma postura que primou pela abertura da economia brasileira aos mercados internacionais, acompanhada de uma reforma institucional. Segue-se um processo de modernização, em que o território passa a incorporar novas determinações ensejadas pela globalização, promovendo transformações que implicaram “em transformações nos objetos, nas ações, enfim, no modo de produção” (M.L. Silveira, 1999a: 22). Ou seja, buscava-se uma valorização do espaço (A.C.R. Moraes, 2002b), não em benefício da sociedade como um todo, mas do capital nacional e internacional.

⁹ “(...) avança hoje o que estamos chamando de federalismo pragmático, no qual a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais e no qual a forma em que se desenvolve a barganha ou negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados muito mais do que qualquer princípio ou modelo constitucional” (J.L. Fiori, 1995: 23).

Como resultado, novos interesses distantes em escala mundial passam a organizar e reorganizar o espaço brasileiro. Manifesta-se um novo momento da história espacial seletiva do território brasileiro (M. Santos, 2004 [1979]), representado pelos novos condicionamentos impostos pelos e nos lugares para acolherem as variáveis modernas. O planejamento territorial, agora fundamentados em novos preceitos, torna-se cada vez mais uma *verticalidade* no território nacional¹⁰. “Novos pontos ou novas zonas são conquistadas ao espaço neutro e tornam-se uma nova porção de espaço operacional” (M. Santos, 2004 [1979]: 20-21), mediante a atuação de novos agentes (sobretudo empresas transnacionais), novas normas jurídicas e novos instrumentos institucionais (privatização, planejamento). Manifesta-se a funcionalização de um novo pacto territorial.

1.2. Plano Plurianual ou Orçamento Plurianual de Investimentos?

Nos primeiros anos da década de 1990 criou-se uma grande expectativa sobre os rumos políticos do país, pois teve início um governo eleito democraticamente após décadas de regime autoritário. A eleição de Fernando Collor de Mello representou o início de uma série de transformações institucionais que marcariam profundamente os conteúdos do território brasileiro. É nesse contexto que há a tentativa de se firmar no país o primeiro Plano Plurianual, após sua criação pelos constituintes de 1988. Este primeiro PPA, instituído mediante a lei nº 8.173 de 30 de janeiro de 1991, deveria vigorar de 1991 a 1995, porém apresentou inúmeros problemas e, em um curto espaço de tempo, foi reelaborado seguidas vezes.

Ao longo do período do governo Collor, um conjunto de mudanças conceituais e organizacionais adotadas que implicaram em um amplo retrocesso no campo do planejamento governamental. Inicia-se um profundo processo de refuncionalização do Estado, em que uma das manifestações é a criação do Programa Nacional de Desestatização (instituído por Medida Provisória em 15 de maio de 1990). Como destaca R.C. Garcia (2000), o governo Collor

¹⁰ Nesse novo momento da história territorial brasileira predominam ações carregadas de uma ideologia da modernização a partir de “vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos” (M. Santos, 1996a: 227). São as *verticalidades*, cujo resultado é a união de lugares e regiões por meio de uma lógica produtiva ditada pelo denominado mercado mundial. Por meio das verticalidades amplia-se no território a tendência a uma racionalização das atividades, criando o que M. Santos (1994a;1996a) denomina de *espaços da racionalidade*.

promoveu uma reforma na estrutura do planejamento público extremamente prejudicial ao objetivo de produzir ações de longo prazo, que pudessem ir de encontro às práticas excludentes da modernização.

Nesse momento, enquanto a questão das privatizações tornava-se prioridade, *o primeiro PPA que se sucedeu se assemelhou à um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI)*, em que inexistia um projeto preciso de governo para mediar os orçamentos anuais. Ora, o OPI era um instrumento que estipulava a elaboração de estimativas de investimentos para um período de três anos¹¹. Deste modo, nota-se a despreocupação em estabelecer um verdadeiro quadro de orientação normativa para o planejamento territorial governamental, enquanto ganhava força a estruturação de um longo processo que incorporava novas normas e regulações: a privatização. Tratou-se na verdade de estabelecer o PPA como um OPI ampliado, fruto da inexistência de um projeto de governo preciso que lhe garantisse suporte.

O quadro institucional do planejamento público, formalizado e aprimorado pelo governo militar, é simplificado de forma significativa¹². Na verdade, a reforma que se sucedeu foi

“desorganizadora e paralisante, e destruiu o pouco que restava de capacidade de governo. A equipe que assumiu o MEFP [Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento] era integrada por economistas acadêmicos convictos do sublime poder do mercado e minimizadores da relevância do Estado. Para eles, o planejamento consistia em um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que de mais relevante podia fazer o governo” (R.C. Garcia, 2000: 11).

Como conseqüência óbvia, *o Plano não se tornou um orientador da ação governamental*. Ao contrário, além de ter sido aprovado no Congresso Nacional sem discussão e emendas, “não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar

¹¹ “O OPI era uma determinação da Lei nº. 4 320/64, mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº. 3, de 07/12/67” (R.C. Garcia, 2000:11). Sua idéia central “é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual” (Teixeira Machado Jr. *apud* R.C. Garcia, 2000:11).

¹² No campo do planejamento governamental, a simplificação institucional pode ser visualizada pela “fusão da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR) com o Ministério da Fazenda e com o Ministério da Indústria e Comércio em um Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), e a redução do Instituto de Planejamento Econômico Social (IPEA) à condição de um Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculando-o não à área de planejamento do MEFP, mas à de política econômica” (R.C. Garcia, 2000:09).

as mudanças havidas e a adequação das intervenções” (R.C. Garcia, 2000:12). Tal característica pode ser reconhecida pelas tentativas de revisá-lo.

A primeira proposta de revisão manifestou-se por meio da Lei nº 8.446 de 21 de julho de 1992, sendo ainda estabelecida uma segunda revisão no mesmo ano, através da Lei nº 8.490 de 19 de novembro de 1992, a qual propunha uma revisão para o biênio 1994-95. Ocorreu de fato, em maio de 1993, uma proposta de revisão através das “Instruções para elaboração da segunda revisão do Plano Plurianual para o biênio 1994/1995”, sob coordenação geral do Departamento de Planejamento e Avaliação da Secretaria de Planejamento e Avaliação. Porém tal revisão, por se referir a um período tão curto, contradizendo a idéia do planejamento, nem sequer foi votada no Congresso Nacional. A justificativa para a revisão manifesta a preocupação eminentemente orçamentária:

“um dos pontos que diferenciam a atual revisão da anterior (Lei 8.446/92) baseia-se na alteração do caráter orçamentário presente nesta última. De fato, o detalhamento em projetos/atividades que consta da última revisão, propiciava pouca flexibilidade quando da aceitação de novos títulos orçamentários não previstos no Plano, dificultando o cumprimento de seu papel orientador da ação governamental” (BRASIL, Instruções para elaboração da segunda revisão do Plano Plurianual para o biênio 1994/1995, 1993: 06).

Desta forma, inoperante, o Plano acabou sendo alvo de um estudo conduzido pelo Senado Federal, na Comissão Temporária de Obras Inacabadas, em virtude “da constatação da existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua finalidade” (Senado Federal *apud* R.C. Garcia, 2000:12). Tal destino do primeiro PPA revelava que o país carecia de uma melhor estrutura para o planejamento governamental, com preceitos mais concisos.

Para o governo federal, era necessário estabelecer uma narrativa mais coerente com as novas ações que reorganizavam a geografia normativa do país – o que de veio a ocorrer a partir de 1997 – de modo a dar um salto qualitativo nos projetos de modernização territorial.

1.3. Uma nova ordem “espacial” dos investimentos: o Programa “Brasil em Ação” e a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

Após um conturbado momento político no Brasil, devido ao impeachment de Fernando Collor de Melo, novas eleições presidenciais conduzem ao governo do país, em 1995, Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Medidas como a Instauração do Conselho de Reforma do Estado (decreto nº 1.738 de 8 de dezembro de 1995) deram continuidade ao processo de refuncionalização do Estado e modernização do território brasileiro. Porém, neste novo momento, visualiza-se um conjunto mais sistematizado de ações, as quais contribuem para o alargamento do neoliberalismo e de relações mais conflituosas na nação. Por meio de um plano bem sucedido de estabilização monetária, o Plano Real, há a retomada do debate sobre os rumos do desenvolvimento do país, contribuindo para uma remodelagem do arcabouço do sistema de planejamento público.

Em 9 de maio de 1996 é instituído o segundo PPA (pela lei nº 9.276) o qual foi denominado “Investir para Crescer”. Proposto para o período 1996-1999, o PPA continuou a apresentar um caráter eminentemente econômico/fiscal, não conseguindo superar a condição última de um OPI, ou seja, representou mais uma figura retórica em termos de orientação do planejamento. O destaque neste período deve-se as modificações de ordem conceitual e metodológica trazidas pela instituição do Programa “Brasil em Ação”, seis meses após a aprovação do PPA no Congresso Nacional¹³. Os projetos considerados prioritários, “passam a ser executados segundo um novo modelo de gerenciamento, *de natureza mais empresarial*, que enfatiza a obtenção de resultados, mediante o acompanhamento sistemático e detalhado” (R. C. Garcia, 2000:17. Sem destaque no original). Neste período houve uma convergência de opiniões de que a retomada do planejamento envolvia recuperar uma carteira de investimentos em infraestrutura.

Na tentativa de retomar o planejamento governamental como principal instrumento de ação do Estado, procurou-se estabelecer um projeto coordenador de investimentos no território

¹³ Este Programa referia-se a uma seleção inicial de 42 empreendimentos contidos dentro do PPA, sendo 24 na área de infraestrutura econômica e 18 na área social (agricultura, habitação, saneamento, saúde, trabalho e educação). Em 1999 o número de empreendimentos passou de 42 para 58.

brasileiro a partir da experiência da *Companhia Vale do Rio Doce* (L. Ablas, 2003). Para tanto, resgatou-se a concepção de Eixos de Desenvolvimento, presentes no debate regional a partir da década de 1960, com F. Perroux (1967), J-R. Boudeville (1970), M.C. de Andrade (1970), entre outros.

Nesse processo, o ex-presidente da empresa Vale do Rio Doce, Eliezer Batista, atuou de forma paradigmática¹⁴. Segundo A.C. F. Galvão¹⁵, devido ao peso político de Eliezer, esta proposta se tornou a âncora do debate de desenvolvimento dentro do governo Fernando Henrique Cardoso. Outro nome importante dentro dessa discussão foi o de Paulo Dante Coelho, então coordenador de Política Regional do IPEA, que também tinha uma proposta de macro-eixos de desenvolvimento. Ou seja, **concepções que estruturam o planejamento regional clássico foram responsáveis pela retomada do planejamento em meados dos anos 1990.**

Ainda segundo o pesquisador supracitado, o PPA 1996-1999, o primeiro do governo Fernando Henrique, continha esta idéia de Eixos de Desenvolvimento de forma pouco estruturada, aparecendo no documento em um capítulo praticamente retórico. Porém, este capítulo teve uma grande importância dentro do debate político, porque a Carteira de Investimentos em Infra-Estrutura para o prazo de dez anos *articulava o interesse principal dos estados brasileiros e foi um instrumento decisivo na constituição das articulações políticas estabelecidas pelo primeiro governo de Fernando Henrique*. Devido à necessidade desta articulação, valorizou-se excessivamente os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Seis meses depois, este pequeno capítulo deu origem ao Programa “Brasil em Ação”, em que o governo praticamente relançou o PPA, agora sob um invólucro de moderna gestão.

Os investimentos em infra-estrutura propostos iam ao encontro da narrativa da modernização conduzida pela ótica neoliberal, uma vez que todo o debate convergiu para a

¹⁴ Segundo A.C. F. Galvão (em entrevista concedida em abril de 2007), Eliezer Batista foi o responsável por uma proposta de organização territorial no Brasil em que propunha dividir a América do Sul em duas grandes partes, de modo que o sudeste e sul do Brasil estariam mais ligados à porção Sul do continente sul-americano e as regiões Norte e Nordeste ao que ele denominou de porção Norte, que correspondia à vasta região Andina. Ele acreditava que esta porção Norte possuía uma capacidade de desenvolvimento mais elevada do que no passado e propunha alguns *eixos de desenvolvimento*, uma releitura do desenvolvimento daquela região a partir de alguns projetos estruturais. Estava muito presente nessa concepção a logística envolvida na cabotagem, na navegação de longo curso – em que a Vale possuía uma liderança histórica – e ainda o fato de que alguns poucos investimentos teriam grandes efeitos multiplicadores nesta região, considerada a menos estruturada do país.

¹⁵ Em entrevista concedida a Alcides Manzoni Neto em abril de 2007.

questão do custo-Brasil e pela visão direcionada pela competitividade do país. Verifica-se, portanto, que se tratava de um discurso, pois esta via de discussão não remete a um planejamento territorial regional. Programa-se um conjunto de investimentos em infra-estrutura onde o território nada mais é que um reflexo dessa decisão na obra. Como destaca A.C. F. Galvão, não se discute a região, mas a territorialização de um projeto de infra-estrutura.

Paradoxalmente, propunha-se um novo tratamento para a questão regional no Brasil, mesmo não havendo, no nível federal, uma política de desenvolvimento regional ativa. Ao incorporar a dimensão “espacial” – que na verdade continha apenas a esfera da materialidade – como uma variável chave na formulação de uma estratégia de desenvolvimento regional, o Plano afirmava trazer uma importante inovação na visão do território para o planejamento. Definiu-se para tanto doze Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento¹⁶.

A definição dos Eixos utilizada no Plano seguiu a concepção adotada pela Vale do Rio Doce, uma vez que esta empresa, através da utilização de tecnologias que “reduziram a distância física entre a fonte de extração de minérios e os mercados a uma distância econômica desejável” (L. Ablas, 2003:173), alcançou uma considerável diminuição nos custos do transporte. O autor supracitado, então, demonstra qual foi o pressuposto que norteou a concepção:

“A partir desta experiência, a distância econômica, mais que a física, passou a ser considerada a real medida do mundo globalizado, e as decisões e investimentos em infra-estrutura econômica passaram a assumir o papel de espinha dorsal de uma rede na qual um padrão de desenvolvimento sustentável pode ser encontrado. Esse entendimento alterou o paradigma até então prevalente quanto à infra-estrutura, passando de objetivos geopolíticos (ocupação do território) para uma perspectiva geoeconômica” (L. Ablas, 2003:173).

Desse modo, privilegiou-se inicialmente a definição de Eixos como uma vertebração logística – baseada nos meios de transporte de cargas – a qual abrangeria uma área de influência nas suas proximidades, considerando os fluxos de bens e serviços ali presentes, bem como suas

¹⁶ Tendo em vista as potencialidades regionais, a dinâmica espacial do desenvolvimento do País e os requisitos para sua inserção na economia mundial, foram delimitados 12 Eixos compreendidos dentro de cinco macro-eixos de desenvolvimento – Norte-Sul, Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul – e dois Eixos de Integração Continental – Eixo Saída para o Caribe e Eixo Saída para o Pacífico – em que foram priorizados projetos relacionados à infra-estrutura de transportes.

potencialidades regionais¹⁷. Nota-se como esta “concepção espacial” recupera e dá uma nova roupagem a noção de espaço como distância e apenas como suporte das ações de parcelas da sociedade, pressupostos que estiveram presentes em momentos passados da disciplina geográfica e também das análises da economia espacial, como veremos posteriormente. Decorre disso que os Eixos não tiveram o papel que poderiam ter na organização das ações do governo, pois tiveram uma ação limitada, ficando apenas no nível do enfrentamento dos grandes projetos de infra-estrutura.

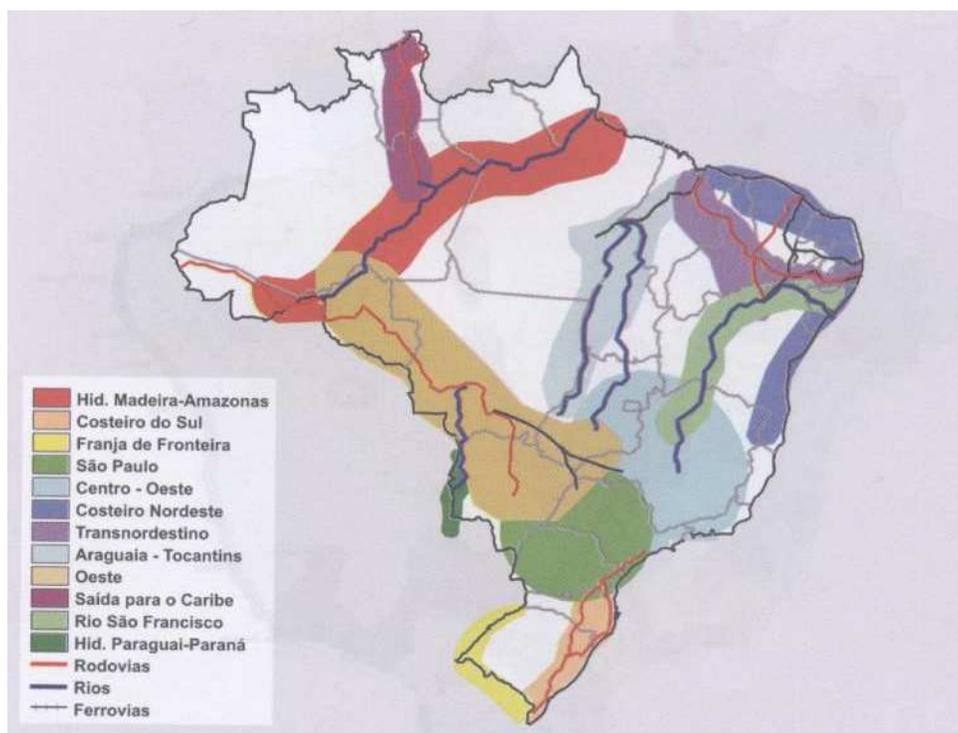
O Programa “Brasil em Ação” apontava para a necessidade de realizar mudanças institucionais, de modo a garantir à iniciativa privada uma maior segurança para a tomada de decisões. Ora, o capital privado era visto como o “eixo dinâmico da economia” (Plano Plurianual 1996-1999: X *apud* F.L.C. Feres, 2002:277). Estabeleceu-se assim, um programa que visava preparar o território para que “agora, vivendo em ambiente competitivo e sem a proteção tarifária que durante várias décadas ocultou fraquezas estruturais, as empresas (...) [pudessem] escolher o lugar de seus empreendimentos como se estivessem cuidando de seus balanços” (Dossiê Eixos de Desenvolvimento II, relatório *Gazeta Mercantil*, 29 de junho de 1998).

Este conjunto de ações apresentou com destaque três principais inovações para os instrumentos de ação do Estado: “a seleção de projetos prioritários, a figura do gerente e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais” (R. C. Garcia, 2000:17). Nota-se, que estas práticas remetem, essencialmente, ao âmbito da gestão, não do planejamento propriamente dito, embora tais ações sejam mutuamente condicionantes. O instrumental metodológico do planejamento, portanto, pouco avançou, enquanto havia um esforço para se modernizar as técnicas de gestão.

¹⁷ Para F.L.C. Feres (2002), a definição de Eixo de Desenvolvimento pode ser buscada em L. C. L. Azeredo, segundo o qual estes Eixos foram “concebidos em termos de vias de transporte de longa distância, de natureza multi-modal, caracterizadas por alta capacidade e baixo custo operacional, e capazes de contribuir, por isso mesmo, para facilitar o acesso a mercados e melhorar a capacidade competitiva dos produtos e sistemas econômicos regionais” (Azeredo, 1998 *apud* F.L.C. Feres, 2002:279). Para a referida autora (2002:279), o autor supracitado “ênfatiza que a definição de eixo nacional de desenvolvimento vai além do que é o corredor ou malha de transporte, uma vez que envolve considerações acerca das potencialidades e vocações produtivas regionais, bem como um reforço a infra-estrutura econômico-social da área de influência do referido eixo”.

Mapa 1.1

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no PPA 1996-1999



Fonte: A.C. F. Galvão e C. A. Brandão, 2003.

Merece destaque o fato de que embora o II PPA estivesse envolto em um discurso de valorização da dinâmica espacial, a criação de um Ministério que tratasse das questões regionais somente se deu no segundo semestre de 1999. Criou-se, então, o Ministério da Integração Nacional, de modo a continuar e ampliar os programas elaborados anteriormente pela Secretaria Especial de Políticas Regionais¹⁸. Este Ministério nasceu com a pretensão de instrumentalizar as

¹⁸ A “missão institucional do Ministério da Integração Nacional reside na necessidade de se resgatar e modernizar os instrumentos de desenvolvimento regional como forma de se combater as desigualdades inter e intra-regionais, avançando para além das políticas isoladas para as macroregiões consideradas menos desenvolvidas, formulando uma política de integração nacional, capaz de detectar fragilidades e explorar potencialidades regionais, articulando as ações das três esferas governamentais – Governo Federal, Estados e Municípios – com os segmentos pertinentes da sociedade civil” (F.L.C. Feres, 2002: 303).

novas feições do planejamento público refuncionalizado, que aparecia não mais como normativo, mas indicativo, representativo de um Estado “animador” do desenvolvimento:

“Observa-se que, ao contrário dos programas de desenvolvimento regional tradicionais, as ações não são voltadas para a execução de obras de infra-estrutura ou financiamento de grandes projetos, trata-se basicamente, de ações de articulação, de planejamento descentralizado, mobilização e capacitação. O Ministério assume nesses programas, o seu papel de grande ‘animador’ do processo de desenvolvimento endógeno de áreas diferenciadas” (F.L.C. Feres, 2002: 303-04).

Avançou-se na conformação de uma nova abordagem para o planejamento público. Entretanto, a metodologia do PPA e sua integração com instrumentos orçamentários ainda eram muito falhas e tal PPA apresentava sérios problemas de ordem estrutural. Para se ter uma idéia, basta notarmos que nas propostas de investimento presentes no Programa “Brasil em Ação”, houve estados, como o Amapá, que não foram inseridos dentro da proposta de investimentos. Ou seja, não houve nem mesmo uma preocupação em contemplar a totalidade dos estados brasileiros.

Por conseguinte, era necessário superar algumas lacunas institucionais que permaneciam na Constituição brasileira, no que diz respeito a sistemática do planejamento. Ao mesmo tempo, era preciso dar um novo fôlego à limitada proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento...

1.4. As inovações do Grupo de Trabalho Interministerial: propostas de planejamento territorial ou de gestão estratégica do território?

A partir da segunda metade da década de 1990, tornou-se latente a preocupação em elaborar uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de Plano Plurianual, visto que até então os dois primeiros PPA’s careciam deste embasamento. A Constituição de 1988 determinava no seu artigo 165 que uma lei complementar estabelecerá as normas para “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (art.165, § 9º, 2). Porém, até aquele momento houve apenas algumas tentativas provenientes de determinados

parlamentares¹⁹, mas sem um resultado prático, demonstrando um certo descaso por parte do Poder Executivo com o planejamento governamental.

Mas em 14 de outubro de 1997 houve uma manifestação positiva do Poder Executivo, o qual finalmente decidiu investir na organização do planejamento público. Com a emissão da Portaria Interministerial nº 270 constitui-se um grupo de trabalho integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE) e da Fazenda (STN, SFC, SRF, BACEN), do Tribunal de Contas da União, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas, cujo objetivo era elaborar o projeto de lei complementar de que trata o artigo 165, § 9º da Constituição Federal em sessenta dias. O trabalho deveria abarcar a perspectiva do Poder Executivo, mas considerando as formulações e aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento.

Uma vez concluído os trabalhos em 17 de dezembro de 1997, o grupo, denominado de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), apresentou sua proposta. Buscou-se integrar o planejamento com a programação orçamentária através do aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Geral da União (OGU)²⁰. Segundo esta proposta, o planejamento deveria ser visto com um “processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população” (R. C. Garcia, 2000:20), compreendendo

¹⁹ As propostas provenientes do legislativo foram as seguintes: PLP 100/1996, apresentada em 28 de maio de 1996 pelo deputado Atila Lins (PFL-AM); PLP 135/1996, apresentada pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, apresentada em 10 de dezembro de 1996; e PLP 166/1997, apresentada em 13 de maio de 1997 pelo deputado Mendonça Filho (PFL-PE).

²⁰ R. C. Garcia (2000: 19-20) aponta as principais inovações trazidas pelo grupo de pesquisa:

- “– o Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- foram excluídas as categorias subprograma, subprojeto e subatividade;
- a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;
- os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de *problemas* precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;
- os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;
- a criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc.)”.

a elaboração de um diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Para tanto, “serão formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjunto de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes” (idem).

Também ficou definido que a LDO seria a mediação entre o PPA e o OGU, segundo a qual metas, prioridades e custos seriam estabelecidos para o exercício subsequente, entre os programas constantes do PPA. Buscou-se ainda, na execução dos Orçamentos, estabelecer relações diretas com o Plano, a fim de recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos e prazos).

Considerou-se que o trabalho do GTI introduziu “conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa” (R. C. Garcia, 2000:21)²¹. Mas, apesar do esforço realizado pelo grupo, acreditamos que a questão continuava imbricada a um discurso cientificista, que por sua vez não corresponde a uma real politização do planejamento governamental. Ora, esta última pressupõe a discussão com participação democrática e caso o debate se circunscreva aos “cientistas”, ou seja, “aqueles que têm o poder para legitimar uma ação”, a questão vai ao encontro de um discurso competente, como trata M. Chauí (1982). Como ressalta a autora, “para que a ideologia seja eficaz é preciso que realize um movimento que lhe é peculiar, qual seja, recusar o não-saber que habita a experiência” (idem: 05), de forma a reconhecer o discurso

²¹ O esforço empreendido pelo grupo obteve o reconhecimento do governo federal. Em 1998 formalizou-se a normatização do artigo 165 da Constituição, consagrando as recomendações e sugestões do GTI. A assinatura, em 28 de outubro, do Decreto presidencial nº 2 829 – que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União – e da emissão, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento da Portaria nº 117 de 12/11/98 (substituída pela Portaria do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão nº 42 de 14/4/99, que mantém o conteúdo básico, mas ajusta alguns pontos) permitiu a alteração da classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2 829. Assim, foi estabelecido um marco na reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos. Ressaltamos que neste mesmo momento estava a todo vapor o processo de privatização.

competente, que é “o discurso instituído” (idem: 07)²². Permanecia assim uma dicotomização dentro do planejamento governamental entre o plano técnico e o político.

1.5. O Programa “Avança Brasil”: discursos e estudos para uma nova narrativa da modernidade territorial

Concomitante a elaboração teórica do GTI – frisa-se: um grupo de pesquisadores brasileiros ligados a diversos órgãos públicos – e durante a implementação do PPA 1996-1999, o Ministério do Planejamento e Orçamento (posteriormente renomeado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) juntamente com o BNDES “constatou a necessidade de aprofundar a concepção dos Eixos de Desenvolvimento, para que fosse realizado um levantamento minucioso dos desafios e potencialidades de cada um dos eixos” (F.L.C. Feres, 2002:285). Para tanto, o referido Banco lançou o Edital de Licitação PBA/CN-01/97 para a realização do “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, sob a sua supervisão, vencido pelo *Consórcio Brasileira*, o qual teve vigência de 1998 a 1999.

Constituído pela filial brasileira de uma das maiores empresas de consultoria do mundo, a Booz-Allen & Hamilton Consulting, pela Bechtel International Inc., que figura entre as principais empresas de construção civil do mundo, e por um grande banco internacional, o Banco ABN Amro S. A., este consórcio produziu, após um ano de sua constituição, um estudo denominado “Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados”, conforme orientação do Edital, ficando conhecido como *Estudo dos Eixos*. Sua importância deve-se ao fato de ter culminado na orientação metodológica e de investimentos do Programa do segundo PPA do governo Fernando Henrique, o “Avança Brasil” (2000-2003).

Segundo o pesquisador L. Ablás²³, que participou da elaboração do estudo, no momento em que se contratou o Consórcio, o BNDES não dispunha de *nenhuma estratégia* definida. Não havia, por exemplo, uma estratégia de como incentivar a instalação de uma indústria em determinado local. Diante disso, o Banco até mesmo proibiu que consultores internacionais

²² “O discurso competente é aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado (...) que cultua patologicamente a cientificidade (...) O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância” (M. Chauí, 1982: 07).

²³ Em entrevista concedida a Alcides Manzoni Neto em 2004, em São Paulo - SP.

participassem das suas reuniões, para que eles não notassem que os brasileiros não tinham uma estratégia definida (idem). Indaga-se assim, que o governo não possuía um projeto para a totalidade do país, mas sim um objetivo claro e bem definido, qual seja, preparar o território para o grande capital. Daí a importância das consultorias e de um banco internacionais na conformação de um discurso de inserção competitiva na globalização.

Fundamentado no conceito de *desenvolvimento sustentável* e numa abordagem que *priorizava a orientação voltada ao mercado e aos negócios*, o Estudo objetivava estimular o desenvolvimento da infra-estrutura econômica (Transporte, Energia e Telecomunicações), Desenvolvimento Social (Educação, Saúde, Habitação, e Saneamento), Meio Ambiente e Informação e Conhecimento, além de contribuir para “a melhoria da competitividade sistêmica da economia”. Para tanto, serviu-se da possibilidade aberta pelo Edital para aperfeiçoar os doze Eixos estabelecidos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Determinou-se como primeiro passo, a definição de um conceito mais abrangente de Eixo de Desenvolvimento que o utilizado anteriormente, com vistas à melhor adequá-lo ao planejamento, seguindo uma orientação metodológica de J. Boudeville. Porém, o que se produziu foi uma visão setorial do espaço²⁴.

Desta forma, coube a Booz-Allen & Hamilton do Brasil, a consultora “nacional” do Consórcio²⁵, desenvolver o estudo de identificação e caracterização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, sob a coordenação de L. Ablas. Trata-se de apenas mais um dos inúmeros escritórios que a Booz Allen & Hamilton dispõe no mundo. Esta empresa privada, com sede em McLean (Virgínia) nos Estados Unidos, se encontra atualmente entre as maiores firmas de consultoria e de gestão do mundo, com mais de 19.000 funcionários fornecendo serviços as principais corporações internacionais e governos. Para se ter uma idéia de sua força, seu rendimento anual gira em torno de US\$ 4 bilhões.

No Brasil, sua atuação remonta à década de 1940 quando a empresa elaborou um estudo que ficou conhecido como “Relatório Booz-Allen”. Segundo L. Ablas (2004), tal relatório

²⁴ Essa visão setorial é percebida através critérios adotados pelos consultores para a definição de um Eixo: “em termos práticos, sobressaem dois critérios para a definição de um Eixo. De um lado, a existência de uma **rede multimodal de transporte**, efetiva ou potencial, que permita a acessibilidade aos diversos pontos situados na sua área de influência. De outro, a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna **em termos de atividades econômicas**, que definem a inserção do eixo em um espaço econômico mais amplo e a maximização dos efeitos de desenvolvimento dentro de sua área de influência” (Consórcio Brasileira, Estudo dos Eixos, Tomo I, p. 12. Sem grifo no original).

²⁵ O Edital de Licitação para a contratação do Estudo exigia que houvesse no Consórcio uma empresa brasileira de consultoria. Assim, coube a Booz-Allen & Hamilton do Brasil cumprir este papel.

provocou uma enorme polêmica na época devido às suas considerações sobre o setor siderúrgico no Brasil. Neste relatório, afirmava-se que o país apresentava condições de implantar a siderurgia, mas não possuía, entre outras coisas, escala de produção e desta forma se opôs a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), durante o governo de Getúlio Vargas. Ora, a empresa se colocou contra um projeto de fortalecimento de um setor estratégico da indústria nacional, que constava nos planos de ampliação do parque produtivo do país e conseqüente ampliação da integração do mercado interno. Na década de 1990, a empresa participou ativamente do Programa Nacional de Desnacionalização (PND), fornecendo consultoria na privatização das empresas CST (Cia. Siderúrgica de Tubarão) em 1990, AÇOMINAS (Aço Minas Gerais S.A.) em 1992, CIQUINE (Cia. Petroquímica) em 1992, Banco MERIDIONAL S. A. em 1995 e BANESPA (Banco do Estado de São Paulo), em 1998.

Tendo estes novos agentes atuando no estabelecimento de pressupostos, o Estudo redefiniu o conceito de Eixo, buscando aproximá-lo de um conceito de região, de forma a superar a noção antes estabelecida e firmada somente na logística. Entretanto, como veremos no capítulo 2, o que se seguiu foi a conformação de recortes regionais fundamentados em conceitos da economia regional, epistemologicamente superados. A partir de uma *superposição* dos Ecossistemas, da Malha Multimodal de Transportes, da Hierarquia Funcional de Cidades e dos Focos Dinâmicos da Economia, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram reconfigurados e reduzidos para nove: Eixo Rede Sudeste, Eixo Sudoeste, Eixo Sul, Eixo Transnordestino, Eixo São Francisco, Eixo Oeste, Eixo Araguaia-Tocantins, Eixo Madeira-Amazonas e Eixo Arco Norte.

Baseado no conceito de Pólo de Desenvolvimento, o Estudo identificou os “Centros Dinâmicos do país”, que “constituem os *loci* geradores das demandas a serem atendidas pelos investimentos” (Consórcio Brasileira, Relatório Síntese, Tomo I, 2000: 212), e buscou diagnosticar os investimentos em empreendimentos estruturantes, ou seja, “empreendimentos com suficientes efeitos sinérgicos sobre a realidade do espaço em que se insere, no sentido de provocar impactos positivos sobre as possibilidades de outros novos empreendimentos” (Consórcio Brasileira, Relatório Síntese, Tomo I, 2000: 222).

Na elaboração deste Estudo adotou-se uma divisão do trabalho em que coube a Bechtel realizar a *proposição dos projetos*, cujo resultado foi a elaboração de um *Portfólio de Investimentos*. Esta empresa é uma das maiores firmas de engenharia, construção e projetos de gerenciamento de

companhias do mundo. Fundada em 1898, está hoje sediada em São Francisco, nos Estados Unidos, e conta com cerca de 40.000 funcionários espalhados por mais de 50 países²⁶. Seu rendimento em 2006 foi de aproximadamente US\$ 20,5 bilhões.

Este Portfólio de Investimentos tinha por objetivo contemplar empreendimentos estruturantes em Infra-estrutura Econômica, Desenvolvimento Social, Informação e Conhecimento e Meio Ambiente, para que houvesse maior integração entre os Eixos. Ele deveria fornecer subsídios para a atuação de um Estado “recriado, repensado e reformado” (M. Tavares, 2000) em parceria com o denominado “setor privado” na conformação de investimentos estratégicos. A partir de tais investimentos, visava-se “promover, num horizonte de oito anos, até 2007, o desenvolvimento econômico e social do País, a melhoria da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades sociais e regionais” (Consórcio Brasileira, Relatório Síntese, Tomo I, 2000: 208). O Estudo ressalta ainda o novo papel do Estado, um *Estado mínimo*, condizente com as orientações neoliberais, na condução dos investimentos: “dado o novo papel do Estado, deseja-se que os investimentos incluídos no Portfólio, notadamente no campo da infra-estrutura econômica, sejam atraentes à iniciativa privada” (idem).

Funcionalizando uma visão setorial do território nacional, o Portfólio abarcava um conjunto de investimentos da ordem de US\$ 207 bilhões, sendo que 50% desse total corresponderia a investimentos em projetos de Infra-Estrutura Econômica e cerca de 44% aos de Desenvolvimento Social, ficando o restante alocado aos demais setores: Informação e Conhecimento e Meio Ambiente. Convém destacar que este Portfólio delimitava um conjunto de oportunidades de investimento para um horizonte de oito anos, já o PPA estabeleceu 365 programas para um horizonte de quatro anos, que englobava todas as ações de governo e não apenas em infra-estrutura, desenvolvimento social, meio ambiente e informação e conhecimento.

²⁶ A Bechtel já promoveu, desde 1898, mais de 22.000 projetos em 140 países. Cabe ressaltar ainda que o grupo possui uma empresa no Brasil denominada **B.M.T. Bechtel Metodo Telecomunicações Ltda.**, uma *joint venture* com o propósito de analisar as oportunidades de crescimento do mercado de telecomunicações no país.

Tabela 1.1

Portfólio: Distribuição Espacial dos Investimentos proposta pelo Estudo dos Eixos

Eixo	Investimentos do Portfólio		% Eixo no PIB 1996
	em US\$ bilhões	em %	
Araguaia-Tocantins	23.839,80	11,5	6,6
Arco Norte	1.272,80	0,6	0,3
Madeira-Amazonas	17.245,70	8,3	3,8
Oeste	7.514,40	3,6	2,2
Rede Sudeste	66.598,30	32,2	52,3
São Francisco	18.751,60	9,1	6,1
Sudoeste	12.787,60	6,2	8,4
Sul	25.530,30	12,3	13,3
Transnordestino	28.075,90	13,6	7
Nacional	5.370,20	2,6	-
Total Geral	206.986,50	100	100

Fonte: Estudo dos Eixos, Relatório Síntese, Tomo I, 2000.

Ressalta-se que este Portfólio esteve a disposição de três empresas internacionais envolvidas com informações sobre a virtualidade dos lugares. Como ressaltou L. Ablas (2004), “o banco [ABN Amro S. A.] acabou tendo nas mãos uma série de projetos onde ele próprio poderia buscar financiamentos no exterior daquilo que interessasse a ele, na condição de um banco. Aqueles financiamentos que nós [Booz-Allen] classificamos como referentes à iniciativa privada, os quais eram relativamente em grande número, estavam todos nas mãos dele”²⁷. Como veremos no capítulo 3, este banco possui atualmente um importante fundo de investimento para Parcerias Público-Privadas, o qual certamente foi beneficiado pelos dados estratégicos disponíveis pela instituição.

As outras duas empresas envolvidas, responsáveis pela elaboração do Portfólio, também poderiam obter vantagens relativas dentro do mercado, caso desejassem participar de licitações. Desta forma, foi-lhes permitido ampliar seu conhecimento sobre o território brasileiro, garantindo-lhes aumentar seus bancos de dados estratégicos na condição de importantes *mercadorias informacionais* (A.B. da Silva, 2001) e lhes possibilitando dar garantia às empresas que as

²⁷ O Banco ABN Amro é um importante banco internacional. Constituída em 1824, esta instituição está presente em mais de 53 países, com cerca de 105.000 funcionários e movimenta cerca de 987 bilhões de euros (dado de 31 de dezembro de 2006).

contratam de manterem um *uso reticular do território*, aprofundando inclusive seu poder de chantagem sobre a esfera pública nos lugares, ampliando a já conturbada *crise da federação*.

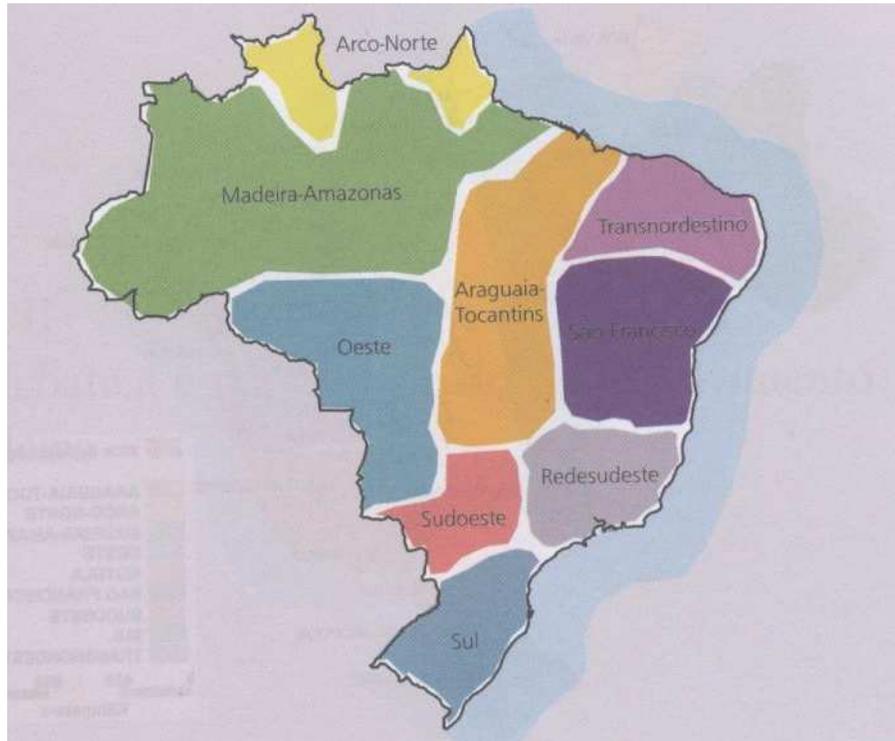
O planejamento se refuncionalizava a medida em que os governos de F.H.Cardoso empreendiam um dos maiores processos de privatização do mundo, acompanhado de uma ampla reforma do Estado, cujos resultados implicaram no estabelecimento de monopólios territoriais²⁸ e um novo conjunto de forças atuando na organização do território. Paralelo a isso houve uma clara concentração da distribuição espacial dos investimentos programados, nas áreas que já dispunham de maiores densidades técnicas e informacionais, pois interessava investir nos pontos que já eram competitivos (T.B. de Araújo, 2000). De fato, era preciso pensar em possíveis financiamentos para os empreendimentos, em outras palavras, era preciso projetar estrategicamente as Parcerias Público-Privadas (PPP's).

Desse debate, podemos concluir, auxiliados sobretudo pelas considerações de A.C. Galvão (2007), que nos anos 1990 o planejamento territorial federal praticamente se transformou em um instrumento retórico. Mesmo o PPA tendo ocupado uma lacuna dentro do processo de planejamento, nota-se que houve uma preocupação quase que exclusiva com a elaboração de um Portfólio de Investimentos. O PPA, que já nasceu com sérias limitações, permanecia preso a uma estrutura de programação que acabava mitigando o sonho, a construção do futuro, processos intrínsecos ao planejamento. Os Eixos foram na verdade instrumentais à necessidade de se “costurar” uma grande articulação entre os entes federativos, a partir da qual o governo FHC construiu toda a identidade de seu governo.

²⁸ Como assevera M. Dantas (2002), a privatização do Sistema Telebrás (Telecomunicações Brasileiras S/A), deu-se mediante uma “regionalização” do país em áreas de diferentes características quanto a usuários e níveis de renda, em que se previam a atuação de diferentes empresas garantindo uma concorrência. Após o leilão da empresa, e até mesmo atualmente, nas áreas pré-determinadas o que se observa é a atuação de monopólios por parte das maiores empresas no setor de telefonia fixa. Consideramos a atuação destas empresas como monopólios territoriais no campo da telefonia.

Mapa 1.2

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no PPA 2000-2003



Fonte: A.C. F. Galvão e C. A. Brandão, 2003.

Nota-se uma vontade explícita em assegurar a permanência e aprofundamento de divisões do trabalho funcionais ao *círculo superior da economia*²⁹ (M. Santos, 2004 [1979]) justificadas, porém, como reveladoras das necessidades de toda nação. Desta forma, a demanda por infra-estruturas e investimentos em pontos eleitos do território, por parte de um seleto grupo de grandes empresas, é posta como sinônimo das demandas almejadas por todos os agentes que participam

²⁹ Segundo M. Santos (2003[1979]; 2004 [1979]), há dois subsistemas resultantes da forma como o espaço é organizado nos países “subdesenvolvidos”, tendo como principal causa as modernizações tecnológicas: um *círculo superior* constituído pelos bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna, serviços modernos, atacadistas e transportadores – tendo como seus elementos mais representativos os monopólios – que se caracteriza, entre outros elementos, pelo uso de capital intensivo, baixa mão-de-obra, crédito bancário institucional e relações impessoais com os clientes, além da maior parte de suas relações ocorrerem “fora da cidade e da área que a circunda porque este circuito tem um quadro de referências nacional ou internacional” (M. Santos, 2003[1979]:126). O *círculo inferior* é constituído “essencialmente por formas de fabricação não-‘capital intensivo’, pelos serviços não modernos fornecidos ‘a varejo’ e pelo comércio não-moderno e de pequena dimensão” (M.Santos, 2004 [1979]): 31), se manifestando através de atividades em pequena escala, dizendo respeito especialmente à população pobre. Além disso, apresenta, entre outras características, um trabalho intensivo paralelo a um uso de capital pouco intensivo, o crédito pessoal não institucional, relações pessoais com a clientela e ao contrário do circuito superior, “é bem sedimentado e goza de relações privilegiadas com sua região” (idem).

do processo produtivo no território brasileiro. Mascarou-se, mediante um discurso da modernização inevitável, usos seletivos do território.

A análise do Consórcio Brasileira é reveladora de como, em todo esse processo, um grupo de agentes em especial se torna veículo privilegiado na conformação de idéias que aparecem como verdadeiras normas. São as *empresas de consultoria*, as quais constituem um campo poderoso dentro do conjunto da Administração (empresarial e pública). Suas intervenções são cada vez mais requeridas por agentes públicos, sedentos de verdadeiras panacéias de desenvolvimento, pautados pelo instante imediato e por razões políticas instrumentais a determinados projetos. Devido a crescente força destes agentes na conformação de grandes Estudos de planejamento territorial, tais empresas serão objeto de nossa investigação no próximo capítulo.

Novos agentes do Planejamento Territorial: a atuação das Empresas de Consultoria

2.1. As empresas de consultoria: agentes imprescindíveis para a reorganização das ações do Estado?

As empresas transnacionais de consultoria constituem também uma “atividade por excelência do período atual” (A.M.B. Silva, 2001:189) e tornaram-se nas últimas décadas agentes pretensamente imprescindíveis na reorientação das ações públicas no Brasil e no mundo. Tal consideração decorre das transformações de ordem estratégica trazidas com a globalização e que se aprofundam nos anos recentes. A busca incessante de fluidez e competitividade faz com que as empresas recorram a especialistas vistos como capazes de darem conta das novas problemáticas da globalização. Tais especialistas compõem um setor presente desde longa data no mercado mundial de compra e venda de informações estratégicas, porém hoje se destaca sua contribuição para que a chamada “inteligência” mundial se submeta às leis inexoráveis da estratégia (J-P. Détrie, 1989).

Segundo Alain Bercovitz, pode-se entender o *métier* do consultor quando

“uma pessoa, ou uma equipe, supostamente competente é consultada por uma outra pessoa, um grupo ou uma organização para emitir um parecer sobre um problema e indicar o que é conveniente fazer. As características de uma situação de consultoria são as seguintes: agir sempre a partir de uma relação, quer dizer, uma troca (econômica, cognitiva, técnica, afetiva) entre um cliente e um prestador de serviço. Nós dizemos entre um sistema cliente e um sistema interventor. Quanto à origem desta relação, trata-se sempre de um problema a tratar, uma dificuldade a superar, fazer evoluir uma situação. Do consultor, supõe-se um domínio dos saberes, das ferramentas, uma experiência, uma competência que o cliente não dispõe. A demanda formulada pelo cliente é sempre uma demanda de ajuda, seja qual for a sua natureza. A consultoria pressupõe, sempre, ações a realizar cuja condução e responsabilidade cabe a um ou a outro parceiro, ou conjuntamente aos dois” (*apud* P. Stern & P. Tutoy, 1995: 27-8).

As empresas de consultoria são proclamadas como as grandes catalisadoras das transformações necessárias a um funcionamento empresarial que seja coerente com as novas demandas da globalização. Quando uma empresa contrata os serviços de uma consultoria ela procura tomar consciência de seus problemas, bem como dos meios de superá-los, ações as quais tal organização não alcançaria sozinha (P. Stern & P. Tutoy, 1995). Assim, a ação destas empresas está associada à uma economia de tempo, apresentada como variável crucial porque intimamente relacionada ao valor de uma informação (M. Dantas, 2002).

Tais empresas desempenham um papel fundamental dentro do processo capitalista atual. Pois, como afirma A. Gorz (2005), o capitalismo moderno é cada vez mais rapidamente substituído por um capitalismo centrado na valorização de um capital imaterial, também denominado de “capital inteligência” ou “capital conhecimento”. Neste processo, o centro da criação de valor passa a ser o trabalho imaterial e não mais o trabalho material, ainda que este último permaneça indispensável. Desempenhando, praticamente, uma forma hegemônica de trabalho, o trabalho imaterial remete a consideração do conhecimento como principal força produtiva.

Há, neste sentido, uma busca incessante por parte das empresas em adquirir níveis crescentes de conhecimento, inclusive sobre as virtualidades dos lugares. Daí a crescente expansão das consultorias no mundo, pois estas empresas comercializam conhecimentos apresentados como mercadorias, tornando-se, assim, cruciais na delimitação de novas fronteiras de competitividade no mercado mundial. Por conseqüência, manifestam-se como ainda mais imprescindíveis: “as estruturas organizacionais mediante as quais se produz informação tornaram-se da maior importância para a capacidade de adaptação das companhias às condições mutáveis (...)” (K.J.Imai e Y. Baba *apud* F. Chesnais, 1996: 103).

Em decorrência, estas firmas “contribuem para o alargamento dos contextos do atual processo de globalização sendo, inclusive, condição para a implantação das redes globais nos diversos lugares”. (A.M.B. Silva, 2001: 184). Com papel de destaque no Brasil e no mundo, estas empresas figuram-se entre os maiores grupos empresariais mundiais, de modo que as empresas líderes crescem a uma taxa média de vinte por cento ao ano, “o que as coloca entre os setores econômicos mais rentáveis do período” (J.C. Donadone, 2001:01)³⁰.

³⁰ Este autor destaca que “em 1995, estima-se que o mercado mundial de consultorias em gestão organizacional alcançou a cifra de 40 bilhões de dólares e em 2000 o valor já superava os 100 bilhões” (J. C. Donadone, 2001:02).

Consideramos assim, que a grande empresa de consultoria comercializa

“uma informação sigilosa que, em última instância, é também uma importante manifestação do poder contemporâneo (as informações que circulam em grande quantidade são banais e de fácil acesso). O segredo das missões de conselho é um dado estratégico fundamental para o denominado bom desempenho das ações, repercutindo em ganhos maiores de competitividade e, assim, ampliando o poder político das grandes empresas” (A.M.B. Silva & A. Manzoni Neto, 2007).

O formato do espaço de consultoria apresenta-se dividido em dois pólos: de um lado as “Accounting Firms”, tendo como principal característica de atuação “a auditoria contábil, orientação sobre questões jurídicas e, relacionado a essas duas áreas de setores orientados, sobre questões relacionadas à gestão das empresas” (J.C. Donadone, 2001:20). De outro lado, há as empresas especializadas em estratégia, novas formas de estrutura organizacional e performance financeira. São estas últimas que vêm ampliando seu papel na elaboração de Planos de intervenção territorial, fornecendo informações ao Estado, como por exemplo, a Booz-Allen & Hamilton.

São sobretudo estas últimas que passam a “deter importantes informações sobre o funcionamento do território” gerenciando, a partir de então “novos bancos de dados a respeito dos macro circuitos espaciais de produção, sempre negociáveis na rede de negócios globais das empresas” (A.M.B. da Silva 2001:221). Deste modo, se manifestam como agentes produtores e distribuidores de informações estratégicas sobre o funcionamento dos territórios nacionais, as quais se apresentam como recurso estratégico, utilizado de forma seletiva e hierárquica (A.M.B. da Silva, 2001).

Acreditamos que a análise desses agentes tornou-se hoje um imperativo, devido à importância crescente que eles desempenham dentro do processo de manutenção e expansão do sistema capitalista. Como nos lembra Y. Dezalay (1994: 300), atualmente é importante que

“possamos localizar fileiras compactas dos experts em trajes cinzentos: os juristas internacionais, os fiscais de impostos, os conselheiros em finanças e os consultores administrativos. Esses novos profissionais apresentam-se como os eleitos para a nobre tarefa de modernizar e racionalizar a gerência das organizações (...) Beneficiando-se da falta de envolvimento dos políticos, e da ausência de forças sociais mais amplas, as redes internacionais e multiprofissionais (...)

constituídas por esses novos funcionários, servem realmente para fornecer uma certa regulamentação da atividade econômica”.

Envolto no discurso de modernização das relações, há em muitos dos serviços de consultoria de estratégia, uma nova forma de imposição de uma lógica hegemônica do conhecimento, inclusive do território. Para M.P. Meneses (2004: 742), “na maioria dos casos, as consultorias não são um diálogo de saberes, mas um monólogo dentro do campo científico ocidental”. E essa mesma autora nos chama a atenção para um aspecto fundamental na organização e atuação destas empresas:

“A ciência-como-mercadoria permanece o vetor central de subordinação do ‘Sul’ ao ‘Norte’, através da metáfora do desenvolvimento unidirecional, relacionamento este que reflete a assimetria entre o ‘Norte’ e o ‘Sul’: doador/recipiente, desenvolvido/subdesenvolvido; conhecimento/ignorância; ensinar/aprender; pensar/atuar, recomendar/seguir; desenhar/implementar (...) O ‘Norte’ pensa, sabe, dissemina, diagnostica, planifica, organiza, realiza e valida a pesquisa feita no e sobre o ‘Sul’, aconselha, prepara modelos e lições já revistas noutros países. O ‘Norte’ produz, sintetiza e dissemina o conhecimento; o ‘Sul’ produz dados e informações. O ‘Norte’ continua a advogar o papel de central na elaboração de políticas e de recomendações a serem traduzidas no ‘Sul’, em planos de ação – ou seja – ciência global *vs.* a sabedoria local” (M.P. Meneses, 2004: 730).

Contribuindo para a permanência das relações de subordinação dos países periféricos aos países centrais, as empresas de consultoria ganham força e, por meio de uma atuação ativa nos países do “Sul”, garantem a ampliação da divisão do trabalho (social e territorial) baseada na informação. Há, portanto, uma grande verdade na afirmação de Y. Dezalay (1994: 300): “este novo mercado internacional de consultoria (...) se tornou o cadinho em que se formam as novas normas e instituições do capitalismo internacional”.

No Brasil, embora algumas das principais empresas globais de consultoria já atuassem há muito tempo, suas intervenções cresceram assustadoramente a partir da década de 1990, em decorrência das implicações de ordem política, técnica, organizacional e jurídica provenientes do processo de reforma do Estado. Assim sendo, esses agentes, sobretudo transnacionais, passaram a ser vistos pelos sucessivos governos do período como detentores de um conhecimento

imprescindível para a reorientação das funções do Estado. Neste processo, o planejamento territorial estatal passou por um “remodelamento” como consequência dos novos conteúdos conceituais e instrumentais fornecidos, sobretudo, pelas ações destas consultorias.

Convocadas para legitimar um projeto de viabilização do território nacional às pretensões dos agentes hegemônicos, estas empresas se valeram, inclusive, de um instrumental teórico proveniente das concepções econômicas e espaciais de mais de quatro décadas atrás. Diante das mudanças profundas percebidas no espaço geográfico, poderíamos então questionar: trata-se de uma real contribuição ao entendimento dos usos do território atual ou se trataria na verdade da produção de uma epistemologia estereotipada, compromissada com um uso rígido do território e produtor de tensões socioespaciais? Acreditamos nessa última assertiva e procuraremos problematizá-la.

2.2. As Consultorias frente os processos de neo-regulação e neo-burocratização no Brasil

A década de 1990 foi marcada por profundas modificações na estrutura normativa e regulatória no Brasil. O Programa Nacional de Desestatização, a instauração do Conselho de Reforma do Estado (criado pelo Decreto nº 1.738/96) e a criação de diversas Agências de Regulação se apresentam como expoentes de uma nova racionalidade modernizadora que passou a imperar na formação socioespacial brasileira. Procurando garantir a viabilidade e a fluidez de porções do território às demandas do mercado mundial, os sucessivos governos da década em questão levaram a cabo um processo de reestruturação do arranjo normativo pretérito, adotando como pressupostos modelos e conceitos “importados” da experiência norte-americana e europeia de reforma do Estado.

De tal modo, o processo de reforma do Estado empreendido no Brasil foi ditado pelas novas condições que passaram a se conformar nos países centrais do sistema-mundo, a partir da década de 1980. Com a revisão das políticas de nacionalização europeia e das políticas de regulação americanas, a postura desenvolvimentista e interventora do Estado, que era seguida, foi veementemente rechaçada. Deu-se lugar, “a uma série de transformações introduzidas mediante

os processos de privatização (ou *reprivatizações*) na Europa e de desregulação (*deregulation*) nos Estados Unidos” (P.T.L.Mattos, 2002: 48).

Emergia um novo regime regulatório no âmbito mundial que, “privilegiando os fluxos transnacionais de capital, torna incertos os controles regulatórios destinados a proteger as economias nacionais. É a chamada desregulação que abriga oportunidades mais fecundas para os agentes da globalização” (M.L.Silveira, 1999a: 244).

No Brasil, a partir de 1995, sucederam-se uma série de emendas constitucionais e leis destinadas a reformular o aparato jurídico-institucional, com vistas a implementar e garantir as privatizações, a concessão de serviços públicos à empresas de capital privado e a *flexibilização* de monopólios estatais na administração de infra-estruturas e serviços. Logo, embora encontremos no discurso inerente a desregulação uma abolição ou suspensão de regulações governamentais (P.Cerny, 1991), o que se visualiza são elementos que nos autorizariam a afirmar que se trata na verdade de uma neo-regulação, na medida em que criam-se novas normas *rígidas* visando garantir uma fluidez e porosidade a determinados agentes na condução de suas políticas territoriais.

Assiste-se na verdade à uma resignificação das políticas normativas e regulatórias do Estado, uma vez elas “são excepcionalmente importantes para o comportamento estratégico das TNCs [*Transnational Corporations*], as quais, logicamente, buscam tomar vantagem das diferenças nacionais nos regimes regulatórios na busca pela vantagem competitiva global” (P. Dicken, 1992: 303-04). Manifestam-se normas crescentemente rígidas, porque fiéis à manutenção dos interesses de grupos empresariais hegemônicos, indo ao encontro da busca pela instrumentalização do território. Dessa maneira, vê-se ampliar um processo em que “o território é causa de maior desigualdade entre firmas, instituições e sobretudo entre os homens” (M. Santos, 1998a: 105-06).

Desempenhando um papel de importância crescente neste processo encontram-se as empresas transnacionais de consultoria. Uma vez que elas detêm um conjunto de informações estratégicas e valiosas sobre os lugares, seus serviços tornam-se insumos fundamentais nas estratégias corporativas, na busca pela fluidez mediante novos marcos normativos nacionais. Pois, como destaca P.Dicken (1992: 308), “A real existência de uma estrutura regulatória pode ser percebida como uma *oportunidade* avaliável para as TNCs alcançarem vantagens decorrentes das diferenças regulatórias entre os Estados por meio da mudança de atividades entre localizações, de acordo com as diferenças no arranjo regulatório”. Todavia, assevera M.L.Silveira

(1999a: 251) “entre os territórios ‘luminosos’ e aquelas formações socioespaciais de maior rigidez jurídica e, portanto, letárgicas do ponto de vista político-financeiro, haveria todo um leque de lugares de diferentes graus de globalização”. Desse modo, a identificação de vantagens competitivas entre os lugares manifesta-se como um dos motores das estratégias empresariais, colocando as consultorias, detentoras destas informações, em posição de destaque.

Na identificação dos “sistemas de ações que buscam impor um novo marco normativo viável para a história do presente” (M.L.Silveira, 1999a: 257), além do processo de neo-regulação, destacamos o papel do processo de *neoburocratização* nos novos usos do território brasileiro. Segundo a autora supracitada, no rearranjo jurídico oferecido pela figura renovada do Estado, uma burocracia mista, porque formada de agentes públicos e privados, é protagonista, dispondo, como principal novidade, do “domínio ostensivo do conhecimento técnico-científico sobre o território e a sociedade” (M.L.Silveira, 1999a: 259).

Esta nova burocracia poderia, então, ser entendida como manifestação de uma modernização organizacional que “empiriciza as novas ações hegemônicas e que, em conjunto com os objetos perfeitos, impõe ao espaço uma racionalidade renovada” (M.L.Silveira, 1999a: 260). Desse modo, poderíamos visualizar este processo no Brasil por meio da reforma do Estado, pois uma das implicações foi justamente a redefinição dos atores da modernização atual. Assumindo os papéis principais da cena, os oligopólios nacionais e as empresas globais adotam novos relacionamentos que compreendem, ao mesmo tempo, conflitos e alianças conjunturais.

Imbricadas a este processo, as empresas de consultoria constituem-se os agentes convocados para dar o suporte técnico-informacional as ações desta nova burocracia, sedenta pelo conhecimento pormenorizado das virtualidades dos lugares. Hoje, este processo tende a se intensificar pelo avanço desta nova burocracia no território brasileiro, graças às possibilidades que se vislumbram com as *Parcerias Público-Privadas* entre o Estado e os oligopólios nacionais e internacionais. E esse processo se intensifica na medida em que se amplia a capacidade destas empresas de ordenarem e regularem o território em virtude da terceirização do planejamento territorial, agora ditado e conduzido em grande medida pelos interesses de tais agentes.

2.3. Terceirizando o planejamento territorial público: novos agentes e velhas teorias

A presença de uma nova burocracia e de um novo arranjo regulatório no território brasileiro insere-se dentro de um processo maior de reconfiguração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho. No período atual, da globalização, verifica-se a consolidação de uma reestruturação produtiva associada a hegemonia do capital financeiro, seguida pelo “ressurgimento de formas mais agressivas e brutais de procurar aumentar a produtividade do capital em nível microeconômico, a começar pela produtividade do trabalho” (F. Chesnais, 1996: 16). Novas possibilidades fornecidas pelos avanços da ciência e da informação resultam em uma “revolução científico-tecnológica” que desmantela relações fordistas de produção, criando as condições para se mudar as formas de organizar e gerir a produção e o mercado. Trata-se da chamada “acumulação flexível” (D. Harvey, 2006).

As palavras de ordem do período, *fluidez* e *competitividade*, estimulam novas formas de se produzir, cujo ritmo é marcadamente mais acelerado (M. Santos, 1994a). As Novas Tecnologias da Informação permitem um aprofundamento da divisão territorial do trabalho e uma mudança na escala de ação das empresas, que passa a ser planetária. Neste contexto, marcado pela violência da moeda e da informação (M. Santos, 2000a), os esforços das grandes empresas voltam-se para a obtenção da máxima intensidade do trabalho e o máximo rendimento de uma mão-de-obra totalmente flexível. Certas atividades, anteriormente organizadas de forma interna pelas empresas, tornam-se ramos separados, ampliando o conjunto de firmas especializadas em “serviços para empresas”. Soma-se à um aprofundamento da divisão territorial do trabalho um aprofundamento da divisão social do trabalho.

Este processo de externalização fortalece a atuação das empresas de consultoria. Tais firmas são conhecedoras de modelos gerenciais e detentoras de um *know-how* que escapa à especialização produtiva das corporações. Assim, devido a um crescente processo de terceirização de funções, as consultorias – seja de gestão, jurídica, financeira, estratégica etc. – se apresentam como uma peça crucial na estrutura produtiva que se complexiza.

As corporações criam novos preceitos para a gestão dos negócios dotando suas ações de maior racionalidade, sempre em busca do maior lucro possível. As estratégias adotadas são

dirigidas por um agir essencialmente instrumental, produzindo um uso reticular dos territórios em que atuam. Apesar disso, os preceitos adotados tornam-se princípios mimetizados pela administração pública, a qual entende tal conjunto de ações como condição *sine qua non* para a modernização das funções do Estado.

Como conseqüência, aumenta exponencialmente a demanda do Estado brasileiro pelos serviços das consultorias, uma vez que estas aparecem como o caminho mais curto para ter acesso a um conjunto de práticas cristalizadas na administração empresarial. Seduzidos por teorias bastante questionáveis da teoria da administração, os governantes terceirizam o planejamento, pois contratam empresas de consultoria (principalmente internacionais) para a elaboração de estudos de planejamento³¹. É nesse contexto que problematizamos a atuação do Consórcio Brasiliana, constituída em 1998, que tinha como empresa participante a consultoria Booz Allen & Hamilton. Também procuramos analisar a atuação de um outro Consórcio para elaboração de planejamento, o Consórcio Monitor Group/Boucinhas & Campos, contratado pelo governo brasileiro em 2002.

2.3.1. O Consórcio Brasiliana e a busca por uma visão totalizante do território nacional

Durante os oito anos de seu governo (1995-2002), o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso procurou facilitar a inserção de pontos eleitos do território brasileiro nos mercados internacionais e consagrar uma dada visão do espaço nacional. Conforme vimos no capítulo 1, era necessário estabelecer um pacto funcional que garantisse à manutenção da política de investimentos seletivos, herdada dos governos militares. Porém, em um período anterior da formação socioespacial brasileira, “a criação de um território unificado foi acompanhada de um reforço das lógicas do interesse nacional, enquanto agora a unificação do território constitui um suporte para, exatamente, o contrário, isto é, extravessão e fragmentação” (M. Santos & M.L. Silveira, 2001: 254).

³¹ A contratação de consultores catalães para a elaboração do Planejamento Estratégico do Rio de Janeiro, em 1993, talvez seja o exemplo mais emblemático no caso brasileiro. A este respeito ver R. Compans, 2005; P.N. Lima Jr, 2003 e C.B. Vainer, 2000.

Nesse movimento de ampliação das forças centrífugas no território nacional, o planejamento é convocado mais uma vez como um instrumento ideológico a serviço de interesses de poucos. Agora, a tarefa de redimensionar as ações do planejamento compete ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Consórcio Brasiliana, contratado em 1998 para conduzir um grande estudo que legitimasse a visão do território nacional em Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. De tal modo, o Estudo dos Eixos – encabeçado, conforme visto, pela empresa de consultoria Booz Allen & Hamilton – valeu-se da proposta de conceitualização de eixo contida no **Edital de Licitação** (lançado pelo BNDES) e promoveu a equivalência entre os eixos e a noção de *região de planejamento* definida por J-R. Boudeville (1970).

Um dos resultados alcançados pelo Consórcio foi a *ampliação* da noção de regiões de planejamento, de modo a responder mais prontamente às necessidades de fluidez requerida pelo movimento de inserção da economia nacional aos mercados internacionais. No estudo realizado pelo Consórcio Brasiliana, considerou-se como principal inovação dentro do processo de planejamento territorial o avanço conceitual e metodológico em torno dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Ao passo que esta pretensa inovação no campo do planejamento territorial perdura até o momento atual, acreditamos ser fundamental compreendermos a concepção de espaço que fundamenta toda a estrutura metodológica do referido estudo. Uma vez havendo uma correspondência direta entre os Eixos e as *regiões de planejamento*, questionamos em que medida há nesta nova leitura da questão regional uma fundamentação teórica plena de coerência e operacionalidade em relação à realidade atual do território nacional.

Neste sentido, analisar o conceito de região presente no discurso oficial é um convite ao debate sobre as novas premissas do planejamento territorial “terceirizado”, o que remete a considerações importantes sobre o aporte conceitual definido pelas empresas de consultoria. A adoção de proposições teóricas submetidas às imprecisões conceituais da teoria da administração e de outros campos do conhecimento, como a Economia Espacial, torna difícil o estabelecimento de um esquema coerente de interpretação do real. Refletindo o mimetismo da administração pública para com as práticas gerenciais das corporações, este novo conteúdo metodológico seria capaz de produzir análises espaciais que superem uma visão ideológica do território?

Trata-se, portanto, de considerar a investigação sobre os pressupostos teóricos que envolvem a delimitação de escalas de ação como o fio condutor de uma discussão mais ampla: o sistema teórico que fundamenta as discussões espaciais nos documentos norteadores do planejamento territorial.

A partir da segunda metade da década de 1990, o sistema de planejamento público buscou resgatar uma concepção “totalizante” do território nacional. Adotou-se, como já dito, a figura dos “eixos de desenvolvimento” como elemento estruturador do discurso renovado, concepção presente no debate do desenvolvimento regional desde a década de 1960, sobretudo a partir dos trabalhos de F. Perroux (1967) e J-R. Boudeville (1970). Recentemente, sob orientação governamental – via BNDES – procurou-se aprimorar a noção de eixos, porém delegando esta tarefa a agentes privados, por meio da contratação do Consórcio Brasiliana. Como nos lembra F.L.C. Feres (2002): “a Secretaria Especial de Políticas Regionais, esteve, inclusive, alijada de praticamente todo o processo de formulação dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento”, sendo ainda que,

“a portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualizou a discriminação de despesas por funções e subfunções, excluiu da sua classificação a antiga função *desenvolvimento regional*, obrigando que os programas de desenvolvimento regional se adequassem a **visão setorial** defendida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” (p. 284. Sem destaque no original).

O governo encontrou assim uma “solução” para viabilizar o neodiscurso de inserção competitiva, fundamentado-se numa ótica setorial do espaço: os ditos “espaços competitivos”. Cumprindo um papel de legitimador dos anseios do governo – como parece ser a tarefa intrínseca a muitas empresas de consultoria – o Consórcio Brasiliana adotou uma fundamentação teórica que retrocedeu no tempo e desconsiderou as especificidades da formação socioespacial brasileira, conduzindo ao mais alto patamar alguns conceitos, práticas e metodologias próprias da economia espacial ou “ciência regional”, que alcançou grande prestígio nas décadas de 1960 e 1970.

2.3.2 O “império” da Economia Regional na metodologia do planejamento público federal

Torna-se bastante questionável o resgate de conceitos e metodologias relativas a uma visão de mundo de mais de 50 anos, na medida em que o mundo mudou e se conformaram novos usos do território brasileiro. Segundo G. Benko (1999), esta “nova ciência” foi fundada, em meados da década de 1950, para responder aos problemas levantados pela região, entendida como a escala-sede “dos problemas que é imperativo resolver” (p. 13). A *região-problema* torna-se a preocupação primordial na condução de políticas que visavam corrigir disparidades econômicas entre as diferentes regiões de um mesmo espaço nacional. E, na medida em que a ciência econômica tradicional se mostrava incapaz de atender para as “desigualdades espaciais”, apelou-se para a economia regional.

Este novo campo do conhecimento, que almejou um *status* de ciência, se estruturaria como uma “ciência de síntese”. Nas palavras de G. Benko (1999: 02):

“trata-se de uma disciplina cruzamento (...) situada na encruzilhada das ciências econômicas, da geografia, da sociologia, das ciências políticas, do direito, do urbanismo e mesmo da antropologia. Estuda principalmente a intervenção humana no território. Em suma, a ciência regional apresenta características de uma ciência de síntese: é a partir de dados analíticos fornecidos por diferentes especialistas que se torna possível discernir, de entre o acervo de casos particulares proporcionados pela região, certas leis fundamentais da lógica da distribuição das atividades”.

Ora, a abordagem da questão regional apresentada no Estudo dos Eixos foi ao encontro das pretensões do Estado brasileiro em fins da década de 1990. Visando seccionar o território de modo a privilegiar, com investimentos públicos e privados, áreas portadoras de maior conteúdo técnico-científico e informacional, a concepção de escala espacial importada dos economistas regionais mostrou-se extremamente operacional³². Tal concepção veio ao encontro das necessidades de uso do território requeridas pelo projeto modernizador do governo brasileiro e tornou-se extremamente funcional ao conjunto teórico das empresas de consultoria.

³² A região tornou-se, após a Segunda Guerra Mundial e escala por excelência das análises espaciais: “o aparecimento e o desenvolvimento da economia regional no pós-guerra encontram-se ligados à qualificação estatal da região como *problema*. A região impõe-se deste modo como objeto de análise econômica porque se torna preocupação primordial de uma consciência coletiva, preocupação que se traduz na necessidade de uma política” (G. Benko, 1999: 11).

Portanto, no referido estudo de 1998, a identificação de espaços capazes de apresentar maior competitividade frente aos interesses do mercado internacional foi mascarada sob o discurso da região-problema. Houve neste sentido uma equivalência entre Eixo de Desenvolvimento e Região de Planejamento, demonstrando um intenso reducionismo da riqueza conceitual subjacente à categoria de região geográfica.

Para os elaboradores do estudo, o fator determinante para a nova formulação regional seria a infra-estrutura de transportes³³, conforme vemos na definição de eixo:

“Corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais. Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de uma rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo a acessibilidade aos diversos pontos situados na área de influência do eixo, e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional) e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro da sua área de influência” (Consórcio Brasiliana, Estudo dos Eixos, Relatório Síntese, Apêndice Metodológico, 2000: 01).

A preocupação com o transporte é latente nas análises da economia espacial, sendo elemento fundamental nas considerações espaciais de autores clássicos, como von Thünen (apelidado de “pai das teorias da localização”), Wilhem Launhar, Alfred Weber, Tord Palander, William J. Reilly, Walter Christaller e August Lösch. Privilegiando a distância como variável-chave na identificação e delimitação dos eixos, o estudo dos consultores do Consórcio recupera e dá uma nova roupagem a noção de **espaço como distância** (quantificado em termos de custos), visão corrente entre os economistas espaciais até a década de 1930. Segundo G. Benko (1999), é a partir desta década, por meio dos estudos urbanos, que o espaço passa a ser encarado como um *lugar* (caracterizado por valores específicos), o que ao nosso ver, não eliminou a visão unidimensional do espaço, estruturada em torno da noção de distância.

De fato, a noção de distância continua sendo a variável-chave da dimensão espacial da economia regional, como afirma M.C. Andrade (1970):

³³ “A ênfase na infra-estrutura de transportes conduz a uma nova formulação da problemática regional, no sentido de ampliar o conceito de região na direção do que se poderia chamar de eixos de integração” (Estudo dos Eixos, Relatório Síntese, Tomo I, p. 10).

“pela própria natureza do seu enfoque, a Ciência Regional teve de buscar as suas origens tanto na Geografia quanto na Economia; por sua vez, o que designa de Economia Espacial, consiste, *in essentia*, na visualização das atividades econômicas como afetadas pela variável *distância* e, portanto, por uma variável predominantemente geográfica. **Em síntese: pode-se dizer que os geógrafos e cientistas regionais consideram a distância como a sua variável mais importante**” (p. 11. Sem destaque no original).

Uma vez tomada como elemento analítico importante, a concepção de espaço subjacente é eminentemente geométrica, o que abre margem para interpretações matematizantes das relações sociais. O Estudo dos Eixos e também o Estudo de Revisão dos Eixos, que veremos posteriormente, se fundamentam em uma visão do espaço tradicional, que parece não dar mais conta das dinâmicas do território. Esta concepção vai ao encontro de geografias que parecem estar atreladas

“(…) a uma visão do espaço como continente, uma concepção geométrica, feita de velhos e novos conceitos que privilegiam a distância. O centro da reflexão epistemológica parece ser a extensão, um conceito-chave ou, mesmo, uma categoria que leva a uma resignificação do vocabulário tradicional. A preocupação epistemológica é a extensão e a forma de sua operacionalização, a distância, autorizando a falar de distância-tempo e de distância-custo na geografia, amparados também nas reflexões das ciências econômicas” (M. L. Silveira, 2006: 82).

Acreditamos que deve haver uma análise mais criteriosa do conteúdo atual do espaço geográfico, pois muitos geógrafos concebem o objeto de estudo da Geografia de forma distinta da apresentada por M.C. de Andrade (1970). De acordo com a proposta de M. Santos (1996a: 51), segundo a qual compartilhamos, o espaço geográfico pode ser compreendido como “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro no qual a vida se dá”. A partir deste conceito, procuramos apreender os conteúdos atuais da extensão apropriada e usada do espaço, que corresponde ao *território usado* (M. Santos 1994b; M. Santos & M.L. Silveira, 2001).

O Consórcio Brasiliana demonstrou sua relação umbilical com os pressupostos pretéritos da economia regional quando, em etapa anterior a produção do Relatório Síntese³⁴, apresentou a concepção de região que fundamentava a metodologia do Estudo (seguindo a orientação do Edital). A proposta de eixos, que seria melhor desenvolvida pelos consultores posteriormente, se assemelhava a concepção de região de J-R. Boudeville. Segundo este autor (1970: 08),

“a região pode se caracterizar por sua relativa uniformidade: ela é relativamente homogênea. Em segundo lugar, a região pode ser estudada do ponto de vista da interdependência e da hierarquia de suas diversas partes: ela é relativamente polarizada. A região pode, enfim, ser considerada do ponto de vista do centro de decisão e do objetivo que lhe é proposto, do programa que lhe é fixado: é a região de programa ou região-plano”.

A região-plano, ou de planejamento, por sua vez, é definida como “um espaço contíguo, cujas diversas partes estão subordinadas a uma mesma decisão, assim como as filiais estão subordinadas à decisão de uma matriz. É um instrumento empregado por uma autoridade, localizada ou não na região, para atender um dado objetivo econômico” (J-R. Boudeville, 1970: 16).

Os consultores do Consórcio Brasiliana consideraram que a visão de J-R. Boudeville era essencialmente econômica e que, portanto, era necessário incluir na análise outras dimensões da sociedade. Deste modo, definiu-se que o entendimento mais significativo, no sentido de proporcionar considerações mais amplas, estava presente em um trabalho de J.L. Coraggio, de 1980. A partir de uma confusa apresentação da concepção de espaço do autor, os consultores afirmam:

“(...) a espacialidade dos fenômenos de ordem social obedece a determinações sociais e, portanto, devem ser explicadas através das leis que regem esses fenômenos. Já que as relações sociais não são perceptíveis na sua própria forma, a espacialidade social só pode ser apreendida através dos seus suportes físicos e/ou biológicos, não se resumindo, no entanto, à espacialidade desses suportes (...) Esse raciocínio permite ampliar o conceito de região como categoria operacional para incluir variáveis sociais. Como visto, o conceito envolve simplesmente, na maioria dos casos, uma delimitação geográfica de um território segundo critérios preestabelecidos (polarização,

³⁴ As considerações fundamentais ao Estudo que se sucederia estavam presentes no sítio www.eixos.gov.br. As afirmações citadas encontravam-se na seção “entendimento conceitual: enquadramento teórico”. Estas informações são resultado de uma pesquisa realizada no referido sítio em 2003, as quais, infelizmente, não se encontram mais disponíveis.

homogeneidade). No atual contexto, a definição regional deve passar pela idéia de área de abrangência (em termos espaciais) de uma relação social particular. Tal área é a ‘extensão do território que inclui a **localização dos agentes** e os meios diretamente ligados pela relação em causa, **bem como as características dos fluxos materiais inerentes à relação**’ (Coraggio, 1980). Adicionalmente, segundo este autor, é possível determinar as áreas em que a relação assume relativa homogeneidade, sem que as áreas sejam elas mesmas homogêneas. Cada um dos fenômenos a serem analisados tem de ser objetivamente regionalizados, o que permite delimitar a sua área de abrangência. Nesse caso, a área definida a partir das similaridades de um conjunto de relações sociais pode ser chamada de região” (www.eixos.gov.br. Sem destaque no original).

A correspondência com a concepção de região da chamada “ciência regional” é imediata, como podemos constatar na definição proposta por J. Lajugie, P. Delfaud e C. Lacour³⁵, inspirada nas investigações anteriores de J-R. Boudeville, F. Perroux e H. Richardson:

“a região corresponde a uma área geográfica que constitui uma entidade que permite, simultaneamente, a descrição de fenômenos naturais e humanos, a análise de dados socioeconômicos e a aplicação de uma política. Funda-se em duas características principais: **homogeneidade** e integração funcional, e resulta, ao mesmo tempo, num sentimento de solidariedade vivida e em relações de interdependência com os restantes conjuntos regionais e com o espaço nacional e internacional” (*apud* G. Benko, 1999: 18).

Nota-se como a definição regional de Coraggio ressalta a localização dos agentes e as características dos fluxos materiais. Tais variáveis constituem o cerne da economia regional e tornaram-se base para o desenvolvimento de métodos matemáticos e econométricos de verificação das hipóteses dos investigadores regionais. No Estudo dos Eixos, a existência de uma metodologia assim concebida, que se sobrepõe a uma discussão teórica sobre o território, pode ser exemplificada pelo item 4.3 do Apêndice Metodológico do Relatório Síntese do Estudo dos Eixos, denominado “Análise e Priorização dos Investimentos”. Para projetar os efeitos dos investimentos na economia nacional, **privilegiou-se** uma série de metodologias essencialmente estatísticas.

³⁵ LAJUGIE, J; DELFAUD, P; LACOUR, C. Espace Régional et Aménagement du Territoire. Paris: Dalloz, 1985.

Diante do que foi exposto, questionamos qual a contribuição dos métodos e metodologias apresentados pelo Consórcio Brasiliana, em sua tentativa de indicar um “novo planejamento territorial”, como os consultores explicitaram:

“Daqui para frente, vislumbra-se um horizonte no qual o Estado não mais lidera o processo [de desenvolvimento], que deve evoluir mediante a implementação de parcerias, seja entre as diferentes esferas do próprio setor público, seja contando com a participação fundamental da iniciativa privada. Nesse contexto, o planejamento governamental passa a ser indicativo e coordenador, orientando os diversos agentes quanto às prioridades da Sociedade e servindo de elemento privilegiado para a otimização sistêmica na exploração das oportunidades” (Consórcio Brasiliana, Estudo dos Eixos, Relatório Síntese, Tomo I, 2000: 03).

Em que medida a visão de espaço subjacente ao estudo e “importada” da Ciência Regional contribui para um entendimento da atual estrutura das técnicas e das ações, constituintes do espaço geográfico? Quando se afirma que “o espaço assume aqui um papel essencial como elemento catalisador da integração dos investimentos (...)” (Estudo dos Eixos, Relatório Síntese, Tomo I, p. 03), haveria de fato um comprometimento com o conteúdo atual do espaço? Ou seja, problematizamos se há de fato uma contribuição conceitual do Estudo das consultorias ao planejamento territorial, uma análise dos novos usos do território à luz do período atual. Acreditamos que somente deste modo poderia haver uma proposta de investimentos no território realmente comprometida com os anseios da sociedade brasileira.

Neste sentido, postulamos que o esforço empreendido pelo Consórcio resultou em uma tentativa de construir um esquema de interpretação da realidade brasileira construído a partir, sobretudo, do viés econômico (ou da economia regional). Como destaca M. L. Silveira (2000), o entendimento do real é sempre uma construção, uma representação e, portanto, deve ser apreendido por meio de aproximações sucessivas, a partir de um conjunto sistêmico de idéias, que conformaria um *concreto pensado*. E as relações entre o real e o concreto pensado “exigem a elaboração de um esquema específico a cada região do saber” (M.L. Silveira, 2000: 21), capaz de reunir condições de *pertinência, coerência e operacionalidade*³⁶.

³⁶ “Em primeiro lugar, a pertinência refere-se ao que cabe, àquilo que pertence à realidade que estamos interrogando, ao nosso concreto pensado. Em segundo lugar, como o que existe é coerente, haveria uma lógica a descobrir no real e essa coerência sai do concreto pensado e, assim, participa na construção dos conceitos, que, em

Assim, partimos da consideração da pertinência da análise proposta pelo Estudo do Consórcio. Seria pertinente analisar a dinâmica socioespacial brasileira tomando como fundamento a noção de eixos? Segundo F. Perroux (1967) os *eixos de desenvolvimento* são estabelecidos “entre os pólos [de desenvolvimento] situados em pontos diferentes do território” (F. Perroux, 1967: 207). Para o economista francês, o crescimento “não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” (F. Perroux, 1967: 164). Logo, podemos entender o pólo de desenvolvimento como “uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades. Uma unidade simples ou complexa, uma empresa, uma indústria, um complexo de indústrias dizem-se motrizes quando exercem efeitos de expansão sobre outras unidades que com ela estão em relação” (F. Perroux, 1967: 192).

Todavia, como já apontava M. Santos em 1979, “quando a teoria dos pólos de crescimento entrou em moda, seu conteúdo foi negligenciado em favor de sua forma, e suas explicações, em favor de técnicas e modelos” (M. Santos, 2003 [1979]: 166). Outro problema, apresentado pelo Estudo, refere-se ao fato de que as construções teóricas balizadoras do planejamento são orientadas para o *espaço econômico*³⁷, embora Perroux não tivesse excluído o fato de as empresas influenciarem o *espaço banal*.

O espaço banal é “o espaço de todos os alcances, de todas as determinações; o espaço banal é o espaço de todos os homens, não importam as suas diferenças; o espaço banal é o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço banal é o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder (...)” (M. Santos, 1996c: 09). Ou seja, a visão dos consultores manifesta uma construção teórica que se preocupa “com o espaço de alguns poucos e não com o espaço de todos. Quando o espaço das grandes empresas se diferencia do espaço banal e é favorecido na elaboração teórica, o resultado natural é uma teoria aristocrática e discriminatória, porque a população quase não é levada em conta” (M. Santos, 2003 [1979]: 167). Por conseguinte, não consideramos pertinente ao entendimento do território nacional atual uma construção teórica formal e seletiva tal como proposta pelo Estudo do Consórcio Brasileira.

sistema, formam uma teoria. Todavia, a prova da coerência é dada pela operacionalidade, isto é, pela escolha dos elementos de análise que revelem a capacidade de enfrentar o real com o conceito” (M. L. Silveira, 2000: 21).

³⁷ O espaço econômico “é definido pelas relações econômicas existentes entre os elementos econômicos” (F. Perroux, 1967: 149).

A coerência e a operacionalidade são as outras condições necessárias para que possamos construir uma teoria do território usado, com propôs M. Santos (1996a). Essas condições nos auxiliam a investigar em que medida a concepção de região proposta no Estudo dos Eixos vai ao encontro da produção de um concreto pensado. Lembramos que o conceito representa uma categoria preenchida com um conteúdo atual.

Tendo como ponto de partida uma região identificada com uma escala cartográfica, aprofunda-se uma concepção geométrica do espaço, a partir da definição de um recorte regional definido pelos *limites*. Em conseqüência, a “cisão escalar se antepõem à escolha das variáveis consideradas pertinentes à interpretação de um fenômeno. Assim, mudando-se os limites... acabaria a região...” (M.L.Silveira, 2003:410). Acreditamos que uma concepção atual do espaço geográfico deve superar esta visão geométrica, a partir do entendimento do espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas ações, como nos propõe M. Santos (1996a), o que remete a apreensão dos novos conteúdos dados aos objetos (G. Simondon, 1969, M. Santos, 1996a), as normas (M. Santos, 1996a; M.L. Silveira, 1999; R.M. Antas Jr, 2001) e, por conseguinte, aos híbridos (B. Latour, 1994; 2001; M. Santos, 1996a).

Ao promoverem o conceito de Eixo como sinônimo de região de planejamento, os consultores produziram um reducionismo do conceito de região geográfica, e ao mesmo tempo, de espaço geográfico. Na verdade, o conteúdo apresentado no Estudo dos Eixos e posteriormente em sua revisão, aponta para a continuidade do uso da *regionalização como ferramenta*, um recurso característico do planejamento do estado, como ressalta A.C.T. Ribeiro (2004: 197)³⁸:

“Numa conjuntura marcada pela transformação da eficácia em meta política; pela mutação da cultura em mercadoria; pela imposição do agir instrumental e estratégico e pelo desvendamento contínuo de contextos de inovação, a *regionalização como ferramenta* adquire extraordinário destaque, o que explica a sua utilização pelos agentes econômicos hegemônicos, desestabilizando a estrutura espacial do país” (A.C.T. Ribeiro, 2004: 197).

³⁸ A.C.T. Ribeiro (2004) propõe o entendimento da questão regional a partir de duas faces: a construída pela *regionalização como fato* e a que expressa a *regionalização como ferramenta*. A *Regionalização como fato* independe da ação hegemônica do presente e “expressa a gênese e a estruturação das regiões, depende da reconstrução histórica dos múltiplos processos que movimentaram e limitaram a ação hegemônica” (A.C.T. Ribeiro, 2004:194). Esta forma de regionalização encontra-se, ainda, “vinculada aos jogos dinâmicos da disputa de poder, inscritos nas diferentes formas de apropriação (construção e uso) do território” (idem: 195) e “mobiliza interpretações que tocam, profundamente, as condições historicamente construídas da reprodução social” (idem). A *regionalização como ferramenta*, que sempre sustentou a ação hegemônica, “assume a forma-conteúdo, historicamente determinada, do planejamento conduzido pelo Estado” (A.C.T. Ribeiro, 2004:196).

Os conceitos devem dar conta do movimento de uma realidade que é sempre dinâmica. Quando se busca uma conceitualização que privilegie uma situação passada, como foi o caso do Estudo dos Eixos, incorre-se no erro de inserir dentro de um sistema de conceitos que se pretende atual, uma concepção atrelada aos conteúdos pretéritos do território. Neste sentido, destacamos a afirmação de M. Santos (2002 [1978]: 74) “(...) uma coisa é partir de conceitos elaborados a partir da realidade concreta e outra coisa é a aplicação de uma epistemologia estereotipada, ideológica, onde os parâmetros procuram sua legitimidade em outros parâmetros e não nas coisas e acontecimentos combinados, tal como se apresentam objetivamente”.

Diante disso, o Estudo dos Eixos conduzido pelo Consórcio Brasiliana nos fornece importantes subsídios para uma compreensão do papel de empresas de consultoria na elaboração do planejamento público. Ao mesmo tempo em que se tornam agentes imprescindíveis para a inserção de pontos e manchas do território nacional à dinâmica globalizadora, tais empresas contribuem para a difusão de uma dada visão da modernidade. Uma modernidade que se manifesta no planejamento público como um conjunto de preceitos, de formas de fazer, funcionalizando uma concepção estreita de estratégia³⁹, que se manifesta cada vez mais como uma norma. À esta estratégia como norma se contrapõe outros usos do território, mais generosos e voltados para a dinâmica própria dos lugares.

³⁹ Nesta nova narrativa, a estratégia adquire um *status* de norma, pois se manifesta com um sentido prescritivo. Este novo conteúdo conferido a noção de estratégia aproximar-se-ia do entendimento de norma pelo jurista H. Kelsen, segundo o qual as normas podem ser definidas como “prescrições de dever ser. Elas conferem ao comportamento humano um sentido, o sentido prescritivo (...) Enquanto prescrição, a norma é um comando, é o produto de um ato de vontade, que proíbe, obriga ou permite um comportamento” (F.U. Coelho, 1996:16).

O consultor Michael Porter representa hoje um dos maiores expoentes no campo da teoria da administração e na elaboração de conceitos de estratégia. Devido ao mimetismo da administração pública para com os preceitos empresariais, nota-se em muitos casos a incorporação pelos governos nacionais e subnacionais das concepções de estratégia do mundo empresarial. Destacamos aqui a concepção de Porter, que entende a estratégia com “a construção de defesas contra as forças competitivas ou como a descoberta de posições no setor onde as forças são mais fracas” (1999:41) e ainda, “a estratégia é uma forma de fixar limites. Em outras palavras, a oferta não será estendida a todos, mas a idéia é procurar e encontrar, ou inventar, uma proposta diferente e especial” (2002: 28). Com isso, o autor destaca que “estratégia é sinônimo de escolha. É preciso escolher quais as necessidades, de quais clientes, a empresa quer satisfazer” (2002: 30). Ele chama a atenção para a diferença entre ao posicionamento estratégico e a eficácia operacional: “eficácia operacional (EO) significa o desempenho de atividades melhor do que os rivais. Abrange a eficiência, mas não se limita apenas a esse aspecto. Diz respeito a quaisquer práticas pelas quais a empresa utiliza melhor os insumos (...) Em contraste, o posicionamento estratégico significa desempenhar atividades *diferentes* das exercidas pelos rivais ou desempenhar as mesmas atividades de maneira *diferente* (1999:47-48).

Para a administração pública, estratégia é assim definida: “a arte da dialética das vontades, em que se emprega o poder disponível para garantir a conquista futura de objetivos estratégicos” (Cadernos NAE, 2004: 69). Nota-se como esta última definição é nebulosa e de pouco caráter explicativo.

Embora apresentasse profundas limitações, a proposta de Eixos Nacionais de Desenvolvimento não deixou de subsidiar o planejamento territorial federal na presente década. Ao contrário, nos primeiros anos do século XXI o governo federal decidiu investir novamente na proposta dos Eixos e promoveu uma atualização do Estudo do Consórcio Brasileira. Seria a possibilidade de valorizar os quadros presentes na estrutura do próprio Estado, fortalecendo órgãos importantes mas ainda inoperantes, como o Ministério da Integração Nacional. Contudo, esta expectativa foi frustrada. Para a tarefa recorreu-se mais uma vez aos “imprescindíveis” agentes do planejamento territorial: as empresas de consultoria.

2.4. A atuação do Consórcio Monitor Group/Boucinhas & Campos nos estudos de planejamento territorial federal: considerações sobre o Programa “Brasil de Todos”

O planejamento territorial federal se inicia no século XXI contendo uma visão espacial fortemente ligada as heranças de meados do século 1900. Consequentemente, questões relacionadas ao desenvolvimento regional permaneciam com um tratamento pretérito, fundamentado em conceitos e metodologias incapazes de apoiar um processo político que revertesse o centrifugismo do território brasileiro. Pouco se avançava no estabelecimento de medidas contrárias a fragmentação do território usado, e permaneciam os conflitos entre os membros da federação, manifestados pela *guerra dos lugares* (M. Santos, 2002), cuja “guerra fiscal” é uma manifestação.

Neste momento, o governo federal ainda não dispunha de meios suficientes para conduzir um novo processo de planejamento. O Ministério da Integração Nacional (criado em 1999), cujas premissas estavam intimamente relacionadas com políticas territoriais, ainda não dispunha de profissionais preparados para conduzir uma mudança metodológica dentro do processo de planejamento. Como chama a atenção Henrique Villa da Costa Ferreira⁴⁰, “os quadros que haviam no planejamento eram constituídos por profissionais tributários de um paradigma anterior, das décadas de 1960 e 1970”. Em decorrência de dificuldades para se criar uma equipe

⁴⁰ Diretor da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional. Entrevista concedida a Alcides Manzoni Neto em abril de 2007, em Brasília - DF.

capaz de conduzir uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, pouco se avançou na tentativa de se funcionalizar de fato o Ministério.

Foi somente em 2003, com a presença de pesquisadores como Tânia Bacelar de Araújo e Antonio C. F. Galvão que o processo de estruturação de um grupo começou a se fortalecer. Tendo como principal objetivo montar uma estrutura definitiva para a elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Ministério passa a elaborar estudos de desenvolvimento regional fundamentados na experiência européia, sobretudo devido aos aportes conceituais fornecidos por A.C.F. Galvão, que naquele período finalizava sua tese de doutorado sobre tal tema.

Entretanto, os pesquisadores do Ministério ainda se defrontavam com sérias dificuldades. Como observa o referido diretor da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, os projetos de investimento presentes no PPA apresentavam uma limitação enrijecedora para as ações do governo federal:

“quando se tem um programa [no PPA] cujo localizador aparece como nacional, raríssimas vezes é possível espacializar onde esses recursos foram alocados dentro do país. Somente em 20 ou 30% dos programas, ou seja, uma quantidade pequena, tem-se a referência de qual macro-região será contemplada com os investimentos. Ou seja, aparece a localização Norte, Nordeste, por exemplo, mas mesmo assim não se sabe em qual porção da Região Nordeste ou Norte esses recursos foram alocados”.

Deste fato, observamos dois grandes problemas. Primeiramente, percebe-se que o PPA permanecia como uma figura retórica dentro dos planejamentos setoriais realizados pelos diversos Ministérios e órgãos públicos, pois não há uma consideração do território usado na determinação dos recursos. Outro problema é a precariedade das ações do Estado visando atuar no enfrentamento das disparidades regionais. Neste sentido, o fortalecimento do Ministério da Integração Nacional se tornava, cada vez mais, um imperativo.

Acreditamos que havia a necessidade e também a possibilidade de se investir no fortalecimento desse Ministério assim que ele foi criado, em 1999. Segundo Henrique Villa, o Estudo dos Eixos era ineficiente para efeito de políticas de desenvolvimento regional e para a ação de outras políticas de planejamento territorial. Como nota este pesquisador, o Estudo parece remeter somente a necessidade de se estabelecer uma plataforma de exportação, servindo

“para relacionar o Brasil próspero, aquele Brasil que está fora de nossa Política de Desenvolvimento Regional, com os mercados internacionais”.

Houve, portanto, a necessidade de se rever o Estudo dos Eixos e atualizar o Portfólio de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados, organizado pelo Consórcio Brasileira. Tal possibilidade ocorreu quando o BNDES lançou um edital para a contratação de um estudo visando redimensionar o Portfólio para o período de 2004 a 2011, de modo a subsidiar o PPA 2004-2007. Para tanto, privilegiou-se mais uma vez a participação das empresas de consultoria, em detrimento de órgãos como o Ministério da Integração.

O Consórcio vencedor, contratado em agosto de 2002, era constituído pelas empresas de consultoria **Monitor Group** e **Boucinhas & Campos**. A este grupo somou-se também o Consórcio constituído pelas empresas **Booz Allen & Hamilton** e **UMAH**, responsáveis pela Avaliação Ambiental Estratégica dos Investimentos na Amazônia. Esta última agência de consultoria manifestou-se novamente presente em um estudo abrangente do território nacional, tal como em 1997-1998, quando participou do Consórcio Brasileira tratado anteriormente.

Partimos da análise do Marco Inicial do Estudo do Consórcio supracitado, revelador dos pressupostos e metodologias do estudo, e optamos por destacar dois pontos: a) a estrutura organizacional, que permite observar o papel protagonista das empresas de consultoria no planejamento territorial; b) algumas fases do relatório, pelas quais podemos compreender alguns pressupostos norteadores do esforço empreendido pelos consultores e suas contribuições para o Plano Plurianual 2004-07 e para o planejamento territorial federal.

Antes, porém, gostaríamos de apresentar estas duas importantes empresas de consultoria: a Monitor Group e a Boucinhas & Campos.

A empresa de transnacional de consultoria Monitor tem suas raízes na Harvard Business School e apresentava, originalmente, a consultoria estratégica como principal foco de atuação. Figuram entre seus sócios personalidades mundialmente conhecidas no campo da administração, como Michael Porter (um dos fundadores da empresa), Mark Fuller, Michael Jensen, Tom Copeland, Chris Argyris e Peter Schwartz. Em anos recentes a empresa tem passado por uma grande expansão e passou a se chamar não mais “Monitor Company”, mas “Monitor Group”, expandindo enormemente seu campo de atuação para outras atividades, como as ligadas a fundos de investimento. Em 2005, a empresa contava com aproximadamente 1.100 profissionais

trabalhando em 30 escritórios localizados em 18 países (hoje são 23), incluindo o Brasil. Seus rendimentos anuais giram em torno de US\$ 1 bilhão.

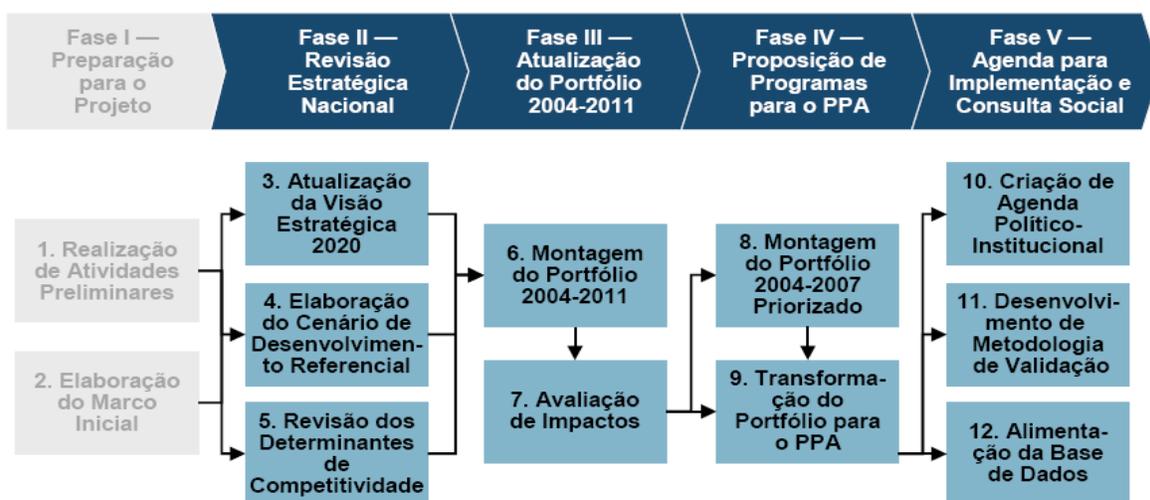
A Boucinhas & Campos é uma empresa brasileira, fundada em 1947 pelos professores José da Costa Boucinhas e Eduardo Sampaio Campos e transformou-se em uma das maiores empresas em consultoria, auditoria e serviços técnicos especializados no país. A Boucinhas & Campos é um grupo que engloba empresas atuantes em áreas ligadas a administração, as quais reúnem cerca de 300 funcionários. O ano de 2002, ano em que participou do Consórcio para a Atualização dos Eixos, é também um marco importante para o grupo. Nesse ano a Boucinhas & Campos Auditores Independentes concluiu a fusão com a Soteconti Auditores Independentes, na área de auditoria. A Soteconti foi fundada em 1936 para suprir a crescente necessidade do mercado nos serviços de auditoria e consultoria e, atualmente, atua em todos os ramos da atividade econômica em função da diversidade de serviços que pode prestar. A Boucinhas & Campos Consultores, criada em 1972, atua na reforma e modernização de órgãos públicos através de uma série de serviços, como a elaboração de Cenários e Planejamento Estratégico; Modelo de Gestão e Organização; Redesenho de Processos; E-Governo e Gestão e Acompanhamento de Projetos.

A estrutura organizacional adotada pelo Consórcio (organização e gestão do projeto) foi composta por especialistas com responsabilidades claramente delineadas. O Coordenador Geral do projeto e o Gerente Geral do projeto representavam os dois principais papéis nesta engenharia organizacional. Auxiliando-os em suas funções havia o Assistente Técnico, exercendo as funções de coordenação e integração das equipes e dos módulos do trabalho. Já o Gerente Administrativo-Financeiro era o responsável pelo andamento administrativo e financeiro do projeto. Além desses responsáveis, diversos outros especialistas compunham a equipe técnica do projeto – entre eles o pesquisador Luis Augusto de Queiroz Ablas (na área de Desenvolvimento Regional) *que já havia participado do Consórcio Brasileira em 1998.*

Desempenhando um papel de destaque nesta estrutura havia ainda um *Conselho Consultivo* e um *Conselho Supervisor*. Este último era composto por sócios e/ou diretores das empresas ligadas ao Consórcio, cujas atribuições estavam ligadas ao andamento do trabalho nos seus aspectos técnicos (qualidade, conformidade, prazos), e nos aspectos administrativos e de comunicação com o governo federal (cliente) e/ou outras entidades.

Já o Conselho Consultivo merece destaque dentro desta nossa análise por evidenciar a importância da administração e, sobretudo, da atividade de consultoria de gestão no projeto. Este grupo era composto por especialistas de grande notoriedade, cuja função era dar suporte e agregar conhecimento de alto nível ao trabalho dos demais especialistas, exercendo o papel de “consultores dos consultores”. Este Conselho era composto pelos seguintes profissionais: Michael E. Porter, Michael Fairbanks, Peter Schwartz, Edson Vaz Musa, Marta Dora Grostein, Luís Paulo Rosenberg, Maria do Rosário Sintra Partidário, Luiz Carlos da Costa Boucinhas⁴¹.

Figura 2.1 - Fases do Projeto de Atualização dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento



Fonte: Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002.

Evidenciamos, inicialmente, a Fase II devido ao fato de abarcar alguns dos pressupostos norteadores das demais fases do projeto. Esta etapa apresenta três grandes Módulos: atualização

⁴¹ Michael Fairbanks, especialista na área de competitividade regional/nacional e sócio do Monitor Group; Peter Schwartz, profissional futurista mundialmente reconhecido, especialista em planejamento de cenários; Edson Vaz Musa, especialista em gestão empresarial e sócio do Monitor Group, participa dos Conselhos de Administração de empresas líderes em variados setores e de entidades sem fins lucrativos; Marta Dora Grostein, especialista na área de arquitetura e urbanismo; Luís Paulo Rosenberg, especialista na área econômica, atua desde 1987 como consultor nas áreas de estudos econômicos e de negociação de aquisição de empresas pela Rosenberg & Associados, empresa da qual é Sócio Diretor; Maria do Rosário Sintra Partidário, especialista na área de avaliação de impacto ambiental de projetos; Luiz Carlos da Costa Boucinhas, especialista na área de tecnologia da informação, atua desde 1973 na área de consultoria pela empresa Boucinhas & Campos, empresa da qual é presidente.

da Visão Estratégica 2020, Elaboração do Cenário de Desenvolvimento Referencial e Revisão dos Determinantes de Competitividade.

A Atualização da Visão Estratégica 2020 teve como objetivo:

“(…) a atualização da visão de futuro para o Brasil no ano 2020, abrangendo não só uma visão geral para o Brasil como, também, uma visão específica para cada um dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Uma premissa fundamental a ser adotada é a da participação efetiva de representantes das diferentes regiões do país, das tendências que formam o futuro e das discontinuidades no período de atualização do futuro. Desta forma, nesta etapa do trabalho, pretende-se, de início, levantar possíveis cenários futuros do que poderá acontecer no Brasil, formulando cenários alternativos do Brasil e do Mundo. Da discussão das principais tendências formadoras do futuro e de suas possíveis discontinuidades resultará uma análise dos impactos dessas discontinuidades para o período” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011. Relatório do Marco Inicial, 2002: 22).

Os dois primeiros módulos estão intimamente relacionados e apresentam uma metodologia assentada em algumas atividades basilares. Uma primeira atividade a ser destacada é a análise de cenários internacionais, a partir de informações coletadas e disponibilizadas pela empresa GBN, subsidiária da Monitor Group, promovendo uma atualização dos cenários globais pelos cenários já utilizados por diferentes instituições ao redor do mundo. Nota-se como a proposta apresentada pelo Projeto é fundamentada pela utilização de informações presentes nos Círculos Globais de Informação disponibilizados pelas empresas de consultoria.

Uma outra atividade busca trabalhar com cenários nacionais já existentes, elaborando uma análise crítica dos mesmos. Toma-se como ponto de partida a análise dos cenários que mostram quatro visões alternativas do Brasil em 2020, contrapondo-os com a proposta do “cenário do consenso” que avalia o espaço de consenso existente para a construção de uma visão de Brasil, também no ano 2020.

Neste processo, procura-se promover a integração de pessoas de diferentes regiões do país à análise das tendências e discontinuidades da Visão 2020, presente no Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 1998. Para tanto se buscou o auxílio da

metodologia do WebDelphi⁴², cujos temas postos sob investigação foram: *Comércio Internacional e Protecionismo; Integração Regional na América do Sul; Meio Ambiente e Sustentabilidade; Demografia, perfil etário e qualidade de vida da população brasileira; Trabalho, renda, desigualdade, pobreza e inclusão social; Questão Urbana; Mudanças na infra-estrutura de transporte; energia e telecomunicações; Sociedade da informação e competitividade; Papel do Estado no processo econômico e produtivo; e, Visão 2020*. Este último tema tinha como meta principal “a discussão da visão de futuro para cada região do país, considerando o conjunto de tendências e descontinuidades que afetam e vão formar o contexto futuro do país” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 27). Esperava-se que com este esforço, seguido pela realização de workshops de análise, poder-se-ia alcançar uma visão estratégica para o país e para cada um dos Eixos no ano de 2020, estabelecendo “uma visão coerente e desafiadora, porém factível, de um país futuro, oferecendo elementos para apoiar as etapas seguintes do trabalho de identificação de projetos” (idem, p. 32).

O terceiro módulo apresentado é a Revisão dos Determinantes de Competitividade. Seu principal objetivo é “fornecer compreensão da composição microeconômica regional, através da identificação e análise dos Determinantes Críticos de Competitividade dos principais *Clusters* regionais, visando a contribuir para a criação da Visão Estratégica de cada Eixo e nortear a definição de ações e projetos estruturantes” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 39). Tal proposta – segundo os consultores – parte do princípio de que é necessário, para um processo de planejamento abrangente, a utilização de uma abordagem de aspecto microeconômico que destaque as necessidades regionais com suas atividades econômicas e demandas sociais. Neste sentido, adotou-se a metodologia de *Clusters*, a qual mostraria “que uma atividade econômica compõe-se de vários atores interconectados, prestando serviços, desenvolvendo tecnologias, trazendo inovações e desenvolvimento à região” (idem, 35)⁴³.

⁴² O WebDelphi foi composto por questões prospectivas sobre uma série de temas, onde para cada tema foram feitas duas ou três perguntas sobre as tendências e descontinuidades do futuro até 2020. Em cada tema era solicitado aos especialistas que, além de indicar a situação futura prevista com respeito as considerações nas questões formuladas para 2020, também preparassem uma análise das possíveis implicações daquela tendência **para a visão de futuro da região em consideração** (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002).

⁴³ Essa metodologia “baseia-se, fundamentalmente, nos estudos de Michael Porter sobre competitividade regional. *Clusters* são concentrações geográficas de empresas interconectadas, fornecedores especializados, provedores de serviços, empresas em setores relacionados e instituições associadas (universidades, associações comerciais, agências

A idéia de identificação de um *Cluster* é representativa do modo de agir do modelo geral de planejamento territorial em curso. O principal objetivo desta estrutura é alcançar níveis superiores de produtividade, visando torná-lo competitivo no âmbito da sua atuação, seja regional, nacional, ou internacional. Para atingir os objetivos propostos são identificados alguns “Arquétipos de *Clusters*”, que representam as principais tipologias de *Clusters* existentes nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁴⁴. Um dos principais objetivos pretendidos nesta etapa do trabalho é a caracterização do *nível de competitividade* do Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento. Uma vez baseados nos diversos estudos desse módulo, buscou-se visualizar graficamente a ocupação econômica do espaço de abrangência de cada Eixo, de modo a permitir uma caracterização da região, sua vocação econômica, intensidade e relevância. Nota-se como se incorre no mesmo erro do estudo do Consórcio Brasileira de considerar a região segundo uma abordagem teórica e metodológica reducionista, fundamentada essencialmente em variáveis econômicas.

Nesse sentido, consideramos que o planejamento territorial proposto não é um planejamento do espaço. “Não se considera a totalidade dos atores, a das instituições, a das pessoas e a das empresas. Procura-se explicar aos empresários o que eles fazem, dedica-se muito aos fluxos dominantes e abandonam-se os outros” (M. Santos, 1999: 19).

Uma vez estabelecidas essas etapas, propunha-se a elaboração do Portfólio 2004-11 (Módulo 6) cujo objetivo era identificar, para o período de 2004 a 2011, as Oportunidades de Investimentos, públicos e privados, em setores considerados estratégicos para a promoção da integração e do desenvolvimento sustentável dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, nas dimensões de infra-estrutura econômica, desenvolvimento social, meio ambiente e de informação e conhecimento. O passo seguinte a ser considerado (Módulo 8) era a

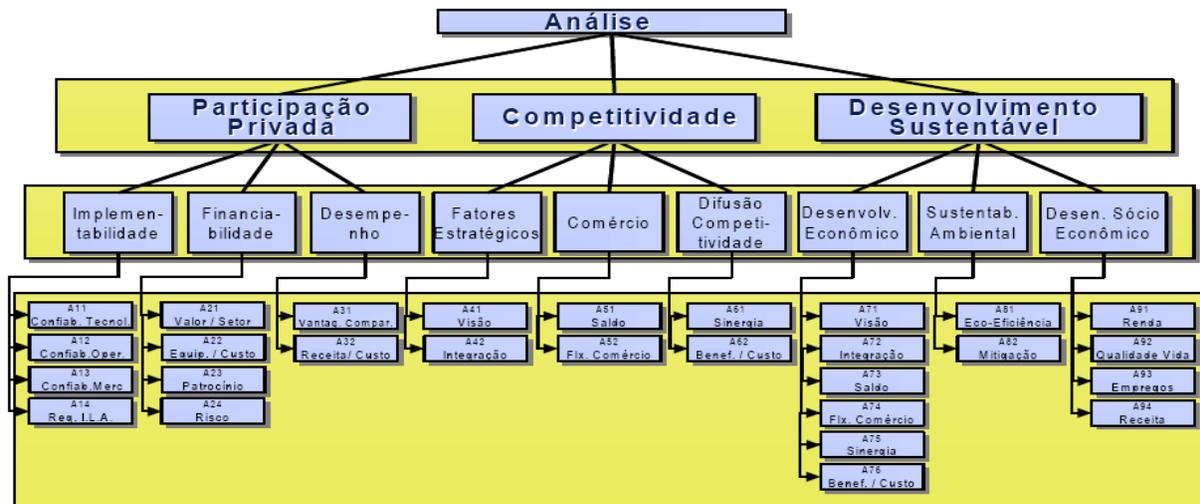
de padronização, etc.), que competem e também cooperam entre si. O escopo geográfico de um *Cluster* geralmente é delimitado a uma micro região, já que ele pressupõe que todos os atores se beneficiam dessa proximidade geográfica. O governo e suas instituições também fazem parte do *Cluster*, não só no suprimento de infra-estrutura básica (saneamento, água, energia), mas também como poder legislador e organizador, capaz de fomentar e alavancar a atividade econômica” (Consórcio Monitor Group/Boucintas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 35).

⁴⁴ No referido relatório, considera-se como *Clusters* aglomerações que possuam: “concentração geográfica de empresas do mesmo setor/área de atuação; vocação para a atividade econômica em questão (baseada em fatores naturais, tradição, etc.); presença de indústrias correlatas e instituições de apoio à pesquisa/ inovação; presença de associações/esforços para coordenação das atividades do *Cluster*; atividade econômica relevante para a região, em termos econômicos, sociais e/ou estratégicos; atuação relevante no mercado inter-regional/internacional” (Consórcio Monitor Group/Boucintas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 39-40).

elaboração de um Portfólio **priorizado** das Oportunidades de Investimentos públicos e privados para os anos de 2004 a 2007, período do PPA do primeiro governo de Luis Inácio Lula de Silva.

Para a priorização dos investimentos, a metodologia aplicada foi a multicriterial AHP, com o objetivo de integrar diferentes dimensões de análise de forma estruturada⁴⁵. Definiu-se que o critério principal para um eventual ordenamento de importância dos agrupamentos do Portfólio seria o de **desenvolvimento sustentável**, posto que esse objetivo agrega todos os demais critérios. Segundo os consultores, a estruturação de tais critérios de análise deveria seguir uma “árvore”, representada abaixo:

Figura 2.2 – Árvore de estruturação de critérios para a análise de priorização de agrupamentos no PPA 2004-2007



Fonte: Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002.

Nota-se como os três principais “ramos” desta árvore são também os três principais eixos do planejamento territorial refuncionalizado: a *participação privada* – vide Parcerias Público Privadas –, a *competitividade* e o *desenvolvimento sustentável*, sendo este último fortemente presente nos atuais estudos governamentais, inclusive no Estudo dos Eixos. Neste sentido sustentamos que há uma continuidade em alguns dos princípios basilares tratados pelos respectivos estudos

⁴⁵ “Sistemas de análise multicriterial determinam a atratividade de um agrupamento por meio da utilização de uma série de critérios, combinados de forma sistemática e consistente. A AHP é ideal para a análise do Portfólio, pois é a ferramenta que melhor consolida as diferentes naturezas, grandezas e importâncias das dimensões de análise. A AHP permite, inclusive, realizar avaliações com base em comparações aos pares, nos casos onde medidas individuais não têm significado. A utilização da AHP permitirá a priorização de agrupamentos de forma justificável e matematicamente consistente” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 206).

de orientação ao Planejamento Territorial, tanto no Estudo dos Eixos (do Consórcio Brasileira), de 1998, como neste estudo do Consórcio Monitor Group/Boucinhas & Campos, de 2002.

Nesse ponto, pode-se visualizar como há uma dada imposição de visão de mundo, extremamente funcional aos agentes hegemônicos, embora o discurso envolvido pregue o contrário. Concordamos com M.P. Meneses (2004: 737), quando afirma: “o que é assustador e ao mesmo tempo surpreendente nestes documentos [relatórios das consultorias] é que eles se tornam guias de identificação de uma determinada realidade, ao mesmo tempo que simbolizam uma visão particular sobre o mundo, onde aspectos particulares se tornam únicos e representativos do todo”.

Nesse estudo de 2002, houve a tentativa de reconfigurar algumas metodologias e inserir novas orientações. A proposta apresentada no módulo 9 procurou melhorar uma etapa do Estudo dos Eixos que apresentou um problema de ordem estrutural. No estudo de 1998, a elaboração de um Portfólio de projetos foi feita em paralelo com o processo de elaboração do PPA 2000-2003 e, segundo os consultores do estudo de 2002, verificou-se a ausência de aderência estrita entre a atual estrutura de programas e a visão de planejamento baseada na consideração dos Eixos.

No Estudo de 2002, buscou-se melhorar a aderência no processo de transformação do Portfólio em Plano Plurianual. Para tanto, objetivou-se aproximar a lógica de definição de programas à do processo de planejamento baseado nos Eixos. Dessa forma, os consultores do Consórcio Monitor/Boucinhas & Campos esperavam produzir “uma maior coerência entre os dois instrumentos: o processo de planejamento com visão territorial e o PPA, como mecanismo de alocação e controle de recursos” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 219. Sem destaque no original). Ressaltamos, entretanto, que os consultores novamente produzem um reducionismo comprometedor, pois tratam de forma diferente dois processos que são inseparáveis. O PPA é tratado tão somente como mecanismo de alocação de recursos, destituído de uma visão integralizadora. Entretanto, é inegável que o PPA almeja ser um referencial inclusive para o planejamento territorial.

Quanto ao esforço de propor novas orientações, consideramos emblemático o módulo 10 da Fase V, denominado “Agenda de Processos Político-Institucionais”. O principal objetivo desta etapa é viabilizar “um ambiente mais propício ao investimento privado e à utilização do

Portfólio como uma ferramenta efetiva de gestão do desenvolvimento sustentável” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 230). Destacamos as justificativas dadas pelos consultores para a inclusão deste módulo:

“Entende-se que a necessidade [do módulo] não se prende à constatação de um baixo índice de concretização do Portfólio anterior que, ao contrário, foi bastante satisfatório. Sua necessidade decorre do propósito de **refinar e aprofundar o caráter indicativo que o Planejamento assume sob a feição atual do Estado brasileiro, afastando-o dos modelos passados (Plano de Metas, I e II PNDs), onde ele era fortemente normativo e sustentado basicamente pelo Orçamento da União**” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 230. Sem destaque no original).

E ainda:

“A agenda político-institucional visa então aumentar a eficiência e eficácia do planejamento, no novo ambiente institucional, e **superar o seu enraizamento nas práticas que se quer deixar para trás**. Entende-se, como paradigma, que as práticas centralizadoras do sistema que se pretende superar estão consubstanciadas no Decreto Lei 200/67, especialmente no seu Título II, capítulos I e II, e Título III. Inversamente, **as novas práticas deverão ser marcadas por amplo grau de descentralização e desconcentração de recursos e poderes, amplo grau de participação de recursos privados – através de múltiplos mecanismos contratuais de parcerias** – tudo garantindo melhores condições de acompanhamento da execução das metas e objetivos acordados, de sorte a poder retroalimentar as políticas públicas. Esses propósitos estão de acordo com os objetivos da Reforma do Estado e da Gestão Pública Empreendedora” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 230. Sem destaque no original).

Para que tais objetivos sejam alcançados, o estudo propõe avançar no tratamento do Portfólio como um conjunto de ações pactuadas pelo “setor público” e pelo “mercado”, a partir de novas ferramentas de desenvolvimento e por meio da remoção de obstáculos perceptíveis nos marcos jurídico-políticos atuais. O estudo ressalta, então, a necessidade de se adotar estratégias de planejamento “em dimensão territorial”, mediante a valorização dos atributos de determinadas regiões.

Considera-se que as modernas condições institucionais das quais depende o desenvolvimento sustentável devem estar assentadas na dimensão territorial, devido as “novas formas de competição territorial” ensejadas pela globalização. Neste sentido, o estudo destaca que “fóruns técnicos e organismos multilaterais têm ressaltado que (...) o próprio conceito de território precisa ser revisto, tomando-o como expressão política do pacto societário capaz de implementar o desenvolvimento sustentável num dado espaço” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 253-254). Sugerindo a construção de um *benchmark* a partir de modelos de gestão referenciados no território, o estudo do Consórcio cita como “exemplo que ilumina a reflexão” a experiência inglesa com as Parcerias Público-Privadas.

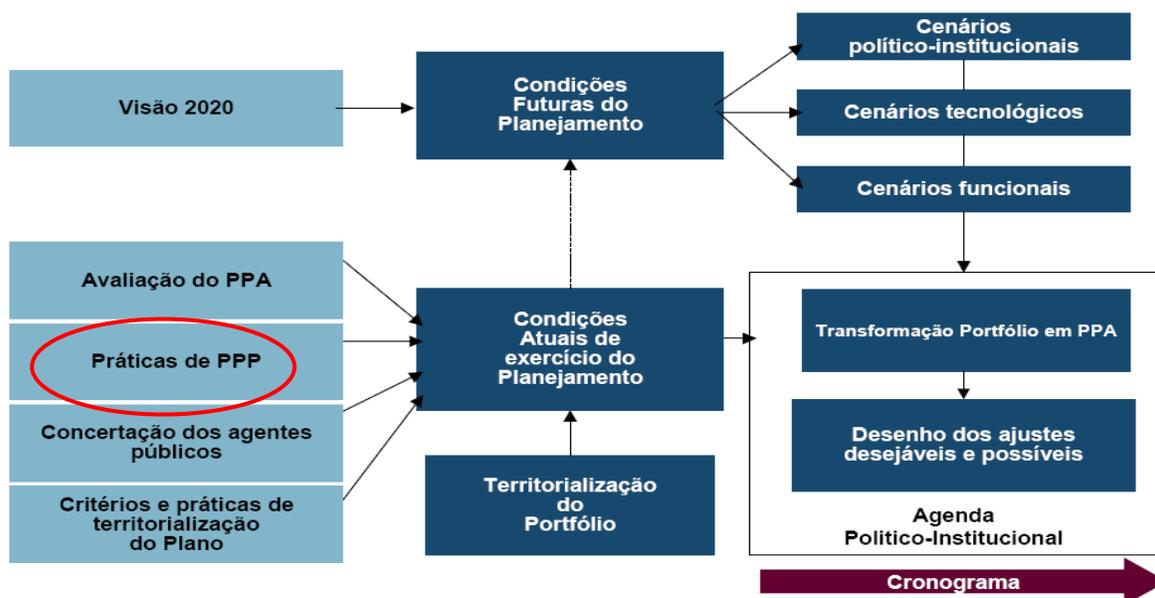
Merece atenção o fato de as PPPs aparecerem na Agenda Político-Institucional. Este módulo tem uma grande importância estratégica, pois é voltado para conferir ao planejamento melhores condições de exercício do seu papel indicativo sobre o conjunto da sociedade brasileira. Notemos como está estruturado o “Plano de refinamento conceitual” deste módulo, balizado, conforme visto, pela remoção de barreiras nos marcos jurídico-políticos atuais. Há uma relação direta entre as condições para o chamado desenvolvimento sustentável e as estratégias de desenvolvimento em dimensão territorial:

“Tais reflexões indicam a necessidade de reconhecer os atores e organizações capazes de, ao incorporarem as iniciativas, ambições e potencialidades das diferentes regiões, desenvolverem mecanismos de coordenação e concertação de ações que façam do espaço regional um espaço de planejamento do desenvolvimento sustentável, dotado de recursos institucionais (agências locais e supra-locais) e condições técnicas e financeiras de execução dos planos” (Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002: 254).

Na medida em que as Parcerias Público-Privadas aparecem com certo destaque nas proposições deste módulo, acreditamos que para os consultores tal experiência pode ser considerada um caso bem sucedido de promoção do desenvolvimento sustentável referenciado no território!

A integração das atividades analíticas na estratégia de produção da agenda político-institucional foi concebida originalmente da seguinte maneira (nota-se o destaque as PPPs):

**Figura 2.3 – Integração das Dimensões de Análise do Estudo de Revisão
Dos Eixos**



Fonte: Consórcio Monitor Group/Boucinhas e Campos, Atualização dos Eixos, Relatório do Marco Inicial, 2002 (Sem o destaque no original)

Fundamentado em muitos dos pressupostos apresentados pelo Estudo do Consórcio Monitor Group/Boucinhas & Campos foi lançado o PPA 2004-2007 (estabelecido mediante a Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004) denominado “Brasil de Todos”. Deste modo, o primeiro PPA de um presidente pertencente a um importante partido de esquerda (o Partido dos Trabalhadores - PT) continuou com a camisa-de-força que o planejamento havia adquirido na década anterior. Mais uma vez, lançou-se mão de ideologias geográficas (A.C.R. Moraes, 2002a; 2002b) que permitissem centralizar as atenções em uma concepção unidimensional do espaço, para que os macro-sistemas técnicos adquirissem o *status* de prioridade.

Para tanto, adotou-se o discurso que privilegiava a infra-estrutura como *elemento fundamental* na condução do desenvolvimento (T.Moreira & M.C.F. Carneiro, 1994). Neste processo, delegou-se a “iniciativa privada” um papel preponderante na eliminação de gargalos do setor produtivo, os quais impediriam uma postura mais eficiente e competitiva da economia brasileira. Assim sendo, exaltou-se que “a força-motriz desse processo deve ser a dinâmica das parcerias Estado-Sociedade, público-privado, governamental e não-governamental” (BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007, p.06). Ou seja, seguiu-se rigorosamente o pressuposto contido no módulo 10 do Estudo referido anteriormente.

Mas a ênfase dada a participação do chamado “setor privado” não se deve simplesmente ao acolhimento das recomendações do Estudo. Acreditamos que o fortalecimento das Parcerias Público-Privadas já estava em curso, antes mesmo do término do documento. Entretanto, mais uma vez, era necessário que houvesse um estudo conduzido por uma empresa transnacional de consultoria visando legitimar os anseios de parcelas da burocracia federal brasileira. Repetiu-se a estratégia de se contratar empresas de consultoria com o intuito de conferir legitimidade a projetos (como foi com o Consórcio Brasiliana), dos quais possivelmente muitos já estavam previamente delineados

Propondo uma “integração competitiva do território nacional”, o Plano “Brasil de Todos” foi estruturado a partir de 374 programas e cerca de 4.300 ações. Estimava-se, em 2005, que do montante previsto para os investimentos, 25 bilhões corresponderiam a aportes provenientes das PPPs, visando viabilizar os projetos de infra-estrutura delineados no Plano Plurianual. As Parcerias aparecem como instrumento fundamental dentro da estratégia de investimento em “infra-estrutura”, foco das atenções do Governo Federal:

“O crescimento do investimento será baseado inicialmente em investimentos em infra-estrutura, para eliminar os principais gargalos do setor produtivo e reduzir os custos de logística, e no setor exportador, para sustentar a expansão das vendas brasileiras no mercado internacional. No médio prazo, o crescimento do mercado interno propiciará um círculo virtuoso entre salários e lucros, de um lado, e investimento e consumo, de outro, gerando um aumento da produtividade e lucratividade das firmas brasileiras e, deste modo, induzindo o aumento continuado do investimento” (BRASIL, Plano Plurianual 2004-2007, p.23).

Segundo os formuladores desse PPA, ele inauguraria um “modelo de desenvolvimento de longo prazo”, apresentado como elementos-chave: (i) o planejamento participativo; (ii) o fortalecimento do conceito de revisão periódica do Plano; (iii) o Programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão (valorização da gestão).

De fato, o PPA valorizou de forma excessiva a gestão, porém investindo de forma pouco satisfatória nos pressupostos do planejamento, sobretudo territorial. Pouco tempo após a criação da Lei do PPA, uma série de normas foram estabelecidas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas, consubstanciadas no Decreto nº 5.233 de 6 de outubro de 2004.

Devido a este decreto, o Governo Federal lançou, em outubro de 2004, o “Plano de Gestão do PPA 2004-2007” de forma a valorizar a “utilização sistemática dos mecanismos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do Plano [Plurianual]” (p. 17). Buscou-se também estabelecer uma seleção de programas considerados com forte impacto sobre o projeto de desenvolvimento proposto pelo Plano Plurianual, que foram denominados de *programas prioritários*.

Objetivando implementar um novo modelo de gestão do PPA, o governo procurou pautar-se em alguns princípios metodológicos, sobretudo o da seletividade. Dos 374 programas que compõe o PPA 2004-2007, buscou-se selecionar um número pequeno de programas prioritários, considerados assim “por sua capacidade de impactar e construir, no médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento proposto no Plano de Governo” (BRASIL, Plano de Gestão do PPA 2004-2007, 2004: 32).

Destacamos ainda, como importante noção presente neste Plano, a valorização dos *Pactos de Concertação*⁴⁶ entre a União e os demais entes federativos, considerados como representativos de “um primeiro passo de compatibilização e expansão da clássica gestão setorial com a **gestão que tem como referência o território**” (idem, p. 17. Sem destaque no original). Creditou-se a este mecanismo uma forma de evidenciar a importância da “sub-região” (grupo de municípios organizados a partir de um projeto de desenvolvimento local) como pivô da coerência territorial estabelecida em uma nova “engenharia territorial”.

Segundo o Plano, os Pactos de Concertação estão respaldados nos programas, os quais pressupõem uma regionalização orientada pelo planejamento territorial. A utilização de programas e sua relação com os Pactos de Concertação viriam a contribuir para uma otimização do gasto público e do exercício do planejamento participativo, na medida em que introduziriam a noção de articulação do desenvolvimento nacional com o desenvolvimento sub-regional. A escala sub-regional é entendida como a “escala geográfica (...) mais adequada para a formular um projeto de desenvolvimento local, que alie crescimento com possibilidade efetiva de coesão e solidariedade social” (Plano de Gestão do PPA 2004-2007, 2004: 15-16).

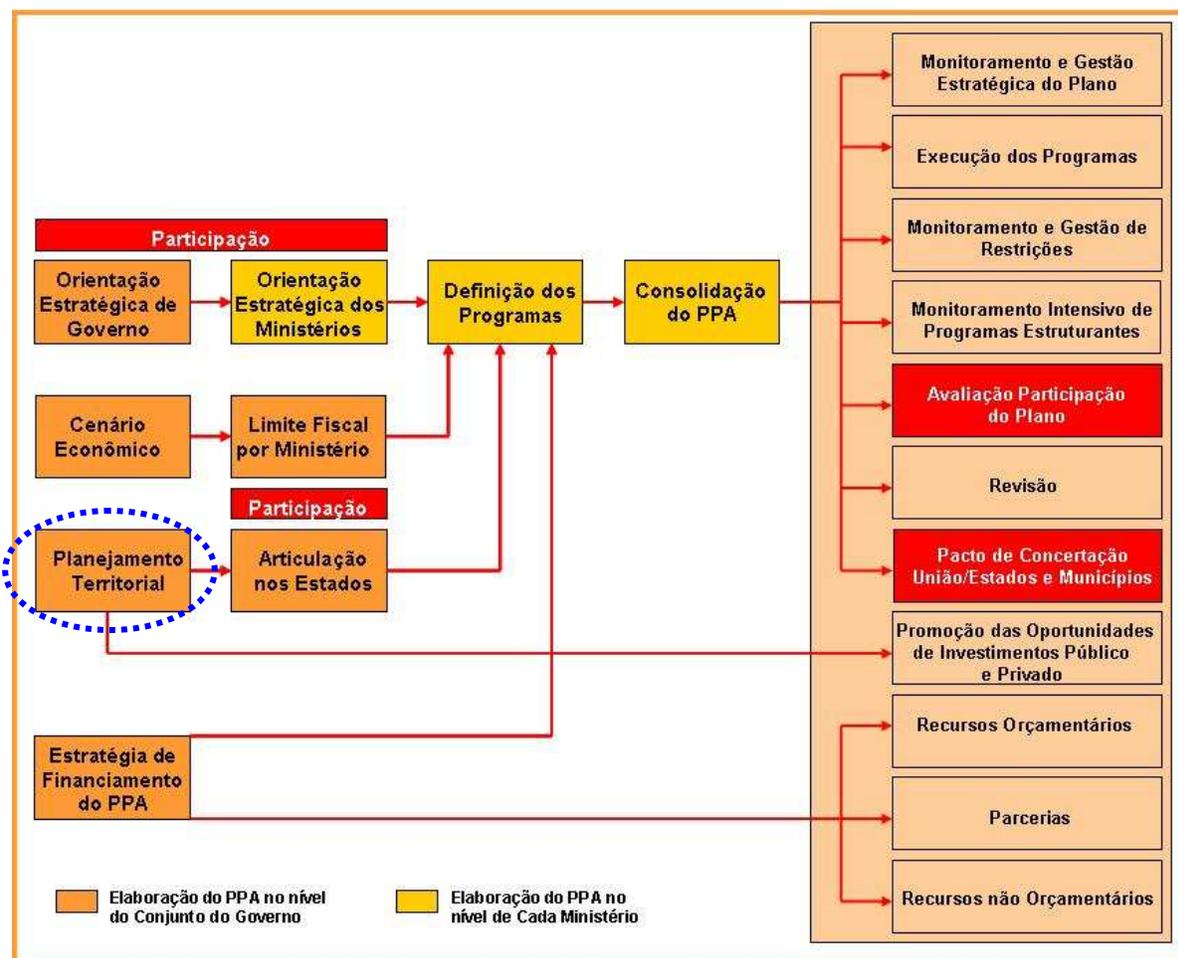
⁴⁶ “O Pacto de Concertação, proposto no Projeto de Lei do PPA 2004-2007, é o instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais – macrorregional, estadual, sub-regional, municipal, etc. – capaz de por em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento local e nacional, baseada em estratégias de estruturação equilibrada e complementar dos múltiplos territórios, cada qual com a sua diversidade e identidade cultural, que compõem o Brasil” (Plano de Gestão do PPA 2004-2007, 2004: 41).

Essa novo arranjo pressupõe uma definição da estratégia de financiamento de cada programa, que ultrapassa os limites orçamentários e fiscais, uma vez que procura integrar recursos provenientes de renúncia fiscal, de parcerias público-pública e público-privada. Na verdade, as Parcerias Público-Privadas representam a busca e identificação de novas estratégias e possibilidades de financiamento para os programas.

Desse modo, ressaltamos como há uma convergência entre as novas propostas contidas no referido Plano de Gestão e as considerações presentes no Estudo de Atualização dos Eixos. No Plano de Gestão há um esforço evidente no sentido de se adotar estratégias de planejamento “em dimensão territorial”, mediante a valorização dos atributos de determinadas regiões, tal como proposto no Estudo de 2002. As Parcerias Público-Privadas adquirem um papel protagonista em todo esse processo, pois aglutinam uma série de fatores requeridos pelo processo de modernização territorial.

Ao mesmo tempo, percebe-se como se deu continuidade a uma visão do espaço ainda muito próxima de uma concepção geométrica. O espaço banal continua sendo objeto apenas de discursos legitimadores dos projetos de desenvolvimento, sem efetiva participação nas ações governamentais.

Figura 2.4 - Elaboração do PPA 2004-2007 na ótica da Gestão - Metodologia de construção do Plano



Fonte: BRASIL, Plano de Gestão Estratégica do PPA 2004-2007, 2004. Sem o destaque no original

Para atingir os objetivos propostos, quais sejam, garantir a eficiência, a fluidez e a competitividade aos atores hegemônicos, continuou-se a identificar o planejamento com uma gestão estratégica do território. Em todo este movimento, mostrou-se recorrente a busca pela orientação das empresas de consultoria, cuja participação também é fundamental na delimitação das Parceiras Público-Privadas. Conseqüentemente, busca-se a manutenção de uma lógica que atenta para constituição de espaços fluidos, dotados de objetos técnicos eficientes e inseridos em um movimento que almeja um funcionamento único das técnicas e normas.

Devido à importância que esses novos instrumentos e metodologias de planejamento territorial adquirem nos anos recentes, convém investigar os pressupostos estruturadores de uma Parceria Público-Privada, os agentes envolvidos em sua conformação, bem como seu “estado da arte” no Brasil, o que apresentaremos no capítulo 3.

Tendências do Planejamento Territorial: seus instrumentos e a busca pela concretude territorial

3.1. O Planejamento e a conformação de pontos do meio técnico-científico-informacional

Na década de 1990, a criação de necessidades por uma lógica modernizadora implicou em vigorosas diferenciações nos usos do território brasileiro. À um conteúdo pretérito do território são acrescentados novos objetos e novas ações, cuja consequência é a ampliação de atividades intimamente relacionadas ao processo de globalização. Um conjunto destas atividades passa a ser cada vez mais requerido pelo Estado brasileiro com vistas a tornar o território mais fluido às modernizações.

No Brasil e no mundo, um seletivo grupo de empresas dispõe de novos recursos para a ampliação de seus interesses. Isso porque elas se aproveitam das novas possibilidades fornecidas por um meio geográfico carregado de ciência, tecnologia e informação, que, no caso do território brasileiro, se irradia seletivamente em pontos e manchas. Este meio geográfico, denominado por M. Santos de *meio técnico-científico-informacional* (M. Santos, 1994a; 1996a) é resultado de um sistema técnico hegemônico e de um sistema social hegemônico, o qual passou a se conformar a partir da década de 1970. Trata-se da “cara geográfica da globalização” (M. Santos, 1996a: 191).

Segundo o autor supracitado, este meio geográfico é contemporâneo do período de mesmo nome da civilização humana, coincidindo com a possibilidade de aplicar a ciência ao processo produtivo. Daí o autor afirmar que neste meio, denominado técnico-científico, no início da década de 1980,

“toda a natureza se torna passível de utilização direta ou indireta, ativa ou passiva, econômica ou apenas política. Esse período também se caracteriza pela expansão e predominância do trabalho intelectual e de uma circulação do capital à escala mundial, que atribui à circulação (movimento de coisas, valores, idéias) um papel fundamental. Esses dois dados, em conjunto, permitem a aceleração da acumulação, da qual, aliás, são um fruto e já agora em escala mundial. Há uma

concentração maior da economia, com a presença de firmas de grande dimensão, levando a produção a depender cada vez mais de capitais fixos de grandes dimensões e, também, a uma dependência agravada do trabalho em relação ao capital, ao mesmo tempo em que a ciência, isto é, o conhecimento, se torna uma força produtiva direta” (M. Santos, 1992: 37-38).

Posteriormente, M. Santos ressalta a importância da informação, que está presente no objetos técnicos que formam o espaço e nas ações que se realizam sobre esses objetos, apresentando-se como vetor fundamental do processo social. O autor passa, então, a qualificar este meio como técnico-científico-informacional.

Ante formas anteriores do meio geográfico (o meio natural e o meio técnico)⁴⁷, há a diferença de que hoje a lógica global se impõe a todos os territórios e a cada território como um todo. O período é marcado pela difusão mais generalizada e mais rápida dos objetos, não somente técnicos, mas técnico-informacionais. Ao mesmo tempo, aumenta a necessidade de movimento, crescendo o número e a importância dos fluxos (M. Santos, 1996a).

Impulsionado por estas transformações, o território brasileiro ganha novos conteúdos e impõe novos comportamentos. Amplia-se o discurso que condiciona o desenvolvimento à necessidade de modernizações sucessivas, mesmo que o preço a ser pago seja prejudicial a maioria da população. Um conjunto de práticas neoliberais promovem mudanças importantes no uso do território, tornando-o mais seletivo que antes. Tais medidas conduzem à “uma seletividade maior na distribuição geográfica dos provedores de bens e serviços, levados pelo império da competitividade a buscar, sob pena de seu próprio enfraquecimento, as localizações mais favoráveis” (M. Santos & M. L. Silveira, 2001: 302).

As ações normativas e reguladoras levadas a cabo pelo Estado produziram uma adequação técnica e política do território que permite um uso mais seletivo do território por parte das grandes empresas. Os pontos e manchas do território representativos do meio técnico-científico-informacional apresentam um conteúdo de racionalidade que é funcional aos desígnios dos atores sociais capazes de uma ação racional. Desta forma, tais pontos ou manchas do meio

⁴⁷ O meio natural era o meio utilizado pelo homem sem grandes transformações, em que os sistemas técnicos que existiam estavam em total simbiose com a natureza. O meio técnico é fruto da emergência de um espaço mecanizado, durante o período técnico. Os espaços, os países, as regiões, passam a se diferenciar em função da extensão e da densidade com que há a substituição dos objetos naturais e culturais por objetos técnicos. Neste processo, os tempos sociais tendiam a se superpor e contrapor as tempos naturais e o componente internacional da divisão do trabalho tendiam a aumentar exponencialmente (M. Santos, 1996a).

técnico-científico-informacional constituem espaços da racionalidade e da globalização (M. Santos, 1994a).

Pelo fato de buscarem uma ordem para si mesmas, as empresas que atuam nesses espaços – em associação com o Estado –, promovem uma desordem nos outros espaços e um dos resultados é uma instabilidade, uma ingovernabilidade do território (M. Santos & M.L. Silveira, 2001). Balizadas pelos parâmetros globais de competitividade, estas empresas almejam um território cada vez mais fluído, lançando mão de sistemas de engenharia que possam unir pontos distantes e serem funcionais a seus interesses particularistas. Entretanto, tais sistemas de engenharia “constituem recursos públicos, cujo uso privatista autoriza dizer que um novo processo ganha corpo – o da privatização do território. Ganha mais quem é mais forte” (M. Santos & M. L. Silveira, 2001: 291).

Diante disso, as práticas de organização do território orientadas pelo planejamento territorial ganharam evidência. Atendendo a uma demanda por organização proveniente do exterior e descompromissada com os objetivos da sociedade nacional, o Estado em associação com as grandes empresas atua na conformação de *espaços alienados*, os quais seriam, segundo I. Isnard (1982:55), “regiões que devem ao exterior, não só a sua criação a e sua integração no mercado mundial, mas ainda a sobrevivência da sua organização”. Ou ainda, como denomina M. Santos (1992), tratam-se de *espaços derivados*, que designam formações sócio-espaciais carentes de comando político sobre suas produções.

Logo, aprofundam-se as diferenciações no território como conseqüência da ampliação de um uso seletivo e hierárquico do território por parte do grande capital. Decorre um processo de desigual apropriação territorial e alocação seletiva dos recursos, que permite caracterizarmos o espaço nacional por uma fragmentação herdada. Outrossim, o território nacional torna-se cada vez mais um *espaço nacional da economia internacional* (M. Santos, 1979, 1994a; 1996a) e mais uma vez vemos revelar-se “a ‘ordem das elites de negócios’ [que] sempre foi capaz de mudar as ‘regras’ e fazer ‘contratos de gaveta’, produzindo assim uma sociedade mercantil em constante ‘fuga para a frente’, sem normas e sem dinheiro permanentes, isto é, sem uma ordem civil burguesa capaz de auto-administrar-se nos marcos da lei” (M.C. Tavares, 1999: 457).

Dentro das ações do Estado brasileiro os *sistemas de engenharia*⁴⁸ vêm ganhando um destaque crescente, aparecendo como condição indispensável para a manutenção deste uso seletivo do território e para uma realização ótima dos preceitos da competitividade global. Nesse contexto, a construção de macro-sistemas técnicos mediante uma nova modalidade territorial-jurídica-financeira, a *Parceria Público-Privada*, ganha uma ampla evidência. Quando apresentadas sem um compromisso com os rumos da nação brasileira, propomos entendê-las como manifestações de um processo de *concretude territorial* (M.L. Silveira, 1999a) na formação socioespacial brasileira.

A partir da proposta de G. Simondon (1969), sobre as concepções de objetos técnicos abstratos e objetos perfeitos, ou de característica concreta, M.L. Silveira (1999a) nos propõe o conceito de *concretude territorial* como uma importante via de compreensão para o território usado. G.Simondon (1969: 50), analisando a evolução dos objetos técnicos propõe que ela “manifesta fenômenos de hipertelia que dão a cada objeto técnico uma especialização exagerada e o desabilitam em relação à uma mudança mesmo superficial superveniente nas condições de utilização ou de fabricação”. Deste modo, em virtude de um endurecimento na realização de suas funções, pois tendem a corresponder exatamente àquelas da sua concepção, vemos que os objetos técnicos tendem a se aproximar de um maior grau de *concretização*.

Uma vez já determinada sua coerência interna, na sua própria concepção, o objeto técnico concreto tende a um endurecimento na realização de suas funções, pois não manifesta uma abertura a novas possibilidades de uso. No território, o funcionamento e propagação desses objetos concretos são garantidos pela imposição de um sistema de normas também tornadas concretas, visando a fluidez do espaço (M.L.Silveira, 1999a). De tal modo,

“(…) quanto maior é o número dos objetos técnicos concretos nos lugares, maior será a presença do meio técnico-científico-informacional. Se o objeto concreto revela uma crescente vinculação entre sua produção intelectual e sua produção material, o novo espaço geográfico exprimirá, por sua vez, maior correspondência entre a função planejada para um lugar e a função realmente nele desenvolvida, ambas realizadas cientificamente. Por conseguinte, esse meio denota também um aumento do que estamos chamando de *concretude territorial*, já que por causa das novas formas materiais e organizacionais, o território se tornaria mais perfeito” (M.L.Silveira, 1999a: 133).

⁴⁸ Como assinalam M. Santos & M.L. Silveira (2001), a denominação *sistemas técnicos* referem-se às infra-estruturas, cuja implantação define o uso do território.

Para esta autora, a concretude territorial revelaria, “de um lado, o desenho reticular da tecnoesfera e, de outro, a especificidade das regiões, através das funções da nova divisão territorial do trabalho” (M.L.Silveira, 1999a: 133). Por conseguinte, a partir de uma analogia com o raciocínio de G. Simondon,

“os lugares configurariam, hoje, subconjuntos funcionais mais perfeitos – com menos e mais específicas funções – no funcionamento da totalidade mundial. Na busca dessa concretização, o conjunto contíguo de objetos pré-existentes, de idade técnica heterogênea, é colonizado por pontos ou ilhas do meio técnico-científico-informacional com maior densidade técnica e mais alta produtividade espacial” (M.L.Silveira, 1999a: 133).

Partindo deste conceito de concretude territorial, propomos entender qual o papel do planejamento territorial, ancorado sobretudo nas análises de diferentes modalidades de consultoria, como estruturador de pontos e manchas do meio técnico-científico-informacional no território nacional.

3.2. Viabilizando novos usos do território: a normatização federal das Parcerias Público-Privadas

Incorporando novos pressupostos, sobretudo em virtude das análises da teoria da administração, o discurso que envolve o planejamento territorial atual alimenta a lógica do processo de viabilização de uma dada modernidade no território. Como escolha política, os agentes envolvidos pregam a reformulação das funções do Estado Nacional, tido não mais como “empresário”, mas como “regulador das atividades privadas”. O pressuposto básico tomado foi o de que “o governo não tinha mais condições de investir enormes volumes de recursos no setor produtivo estatal, aprofundando o caos fiscal e inflacionário do país, e relegando a um plano cada vez mais secundário os deveres precípuos do Estado de oferecer à população serviços públicos de boa qualidade” (*Conjuntura Econômica*, 2004: 06).

Segundo dados do Ministério do Planejamento, houve uma acentuada restrição do investimento governamental: nos anos 1970 o Estado era responsável por R\$ 160 bilhões (em valores atuais) em investimentos, hoje esses valores estão reduzidos a R\$ 37 bilhões. A solução

para a ausência de condições financeiras do Estado em conduzir os investimentos necessários passa a ser a associação com o denominado “setor privado”. Busca-se assim, superar uma dicotomia entre o “público” e o “privado” elevando esta associação à condição de situação ideal para a modernização territorial. Como afirma o ex-secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

“(…) [as] parcerias público-privadas só acontecem em torno de bons projetos. Projetos que estão articulados com a demanda atual e a demanda futura. Essa busca requer novos métodos de planejamento para introduzir o binômio da lógica pública e privada na escolha e na classificação dos investimentos” (J.P. Silveira, 2000: 297).

Um novo conjunto de eventos passa a orientar a atuação do governo federal, ensejando novas ações e normas. Os referenciais adotados não emergem da dinâmica da formação socioespacial brasileira, mas têm raízes em um processo iniciado no Reino Unido, formação socioespacial em que a associação do Estado com as empresas atingiu maior intensidade. Tal movimento tem seu marco em 1992 quando, sob a administração do conservador John Major, é lançado o embrião do programa de parcerias inglês, a *Private Finance Initiative* (PFI). O objetivo principal deste esforço era viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional estava reduzida pelos limites impostos pelo Tratado de Maastricht⁴⁹.

Em 1997, já no governo do trabalhista Tony Blair, este programa foi aprofundado. Ampliado e renomeado de *Public-Private Partnerships* (PPP), buscou-se mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, “saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos” (B.M.B. Brito & H.P. Silveira, 2005: 08).

Assim, a realização de projetos por meio de Parceria Público-Privada alcançou grande destaque no Reino Unido e, na medida que foi apresentada como uma modalidade de investimento de grande êxito, passou a ser adotada em diversos países. Com diferentes graus de intensidade e sucesso, Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá,

⁴⁹ “Os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht tinham por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona Euro para a introdução da moeda única. Entre outras medidas, impunha um teto de 3% do PIB ao déficit público” (B.M.B. Brito e H.P. Silveira, 2005: 08).

Austrália, África do Sul, entre outros, já realizam investimentos de acordo com esta modalidade de parceria. Na América Latina, Chile e México foram os pioneiros no uso da PPP para investimentos em sistemas de engenharia e serviços públicos.

Em alguns destes países, processos conduzidos segundo os referenciais da PPP alcançaram prestígio ao mesmo tempo em que se realizavam privatizações de importantes empresas. Como consequência, muitas pessoas passaram a tratar os processos como sinônimos. Porém, embora sejam fruto de um dado processo de modernização dos espaços, estes dois processos apresentam algumas especificidades.

São instrumentos que manifestam como fator comum o objetivo de “afastar o governo do fornecimento de produtos e serviços quando uma forma alternativa poderia ou deveria existir” (R. T. Alves, 2002: 02). Entretanto, a privatização implica na transferência da propriedade e da operação de um negócio existente para uma entidade de capital privado. A transferência (venda) envolve os ativos (pessoal, propriedade intelectual, fábricas, maquinário etc), os contratos para o fornecimento de bens ou serviços, bem como o acesso da empresa ao mercado.

Enquanto que nas privatizações há uma alienação de ativos públicos ao setor privado, na modalidade de PPP propõe-se o inverso, pois ao término do contrato prevê-se que os objetos técnicos criados sejam transferidos ao Estado.

No caso da adoção de programas de PPP no chamado setor de infra-estrutura, a busca é pela construção de macro-objetos técnicos mediante um contexto de restrito espaço orçamentário, assim como pela eficiência na prestação de serviços públicos. Segundo B.M.B. Brito e H.P. Silveira, (2005: 10), esta eficiência advém

“da possibilidade de integrar elaboração de projeto, construção e operação de infra-estruturas em um único agente, o que gera incentivos não só para a otimização de custos em uma lógica de ciclo de vida do projeto, mas, sobretudo, para uma melhor qualidade na prestação do serviço, sem prejuízo da dimensão estratégica do planejamento da política pública. Desta forma, **o governo delega ao setor privado aspectos tipicamente mercantis do empreendimento, mantendo suas prerrogativas de planejamento, monitoramento e regulamentação.** O aspecto fundamental na obtenção dos ganhos de eficiência é a adequada alocação de riscos entre os setores público e privado” (sem destaque no original).

Outra importante característica que diferenciaria a PPP da privatização tradicional é destacada por R. T. Alves⁵⁰ (2002: 04):

“Existem alguns componentes-chave no processo de PFI [*Private Finance Initiative*]/PPP que não possuem nenhuma notória importância na privatização tradicional. O principal deles é que o processo é ‘baseado em resultados’ e, voltando à premissa que as funções efetivas do governo permitem a definição de políticas públicas e a regulamentação de sua implementação, o PPP se concentra nos resultados necessários para atingir tais objetivos políticos. Em termos coloquiais, o PPP se refere a ‘o quê’ deve ser fornecido e não a ‘como’ deve ser fornecido”.

Nota-se, segundo a afirmação de um especialista da área de consultoria, como a Parceria Público-Privada vem ao encontro das necessidades das atuais formas de planejamento, sobretudo o planejamento estratégico (atual modelo divulgador dos princípios de competitividade e eficiência). Sendo a busca por resultados a variável norteadora do processo, sugere-se que uma forma privilegiada de alcançar os princípios de eficiência – requeridos pelo discurso hegemônico da modernidade do território brasileiro – está intimamente ligada aos mecanismos da PPP. Essa relação com o planejamento é destacada pelos defensores do modelo, pois eles argumentam que as Parcerias viabilizam um processo de tomada de decisões baseado nas conseqüências de longo prazo de tais decisões, fato este muito caro à um processo de planejamento. Assim, acredita-se que as PPPs possibilitariam atacar um dos principais problemas relacionados ao conjunto de ações do Estado: a falta de continuidade na gestão e a baixa responsabilidade por erros que aparecem em longo prazo. Ou seja, a adoção dos mecanismos de Parceria seria uma evolução das técnicas de planejamento em direção à um conjunto metodológico mais pragmático.

Ressaltamos que o discurso envolvendo as PPPs é extremamente bem articulado e em um momento de acentuada crise fiscal-financeira é recebido sem profundos questionamentos. Entretanto, atentar-se para os novos usos do território decorrentes desta complexa estrutura organizacional nos parece um imperativo. Na sua relação com os lugares, uma Parceria pode apresentar um rompimento com padrões administrativos regulares, criando uma situação contrária aos objetivos buscados inicialmente, ou seja, uma PPP mal administrada pode vir a

⁵⁰ Rubens Teixeira Alves é Diretor de Structured Finance da empresa transnacional de consultoria KPMG no Brasil.

acentuar crises fiscais. Cai por terra a crença de que a PPP representa a superação definitiva da restrição fiscal ao financiamento de investimentos públicos⁵¹.

São diversos os modelos de estruturação de projetos sob a denominação de Parcerias Público-Privadas. Podemos estabelecer uma tipologia de PPPs em que cada modalidade apresenta uma estrutura básica com arranjos e padrões bem definidos, que visam adequar a parceria aos objetivos desejados, além de viabilizar sua implantação. Todos estes modelos são concebidos seguindo o formato de um *Project Finance*, uma complexa estrutura jurídica-territorial que será detalhada posteriormente. Deste modo, teríamos:

Quadro 3.1 – Tipologia de Parcerias Público-Privadas

<p>BOT (<i>Build-Operate-Transfer</i>)</p>	<p>Mecanismo clássico de concessão para exploração, construção e prestação de um serviço por período determinado, ao fim do qual, o projeto retorna ao Estado. Pode-se citar, neste caso, a exploração de serviços de telefonia celular da “Banda B”, onde inicialmente o Estado vendeu somente direito de exploração.</p>
<p>BTO (<i>Build-Transfer-Operate</i>)</p>	<p>Trata-se de uma modalidade na qual a construção é separada juridicamente da operação. O setor privado constrói o empreendimento e o entrega ao Estado, antes da exploração do serviço, que passa ser detentor do direito de concessão e, mediante outro dispositivo jurídico, concede a exploração à mesma empresa ou a outra.</p>

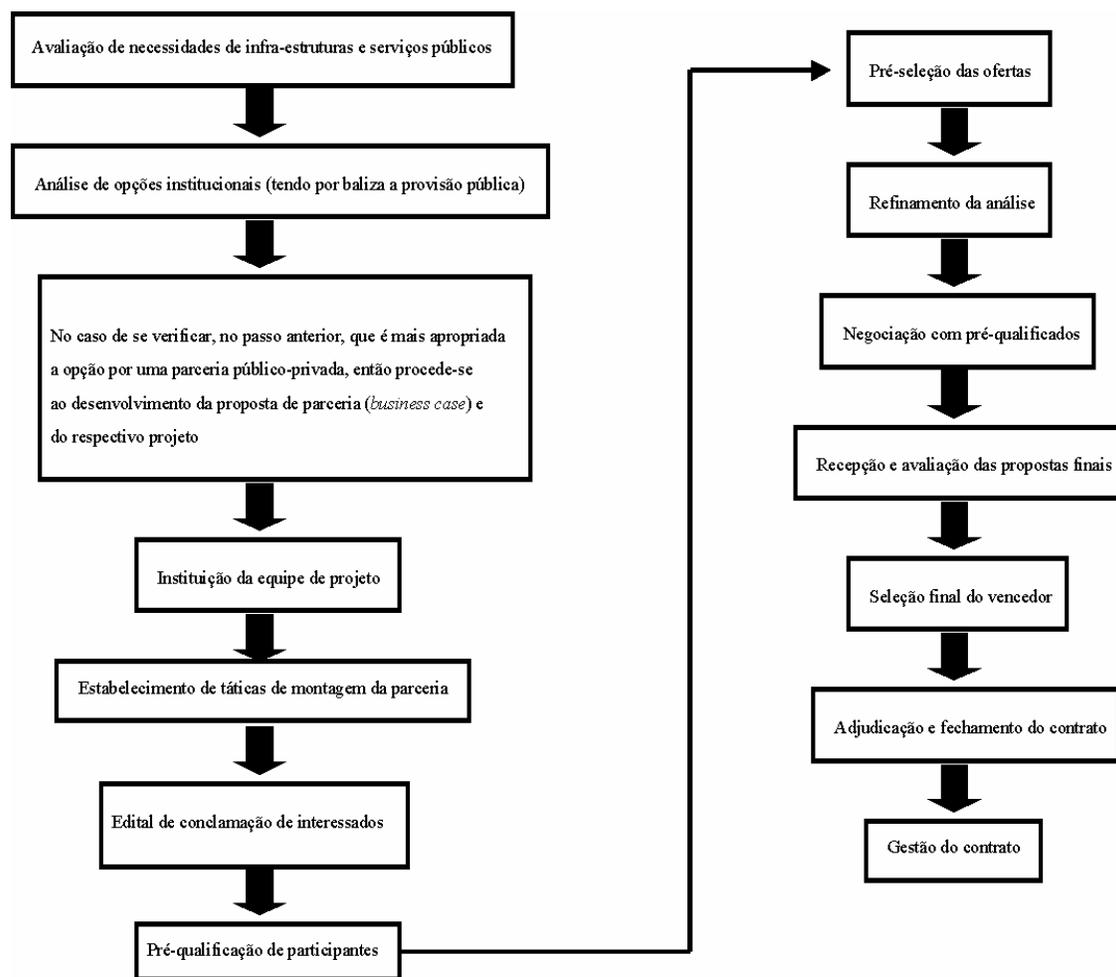
⁵¹ B.M.B. Brito e H.P. Silveira (2005:10) nos lembram que “muitos países adotaram programas de PPP atraídos pela possibilidade de se diluir no tempo o montante de recursos necessários para viabilizar investimentos, permitindo a realização simultânea de um maior número de projetos. Em alguns casos, a conta não demorou a chegar. Portugal, por exemplo, enfrenta atualmente sérios problemas para honrar os compromissos de PPP resultantes dos contratos de rodovias em pedágio-sombra [tradução livre do termo inglês *shadow-toll*, é um mecanismo de pagamento em que o poder público remunera integralmente o concessionário com base no tráfego real]”

	Pode-se mencionar como exemplo a construção de uma hidrelétrica no modelo BTO.
BOO (<i>Build-Own-Operate</i>)	Mecanismo análogo ao BOT, com a diferença que não há prazo final de concessão, sendo a propriedade do projeto totalmente privada, sem retorno do empreendimento ao Estado. As usinas termelétricas e pequenas hidrelétricas particulares estão incluídas nesse modelo.
BBO (<i>Buy-Build-Operate</i>)	Neste caso, o Estado possui algum ativo em operação e deseja vendê-lo a uma empresa ou a um conjunto de empresas, com a obrigação de expansão e operação por parte dos novos controladores. Inclui-se nessa modalidade a operação e expansão dos serviços das empresas de telefonia privatizadas.
LDO (<i>Lease-Develop-Operate</i>)	O Estado arrenda um ativo existente ao setor privado, exige a realização de melhorias e pequenos investimentos, em geral de recuperação, e firma um contrato de operação privada. Algumas concessões de rodovias adotam esse formato de parceria.
CAO (<i>Contract-Add-Operate</i>), <i>Super Turnkey</i> e <i>Operations and Maintenance Contract</i>	Consistem em formas de terceirização dos serviços públicos, podendo englobar a realização de pequenos investimentos, não caracterizando uma concessão.

Fonte: elaborado a partir de T. Moreira & M.C.F. Carneiro (1994) e W. F. G. Araújo (2005)

A montagem e a gestão de Parcerias Público-Privadas são procedimentos altamente complexos. Envolvem diversos agentes, inúmeras etapas, muitos custos e também diversos tipos de riscos, como veremos no item seguinte. Para se ter uma idéia da complexidade intrínseca a um *Project Finance*, modalidade pela qual se estrutura uma PPP, apresentamos um fluxograma indicando os passos para o estabelecimento de um empreendimento nestas condições. Destacamos que este fluxograma representa o modelo corrente de Parceria, de origem britânica:

Fluxograma 3.1: Fluxograma Geral de uma Parceria Público-Privada



Fonte: elaborado a partir de J. J. G Aragão *et. al.*, 2004.

No Brasil, as Parcerias Público-Privadas tiveram seu uso proposto de forma sistemática no Programa “Brasil em Ação” (1996-1999), entretanto pouco se avançou no estabelecimento de um arcabouço institucional nacional. Portanto, ainda que houvessem se transformado

rapidamente numa *pretensa solução para a falta de recursos do setor público* decorrente da crise fiscal que se arrasta há décadas (L.C.F. Lopreato, 2002), sua utilização sistemática permaneceu limitada pela atenção dada às privatizações e seus novos contornos normativos⁵².

As PPPs passam, portanto, a ganhar destaque dentro do conjunto de ações do Estado devido a necessidade de se retomar os investimentos nos sistemas de engenharia. Credita-se a esses investimentos um papel crucial no desenvolvimento do país, como destaca W. F. G. Araújo (2005: 29): “com relação ao desenvolvimento social, os investimentos em infra-estrutura são fundamentais na diminuição da pobreza, na medida que ampliam a oportunidade de acesso a bens públicos essenciais, com fortes externalidades⁵³ positivas para toda a sociedade”. As Parcerias surgem como instrumento de destaque dentro do movimento de modernização territorial, na medida em que carregam as variáveis modernas do período, como veremos posteriormente. Nesse sentido, acreditamos que projetos concebidos segundo esses parâmetros buscam garantir a ampliação da modernização territorial em pontos eleitos do território nacional. Como afirma A.C.R. Moraes (2002b: 121):

“Tal conceito [de modernização], central no pensamento brasileiro do século XX, reveste-se também de densa espacialidade. Pode-se dizer que modernizar é, entre outras coisas, reorganizar e ocupar o território, dotá-lo de novos equipamentos e sistemas de engenharia, conectar suas partes com estradas e sistemas de comunicação. Enfim, modernização implicava no caso brasileiro necessariamente valorização do espaço”.

Devido ao processo grandioso de privatizações no Brasil, os discursos clamando por um status privilegiado às PPPs permaneceram muito tímidos. Em um artigo de 1994, T. Moreira &

⁵² No Programa “Avança Brasil” (2000-2003) esperava-se a participação mais expressiva do “setor privado” em 43 programas, com investimentos na ordem de R\$ 171,6 bilhões (28% do total de investimentos previsto). Porém, a definição de PPP adotada foi extremamente simples, pois a única exigência para que um empreendimento fosse considerado como uma parceria era que o setor privado alocasse recursos financeiros. Dificultou-se assim seu uso generalizado, por gerar incertezas quanto as garantias e eventuais punições conferidas pelo Estado aos seus “parceiros”.

⁵³ Externalidades positivas ocorrem “quando o bem-estar de um consumidor ou as possibilidades de produção de uma firma são diretamente afetadas pelas ações de um outro agente da economia. De outra forma, as externalidades podem ser definidas como os efeitos, sobre uma terceira parte, derivadas de uma transação econômica sobre a qual a terceira parte não tem controle. Externalidades positivas são efeitos que aumentam o bem-estar desta terceira parte (por exemplo, reduzindo os custos de produção), enquanto externalidades negativas são efeitos que reduzem o bem-estar (por exemplo, aumentando os custos de produção)” (W. F. G. Araújo, 2005: 29nota).

M.C.F. Carneiro já apontavam a privatização tradicional como “insatisfatória”⁵⁴, chamando a atenção para o esforço em ampliar as parcerias entre o Estado e o denominado “setor privado” nos investimentos em infra-estrutura. Segundo estas autoras (1994:31), “as parcerias surgem como uma forma alternativa de privatização”. Entretanto, durante os sucessivos governos ao longo da década de 1990, essas colocações permaneceram fracamente consideradas, pois empreendeu-se um profundo processo de privatizações e as parcerias foram relegadas a um segundo plano.

Tais parcerias estavam normatizadas segundo a Lei de Concessões (Lei 8.987/95) que definia de forma mais clara a transferência de atividades do Estado para setores privados. No entanto, era necessário delimitar o seu objeto, os critérios para sua utilização, sua remuneração, as garantias e a forma de licitação que seria utilizada. Procurando delinear um conjunto de ações normatizadoras mais precisas, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborou, em outubro de 2003, um projeto de lei com vistas à regulamentar as Parcerias Público-Privadas.

Deste modo, foi apenas a partir do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) que as parcerias “ressurgiram”, alcançando posição de destaque no Plano Plurianual 2004-2007, no Programa “Brasil de Todos”, ganhando um amplo espaço de debates na mídia. Tornou-se então extremamente funcional resgatar a idéia da parceria como uma forma alternativa à privatização, porém tal consideração somente ocorreu porque o modelo de *venda* do controle acionário das empresas públicas estratégicas do país havia se esgotado. Era preciso garantir a continuidade do pacto territorial delineado pela ação do grande capital ao longo de toda a década de 1990. Na busca de um novo modelo que sustentasse o processo de concretude territorial – tal como nas privatizações –, entronizou-se as Parcerias Público-Privadas.

A alteração na geografia normativa do país quanto à questão veio por meio da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Segundo a referida lei, a Parceria Público-Privada passa a ser entendida como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (art. 2º), diferenciando-se da concessão comum, detalhada por meio da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões). A concessão patrocinada refere-se “a

⁵⁴ “A privatização tradicional – qual seja, a transferência do controle acionário de uma empresa estatal para o setor privado – começou a se afigurar como insatisfatória para o adequado atendimento, qualitativo e quantitativo, ao usuário, em especial em alguns segmentos, no tocante à realização de novos investimentos para a ampliação da oferta de serviços e garantia de atendimento a população de classe de renda mais baixa” (T.Moreira & M.C.F. Carneiro, 1994:30). Destacamos que a afirmação da insuficiência das privatizações seria retomada no início da década atual como discurso legitimador das Parcerias Público-Privadas.

concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária⁵⁵ do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2º, § 1º). Já a concessão administrativa “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (art. 2º, § 2º).

Conforme disposto no art. 14 do capítulo VI da referida Lei, foi instituído o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada federal (CGP) em 4 de março de 2005, com a edição do Decreto nº 5.385. Segundo o Decreto (art. 2º), o CGP é composto por um representante, titular e suplente do Ministério do Planejamento (que será o Coordenador do Comitê), pelo Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República.

Compete ao Comitê uma série de procedimentos, dentre os quais destacamos: definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada e os critérios para subsidiar a análise sobre a conveniência e oportunidade de contratação sob esse regime; autorizar a abertura de procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações; apreciar e aprovar os relatórios semestrais de execução de contratos de parceria público-privada, enviados pelos Ministérios e Agências Reguladoras, em suas áreas de competência; elaborar e enviar ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União relatório anual de desempenho de contratos de parceria público-privada e disponibilizar, por meio de sítio na rede mundial de computadores (Internet), as informações nele constantes, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas; aprovar o Plano de Parcerias Público-Privada - PLP, acompanhar e avaliar a sua execução; propor a edição de normas sobre a apresentação de projetos de parceria público-privada; estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação (Decreto nº 5.385, art. 3º.)

O decreto prevê (art. 9º.) a criação de uma Comissão Técnica de assessoramento ao Comitê Gestor que será formada por dois representantes do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República. Haverá também um representante dos seguintes Ministérios: Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Exterior;

⁵⁵ Obrigações pecuniárias referem-se às obrigações que envolvam valores monetários.

Transportes; Minas e Energia; Integração Nacional e Meio Ambiente, além de dois representantes do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

O último marco legal para a normatização das Parcerias foi estabelecido por meio do decreto nº 5.411 de 6 de abril 2005, que autorizou a integralização de cotas em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP. Embora tenha sido criado em 2005, a primeira assembléia do Fundo somente foi realizada em 27 de janeiro de 2006, em que foram aprovados o estatuto e o regulamento do FGP e autorizado o aporte de R\$ 3,43 bilhões do governo para o Fundo. Ficou estabelecido que os recursos seriam transferidos por meio da entrega de ações do Banco do Brasil (R\$ 1,12 bilhão), Companhia Vale do Rio Doce (R\$ 1,44 bilhão) e Eletrobrás (R\$ 861 milhões) que pertenciam ao governo federal. Este Fundo é administrado pelo Banco do Brasil, mas dentro de cláusulas contratuais que impedem maiores intervenções do Poder Executivo.

Uma vez tendo seus contornos institucionais bem estabelecidos, a proposta de associação entre o Estado e o assim denominado “setor privado” passou a ser a via por excelência de resolução dos problemas financeiros e, sobretudo, de eficiência na gestão dos novos usos do território demandados pela globalização.

As Parcerias aparecem como representativas da necessidade do Estado brasileiro delegar à gestão privada o fornecimento de um leque cada vez maior de serviços, na medida em que a organização empresarial disporia de metodologias de gestão mais modernas, eficientes e competitivas. Como exemplo da difusão desta mentalidade dentro da organização de Estado, pode-se citar a aprovação da Lei de Florestas Públicas (nº 11.284, de 2 de março de 2006) – embora não constitua uma PPP propriamente dita – e os convênios com sistemas de ensino privado, adotado em 145 municípios brasileiros (também não estabelecidas segundo a Lei de Parcerias, pois foge do seu escopo).

A chamada “Lei de Florestas Públicas” dispõe sobre a gestão de florestas públicas, os novos usos que poderão ser dados a elas por “parceiros privados”, visando “o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País” (Lei nº 11.284, art. 2º). Segundo esta lei, o governo federal pode delegar a um agente, ou a um grupo de

agentes, o uso de uma unidade florestal mediante *concessão florestal*⁵⁶, que terá como objeto “a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificados, em unidade de manejo de floresta pública, com perímetro georreferenciado, registrada no respectivo cadastro de florestas públicas e incluída no lote de concessão florestal” (Lei nº 11.284, art. 14, seção IV)⁵⁷. Os concessionários não terão acesso a o patrimônio genético para fins de pesquisa, bioprospecção ou constituição de coleções, sob a pena de incorrer em crime de biopirataria. Também não terão direito à titularidade imobiliária.

Para alguns especialistas⁵⁸, o grande mérito da lei “é prever a conservação por gestão privada, uma experiência que deu certo nos países escandinavos, mas fracassou no Sudeste Asiático por problemas nos critérios de concessão” (Pesquisa FAPESP, julho de 2005). Nota-se como mais uma vez a comparação com experiências em outras formações socioespaciais aparece como justificativa para a adoção de novas modalidades de uso do território. Busca-se, com a gestão privada de unidades florestais inibir o desmatamento de florestas públicas em regiões de interesse estratégico, como as margens da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163). Para tanto, a expectativa do governo era, em 2005, abrir licitação para a concessão de até 13 milhões de hectares nos próximos dez anos, representativos de 3% do território da Amazônia. Com este novo modelo, espera-se que as novas instituições criadas pela lei⁵⁹ e os novos agentes concessionários venham suprir a letargia do Estado Nacional na manutenção do patrimônio florestal brasileiro.

Outro exemplo representativo da busca pela eficiência nos serviços governamentais a partir de parcerias ocorre no campo da educação básica. O estabelecimento de parcerias também aparece como uma via privilegiada para a melhoria do ensino, suprimindo uma deficiência do próprio Estado. No início de 2006, já se contabilizavam 145 municípios brasileiros – sendo 129 no Estado de São Paulo (um quinto das 645) – utilizando os recursos federais destinados a

⁵⁶ “concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado” (Lei nº 11.284, art. 3º).

⁵⁷ Ressalta-se que a concessão obedecerá a um Plano Nacional de Outorga Florestal, que exclui unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas, territórios indígenas e áreas de relevante interesse ecológico. O prazo dos contratos de concessão não poderá ser superior a 60 anos.

⁵⁸ Como o pesquisador Ronaldo Seroa Motta, coordenador de Estudos de Regulação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

⁵⁹ A lei nº 11.284 criou ainda, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

educação para pagar convênios com sistemas particulares de ensino, como o Objetivo, COC e Anglo⁶⁰. A demanda por este tipo de associação é tamanha que se esperava para este ano um aumento de 20% nas parcerias entre as empresas de ensino e as prefeituras. O Sistema Aprende Brasil de Ensino (Sabe), do Grupo Positivo, vem criando programas especiais para a rede pública e o COC, sistema responsável por 68 prefeituras, já tem há nove anos o Núcleo de Apoio à Municipalização (Name).

Ambos os exemplos partem do princípio de que os modelos de gestão e as metodologias adotados pelo “privado” são mais eficientes do que o executado pelo “público”. Outrossim, parece se confirmar no território brasileiro o que F. Chesnais (1996) já havia destacado: “(...) para os turiferários da globalização, a necessária adaptação pressupõe que a liberalização e a desregulamentação sejam levadas a cabo, que as empresas tenham absoluta liberdade de movimento e que *todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado*” (p. 25. Sem grifo no original).

Incorporando, portanto, novos conteúdos técnicos e informacionais disponibilizados pela “inteligência mundial”, a atuação desta nova burocracia presente no território nacional parece almejar a permanência no país de um processo de constante “fuga para frente”. Ora, a funcionalização de ações do planejamento em conformidade com as normatizações da Lei 11.079 é coerente com o estabelecimento de um pacto territorial de natureza funcional e não estrutural. Como ressalta M. Santos, “pactos funcionais interessam a parcelas da população e a interesses localizados, mas não atingem o âmago das relações sociais fundamentais” (M. Santos, 1998a: 104-05).

Assim, a presença de “ilhas” do meio técnico-científico-informacional é agora fortalecida, e ao mesmo tempo escamoteada, pela PPP como ideologia modernizadora. Diminuiu-se a urgência de transformações essenciais e, como consequência, caminha-se em direção à manutenção de um uso hierárquico do território, tornando-o mais “nervoso” (M. Santos, 2002e) e fragmentado.

⁶⁰ Segundo reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo em janeiro de 2006, “os municípios compram um kit básico que contém apostilas para os alunos, treinamentos periódicos para professores e planejamento pedagógico. Alguns pacotes incluem avaliações da rede e fornecem ajuda pela internet. As principais empresas não divulgam seus custos, mas eles variam de R\$ 145 a R\$ 260 por aluno/ano. As aulas ocorrem em escolas da rede municipal e os docentes são pagos pelas prefeituras” (www.folha.com.br).

3.3. PPPs: identificando a nova burocracia e o destaque às consultorias na organização e regulação territorial

As Parcerias Público-Privadas constituem, por excelência, um instrumento característico do Circuito Superior (M. Santos, 2004[1979]). Tal consideração pode ser visualizada pela análise dos agentes envolvidos desde a concepção até a execução e acompanhamento dos serviços prestados pela Sociedade de Propósito Específico (SPE), incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria (Lei 11.079, cap.IV, art. 9º).

O processo de condução de uma PPP aglutina interesses de alguns dos principais agentes presentes no contexto nacional e internacional (sobretudo). Identificando tais agentes presentes em todo o processo que envolve a Parceria, tornar-se-ia possível visualizar uma porção importante desta burocracia mista, responsável por um conjunto de ações cada vez mais adaptadas às necessidades do mercado mundial.

Neste sentido, tratar da estrutura organizacional das Parcerias Público-Privadas no Brasil e suas relações com a organização do espaço torna-se um imperativo. No caso específico das PPPs, instituições de direito privado e de direito público se unem para atingir um objetivo comum. Entretanto, estas são apenas uma das formas de parceria. Uma outra forma que tem sido muito difundida há vários anos em outros países, e mais recentemente no Brasil, é o *Project Finance* (PF), uma forma específica de arranjo financeiro para viabilização de projetos, envolvendo geralmente maciços investimentos, em que, segundo W. F. G. Araújo (2005) se cria uma sociedade específica com o objetivo de gerir um investimento nos sistemas de engenharia. Trata-se de uma das principais modalidades para a montagem de um consórcio para exploração de um serviço e torna-se especialmente interessante quando combinado com as Parcerias Público-Privadas, conforme veremos.

O *Project Finance* ou *Project Financing* (PF) é, segundo A. R. Azeredo (1999 *apud* W. F. G. Araújo, 2005: 19), “uma modalidade específica de financiamento de projetos, onde uma pessoa jurídica é constituída especificamente com o intuito de realizar o projeto ou oferecer determinado serviço, especialmente em infra-estrutura”. Uma outra definição nos é fornecida por P. K. Nevitt e F. Fabozzi (1995 *apud* W. F. G. Araújo, 2005: 16): “o financiamento de uma determinada unidade econômica, no qual o credor se satisfaz em olhar inicialmente para o fluxo

de caixa e para as receitas desta entidade como a fonte de pagamento do empréstimo e para os ativos desta unidade econômica como os colaterais para o empréstimo”. Uma característica fundamental na definição do *Project Finance*, que o diferencia das demais modalidades de financiamento, como o *Corporate Finance*⁶¹, é a concessão de crédito a uma entidade jurídica independente, as Sociedades de Propósito Específico (SPE) ou *Special Purpose Company* (SPC).

De forma geral, o conceito de *Project Finance* envolve

“a implementação de um empreendimento, geralmente de grande vulto, por uma pessoa jurídica ou unidade econômica com fins específicos, onde os financiadores baseiam seus empréstimos nas capacidades futuras do fluxo de caixa do empreendimento, existindo uma garantia colateral dos credores (*lenders*). Os credores, para aceitar o projeto, precisam estar cientes do *know-how* na área do projeto dos administradores do empreendimento, da capacidade dos gestores em implementar o projeto e negociar mecanismos financeiros com a comunidade financeira, bem como das possibilidades de fluxos financeiros estáveis” (W. F. G. Araújo, 2005).

No Brasil, a introdução dessa modalidade de estruturação de projetos é recente. Foi somente a partir do Plano Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990), devido as privatizações de grandes empresas estratégicas, em que houve um acréscimo na demanda por recursos para novos investimentos pelas empresas.

A estruturação de um projeto por meio de PPP segue o formato de um *Project Finance* e envolve, na maioria dos casos, a constituição de um consórcio entre participantes para administrar uma concessão, constituindo uma Sociedade de Propósito Específico (SPE). Uma SPE pode envolver diversos participantes, que podem ser classificados em três categorias: os sócios-controladores, os sócios minoritários e os patrocinadores, cada qual com diversos interesses no projeto. No caso da exploração de serviços relacionados ao chamado “setor de infra-estrutura”, o *Project Finance* desponta como uma das modalidades mais comuns para a criação destes consórcios.

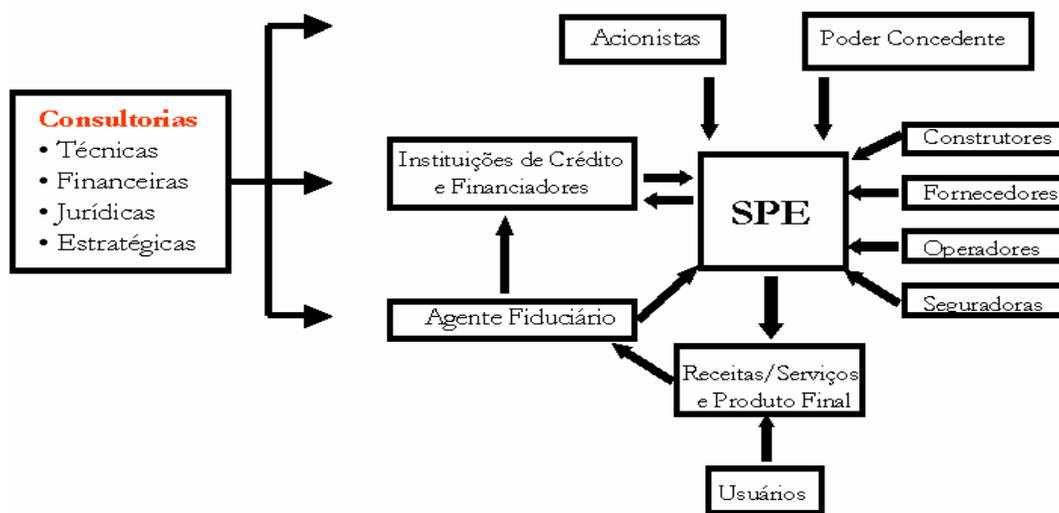
⁶¹ Segundo W. F. G. Araújo (2005: 16nota), o termo *Corporate Finance* significa a concessão de crédito calcada na avaliação usual de crédito “em função do histórico, do balanço patrimonial e, principalmente, da reputação do tomador do crédito. Adicionalmente, utilizam-se garantias tradicionais, como patrimônio, carta de fiança e demais ativos oferecidos pelos acionistas ou avalistas. Nesse caso, a preocupação dos credores limita-se à capacidade financeira dos devedores em saldar as suas dívidas e, a princípio, não há nenhuma preocupação em relação à alocação dos recursos”.

Acredita-se que a Parceria Público-Privada utilizando o formato do PF constitui-se atualmente na solução mais viável para a retomada dos investimentos, pois dadas as características socioespaciais brasileiras, os investimentos em serviços de utilidade pública são de difícil concretização sem a participação do Estado e das empresas estatais de direito privado. Uma outra possibilidade também defendida é a parceria entre estatais e empresas privadas para garantia de investimentos nos setores de infra-estrutura, onde o governo assume a função de *promotor* ou de *facilitador* de investimentos em infra-estrutura.

Além desta justificativa, o fato de haver um fluxo regular de recursos, bem como a participação de um número maior de agentes no processo, contribuem para a diminuição dos riscos e ampliam a possibilidade de utilização dessa forma de financiamento, que já é comum em todo o mundo. Dentre as principais experiências mundiais, pode-se mencionar o *EuroTunnel* (França/Inglaterra), o *North-South Expressway* (Malásia), o *Bankok Second Stage Expressway* (Tailândia), o *Sydney Harbour Tunnel* (Austrália), o *Sajião Power Plant* (China).

A seguir, procuramos destacar os processos e os principais agentes – além da própria SPE – presentes na estruturação de uma Parceria Público-Privada, segundo o formato de um *Project Finance*:

Figura 3.5: Esquema de um Project Finance



Fonte: adaptado de W. F. G. Araújo (2005)

O Poder Concedente aparece como o agente fomentador da Parceria e é representado em geral pelo Estado (nas escalas federal, estadual ou municipal, no caso de um país com regime federalista), responsável pela identificação do projeto e monitoramento de todas as etapas do empreendimento. Com o fim da etapa licitatória, firma-se a Parceria Público-Privada e entra em cena, além da(s) empresa(s) concessionária(s), uma série de outros agentes. Uma vez definidas a(s) concessionária(s), procura-se conciliar as distintas expectativas entre os agentes envolvidos no processo. Delimitam-se os compromissos da Parceria perante o Poder Público e a sociedade, com a definição das obrigações, prazos, regras e benefícios desta complexa estrutura, sendo celebrados diversos acordos com os mais diversos agentes do *project finance*⁶². Primeiramente, nesta complexa estrutura, destacamos os acionistas, que possuem interesse direto no projeto, pois o investimento torna-se mais uma oportunidade de negócio.

É crucial que haja um equacionamento dos conflitos entre as diversas partes envolvidas, sobretudo entre o agente concessionário e o Estado. Isso porque, o primeiro, mesmo contido pelas regras contratuais, buscará explorar o mercado de forma a maximizar seus lucros no curto prazo, “possivelmente se concentrando em segmentos com maior perspectiva de lucro e desprezando outros não tão lucrativos” (J.J.G. Aragão *et. al.*, 2004: 81). O Estado deve adotar uma política territorial que garanta um comprometimento das ações das corporações com a justiça socioespacial dos lugares, o que ressalta o papel do planejamento territorial no processo, uma vez que a estruturação da PPP precisa estar contida dentro de um projeto norteador conduzido pelo Estado. A constituição de uma equipe de especialistas que auxiliem as ações governamentais aparece como fundamental, vindo ao encontro do nosso debate sobre participação de consultorias em todo esse processo.

Devido a extrema complexidade econômico-financeira de um Project Finance, parte-se para a contratação de especialistas em Análise Econômica e Engenharia Financeira, responsáveis por estudos que atravessam todas as etapas da parceria. São mapeados e levantados os mais diversos custos de diferentes categorias (construção, operacional, administrativo, financeiro etc),

⁶² Representativa da complexidade de uma Parceria, a lista de contratos conta com: “(i) contratos de concessão e subconcessão; (ii) contratos de consultoria técnica entre governo e atores privados; (iii) contratos e convênios entre o poder público e agências de fomento; (iv) convênios intergovernamentais; (v) contratos de gestão com organizações sociais; (vi) contratos de fornecimento e subcontratação entre concessionário principal e outros agentes privados; (vii) contratos entre concessionários e agentes financeiros; (viii) contratos entre concessionários e agentes fiduciários” (J.J.G. Aragão *et. al.*, 2004: 81).

as receitas operacionais diretas e indiretas e os respectivos cronogramas de entradas e saídas. Também se promove uma sistematização dos fatores de risco associados ao projeto.

Inicia-se uma identificação precisa dos **riscos** potenciais associados ao projeto, bem como uma análise quanto as probabilidades de ocorrência de determinadas categorias de riscos. Entram em cena as empresas responsáveis pela elaboração dos índices de confiabilidade dos Estados, como as empresas de *rating* (que calculam o risco-país) e as empresas seguradoras. As instituições ligadas a estas atividades são especialmente importantes, devido à variedade de riscos associados aos projetos, quais sejam, os riscos de construção, os riscos de operação e os riscos financeiros:

“Os riscos de construção envolvem a possibilidade de atraso, abandono da obra por parte da empresa encarregada, aumento de custos para a construção, risco de escolha de tecnologia inadequada, risco ambiental, risco de desistência dos participantes e risco de avaliações e estimativas erradas. Os riscos de operação envolvem o risco de falta de suprimento, risco de mercado consumidor, risco de ingerência operacional, risco de preço do produto inadequado, risco operacional técnico e de custo, risco de danos ambientais, risco de utilização de tecnologia inadequada, além do risco legal nos diversos contratos. Os riscos financeiros, por sua vez, dizem respeito ao risco de taxas de juros, risco cambial e risco do sindicato dos credores” (W. F. G. Araújo, 2005: 25).

Além desses riscos, exige-se do construtor responsável pelo projeto a incorporação de um seguro para a conclusão. Em geral, afirmam T. Moreira & M.C.F. Carneiro (1994: 38), “os bancos financiadores inserem, em seus contratos de financiamento com a SPC [*Single Purpose Company*, ou Sociedade de Propósito Específico], cláusula pela qual lhes é conferido o direito de substituir o construtor para viabilizar a conclusão do empreendimento e minimizar as perdas globais. Esse tipo de seguro é normalmente provido por companhias seguradoras privadas”.

Os outros agentes relacionados são aqueles que elaboram índices de risco do país, ou soberano, que estabelecem um grau de confiança na competência do governo e na estabilidade das instituições. Existem três principais riscos associados as ações de um Estado: 1) o risco político, ligado à capacidade de um governo mudar as normas institucionais-legais para os investidores, como reajustes tarifários e alterações nos impostos; 2) O risco macroeconômico, que envolve alterações bruscas na condução das políticas monetária, fiscal e cambial de modo a alterar variáveis econômicas como o crescimento, a inflação, a taxa de câmbio, as taxas de juros,

o déficit público e a dívida pública e; 3) o risco de caso fortuito ou força maior (*acts of God*), relacionado à eventualidade através de ocorrência de um fato que possa implicar uma perda substancial ou total do capital, como catástrofes naturais advindas de características geográficas.

Quando se finaliza a etapa de implantação física, o maior risco passa a ser a adequada e eficiente operação da planta, já que é fundamental não comprometer o fluxo de rendimentos esperado. Neste ponto, será implementado o seguro contra o risco de operação, onde novamente os bancos financiadores manterão uma postura rígida, exigindo a substituição do novo operador caso seja necessário⁶³.

Uma vez analisados os riscos e as medidas de mitigação apropriadas, inicia-se outra etapa relativa a montagem da Engenharia Financeira, cuja função passa a ser garantir o cumprimento de alguns princípios funcionais ao empreendimento⁶⁴.

O passo seguinte é a determinação das formas de financiamento. Destacamos aqui o financiamento do projeto por meio de recursos próprios dos acionistas, onde eles passam a ter direito sobre a participação acionária da SPE. É a chamada forma *Equity*. Pode-se distinguir duas variações: a) *equity* direto, onde os investidores têm participação na administração e na operação; b) *equity* portfólio, no qual os investidores só fornecem os recursos financeiros e a administração é competência dos demais acionistas.

No Brasil, os fundos de *private equity*⁶⁵ aguardam com grande expectativa a concretização de Parcerias. No ano de 2006, as carteiras contabilizavam mais de R\$ 5 bilhões disponíveis para aplicar em macro-sistemas técnicos de transporte (como portos e ferrovias) e relacionados à logística e energia elétrica. Com profundos interesses nestes projetos, instituições financeiras como os bancos Pactual e ABN Amro já dispõem de fundos que somavam R\$ 2,3 bilhões. Havia ainda, no referido ano, mais cinco carteiras (de gestoras como GP Investimentos e Angra Partners) em processo de captação, cuja expectativa era arregimentar outros R\$ 3 bilhões no

⁶³ Destacamos que já há em alguns casos o estabelecimento de um seguro geral, que visa resguardar os investidores de uma possível não realização das receitas no prazo previamente delimitado.

⁶⁴ Entre esses princípios podemos destacar: “(a) garantir o melhor desempenho econômico possível do projeto, o que terá, por outro lado, que ser compatibilizado com as restrições de caráter ambiental, social e econômico; b) manutenção permanente do equilíbrio financeiro, o que exigirá a adoção de um plano estratégico de expansão paulatina dos investimentos; c) adoção de uma política equilibrada de endividamento, iniciando-se com o máximo volume possível de capital histórico, o que exigirá a participação, desde início, de entidades financeiramente robustas; d) construção de credibilidade do projeto junto ao mercado financeiro” (J.J.G. Aragão *et. al.*, 2004: 77).

⁶⁵ O Private Equity é uma modalidade de fundo de investimento que compra participação acionária em empresa de capital fechado (*private company*).

mercado brasileiro. A justificativa para tamanho interesse pode ser visualizada na afirmação de Nelson Rozental, da GP Investimentos: “o setor de infra-estrutura é onde há mais oportunidades de investimento hoje no Brasil” (Valor Econômico, 22 de fevereiro de 2006).

O caso do fundo constituído pelo ABN Amro merece atenção. Nota-se que este banco foi a instituição financeira presente no *Consórcio Brasileira*, responsável pela elaboração do “Estudo dos Eixos”, em 1998. Este banco já dispõe de um vasto banco de dados sobre virtualidades do território nacional, devido à magnitude do estudo realizado. Ou seja, esta corporação já dispõe de informações estratégicas sobre os lugares, o que maximiza sua ação visando novos usos do território. O fundo elaborado por esse banco chama-se InfraBrasil e conta com um patrimônio de R\$ 900 milhões captados no mercado brasileiro e mais R\$ 200 milhões do Banco Interamericano de Investimento (BID). Ele conta ainda com a participação dos seguintes fundos de pensão: Funcef (dos funcionários da Caixa Econômica Federal) e Valia (da Vale do Rio Doce) (Valor Econômico, 22 de fevereiro de 2006).

Ao passo que são estabelecidas as **formas** de financiamento, surgem diversas possibilidades de **fontes** de financiamento (*fundig*), necessárias aos grandes empreendimentos em macro-sistemas técnicos. Os principais financiadores do PF, além dos fornecedores na fase de construção, são aqueles agentes com grande volume de recursos e que esperam retornos de longo prazo. Aqui podemos destacar os fundos de pensão, alguns fundos de investimentos, seguradoras, bancos de investimento e outras instituições financeiras. Percebe-se que para algumas categorias de agentes, como os fundos de pensão, há a possibilidade de atuarem tanto nas formas como nas fontes de financiamento. Além disso, os governos podem financiar projetos por agências e bancos estatais, como o BNDES, ou ainda por meio de empresas estatais interessadas no projeto. Dentre as instituições financiadoras internacionais, destacam-se as agências multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Neste processo, haveria a presença de dois grupos atuando nas etapas do projeto: 1) aqueles especializados no trato com riscos mais elevados, responsáveis, portanto, pelo financiamento à construção do projeto; 2) o grupo, de perfil diferenciado, que se destina ao financiamento à execução do projeto, de onde sobressaem instituições especializadas em retornos à longo prazo, como os fundos de pensão. Há, ainda, um “Banco Líder”, que é o

estruturador, um dos bancos envolvidos no financiamento que possui a missão de estruturar o financiamento, sendo o responsável pelos termos do empréstimo e pela documentação.

Uma vez estabelecidas as fontes e as formas de financiamento, entram em ação as grandes construtoras, responsáveis pela implantação física do projeto. Com o intuito de demonstrar a participação de grandes corporações da engenharia civil, podemos citar, como exemplos, as empresas Bechtel (participante do *Consórcio Brasileira* de 1998 a 1999), Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Corrêa.

Quando o empreendimento entra em operação, um outro agente torna-se fundamental: o Agente Fiduciário (*Trustee*), responsável pela administração do fluxo de caixa, realização de pagamentos e o controle sob o recebimento de receitas do projeto.

Atuando em praticamente todos esses processos, empresas ligadas às atividades de consultoria manifestam sua crescente importância no período atual, como assevera A.M.B. da Silva (2001; 2002). As consultorias estão presentes antes mesmo da concretização de um *Project Finance*:

“O *project finance* demanda extensas negociações prévias à sua concretização – em média, dois anos – e eficiente articulação de uma gama variada de atores e interesses, exigindo, portanto, a realização de cuidadosa preparação e avaliação do empreendimento por profissionais especializados” (T.Moreira & M.C.F. Carneiro, 1994: 33).

Elas estão presentes nas etapas anteriores, durante a concretização dos projetos e em etapas posteriores do PF:

- Conformação dos projetos (através de estudos técnicos);
- Processo de licitação de Parcerias;
- Constituição da Engenharia Financeira;
- Sistematização dos riscos;
- Auxílio na elaboração de estudos para empresas interessadas;
- Auxílio jurídico;
- Possível auditoria nos serviços prestados.

Conforme vimos anteriormente no capítulo 2, a consultoria caracteriza-se por ser uma atividade em que uma pessoa ou equipe é consultada por uma outra pessoa, um grupo ou uma organização para emitir um parecer sobre um problema e indicar o que é conveniente fazer. Assim sendo, podemos visualizar a atuação de diversas atividades de consultoria na estruturação de um PF. Com o objetivo de instruir os acionistas quanto aos riscos envolvidos e quais seriam os instrumentos e as fontes de financiamento que poderiam mitigá-las, há o Conselheiro Financeiro (*Financial Advisor*), geralmente um banco comercial de reconhecida reputação. Desempenhando um papel semelhante ao dos auditores independentes, ou seja, buscando assegurar aos demais participantes a viabilidade e as condições técnicas do projeto, encontramos a figura do Engenheiro Independente (*Independent Engineer*). Devido à complexa estrutura contratual do PF, agentes relacionados a Assessoria Jurídica (*Legal Advisors*) aparecem como alguns dos mais importantes na fase de análise e preparação do financiamento.

Por fim, porém não menos importante, destacamos a atuação de empresas nacionais e transnacionais de consultoria de estratégia e consultoria de gestão. Entre as maiores do setor, figuram empresas como a **KPMG**, responsável, juntamente com o escritório Grebler, Pinheiro, Mourão e Raso Advogados pela estruturação da PPP da rodovia MG-050, em Minas Gerais. Trata-se da maior rodovia da rede estadual e um dos cinco projetos planejados pelo governo mineiro para dar início ao programa de parcerias do estado. A larga experiência da KPMG, que já participou de mais de 300 projetos de PPPs em vários países, foi considerada crucial para a escolha desta empresa. Determinou-se, ainda, que ela trabalharia apoiada em estudos elaborados pela equipe técnica do DER/MG e em parceria com a **Consol**, outra empresa de consultoria.

Segundo dados da KPMG, nos últimos 11 anos, ela assessorou 325 projetos de PPP com um valor total superior a £126 bilhões (cerca de R\$ 500 bilhões), em vários países da Europa. Ela tem atuado ativamente no desenvolvimento das PPPs no Brasil desde o ano de 2001, tendo conseguido ocupar uma posição de destaque ao liderar a estruturação de importantes projetos de PPP, tais como: “Elaboração do Novo Modelo de Concessões de Rodovias Federais em PPP”, em 2004, a pedido do Ministério dos Transportes; estruturação do “Projeto-Piloto de PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe”, a pedido do governo do Estado da Bahia (EMBASA); além do “Projeto-Piloto de PPP Rodovia MG-050”, citado anteriormente.

A empresa transnacional **Pricewaterhouse & Coopers** também dispõe de unidades especializadas na estruturação de PPPs. Esta empresa firmou, em março de 2005, um contrato

com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, no valor de R\$ 1,065 milhão, para a modelagem da Parceria Público-Privada no âmbito penitenciário do estado. De acordo com o contrato, a empresa deve prestar – durante um ano – assessoria financeira, técnica e legal para a estruturação, licitação e contratação dos parceiros que vão executar as obras de novos presídios. Assim como o projeto de PPP da rodovia MG-050, este também é um dos cinco projetos-piloto escolhidos pelo governo de Minas Gerais para dar início ao programa de parcerias no estado.

Outra empresa transnacional de consultoria que também atua ativamente na estruturação de PPPs é a **Deloitte**. Esta empresa já prestou assessoria em mais de 300 projetos, com montante superior a £80 bilhões. No Brasil, a Deloitte liderou o Programa de Privatizações (com mais de 30 projetos, na coordenação, modelagem de venda e avaliação), o que, segundo a empresa, seria um diferencial decisivo para a Deloitte, pois “proporciona uma experiência única e diferencial para utilização em projetos de PPP’s, visto que parte do processo de estruturação guarda sensíveis semelhanças” (www.deloitte.com).

Como exemplos de empresas de consultoria nacionais presentes no processo de PPP, podemos citar a **Trevisan**, responsável pela estruturação de um polêmico projeto a pedido do grupo chinês Citic para a Ferrovia Norte-Sul, como veremos posteriormente, e a **Boucintas & Campos Consultoria de Gestão**, que também esteve presente no Estudo de Revisão dos Eixos. Esta empresa tem se dedicado a formular modelos de PPP, visando a constituição de SPEs onde haja perspectivas de negócios público-privados, dispondo-se a assessorá-las até a fase do edital, inclusive preparando os documentos que a Lei 11.079/04 exige.

Tal perspectiva contribui para a confirmação de que tais empresas constituem a “inteligência da globalização” (A.M.B. da Silva, 2001; 2002), pois são detentoras das informações estratégicas sobre as virtualidades dos lugares, bem como sobre os novos conteúdos organizacionais e jurídicos necessários às novas ações em escala mundial.

Abrigando uma enorme gama de agentes, de normas modernas e implicando em novos usos do território, condizentes com os preceitos de competitividade imposto pelo movimento de globalização, as Parcerias – seguindo este modelo de PF – surgem como uma opção pretensamente coerente com a realidade brasileira. Destacamos uma afirmação de W. F. G. Araújo (2005: 34), para ilustrar esse encantamento de longos anos com as PPPs:

“Ao envolver vários participantes, como sócios, bancos, financeiras, seguradoras, fornecedores, compradores, estatais, governo e construtores, o *Project Finance* contribui para a transparência na

gestão do projeto e na divulgação das informações. Há o aprimoramento da governança corporativa, o que possibilita um ingresso de recursos ainda maior. Com mais participantes, o risco torna-se ainda mais segregado, garantindo melhores condições para novos investimentos. A substituição de garantias usuais por garantias de *performance* permite maior flexibilidade a acionistas e credores, além de disponibilizar recursos para investimentos no curto prazo. Doutra margem, os recebimentos são garantidos pelas receitas operacionais do projeto”.

Entretanto, pouco se comenta sobre outros desdobramentos decorrentes destes novos usos do território. As Parcerias, assim delineadas, contribuirão para alimentar um processo que já se visualiza na formação socioespacial brasileira: uma regulação híbrida do território. Na medida em que as PPPs implicam em novos sistemas de ações e de objetos, temos que os agentes envolvidos em sua elaboração têm um papel ativo na produção do território. E, como nos lembra R.M. Antas Jr (2001: 57): “aqueles com maior capacidade de produzir território, segundo interesses gerais ou específicos (agentes hegemônicos), produzem regras com vistas a facilitar suas ações”. Neste sentido, “à medida que as transnacionais passam a controlar e produzir os grandes sistemas de engenharia (telecomunicações, energia elétrica entre outros), regulam o território” (R.M. Antas Jr., 2001: 152). Portanto, vemos ampliar no país um processo de *regulação híbrida do território*, fato destacado pelo autor supracitado:

“Ora, o discurso do Estado sobre sua condição de única instância capaz de regular o território através de sua hegemonia soberana funda-se num poder mítico e hereditário para extrair riquezas das extensões territoriais. Ao contrário, o que passaremos a denominar aqui de *hegemonia corporativa* ou de *corporações hegemônicas* se vale do poder disciplinar para constituir redes (hoje estabelecidas em escala planetária) com vistas a extrair as riquezas segundo outro princípio, a saber, sobre pontos específicos da superfície terrestre, constituindo, assim, uma fonte de poder com pretensões de regular o território juntamente com o Estado territorial” (R.M. Antas Jr, 2001: 59-60).

Conseqüentemente, a conformação de Parcerias Público-Privadas não integradas a pactos territoriais estruturais, mas sim funcionais, contribuirão para que esta regulação híbrida tenda a favorecer cada vez mais a aplicação de projetos seletivos e excludentes. Ampliar-se-ão os espaços seletivos, ou “ilhas” do meio técnico-científico e informacional, que são funcionais a apenas uma pequena parcela da sociedade brasileira.

3.4. Um olhar sobre o “estado da arte” das Parcerias Público-Privadas no Brasil

Uma vez estabelecido os marcos legais, a concretização de projetos de PPP para macro sistemas técnicos será apenas uma questão de tempo, uma vez que se tornaram verdadeiros imperativos do período atual. Ensejando novas relações nos lugares em que serão implantadas – em decorrência de um novo arranjo normativo e de objetos técnicos –, os projetos de Parceria suscitam um importante questionamento: tornaram-se as Parcerias verdadeiros *fetiches regionais*? Como ressalta M.L. Silveira (1999a: 434) através de uma crítica à uma narrativa sobre a modernização do território:

“os novos objetos e conhecimentos são apresentados como imprescindíveis para elevar o nível de vida da população das diversas regiões, quando, na verdade, asseguram a acumulação mais acelerada de mais-valia em mãos dos agentes hegemônicos. Enquanto suas verdadeiras funções permanecem relativamente disfarçadas, os novos *objetos técnicos* tornam-se *fetiches* do desenvolvimento regional”.

Acreditamos que as Parcerias Público-Privadas podem a vir se tornar verdadeiros “fetiches do desenvolvimento regional” se não estiverem inseridas dentro de um projeto maior de nação. Daí acreditarmos na necessidade de uma real politização do território que impeça o amadurecimento dos projetos de PPP sem uma efetiva discussão de usos possíveis visando usos mais generosos do território.

As Parcerias Público-Privadas estão inseridas dentro de um projeto governamental mais amplo quanto as estratégias de investimentos em infra-estrutura no território. Uma vez impossibilitado de instituir um novo processo de desestatização no país, o governo atual vem trabalhando com três frentes de trabalho, cuja participação do capital privado é considerada imprescindível: as Parcerias Público-Privadas, a concessão de rodovias federais e a criação de uma lei nacional para o saneamento.

Os projetos de PPPs, por sua vez, poderão financiar investimentos em sistemas de engenharia de cerca de R\$ 15 bilhões nos próximos anos, segundo estudo feito pela Associação Brasileira da Infra-Estrutura e da Indústria de Base (Abdib), realizado em 2006. Nota-se que a ênfase nas Parcerias ocorre em um momento em que há um acréscimo nos valores referentes aos

investimentos externos diretos (IEDs) na área de infra-estrutura, como ressalta o referido estudo, segundo o qual o Brasil recebeu, em 2005, US\$ 6,63 bilhões, um volume 42,9% maior quando comparado com valores de 2004. Soma-se a este montante, a doação, realizada em 2005, de US\$ 2,48 milhões por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para obras de infra-estrutura, implementadas no modelo de PPP, direcionadas para os *corredores logísticos de exportação*.

Esta informação remete a uma análise importante sobre as Parcerias. Visto que parece haver uma política explícita no direcionamento dos investimentos para os macro sistemas técnicos, visando sobretudo à exportação, fortalece-se a tendência ao processo de hierarquização dos lugares. Promove-se uma reconfiguração importante na divisão do trabalho criada pelo Estado Nacional, que passa a se confundir cada vez mais com a divisão do trabalho das empresas transnacionais.

M.M. Arroyo (2001), ao discorrer sobre o caráter desigual e permanente da divisão internacional do trabalho, nos lembra que embora se tenha falado em uma “nova” divisão internacional do trabalho, houve uma reconfiguração das relações. Diz a autora supracitada:

“As relações de assimetria e subordinação perduram, recriando os processos de diferenciação geográfica em escala mundial. A divisão do trabalho entre os territórios nacionais confunde-se com uma divisão do trabalho criada pelas empresas transnacionais (...) [como afirma Ominami, 1987, p. 103] ‘à divisão internacional do trabalho que os Estados tratam de modelar segundo seus interesses específicos superpõem-se a divisão internacional do capital organizada pelas firmas multinacionais. Essa superposição é frequentemente conflitiva, posto que nada permite postular que as estratégias adotadas pelas empresas possam se integrar sem tensões com as políticas conduzidas pelos estados’” (M.M. Arroyo, 2001: 38).

Nota-se como há uma superposição conflitiva e cooperativa da divisão internacional do trabalho, de modo que “território e mercado se tornam conceitos xipófagos, em sua condição de conjuntos sistêmicos de pontos que constituem um campo de forças interdependentes” (M. Santos, 1996a: 184).

A partir de uma nova base material e normativa garantida pela reestruturação forçada dos espaços, as Parcerias, tal como anunciadas, também nos revelam alterações importantes no agir das corporações, as quais “estruturadas funcional e espacialmente em forma de rede, passam de uma estratégia multinacional a uma estratégia global, acompanhada por uma produção

fragmentada e/ou uma terceirização (fornecimentos externos à empresa) em escala mundial” (M.M. Arroyo, 2001:38).

Contudo, embora haja estimativas, questionamos como vem caminhando de fato os projetos de PPP estabelecidos pelo governo federal. Antes, porém, convém destacar o montante de recursos destinados aos projetos levados a cabo pelos governos subnacionais, pois há alguns estados que editaram leis próprias de PPPs anteriormente a lei federal de 2004 (Minas Gerais – que editou a Lei Estadual nº 14.868, de dezembro de 2003, precursora das PPPs no país – Bahia, Goiás, Ceará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo). Em 2006, havia nestes estados aproximadamente 14 projetos em andamento, que somavam pouco mais de R\$ 8 bilhões.

Na esfera municipal, Rio Claro (interior de São Paulo) foi o primeiro município brasileiro a apresentar um projeto de PPP segundo a normatização federal de 2004. Mediante a aprovação de uma Lei Municipal em dezembro de 2005, a prefeitura lançou, em 2006, um edital de licitação visando à celebração de Parceria Público-Privada para operação e expansão do sistema de esgotamento sanitário da cidade, vencido pelo Consórcio Rio Claro em 2006⁶⁶. Estima-se que com a conformação da PPP serão investidos R\$ 140 milhões nos 30 anos de duração do contrato.

O estado de São Paulo merece especial atenção. Em 22 de dezembro de 2005 foi publicado o edital de licitação para o estabelecimento de contrato de PPP da Linha 4 (Linha Amarela) do Metrô da cidade de São Paulo, o qual representou um marco na história das PPPs no Brasil, pois se constitui no *primeiro projeto de PPP a ser licitado sob a égide da lei federal das PPPs* e da Lei nº 11.688 paulista⁶⁷.

Para a primeira etapa do projeto (construção da linha de trilhos e das estações do metrô) o consórcio de empreiteiras que venceu o processo licitatório foi o Consórcio Via Amarela (que engloba as maiores construtoras do país, quais sejam, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez), que assim iniciou as obras em 2006, inclusive com financiamento do Banco Mundial. Esta obra tornou-se o epicentro de um debate sobre Parcerias

⁶⁶ Disputaram o processo de licitação as seguintes empresas: Engeform, OAS, Norberto Odebrecht e Araguaia.

⁶⁷ O projeto da Linha 4 do Metrô de São Paulo foi estruturado como uma PPP na modalidade *concessão patrocinada*, onde parte substancial das receitas do parceiro privado advém da tarifa paga pelos próprios usuários, cabendo ao governo estadual complementar a tarifa caso ela fique defasada em relação a uma certa tarifa de referência (R\$ 2,08 por passageiro), corrigida pela média do IGPM e do IPC-Fipe, nos primeiros 15 anos de operação, e apenas pelo IPC-Fipe a partir de então (*Valor Econômico*, 18 de janeiro de 2006. Disponível no site www.planejamento.gov.br).

no Brasil quando, em janeiro de 2007, houve um acidente no canteiro de obras que abriu uma cratera de 80 metros de diâmetro e vitimou sete pessoas.

Muitas críticas foram direcionadas ao modelo adotado pelo governo de São Paulo, que decidiu pela modalidade de PPP chamada *turn key*, em que os preços e os prazos ficam estabelecidos no contrato. Há nesse caso a necessidade da participação ativa do governo na tarefa de *fiscalizar* as ações do Consórcio. De acordo com o contrato, o governo paulista ficou encarregado das obras de engenharia e a construção das carcaças das estações do metrô, tarefa destinada ao Consórcio Via Amarela. À um segundo Consórcio caberá o acabamento das estações, a sinalização, o material rodante, a operação e a manutenção do serviço.

Foram estabelecidos, portanto, dois contratos: um deles normatiza a construção da obra e foi feito por meio da Lei das Licitações do estado (Lei 8.666/93) e o outro, que regula a operação, foi estabelecido mediante a Lei de Parcerias de 2004. Desse modo, para os especialistas em PPPs, incorre-se em um sério erro culpá-las pelo acidente, pois na verdade a Parceria ocorrerá efetivamente na segunda etapa do Projeto, quando o metrô entrar em operação. Porém, há um ponto de convergência entre os contratos que deve ser destacado: as empresas constituintes dos dois consórcios (construção e operação) são praticamente as mesmas.

Com este exemplo, nota-se como há uma complexização normativa, tornando o território cada vez mais normado, cujo fim é uma maior eficiência na organização do espaço. Ao mesmo tempo, permanece uma rigidez nos novos usos do território, na medida em que os agentes responsáveis pela concretização das novas ações permanecem praticamente os mesmos. Acreditamos que tal característica se constituirá em via de regra no estabelecimento de Parcerias no Brasil caso não haja uma efetiva discussão sobre o papel do *território usado* nos rumos do desenvolvimento do país.

3.4.1 As atuais opções de PPP em grandes projetos nos sistemas de engenharia

Em 2003, dentro do Plano Plurianual 2004-2007, foi proposta a I Carteira de Projetos de Parceria Público-Privada em infra-estrutura, que selecionava algumas das obras presentes no

referido PPA, consideradas necessárias e passíveis de serem licitadas pelo Governo Federal sob o regime de Parcerias.

A escolha dos primeiros projetos que seriam executados por meio da PPP seguia sobretudo três critérios: integrar a estratégia de desenvolvimento do governo federal identificada no Plano Plurianual; ter capacidade de geração de receitas; interesse manifestado pelo setor privado e ter um nível razoável de desenvolvimento do projeto.

Porém, pouco se avançou até a criação da Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004, quando se delimitou os marcos normativos das Parcerias. Neste mesmo ano, tendo em vista a necessidade de avaliar, organizar e estabelecer os parâmetros legais dos projetos, foi criada em 2004, junto a Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, uma **Unidade PPP**. Este órgão articula-se em três equipes: A *Jurídica*, encarregada do enquadramento jurídico dos projetos-piloto, além da análise de contratos e editais; a de *Avaliação de Projetos*, cuja tarefa é fazer a prospecção de projetos, seleção, avaliação e estimativa de custo; e a de *Modelagem Econômico-financeira*, que faz estudos de viabilidade, além da análise e estruturação financeira dos projetos para submetê-los ao Comitê Gestor.

Com uma melhor estrutura organizacional e pautado por uma nova normatização, o Ministério do Planejamento pode incluir novos projetos e selecionar com mais precisão alguns dentre os 23 estabelecidos inicialmente na I Carteira de Projetos. Em 2005, foram encaminhados para apreciação do Conselho Gestor das PPPs cinco projetos prioritários. Quatro critérios orientaram essa avaliação: (i) integração a corredor de exportação e impacto no desenvolvimento nacional; (ii) capacidade de geração de receita tarifária; (iii) interesse de investidores privados; (iv) nível de desenvolvimento do projeto. Ou seja, primeiramente era fundamental que os projetos priorizados estruturassem um corredor logístico estratégico, em quarto lugar que tivessem algum estudo técnico já desenvolvido – análise de demanda, viabilidade técnica, econômico-financeira ou estudo de impacto ambiental. O projeto da Ferrovia Norte-Sul foi o que obteve pontuação mais alta com base nesses critérios e foi escolhido como prioritário, seguido por quatro outros projetos:

- **Ferrovia Norte-Sul:** previa-se a continuidade da construção da Ferrovia, iniciada em 1987. De uma extensão total prevista de 1.572 km, apenas 250 km encontravam-se concluídos e 220 km estavam em operação. Sua importância se justifica por viabilizar o escoamento da produção agrícola do Mato Grosso, Tocantins, Maranhão, Piauí, Goiás e oeste da Bahia.

- **Ferroanel de São Paulo:** possui 66 km de extensão e interliga áreas industriais e comerciais aos portos de Santos e Sepetiba.
- **Trecho Ferroviário Guarapuava-Ipiranga:** incrementa a capacidade de carga destinada ao Porto de Paranaguá, no Paraná, com extensão de 110 km.
- **Rodovia BR 116:** Interliga o trecho entre Bahia e Minas Gerais, com 506 Km. Adequação, duplicação e construção de contornos entre Feira de Santana - Salvador (BR 324) e Feira de Santana - Divisa com MG - BR 116.
- **Arco Rodoviário do Rio de Janeiro:** Rodovia de pista dupla com 145 km de extensão, composta de quatro trechos. Interliga o Porto de Sepetiba às principais rodovias federais que acessam o Rio de Janeiro, sem passar pelo centro da cidade ou pela Avenida Brasil.

Um ano depois, houve a tentativa por parte do governo federal de também incluir como projeto prioritário a conclusão da primeira e segunda fases do **Projeto de Irrigação Pontal**, em Petrolina (Pernambuco), um projeto presente desde a I Carteira de Investimentos. A finalização do projeto por meio de uma Parceria seria a forma mais viável de retomar as obras, para as quais já haviam sido investidos R\$ 240 milhões. Objetivava-se, além de levar água à uma área de 8 mil hectares, contribuir para o dinamismo econômico da região, devido a importância de produções de frutas como uva e manga.

Passados dois anos desde a segunda proposta de projetos, algumas ações se destacam. Visando a implementação do projeto da Ferrovia Norte-Sul sob o regime de PPP, ainda em 2004 a VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública concessionária da Ferrovia Norte-Sul, encaminhou ao Ministério do Planejamento estudos preliminares que tinha elaborado sobre o projeto. A análise financeira preliminar realizada apontou para valores que inviabilizariam a concessão integral da ferrovia para a iniciativa privada (concessão comum). O estudo parecia indicar que o projeto só teria viabilidade financeira com aporte de recursos públicos, ou seja, a necessidade de implementá-lo por meio de PPP.

Em 2005, auxiliado por sua Unidade PPP, o Ministério do Planejamento deu início a estudos mais aprofundados para avaliação e modelagem do trecho norte⁶⁸ do projeto da Ferrovia para implementação sob regime de PPP. Para a condução dos estudos, foi celebrado um Termo

⁶⁸ Os resultados dos estudos da VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., indicavam que o trecho norte da Ferrovia Norte-Sul (entre Açailândia e Palmas, no Estado do Tocantins) era o que apresentava maior potencial de carga em um horizonte de médio prazo. Esse trecho foi, então, selecionado pelo Ministério do Planejamento como primeiro a ser implementado.

de Cooperação com a Corporação Andina de Fomento (CAF), órgão multilateral com experiência em avaliação e modelagem de projetos deste tipo. Fundamentado neste e em outros estudos – que contaram com a participação de outras empresas como a LOGIT Engenharia Consultiva Ltda e a estatal italiana ITALFERR (responsável pela elaboração de projetos no setor ferroviário) – o Ministério do Planejamento concluiu pela retirada do projeto da ferrovia Norte-Sul da lista de projetos prioritários para a execução sob PPP. Optou-se pela realização das obras mediante concessão comum.

Em 2004, enquanto ainda cogitava-se celebrar uma Parceria Público-Privada para investimentos na Ferrovia, um fato bastante significativo chamou a atenção nas discussões envolvendo os potenciais investidores. Um dos principais grupos interessados em investir na ferrovia era o Citic Construction Group (China Internacional Trust & Investment Corporation), braço de investimentos no exterior do governo chinês, que em parceria com o grupo brasileiro Brasilinvest tinha como principal interesse o fornecimento de soja à China. Visando conferir maior racionalidade a seus objetivos, o grupo almejava um traçado diferente do proposto pelo governo brasileiro.

Os chineses pretendiam desviar a ferrovia para o oeste do país, passando pelo Mato Grosso e parte do estado do Pará, chegando até o porto de Itaqui. Com isso, eliminar-se-ia o trecho que cruza os estados de Goiás e Tocantins, em que não há produção significativa de soja. Para estruturar um novo projeto, os grupos contrataram os serviços de uma empresa de consultoria – a *Trevisan* – que ficou responsável pelo novo traçado da ferrovia⁶⁹. Apesar de pesquisadores do Ministério do Planejamento terem feito restrições a proposta, por considerarem com sérios problemas econômico-financeiros, o estudo da Trevisan apontava importantes vantagens no projeto, como taxa de retorno de 15%, criação de mais de 500 mil empregos e receita de impostos superior a R\$ 700 milhões, devido ao escoamento da soja daquela região do Mato Grosso (Valor Econômico, 12 de novembro de 2004. Disponível no [sítio www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)). Uma outra reivindicação do grupo (que representa os interesses

⁶⁹ Atualmente, o traçado da ferrovia Norte-Sul constitui-se em uma linha quase reta de Itaqui até Anápolis, em Goiás. A proposta da Trevisan foi a de desviar o percurso dos trens até o Centro-norte de Mato-Grosso, na cidade de Lucas do Rio Verde. Guido Mantega, então ministro do Planejamento, chegou a irritar-se com a insistência dos executivos da Brasilinvest em defender o projeto de mudança do curso da Norte-Sul.

do governo chinês) para investir cerca de R\$ 2 bilhões no projeto foi de que 25% da soja transportada pela Norte-Sul fosse vendida para a China.

Este exemplo é representativo de como há um planejamento territorial corporativo que ganha força com os aportes de ciência e informação conferidos pelas empresas de consultoria, as quais vêm ampliar sua força nos projetos estratégicos para o território brasileiro. Em caso de uma submissão dos interesses do país aos interesses apresentados pelos grupos, o resultado será um enrijecimento do território para a maior parte da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que se tornam mais flexíveis as ações corporativas. A ferrovia refuncionalizada se aproximará de um objeto técnico perfeito, pois atenderá a objetivos precisos; concomitantemente, o novo conjunto normativo pautado pela venda de 25% da soja à China será a outra face da rigidez territorial imposta. Um projeto alienante tomará forma, contribuindo certamente para o aumento das tensões do território brasileiro.

Este é o resultado que podemos esperar caso continue a ganhar força o processo de substituição da política do Estado pela política das empresas, discussão que deve estar presente na estruturação dos projetos de Parceria Público-Privada no Brasil. Tal preocupação torna-se ainda mais evidente com a busca desenfreada por parte de alguns governos pelo crescimento econômico, em descompasso com outros elementos estruturadores da realidade social. Por conseguinte, aumenta-se o risco de conformarem-se projetos de PPP como verdadeiros “fetiches regionais”.

O discurso competente que acompanha a estruturação das PPPs também contribui para o seu tratamento como fetiches regionais. Esse discurso corresponde à ampliação de uma visão setorial do espaço, que é inerente ao planejamento estratégico, e caminha conjuntamente com as novas propostas de investimento mediante Parceria Público-Privada. Alienante e fragmentador das solidariedades dos lugares, esse entendimento faz com que “os projetos específicos a um determinado lugar também [tenham] o hábito de se tornarem foco da atenção pública e política, desviando a atenção e até recursos dos problemas mais amplos, que talvez afetem a região ou o território como um todo” (D. Harvey, 2005: 174).

Deste modo, projetos de Parceria alicerçados em um espaço setorial tendem a mostrar sua face perversa, em que se manifestam as distorções e contradições presentes no arcabouço do planejamento estratégico. Quando temos uma situação assim posta, notamos como os preceitos

de um verdadeiro planejamento territorial foram abandonados. Como nos alerta D. Harvey (2005: 173):

“(…) a atividade da parceria público-privada é empreendedora, pois, na execução e no projeto, é especulativa, e, portanto, sujeita a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, **ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado**. Em muitos casos, isso significou que o setor público assumiu o risco, e o setor privado ficou com os benefícios, ainda que haja exemplos onde isso não ocorreu (...), tornando arriscada qualquer generalização absoluta” (sem grifo no original).

Tendo em vista tais considerações, reafirmamos a necessidade de inserir os projetos de Parceria Pública em uma discussão mais ampla, em que o território não seja um simples coadjuvante. Muitos acreditam que um esforço de análise atravancaria o processo de estabelecimento das Parcerias, pois iria de encontro às pretensões de competitividade. Mas, caso não haja um projeto norteador, continuaremos em uma eterna “fuga para frente”, desviando-se de uma real politização do território nacional.

3.4.2. A primeira proposta concreta de Parceria Público-Privada federal nos sistemas de engenharia: a BR-116/324

Em setembro de 2006, o governo federal, através da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) tornou pública a minuta do edital de licitação referente a *concessão patrocinada* para a operação de trechos das rodovias BR 116 e BR 324 no estado da Bahia. Estava lançado o primeiro edital para o estabelecimento de uma Parceria Público-Privada federal sob a égide da Lei nº 11.079 de 2004.

A preferência por investimentos em macro-sistemas técnicos é uma clara opção do governo federal, que vê tais investimentos como centrais para o desenvolvimento do país, devido a seus efeitos multiplicadores. A escolha das rodovias BR 116 e BR 324 vem ao encontro da lógica de investimentos em eixos, pautada na crescente necessidade de fluidez territorial. O discurso competente que legitima essa lógica também é fortalecido por uma psicosfera que abriga a noção de *sustentabilidade* e o conceito de *modernização*:

“as 36 concessionárias de rodovias em atuação no País (...) investiram em 2004 o total de R\$ 1,03 bilhão, do qual cerca de 76 % em ampliações e obras. Essa é uma das formas pelas quais as concessionárias de rodovias buscam garantir aos seus usuários um trânsito cada vez mais fácil, segurança cada vez maior e atender ao crescente fluxo de veículos, que em 2004 aumentou 9% em relação ao ano anterior. Essa contínua melhoria e a adequada administração dos trechos sob gestão das concessionárias de rodovias são viabilizadas pelo pagamento direto de seus investimentos e serviços pelos usuários por meio do pedágio, **dentro do moderno conceito de rodovias auto-sustentáveis que vem se tornando o padrão mundial**”(sem destaque no original)⁷⁰.

Há, portanto, uma grande expectativa quanto à possibilidade de sucesso na PPP dessas rodovias, visto que elas são postas como muito atrativas para o financiamento corporativo. Foi disponibilizada para consulta pública a “Apresentação do Projeto para Potenciais Investidores”, além de uma série de estudos de viabilidade técnica realizados pelo International Finance Corporation (IFC), instituição ligada ao Banco Mundial, e pelo grupo Dynatest.

A **Dynatest Engenharia** é uma subsidiária da Dynatest International A/S., uma empresa dinamarquesa fundada em 1976, que atua na avaliação e dimensionamento da infra-estrutura viária e na elaboração de projetos de engenharia. A Dynatest Engenharia desenvolve, implanta e gerencia programas e projetos de recuperação e conservação de rodovias e malhas viárias, estendendo sua atuação às áreas de monitoramento, auditoria e controle tecnológico. A participação desta empresa na elaboração dos estudos de viabilidade técnica é representativa do aumento da demanda pelo Estado de profissionais que não façam parte dos seus quadros. Com a ampliação dos projetos de PPP, tende-se a haver uma profusão de estudos “técnicos” conduzidos por empresas especializadas, muitas delas empresas reconhecidamente de consultoria, como foi o caso da Trevisan, citado anteriormente.

Segundo o coordenador da Unidade Parceria Público-Privada do Ministério do Planejamento, Maurício Portugal⁷¹, o Estado Brasileiro não dispõe de pessoas com *expertise* para fundamentar os inúmeros estudos de PPP. E também não “faz sentido” contar com grupos de especialistas, uma vez que cada projeto demanda um conjunto de informações precisas. Para M.

⁷⁰ Moacyr Servilha Duarte, presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias. Artigo publicado originalmente na Gazeta Mercantil de 02 de agosto de 2005 e disponível no sítio www.planejamento.gov.br.

⁷¹ Em entrevista concedida a Alcides Manzoni Neto em abril de 2007.

Portugal, é necessário contratar “pessoas do mercado”, com larga experiência nos temas em questão. Além disso, a terceirização do serviço seria um processo mais volátil e interessante para o Estado, já que terminado o serviço prestado finaliza-se o contrato estabelecido, desfazendo o vínculo existente.

Ou seja, nota-se como é fortalecido o serviço de consultoria. Cabe aqui uma distinção importante estabelecida por M. Portugal e que acreditamos estar presente nas considerações de outras pessoas ligadas ao governo brasileiro. Há uma distinção entre as consultorias técnicas e as consultorias responsáveis pela estruturação de projetos para planejamento setorial, como foi o caso da Booz-Allen & Hamilton, Boucinhas & Campos e Monitor Group. Tal consideração suscita uma discussão que apresenta dois principais pontos.

Primeiro, percebe-se como a ampliação do processo de globalização no território brasileiro promove um aprofundamento da divisão do trabalho, processo muito visível ao longo da década de 1990, do qual o aumento do campo da consultoria é apenas uma dimensão. Com o período técnico-científico-informacional há um profundo rearranjo técnico e político do espaço geográfico, que por sua vez demanda uma especialização crescente nas atividades, notadamente as relacionadas ao capital-informação. Trata-se do caso das empresas de consultoria, sejam técnicas, de gestão ou de estratégia.

Em segundo lugar, percebe-se como ainda persiste uma dicotomização quanto à atuação dos agentes, pois na realidade, não se desvincula uma ação técnica de uma ação política, principalmente quando se trata de uma empresa de consultoria. O exemplo tratado anteriormente do estudo da consultoria Trevisan para o grupo Citic demonstra como há uma relação estreita entre interesses considerados técnicos e os políticos. O território usado é, portanto, o grande revelador das contradições presentes neste discurso.

De fato, há uma importante distinção entre um estudo voltado para os aspectos mais instrumentais de um projeto e um estudo que promova um Portfólio de investimentos. Porém ambos estabelecem atividades de planejamento e de novos usos do território, o que em si já demonstra a inexistência desta assepsia entre o plano técnico e o político.

Por conseguinte, a análise de viabilidade técnica das rodovias BR 116 e BR 324 representa uma dimensão de um estudo de planejamento territorial.

Os investimentos previstos nas duas rodovias, que ligam o norte de Minas Gerais a Salvador e ao interior da Bahia, são de R\$ 1,1 bilhão para o período da concessão (15 anos).

Considera-se que estes sistemas técnicos compõem um corredor de integração nacional com acesso à Região Metropolitana de Salvador e aos portos de Salvador e Aratu (BA). A importância do projeto também é justificada pelo papel dinamizador conferido as rodovias, pois se avalia que 40% da população do estado da Bahia está na sua área de influência, além da relevância logística, pois nos 637 Km de extensão das rodovias (de Salvador à divisa BA/MG) circulam 75% da produção bruta do estado baiano.

Embora seja considerado um projeto de grande importância, ele não estava presente como projeto de PPP na I Carteira de Projetos em infra-estrutura do PPA 2004-2007, publicado em dezembro de 2003. Após novos estudos, conclui-se pela viabilidade dos investimentos mediante Parceria Público-Privada, através de concessão patrocinada⁷².

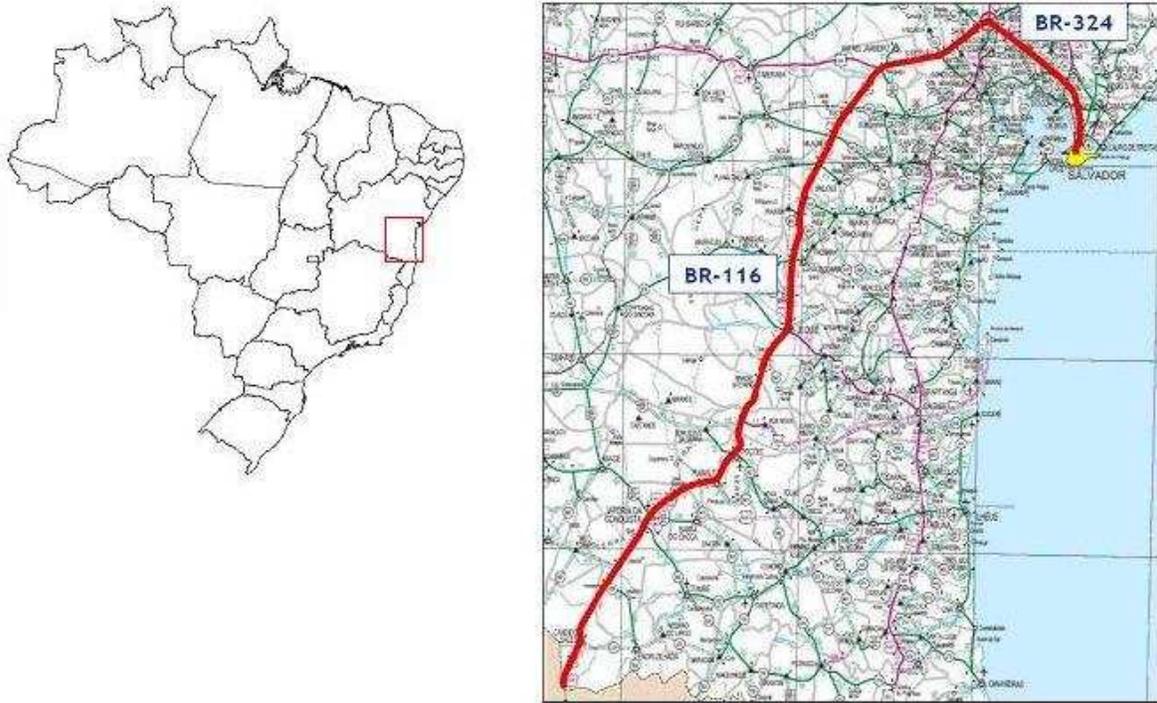
Segundo o edital de Licitação, a Parceria terá como objeto a restauração, operação, manutenção e expansão de capacidade de 637 Km das BR 116/324, sendo o contrato estabelecido por um prazo de 15 anos. Conforme previsto pela normatização das PPPs, o pagamento público é garantido por fiança emitida pelo Fundo Garantidor de PPP (FGP).

Tendo em vista a estruturação do projeto, destacamos os inúmeros riscos que devem ser assumidos pela concessionária: (i) volume de tráfego em desacordo com as projeções; (ii) obtenção de licenças e autorizações relativas à Concessão Patrocinada; (iii) custos das obras, por variação nos quantitativos, ou nos custos unitários previstos; (iv) atraso no cumprimento dos cronogramas de obras e serviços; (v) aumento das taxas de juros; (vi) variação das taxas de câmbio; (vii) gerenciamento do passivo ambiental.

Devido a essa extensa lista de riscos, há ainda uma relação dos seguros que devem ser estabelecidos: (i) seguro de desempenho (*performance bond*); (ii) seguro de danos materiais; (iii) seguro de responsabilidade civil; (iv) seguro de acidente de trabalho; (v) seguro de lucros cessantes.

⁷² A concessão patrocinada refere-se “a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (Lei nº 11.079 de 2004, art. 2º, § 1º), sendo obrigações pecuniárias aquelas que envolvam valores monetários.

Mapa 3.3 - Mapa indicando a BR-116 e BR-324



Fonte: Elaborado pelos autores a partir da apresentação do Projeto de concessão em Parceria Público-Privada, BR-116 e BR-324. Brasil, Ministério do Planejamento, 2007.

No caso de inadimplemento e Gerenciamento de Conflitos, o edital prevê: (i) os *step in rights*⁷³ dos financiadores em caso de descumprimento do contrato de concessão ou do de financiamento; (ii) a possibilidade de intervenção do Poder Concedente em caso de risco à continuidade do serviço e à segurança do usuário; (iii) a possibilidade de uso de mediação e de arbitragem em caso de conflitos.

Este último recurso, denominado de *arbitragem*, nos parece particularmente importante. Ele remete a possibilidade de aplicação de uma modalidade de resolução de conflitos que se mantém à margem do poder judiciário do Estado. Conforme veremos a seguir, a utilização da arbitragem no lugar do julgamento é o fator que distingue o tradicional modo de produção

⁷³ Segundo o mecanismo *step in rights*, o financiador do projeto de PPP assume o controle da concessionária em caso de inadimplência dos contratos de financiamento ou de queda dos níveis de retorno a patamares que comprometam o cumprimento das obrigações futuras da concessionária. Trata-se de um mecanismo importante para que as instituições financeiras garantam seus direitos e permite, ainda, a reestruturação de projetos na iminência de fracasso por ineficiência na gestão do concessionário.

jurídico estatal de uma nova concepção jurídica, a nova *lex mercatoria*, e sua utilização é incentivada pelo processo de Parceria Público-Privada.

Segundo M. Portugal, a arbitragem possibilita a retirada da resolução de conflitos da esfera do judiciário, o que permite uma expressiva economia de recursos para o Estado. Visto que o processo judicial é custoso, parece coerente estabelecer um mecanismo em que o processo é bancado pelas partes e não por todos os contribuintes brasileiros. Além disso, tem-se que a regulação é uma atividade extremamente complexa, demandando um conhecimento específico que foge, na maioria das vezes, da capacidade dos juristas do Estado. Mais uma vez, impõe-se como um imperativo a contratação de uma *expertise* jurídica mais capacitada, preparada, experiente e pretensamente neutra na resolução de conflitos que envolvem o Estado e grandes empresas. Recorremos a uma idéia de Y. Dezalay (1994: 305) para estabelecermos uma crítica a aplicação desenfreada desse mecanismo:

“O monopólio jurídico sobre a solução de conflitos (atualmente mais técnico do que real, especialmente no setor dos negócios) é substituído por uma situação onde os juízes e as jurisdições, por sua vez, são colocados em concorrência com outras formas de solução de conflitos. O litigante vai às compras e escolhe entre diversos modelos, e acaba, na prática, adquirindo uma determinada mercadoria em vez de outra. Além disso, mesmo quando os parceiros decidem recorrer a um juiz, isto realmente não quer dizer que o mesmo irá dirimir a questão. Apenas uma pequena minoria de casos chegará realmente a bom termo. Na maioria dos casos, é questão de um expediente tático que funciona como um argumento adicional nas negociações paralelas entre as partes. Galanter (1983) propôs o neologismo *litigociation* (litigociação) para descrever este envolvimento em muitas camadas, tanto no processo como na negociação em particular”.

Ou seja, mais uma vez a regulação híbrida se mostra como a via mais adequada para uma melhor gestão dos novos usos do território nacional, o que nos revela a grandeza que a neoburocracia vem adquirindo no comando dos rumos da nação.

3.5. Planejando mediante um novo arranjo normativo: PPP e nova *lex mercatoria*

Em meio a configuração de novos sistemas de ações, informados e precisos, tributários de uma nova ordem modernizadora, o planejamento territorial do Estado se refuncionaliza. Como posto, uma série de leis, decretos e normatizações redimensionam e reorientam a atuação do Estado na organização do território, promovendo uma expansão de monopólios territoriais e facilitando a imposição de um funcionamento tendencialmente único e centralizado das normas e dos objetos técnicos (M. Santos, 1996a; 2000a).

A expansão dos sistemas técnicos em pontos eleitos do território nacional demanda, por sua vez, uma série de novas normas de produção, regulação e uso de tais objetos, exigindo de nossa análise um esforço de compreensão das feições agora incorporadas ao arranjo normativo, sobretudo jurídico-institucional, da formação socioespacial brasileira. Destacamos, assim, a importância das normas jurídicas no atual contexto nacional de fortalecimento das parcerias do Estado com os grandes oligopólios nacionais e internacionais, procurando desmistificar a visão simétrica de forças supostamente contida no estabelecimento dos contratos de PPP, tal como destaca C.V. Juruá (2005: 34)⁷⁴.

Estas considerações se fazem necessárias na medida em que se promove uma importante transformação no conjunto de leis e normas estabelecidas para reger a vida da sociedade brasileira, o chamado ordenamento jurídico. Visto que este conjunto é elaborado “de acordo com as necessidades e demandas por normas que as práticas sociais e territoriais exigem” (R.M. Antas Jr, 2001:47), como entender as práticas incorporadas ao território nacional segundo determinações jurídicas estabelecidas mediante os interesses de agentes hegemônicos, alheios aos anseios da sociedade brasileira como um todo? Estaria havendo alterações na própria forma de Direito adotada na formação socioespacial brasileira de modo a favorecer a ação da neoburocracia?

⁷⁴ C. V. Juruá (2005), afirma que as Parcerias são consolidadas por meio de um *fetichismo do contrato*, fazendo uma analogia com o fetichismo da mercadoria de K. Marx. Segunda a autora supracitada, os contratos a serem estabelecidos “omitem as relações de poder, os vínculos de submissão, a assimetria de informações, os métodos lícitos e ilícitos de persuasão que podem ser utilizados por uma ou ambas as partes envolvidas” (p. 34).

Anteriormente, vimos um fluxograma geral que demonstra uma série de procedimentos necessários para a estruturação de uma Parceria Público-Privada (ver página 83). J. J. G Aragão *et. al.* (2004) chama atenção para o fato de que essa seqüência é observada com poucas alterações por diversos países, quase todos eles no campo cultural do Direito Comum (Common Law). Para este autor,

“A aplicabilidade desse procedimento não é tão evidente em países com um Direito Administrativo mais formalizado, de origem francesa, como é o caso do Brasil. Por exemplo, a legislação brasileira de licitação e contratos administrativos, que sublinha a isonomia dos licitantes, seria desafiada não apenas em suas normas concretas, mas também em seus próprios princípios.

Nossos juristas teriam especial dificuldade para justificar a negociação dos detalhes dos projetos após a seleção prévia de proponentes ‘preferidos’ (*preferred bidders*). Essa negociação não poderia, além disso, afetar as condições econômicas e financeiras anunciadas no Edital, pois é em função dessas condições que os proponentes teriam estabelecido suas propostas” (J. J. G Aragão *et. al.*, 2004: 59).

Haveria ainda um outro obstáculo para a conformação de projetos segundo a estrutura de um *Project Finance*:

“Quando se trata de concessão de serviços públicos, o direito brasileiro impossibilita que os credores possam assumir a conclusão da implantação ou a operação do projeto, sendo esta prática considerada fraude no processo licitatório. Daí a conclusão de que, no direito brasileiro, só é possível implantar o *Project Finance* para pessoas jurídicas de direito privado, de controle estatal ou privado. Essa característica, contudo, não deve ser considerada como um grande obstáculo para a viabilização de PPPs pelo *Project Finance*, já que o governo pode agir por suas empresas estatais, ainda muito significativas na economia” (W. F. G. Araújo, 2005: 19).

Nota-se que os processos relativos a um PF demandam uma série de procedimentos que não são permitidos pelo sistema de Direito adotado pelo Brasil, que é o Romano-germânico. Portanto, para contornar esses constrangimentos, haveria uma interpenetração dos grandes sistemas de Direito. Como nos lembra R.M. Antas Jr. (2001: 135): “muitos autores já observam que há, em curso, uma interpenetração dos grandes sistemas de direito, forjada pelas empresas

transnacionais, com o objetivo de usufruir intensamente das possibilidades e potencialidades de cada território nacional, ainda que isso venha a ferir o equilíbrio das formações socioespaciais”.

Não seria o processo de Parceria Público-Privada um dos atuais reveladores deste processo no território brasileiro? Acreditamos que sim. Além disso, a aplicação de PPPs e sua relação umbilical com a arbitragem remetem para a possibilidade de aplicação de um novo conjunto de normas jurídicas e contratuais denominado de *lex mercatoria*, que por sua vez interfere profundamente nos conteúdos do planejamento territorial.

As grandes corporações são agentes que, por apresentarem maior capacidade de produzir território, estabelecem regras com vistas a facilitar suas ações. No Brasil, nos anos 1990, os monopólios territoriais constituídos em decorrência do processo de privatização adquiriram um papel relevante na determinação de novos usos do território, ampliando seu poder de ação.

Com o processo de Reforma do Estado conduzido durante praticamente toda a década em questão, as significativas alterações organizacionais e jurídicas trazidas com as privatizações e pelas alterações no planejamento público permitiram novas formas de produzir o território e, conseqüentemente, de constituição do direito. Nos anos recentes, os desdobramentos deste processo de transformação das funções do Estado somam-se à instrumentos de intervenção territorial sob novas bases jurídicas, como as Parcerias Público-Privadas, contribuindo sobremaneira para a manutenção e possível ampliação do processo de concretude territorial requerida pela globalização.

O que propomos destacar aqui são os *aperfeiçoamentos* de que se vale a prática da Parceria Público-Privada, pois potencializam a ação de novos agentes e novos mecanismos, distinguindo a PPP das parcerias elaboradas no território brasileiro há algum tempo. Além do redimensionamento da atuação de agentes hegemônicos, o arcabouço institucional estabelecido por meio da chamada Lei de Parcerias permite a ampliação de um mecanismo jurídico fortemente relacionado à busca por uma uniformização do instrumental regulatório dos Estados-nação: a arbitragem⁷⁵. De fato, a entronização da arbitragem nos anos recentes, como asseveram J.P.Fontes & F.C.Azevedo (*apud* R.M. Antas Jr, 2001), representa uma *privatização da justiça*. Além disso, a utilização da arbitragem no lugar do julgamento é o fator que distingue o tradicional

⁷⁵ “Genericamente, a arbitragem constitui forma de prevenir ou dirimir pendências a partir do estabelecimento de uma instância decisória instituída pela vontade das partes em determinada relação jurídica. Os árbitros fundam a respectiva autoridade em sua própria escolha pelos interessados e não em critérios de competência legalmente determinados nos quadros da jurisdição do Estado” (J.A.T. Guerreiro, 1993: 01).

modo de produção jurídico estatal de uma nova concepção jurídica, a nova *lex mercatoria* (H.M. Huck, 1994; J.A.T. Guerreiro, 1993; R.M. Antas Jr., 2001), sendo, portanto, o ambiente por excelência de sua realização.

A nova *lex mercatoria* pode ser entendida como a busca, por parte da chamada grande sociedade dos comerciantes internacionais, pela uniformização das “regras jurídicas e contratuais de sua própria e específica atividade, harmonizando suas práticas de comércio, simplificando e agilizando o sistema mercantil transfronteiras” (H. M. Huck, 1994: 102). Para tanto, defende-se o surgimento de um direito específico para determinadas relações comerciais internacionais, desvinculado dos direitos nacionais. Berthold Goldman foi o primeiro autor a destacar a retomada do *ius mercaturum*⁷⁶ como uma nova *lex mercatoria*⁷⁷, e “entende-a com um conjunto de princípios gerais e de regras costumeiras aplicadas espontaneamente ou elaboradas para o comércio internacional, sem se referir a um específico sistema de direito nacional” (H. M. Huck, 1994: 105). Trata-se de uma ordem mercantil representante da ordem global (M. Santos, 1996a).

Proposta em meio às relações do comércio internacional, os pressupostos da nova *lex mercatoria* tendem a se generalizar e a balizar as relações entre os agentes hegemônicos e entre eles e os distintos Estados Nacionais na medida em que representa a busca pela “consagração absoluta da lei do mercado, despida de qualquer preocupação ou restrição de caráter jurídico nacional, ou principalmente político” (H.M. Huck, 1994: 120). Em outras palavras, este novo conjunto de práticas e regras contribuiria para a busca de fluidez e de garantia de porosidade das formações socioespaciais, indo ao encontro, portanto, de um alargamento dos contextos da globalização (M. Santos, 1996a). Ou ainda, como nos lembra Y. Dezalay (1994: 304):

“A união de vários sistemas jurídicos pode ser contrastada com a sua diversificação, contra a qual se pode constatar o desmoronamento dos sistemas jurídicos nacionais em face de uma possível unificação. Onde a sociedade possui uma pista veloz e outra lenta, o mesmo acontece com a justiça. O velho princípio de uma justiça igual para todos é cada vez mais quebrado pela automatização, e até mesmo pelo quase-privatização de um sistema de justiça dos negócios que está se tornando global”.

⁷⁶ O *ius mercatorum* era uma jurisdição especial vigente entre os comerciantes medievais baseada na autonomia corporativa e sem intervenção do Estado.

⁷⁷ O artigo de B. Goldman, intitulado “Frontières du droit et *lex mercatoria*”, de 1964, é considerado a “verdadeira certidão de nascimento de uma nova *lex mercatoria*” (H.M.Huck, 1994: 105). Neste trabalho, B. Goldman defende a idéia de que as relações internacionais “parecem escapar ao império de um direito estatal, em direção a um direito uniforme integrado na legislação dos Estados que a ele tenham aderido” (*apud* H.M.Huck, 1994: 106).

Tal é o nosso entendimento da constituição das PPPs pois, uma vez somados às novas normas organizacionais e políticas, um conjunto de regras jurídicas de caráter supranacional passam a balizar o estabelecimento de marcos normativos, porém descompromissadas com o espaço banal (M. Santos, 1996a; 1996c). Neste sentido, a aceitação de mecanismos privados de resolução de conflitos, inclusive a arbitragem (Lei da Parcerias [nº 11.079], cap. V, art. XI, inciso III), aparece como uma possível entrada para o entendimento das implicações da nova *lex mercatoria* no território brasileiro, na medida em que passa “a ser a via legal da produção de normas jurídicas, pelos usos e costumes, por parte das transnacionais” (R.M. Antas Jr, 2001: 162).

Reafirmamos deste modo, o destaque dado a nova *lex mercatoria* a partir da consideração de que por meio da propagação de PPPs veríamos ampliar um processo de resolução de conflitos incorporado institucionalmente pelas agências de regulação a partir da década de 1990. Expande-se a capacidade de regular o território por parte das empresas transnacionais, agora cada vez mais responsáveis pela produção e controle dos sistemas de engenharia. Em decorrência, a associação da hegemonia soberana com a hegemonia corporativa no exercício da regulação do território (R.M. Antas Jr., 2001) se faz cada vez mais necessária como alimento para as novas necessidades de modernização e conseqüente viabilização do território às novas necessidades do período atual.

No entanto, convém destacar que a imposição de uma nova *lex mercatoria* como sistema de normas uniformes no comércio internacional constitui na verdade uma *tendência*, devido a grande dificuldade em se desvincular da intervenção dos direitos nacionais, os quais devem reconhecer e consagrar as práticas estabelecidas segundo este conjunto de regras. Como afirma H.M. Huck (1994: 128), se “o tribunal estatal negar homologação a tal sentença [prolatada com base na *lex mercatoria*], laudo, ou deixar de reconhecer o contrato, todo o esforço unificador dos construtores da *lex mercatoria* terá sido em vão”.

Assim, a nova *lex mercatoria* poderia ser compreendida como uma contribuição buscada pelo grande capital na sua aspiração de dotar os territórios de um sistema normativo tendencialmente único, indo, desse modo, ao encontro de uma perfeição dos objetos técnicos e por conseqüência, da concretude territorial, cujo planejamento territorial refuncionalizado é o instrumento atual por excelência. Nota-se, como também há a busca por uma instrumentalização do Direito que contribua para a adoção de usos mais corporativos do território. Como nos alerta Y. Dezalay

(1994: 302): “o aumento quantitativo no comércio e na produção provocou uma mudança qualitativa: os imperativos do mercado invadiram o campo do direito”.

Em virtude da necessidade da mediação de tribunais públicos no estabelecimento de preceitos deste novo conjunto de regras e práticas, veríamos a proeminência do papel prescritivo do território, como princípio para as ações. Destacamos, desse modo, que embora o território não possua a força inequívoca da forma jurídica⁷⁸, seu papel *como norma* (M. Santos, 1996a) passa a ser ainda mais fundamental no condicionamento de uma nova regulação.

O grau de enquadramento dos lugares a estas novas normas – *território normado* – é que permitirá aos territórios garantir sua *luminosidade* (M.Santos, 1994a; M. Santos & M. L. Silveira, 2001). Entretanto, este mesmo processo traz como consequência a existência de lugares mais viscosos aos desígnios da neo-regulação imposta pelos agentes mais poderosos do processo de mundialização. Tal movimento se explicaria pela não aceitação, por parte de tribunais nacionais, de ações condizentes com as regras da *lex mercatoria* que iriam de encontro às práticas consagradas nos respectivos direitos positivos. Permeando todo este processo, as empresas de consultoria – tanto em estratégia como em acessoria jurídica – vêm aumentada sua importância na identificação de lugares fluidos às novas necessidades requeridas pela incessante busca da modernidade territorial, fiel aos desígnios da globalização.

⁷⁸ Milton Santos destaca que “dentre as formas sociais existentes, a forma jurídica é a única que detém, do ponto de vista legal, força inequívoca porque indiscutível para estabelecer comportamentos e sanções” (Anotações do curso de pós-graduação “*Questões de Método em Geografia*”, ministrado pela profa. Dra. Maria Laura Silveira, no segundo semestre de 2005, na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo).

Questionando algumas heranças do planejamento territorial: o planejamento situacional e os novos usos do território brasileiro

A pretensa retomada do planejamento territorial na década de 1990 esteve atrelada a intenção de trazer determinados conteúdos ao território brasileiro. Atentando-se para os usos do território nota-se que as intervenções do Estado brasileiro, sobretudo no que se refere aos sistemas de engenharia, estiveram ligadas umbilicalmente ao receituário do “pensamento único”. E consideramos que este processo não se encerrou com o término dos anos 1990. Tal movimento permanece, porém agora incorporando novas variáveis, que se difundem rapidamente nos espaços da globalização.

Mais uma vez, nos parece que o planejamento territorial está a disposição de um conjunto restrito de agentes. Tal fato contribui para a radicalização de um processo fragmentador do território nacional, tornando-o crescentemente “nervoso”, revelando que se verifica no Brasil a crise da Nação. Como ressalta M. Santos (1999: 20): “não há melhor indicador da crise por que passa a Nação que o território; pela sua nervosidade, pela sua instabilidade, pela sua ingovernabilidade, como território usado”.

O planejamento territorial refuncionalizado, devido a um conjunto de medidas institucionais, foi “aperfeiçoado” ao longo de oito anos pelas ações de grandes empresas de consultoria. Estes agentes, cujo dever foi avaliar novos usos para o território brasileiro, contribuíram para o aprofundamento de uma visão de modernidade excludente. Isso porque suas propostas foram ao encontro de uma concepção de espaço funcional aos interesses dos atores hegemônicos da globalização, em que o território aparece como primordial na medida em que a competitividade e a produtividade também se definem pelo arranjo dos lugares.

Postulo-se, nos documentos elaborados pelos consultores, uma noção de espaço tributária de uma visão de mundo descomprometida com a realidade concreta. Algumas considerações presentes nos estudos dos Consórcios Brasileira (1998) e Monitor

Group/Boucintas & Campos (2002), nos revelam o esforço empreendido pelos consultores em esquartejar a realidade em setores precisos mas desprovidos de movimento e de tensões. De fato, parece estar no âmago do planejamento setorializar a realidade para enfim intervir nela: “por um lado, ele [o homem de ação] deve apoiar-se nas ciências departamentalizadas desenvolvidas nas universidades, e por outro num planejamento dividido em setores. As ciências e o planejamento não lhe oferecem outra alternativa” (C. Matus, 1993: 99).

Em decorrência de um radicalismo deste pensamento, a concepção de escala espacial que embasa os Planos Plurianuais se aproxima de uma figura geométrica, um compartimento estanque, fruto do simples rebatimento dos setores no território. Como ressaltam os consultores do Consórcio Brasileira: “Em realidade, para bem se adaptar ao embasamento teórico subjacente ao conceito de Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento, o foco dinâmico tem que ter uma conotação setorial antes de ser concebida como uma categoria espacial”, pois o foco dinâmico é a “expressão espacial do dinamismo setorial” (Consórcio Brasileira, Estudo dos Eixos, Apêndice Metodológico, p. 17-18)”.

Diante deste conteúdo metodológico arraigado na teoria do planejamento, partimos de um questionamento proposto por C. Matus (1993: 100): “A única maneira de pensar a ação é setorializar a realidade?” E acrescentamos: A única maneira de pensar o espaço para o planejamento é setorializando-o, tendo como resultado diversos compartimentos identificados como “eixos” ou “regiões”? Pensar nestas questões nos leva obrigatoriamente a algumas considerações sobre o conceito de região geográfica e sua relação com o planejamento territorial.

No capítulo 2 discutimos como os agentes do planejamento territorial da década de 1990 apresentaram uma dada visão de espaço geográfico e de região geográfica que se aproxima muito de uma concepção eminentemente lógico-positivista, característica da chamada “new geography”. Acreditamos, entretanto, que pelo fato de os conceitos serem datados e dinâmicos, pois são preenchidos com conteúdos atuais, a relação do planejamento com a região geográfica deve se assentar em novos pressupostos.

Consideramos que essa nova relação começa com um esforço epistemológico, procurando desvincular-se de uma visão instrumental de região. Como destaca S. Lencioni (1999: 202-03):

“A noção de região, até recentemente, estava bastante vinculada à de planejamento regional, e como houve uma desmontagem dos planos de desenvolvimento regional, associou-se um

descrédito à noção de região. Nesse caso, houve confusão entre a instrumentalização da noção de região com a noção em si mesma. Ao se colocar a região – categoria de análise geográfica – como instrumento para a elaboração desses planos e ao mesmo tempo que eles se tornaram desacreditados, o conceito de região também acabou sendo desconsiderado. Em outras palavras, o descrédito decorrente da instrumentalização da noção de região se transferiu para a própria noção de região, fruto de uma improbidade teórica e metodológica”.

É necessário, portanto, estabelecer um esforço de método para partimos rumo a propostas metodológicas e não o contrário. Desvincular-se dessa instrumentalização da noção de região é um imperativo que foi desconsiderado ao longo da década de 1990 pelos agentes do planejamento federal. As propostas presentes nos estudos dos Consórcios responsáveis pela elaboração e atualização dos Eixos estão intimamente ligadas a uma concepção setorial da realidade e do território nacional: os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – uma manifestação do agir instrumental.

Acreditamos, todavia, que algumas propostas contidas em estudos geográficos atuais podem contribuir para o planejamento territorial na medida em que fornecem possibilidades para a renovação do conceito de região e, assim, para os diagnósticos e intervenções do Estado. Não pretendemos promover uma discussão pormenorizada das novas análises regionais concebidas à luz do momento atual, apenas gostaríamos de destacar alguns elementos significativos que possam contribuir para um planejamento mais comprometido com os novos usos do território brasileiro.

Primeiramente, ressaltamos a necessidade de considerar a região geográfica como uma particularidade, fato este fracamente discutido nos estudos dos consultores. Segundo R.L. Corrêa (1997), a possibilidade de se falar em região está baseada na diferenciação espacial, associada não à noção de unicidade hartshorniana, mas sim à idéia de particularidade, “isto é, uma mediação entre o universal (processos gerais advindos da globalização) e o singular (a especificação máxima do universal)” (p. 192). Portanto, a particularidade traduzir-se-ia, no plano espacial, na região, pois, como destacou M. Santos (1996), ela é a funcionalização do mundo e é por meio da região e do lugar que o mundo é percebido empiricamente. Este seria um importante pressuposto de método para nos auxiliar na superação de uma dada visão setorial de espaço, inerente a concepção presente nos estudos de planejamento territorial anteriormente apresentados.

De fato, com a aceleração vertiginosa das transformações mundiais no pós-guerra – processos gerais – a configuração regional do passado desmoronou. Mas, ao contrário do que pregam algumas pessoas, tem havido uma maximização das diferenciações regionais, pois as regiões passam a ser suporte e condição de relações globais.

“Agora, neste mundo globalizado, com a ampliação da divisão internacional do trabalho e o aumento exponencial do intercâmbio, dão-se, paralelamente uma aceleração do movimento e mudanças mais repetidas, na forma e no conteúdo das regiões. Mas o que faz a região não é a longevidade do edifício, mas a coerência funcional, que a distingue das outras entidades, vizinhas ou não. O fato de ter vida curta não muda a definição do recorte territorial” (M. Santos, 1996: 197).

Portanto, a região não apenas continua a existir como assume um nível de complexidade inédito. Este fenômeno se dá pelo aumento da espessura do acontecer, pelo “maior volume de eventos por unidade de espaço e por unidade de tempo” (M. Santos, 1996: 197). O conceito de evento aparece, assim, como fundamental na análise da dinâmica espacial, fornecendo novos pressupostos para a compreensão da categoria de escala espacial (M. Santos, 1996a; 1996b; 1996c; M.L. Silveira, 1999b; 2006).

Considerando o mundo como um conjunto de possibilidades, “o evento é um veículo de uma ou algumas dessas possibilidades existentes no mundo” e também pode ser “o vetor das possibilidades existentes numa formação social, isto é, num país, ou numa região, ou num lugar, considerados esses país, essa região, esse lugar como um conjunto circunscrito e mais limitado que o mundo” (M. Santos, 1996: 115). São eles que mudam as coisas, transformando os objetos, dando-lhes novas características. E é necessário compreendermos que os eventos não se dão isoladamente, mas

“(…) em conjuntos sistêmicos – **verdadeiras ‘situações’** – que são cada vez mais objeto de organização: na sua instalação, no seu funcionamento e no respectivo controle e regulação. Dessa organização vão depender, ao mesmo tempo, a duração e a amplitude do evento. Do nível da organização depende a escala de sua regulação e a incidência sobre a área de ocorrência do evento” (M. Santos, 1996: 119. Sem destaque no original).

Tendo em vista a necessidade de se atentar para os eventos como vetores de transformações no território, consideramos insuficientes as propostas de regionalização

presentes nos estudos do planejamento. Nota-se que, como no caso dos relatórios dos Consórcios, a região se assemelha mais a “segmentos territoriais”, onde houve uma maior preocupação com as variáveis continentais do que com os conteúdos das regiões propostas. Caso houvesse uma preocupação com a organização regional em seu conteúdo, atentar-se-ia para o fato de que a região não possui existência própria, pois é uma abstração se a consideramos à parte da totalidade.

Percebe-se, deste modo, que a categoria totalidade também se constitui em um ponto de partida fundamental na elaboração do planejamento territorial. Mas a totalidade não é a simples soma das partes, portanto a compreensão do movimento das variáveis presentes nas diferentes regiões somente se explica pelo movimento global “decorrente das forças mais gerais responsáveis pela distribuição geográfica das diversas variáveis sobre o conjunto” (M. Santos, 1996: 93).

Ressaltamos que *cisão da realidade* não corresponde à *setorialização da mesma*, pois neste caso, esvazia-se a realidade de movimento. No caso do planejamento, C. Matus apontava, há anos, a necessidade de se estabelecer uma forma de entendimento da realidade que rompesse com a lógica dos compartimentos construídos pelas ciências sociais. Ele destacava a categoria *situação* como um ponto de partida para que um agente pudesse apreciar um conjunto de variáveis com vistas a materializar um conjunto de ações que projeta produzir.

Segundo este autor “A categoria de situação emerge assim como o diagnóstico do homem de ação e constitui sua alternativa para o planejamento prático” (C.Matus, 1993: 104). E ainda: “o conceito de situação supõe, entre outras coisas, a vertebração do econômico e do político. Exige, se não a existência, pelo menos a possibilidade de uma teoria integradora da totalidade social. A teoria econômica cortou suas relações com a teoria política e social e traçou fronteiras que isolam, mas não enriquecem nem dão precisão a seu conteúdo” (C.Matus, 1993: 107). Daí esse autor defender a necessidade de um *planejamento situacional* que busque exorcizar do planejamento concepções pautadas na setorialização da realidade social.

Como C. Matus, acreditamos que a categoria situação emerge na atualidade como uma via para a viabilização de um novo planejamento. Um novo entendimento que busca inclusive a substituição do conceito de diagnóstico pelo conceito de análise situacional:

“O diagnóstico é impessoal, não necessitando da identificação do autor que explica. Ele vale pelo seu rigor como investigação científica, pelos méritos de sua proposta, não por quem diagnostica.

A análise situacional, ao contrário, sendo uma explicação prática própria de um ator no jogo social, só tem valor pelo autor da fala (...) Entende-se o diagnóstico como um monólogo que desconsidera a existência do outro e que é elaborado sem qualquer compromisso com a ação. Já a apreciação situacional é um diálogo entre atores, ou seja, há uma consideração da interação humana, tanto em casos de conflito como de cooperação e, assim, o cálculo interativo ganha destaque na tentativa de conhecer as motivações e possíveis ações do oponente. Nesse sentido, a teoria das situações procura diferenciar as explicações segundo seus autores, ao invés de se prender a uma única explicação verdadeira” (R. G. Gonçalves, 2005: 109).

Ao propor a categoria situação como ponto de partida para uma melhor compreensão da dinâmica social, a concepção teórica de C. Matus (1993) vai ao encontro de uma outra proposta para o planejamento territorial, que deve tomar como ponto de partida o espaço geográfico. E a diferença desta abordagem para os pressupostos adotados pelos sucessivos estudos dos consultores da década de 1990 e início da atual é que **o espaço é uma totalização, um processo que está se fazendo**. Como nos diz M. Santos, (1996: 96):

“A totalidade está sempre em movimento, num incessante processo de totalização, nos diz Sartre. Assim, toda totalidade é incompleta, porque está sempre buscando totalizar-se. Não é isso mesmo o que vemos na cidade, no campo ou em qualquer outro recorte geográfico? Tal evolução retrata o movimento permanente que interessa à análise geográfica: a totalização já perfeita, representada pela paisagem e pela configuração territorial e a totalização que se está fazendo, significada pelo que chamamos de espaço geográfico”.

Nas obras de C. Matus não há referência ao conceito de espaço geográfico, mas sua proposta de situação busca romper com a tradicional idéia de setor, cujo rebatimento no território cria uma série de escalas geográficas estanques, freqüentemente identificadas com as regiões geográficas. O resultado é uma compartimentação territorial que esvazia o espaço de movimento, essência de sua formação. Daí acreditarmos que novas definições de situação geográfica são fundamentais para um novo entendimento das possibilidades de ação, que se diferenciem das regiões pétreas que fundamentam as intervenções do Estado brasileiro. Há, portanto, uma relação intrínseca entre o planejamento territorial e a idéia de escala geográfica, freqüentemente associada a noção de região.

Rechaçamos, assim, as propostas que procuram setorializar o território, pois correspondem a visões compartimentadas da realidade alijadas de movimento, ao contrário da categoria situação, pois novos conceitos de situação geográfica presentes no debate atual tomam como ponto de partida o *território usado*.

Diversas são as concepções de situação e de situação geográfica, cuja apresentação demanda um fôlego que não dispomos no momento. Nesta pesquisa, a idéia de situação que propomos relacionar com o planejamento territorial está vinculada à noção de evento (M. Santos, 1996). Para M.L. Silveira (1999c), a situação decorreria de um conjunto de eventos geografizados, porque tornados materialidade e norma, de modo que “muda, paralelamente, o valor dos lugares porque muda a situação, criando uma nova geografia” (p.22). Tal perspectiva contribui sobremaneira para a compreensão do fenômeno regional pois:

“Diante do esforço de analisar uma região, não seríamos convocados a estudar todos seus elementos conhecidos num inventário sem hierarquias, mas a compreendê-la como uma ou mais situações significativas, decorrentes da geografização dos eventos, detectando certos problemas-chave que obrigam, com mais evidência, a uma permanente referência ao país, ao mundo e a uma indagação sobre seus dinamismos” (M.L. Silveira, 1999c: 24).

As análises da dinâmica social que incorporem a idéia de situação podem estabelecer considerações mais coerentes sobre o futuro. Isso porque permitem entender o território sendo usado e os novos usos que se visualizam; permitem compreender que a transformação do possível em real é seletiva, pois as possibilidades não se dão em todos os lugares. Significa captar e entender algumas mudanças da realidade social.

Decorre da definição de espaço geográfico, já referida, que os sistemas de objetos e sistemas de ações encerram o passado, o presente e o futuro. Isso porque há uma “acumulação desigual de tempos” (M. Santos, 1996a) e as formas remanescentes de períodos anteriores devem ser levadas em conta quando a sociedade procura impor novas funções. Como destaca M. M. Arroyo (1996: 81):

“(…) para detectar o futuro no território usado deveríamos fazê-lo a partir de seus elementos constitutivos, ou seja, a partir do sistema de objetos e/ou do sistema de ações. Assim como para detectar o passado são decisivos os objetos, as formas, as *rugosidades*, para antecipar o futuro seriam decisivas as ações, as relações, já que elas anunciam uma organização diferente”.

Por conseguinte, um planejamento territorial estritamente conduzido por visões setoriais garante a permanência de uma verdadeira “herança maldita”, qual seja uma epistemologia que é a dos recortes, que impede visualizar a complexidade do mundo em funcionamento.

A escala geográfica como problema: o peso da idéia geométrica do espaço no planejamento territorial

Durante o período em que analisamos o planejamento territorial federal, notamos o esforço dos governos em reafirmar uma mudança na ótica do planejamento público. Objetivou-se desvincular o planejamento territorial de uma concepção autoritária, e o território foi eleito como o elemento integrador das ações do Estado brasileiro⁷⁹. Propagou-se uma concepção de território que fosse condizente com as novas necessidades do período da globalização e entronizou-se a idéia de Eixos de Integração e Desenvolvimento, uma política de compartimentação do território nacional que propôs revalorizar o planejamento territorial como importante instrumento do Estado. Pensou-se que deste modo seria possível fundamentar um projeto moderno para a nação brasileira.

Porém, como destacaram M. Santos (2002) e T. B. de Araújo (2000), os sucessivos governos no Brasil abandonaram a discussão de um projeto para o país, estabelecendo o caminho da *inserção passiva* nos mercados globais. Como consequência previsível, há a produção de uma fragmentação, ou ainda, como denomina M. Santos (2002), uma *esquizofrenia* do território nacional. C. Furtado (1992: 35), também nos lembra que “em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase que necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional”.

Desta forma, o planejamento ou gestão estratégica do território conduzido pelo Estado vai ao encontro de uma estratégia de *especialização regional* empreendida pela ordem da globalização, em que se abandona uma estratégia de desenvolvimento regional. Em decorrência

⁷⁹ No ano de 2000, dentro dos quadros do governo, já se afirmava ser o território “o grande referencial de integração que leva ao desenvolvimento sustentável amplo” (J.P. Silveira, 2000: 296).

disso, os entes federativos entram em guerra por atração de investimentos, disputa esta alimentada pela ação do Estado em consolidar alguns “focos de dinamismo”, o que por sua vez alimenta o mercado para as consultorias na condução de estratégias de preparação do território pelo Estado, já visando um posterior leilão pelas grandes empresas – o qual novamente vai movimentar o mercado das consultorias.

Explicita-se assim *a substituição de uma política conduzida pelo Estado por uma política conduzida pelas empresas* (M. Santos, 1997), onde “a crescente autonomia da grande empresa e a fragilização do Estado tendem a segmentar o mercado e o território nacionais” (B. Becker, 1991:52). Ora, como lembra T.B. de Araújo (2000), interessam aos agentes globais apenas os espaços competitivos do Brasil, espaços estes identificados pelas grandes empresas “a partir de seus interesses privados e não dos interesses do Brasil”, demonstrando que “os países para estes agentes são meras plataformas de operação” (p. 128). Vemos, assim, que por meio da ação do Estado, o *planejamento se apresenta como uma verticalidade no território*, pois carrega em seu escopo um conjunto de medidas que, conforme visto, são regidas de fora dos lugares e regiões e não contém os anseios da sociedade nacional.

A estratégia dos Eixos de Integração e a escolha de um Consórcio regido por normas globais de gestão contribuíram, na verdade, para um aprofundamento desta tensão sócio-espacial, cujos resultados são *pactos territoriais ainda mais excludentes*, agora fortalecidos pelos novos contornos normativos.

Assim sendo, percebe-se que nos anos 1990 as discussões em torno da escala geográfica de ação pautaram o debate do novo planejamento territorial federal. Desprestigiado politicamente e dotado de um papel secundário devido às instabilidades econômico-financeiras, o planejamento “ressurge” com um novo papel, o de auxiliar as estratégias de um Estado indutor e animador do desenvolvimento no período da globalização.

As compartimentações do território realizada com fins de planejamento constituíram formas de valorização feitas com o intuito de “inventar” a viabilidade do território (M.L.Silveira, 2003) para um conjunto híbrido de agentes hegemônicos, através de uma neoburocracia. A política dos Eixos se mostrou como mais uma engenharia geográfica com o intuito de valorizar porções do território nacional para dotá-las de maior competitividade e assim inseri-las nos mercados internacionais, tratando de maneira secundária a integração interna do país.

Diante de tal quadro desanimador, somos conduzidos a questionar a validade das escalas geográficas de ação do Estado e, até mesmo, da validade do planejamento territorial federal. Estaria o planejamento moribundo diante da ascensão da gestão empresarial do território? J.Friedmann (1992: 82) nos ajuda a pensar nessa questão:

“(…) poderíamos nos ver tentados a declarar a morte do planejamento. Mas se o planejamento está verdadeiramente morto, o que poderia substituí-lo? Diante da ausência do planejamento, eu diria, tudo o que permanece na esfera pública é a política do poder. A experiência nos diz que a política do poder não oferece uma solução aos males sociais com que vivemos. Estou tentado a agrupar todos os males sociais sob a rubrica geral de *entropia social cada vez maior*”.

Como destaca J. Friedmann o planejamento tem uma importante função na organização do território e se manifesta como um poderoso instrumento para uma maior justiça socioespacial. Porém, é necessário pensar em um outro planejamento, que rompa com tradições que o acompanham desde que passou a ser um instrumento privilegiado a serviço dos Estados Nacionais, sobretudo no pós-Segunda Guerra para o caso brasileiro. Para tanto, novos pressupostos devem ser incorporados, porém não exclusivamente das teorias da administração, que parece ditar, juntamente com a economia, os novos rumos do planejamento.

É preciso uma ruptura com o modelo geral. Concordamos com o autor supracitado quando afirma que:

“(…) tudo o que estamos vivendo ao longo das últimas décadas deste século é algo distinto. É nada menos que o **colapso da ordem mundial euclidiana** de entidades estáveis e proposições de sentido comum que tem governado nosso entendimento do mundo nos últimos duzentos anos. O modelo técnico de planejamento que nos serviu durante este período (...) já não é válido e deve ser abandonado. Estamos avançando rumo a um mundo não-euclidiano com muitas geografias de espaço-tempo e o reconhecimento deste fato nos obriga a pensar em modelos novos e mais adequados, ou a abandonar o planejamento como tal” (J.Friedmann, 1992: 85. Sem destaque no original).

Acreditamos que uma ruptura com este planejamento euclidiano começa mediante uma ruptura com a freqüente analogia entre a escala geográfica e a escala cartográfica. Conforme vimos, a assimilação de noções decorrentes de uma concepção lógico-positivista (e aqui agrupamos muitas das análises da Economia Espacial) foi recorrente neste planejamento

refuncionalizado da década de 1990, tendo como principais difusores os Estudos elaborados pelas consultorias apresentadas. A identificação do espaço como distância domina os Estudos de planejamento territorial e quando o conceito de território é utilizado, trata-se simplesmente de um receptáculo quantificado a partir de linhas e pontos.

Esta concepção geométrica do espaço está intimamente associada à concepção de um espaço dito “absoluto”, presente nas origens da Geografia. Este espaço, cartográfico, é concebido como um quadro de referência dentro do qual a Geografia localiza os objetos de que fala. Uma concepção que trata das distâncias entre os pontos, das linhas representativas destas distâncias ou dos trajetos percorridos, das superfícies delimitadas por linhas, dos nós ou pontos de cruzamento de linhas determinadas (A. Bailly & H. Beguin, 1982).

Trata-se de uma concepção que contribui para uma dicotomização espaço-tempo e implica em fortes obstáculos para a superação de um espaço estritamente métrico. Acreditamos que essa concepção contribui para a sustentação de um planejamento territorial pautado em uma dada visão do espaço mais próxima de um “mosaico de lugares” do que de um espaço social hierarquizado. Isso porque a concepção que fundamenta as ações governamentais despreza o caráter multifacetado do espaço. Basta ver a forma como foram determinados os Eixos Nacionais de Desenvolvimento. Nos parece que houve uma superposição de *layers* – como rede multimodal de transporte, rede urbana, biomas etc – e não uma problematização do espaço. A concepção de eixo assim manifestada se assemelharia a uma metáfora espacial, já que

“O poder da metáfora espacial reside precisamente na apropriação e representação do espaço como não-problemático. De fato, é uma concepção de espaço absoluto muito distinta da que faz referência essas metáforas: o espaço é um campo bidimensional (ou melhor dizendo, tridimensional) ou superfície na qual ‘as posições relativas’ são definitivamente localizadas (...) [o mundo] é materialmente indiferenciado, um espaço homogêneo em que todas as situações são intrinsecamente iguais. O único critério de diferenciação é matemático, por meio de um sistema de coordenadas imposto de forma abstrata. O espaço também está, nesta concepção, completamente separado dos objetos, eventos e relações que ocorrem ‘no’ espaço” (N. Smith, 2002: 135).

Definidas *a priori* das variáveis, as escalas orientadoras do planejamento territorial são a expressão de políticas preocupadas simplesmente como um fazer e refazer de formas e limites.

Não se busca captar o movimento, a contradição, enfim, a lógica desigual que rege a funcionalização dos eventos. Daí defendermos a necessidade de uma outra concepção de escala geográfica que fundamente a orientação de novos usos do território. Concordamos com M.L. Silveira (1999b: 107), quando assevera que:

“às perspectivas do continente preferimos opor a busca pelo conteúdo do território. É a funcionalização dos eventos no lugar que produz uma forma, uma ordem, um tamanho do acontecer ou *devenir*. Mas no instante seguinte, outra função cria outra forma e, por conseguinte, outros limites. Muda a extensão do fenômeno porque muda a constituição do território: outros objetos, outras normas convergem para criar uma organização diferente. De onde a periodização torna-se um conceito chave na interpretação da remodelação dos conteúdos do território e dos limites das regiões”.

Assim, à uma visão geométrica deve se contrapor uma visão mais preocupada com os conteúdos do espaço. Como nos chama a atenção R. Haesbaert (2002), não podemos definir uma escala regional simplesmente pela delimitação física, cartográfica, de um espaço passível de ser medido matematicamente. Para este autor (2002: 104) para diferenciarmos a interpretação geográfica da simples descrição cartográfica, devemos “conceber um ‘conteúdo’, um caráter minimamente conceitual (e não puramente descritivo) a esta escala – inserir (...) o caráter da dinâmica (política, econômica, cultural) que a região envolve, o que exclui a definição de limites estanques para a escala regional”.

Por isso, convém analisar com atenção o contexto das Parcerias Público-Privadas. A utilização desse instrumento no Brasil está fortemente ligada a essa visão do espaço e de escala geográfica que questionamos. Ao passo que parece haver uma preocupação com os ditos efeitos multiplicadores que elas representarão no território, a concepção geométrica que alimenta o discurso das PPPs é funcional a tal projeto de uso do território. E, para os propagadores de uma concepção dominante de Parceria, é preciso mascarar algumas relações e fenômenos enrijecedores do território. As Parcerias Público-Privadas manifestam-se, nos documentos oficiais, como um *abstrato empírico*, porque são apresentadas como um absoluto, separadas do conjunto de relações que as animam. Descontextualizadas, aparecem relacionadas a apenas algumas dimensões do espaço, sobretudo a dimensão econômico-financeira, e o espaço que lhe serve de “substrato” é um palco desfigurado, quase “fantasmagórico”.

Retomamos assim a idéia que nos foi colocada por J. Friedmann sobre a morte do planejamento. Embora tenha nascido já comprometido com a expansão do capitalismo e a manutenção do subdesenvolvimento (M. Santos, 2003 [1979]), acreditamos em uma renovação (ou até mesmo reinvenção) do planejamento territorial, que não se submeta a teorias instrumentais a um dado conjunto de agentes e que não se fundamente em um espaço destituído de uma vida de relações. Poder-se-ia contrapor a este planejamento territorial corporativo e geométrico um planejamento comprometido com o espaço banal, um planejamento territorial existencial.

O planejamento territorial como pode ser: por um planejamento territorial existencial

Na tentativa de se estabelecer novos marcos teóricos e metodológicos para o sistema de planejamento público há uma constante busca por conceitos e metodologias representativas de uma concepção de mundo pretérita. O resgate de concepções como a de pólos de desenvolvimento, de difusão de inovações e eixos de desenvolvimento demonstra o esforço de enquadrar as práticas do Estado segundo verdadeiras ideologias de modernização, pois as ações permanecem desvinculadas dos novos usos do território brasileiro. E na maioria das vezes este conjunto teórico é propagado por empresas especializadas em informações estratégicas, as consultorias.

O conjunto de práticas referentes à intervenção do Estado no território se sustenta pelo discurso da inserção agressiva nos mercados internacionais e pela competitividade como norma. De tal forma, problematizamos que o sistema de planejamento se insere dentro da concepção de globalização como fábula proposta por M. Santos (2000a). Segundo este autor, para que não se admita a permanência de uma percepção enganosa do mundo atual, “devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só” (2000a: 18), propondo o entendimento da globalização segundo três manifestações: a globalização como fábula, a globalização como perversidade e a globalização como possibilidade.

Estabelecendo uma analogia com este pensamento, acreditamos que o entendimento do planejamento territorial neste período de alargamento dos contextos (M. Santos, 1996a) também remete a compreensão deste instrumento a partir de três faces.

Mediante a difusão ampliada do discurso do planejamento estratégico como uma via preferencial à modernização das ações do Estado, na medida que garantiria uma maior eficiência do “setor” público no atendimento das necessidades sociais, o planejamento se apresentaria como uma fábula. Na verdade, este processo remete a busca de uma concretude territorial que conduz a uma rigidez do território em detrimento de outros usos mais generosos, transformando o planejamento público atual em um sistema vetor da ampliação da racionalidade modernizadora. Neste sentido, teríamos o planejamento territorial como uma perversidade.

Mas acreditamos em um outro uso do planejamento territorial, cujo conteúdo exigiria uma profunda reformulação de método e metodológica, concomitante a um novo alinhamento das forças políticas. Como nos lembra M. Santos (2003[1979]), um conteúdo teórico renovado é necessário para que se possa auxiliar os oprimidos deste mundo; para que estes sejam auxiliados a ver, “para além dos sistemas ideológicos, o mecanismo infernal responsável pela sua alienação e miséria” (M. Santos (2003[1979]: 33). Além de um conjunto teórico renovado, o processo de planejamento necessita obrigatoriamente da atuação dos movimentos sociais, isto é, de um engajamento propositivo e organizado de movimentos que busquem saídas para o uso desigual do território brasileiro.

No planejamento territorial refuncionalizado dos anos 1990 não há espaço para a emoção no processo de construção do conhecimento e na orientação de novas metodologias. Neste constante esforço, as grandes empresas de consultoria se apresentam como agentes privilegiados para a manutenção da superioridade do conhecimento científico, sobretudo nos países subdesenvolvidos. Pois, como assevera M.P. Meneses (2004: 731),

“(…) no ‘Sul’ a cultura da consultoria, **dos especialistas importados**, tem tido como consequência o reforço de abordagens elitistas e tecnocráticas da ciência e do saber, (...) Acentua-se assim – a uma escala nacional e internacional – a separação entre os ‘pensadores’ e os ‘sujeitos’ a quem cabe aplicar esses conhecimentos, entre os que propõem reformas e os que as implementam. Esta abordagem reafirma a tradição de localizar os problemas no lado da implementação das políticas e nunca no lado de quem diagnostica, planifica e formula as políticas de desenvolvimento” (sem destaque no original).

Esses agentes manifestam uma forma de agir essencialmente técnica, ancorados na maioria das vezes nas abordagens da teoria da administração e em noções muito questionáveis, como a de desenvolvimento sustentável.

Na verdade, acreditamos que a presença da idéia de desenvolvimento sustentável nos respectivos estudos de planejamento territorial que analisamos é, de fato, um exercício de retórica. Pois, da forma como foi apresentada, remete a uma concepção simplória das relações sociais, as quais se manifestam de forma contraditória no espaço. Concordamos com A.C.T. Ribeiro (1997) quando afirma que a temática do desenvolvimento sustentável deveria envolver uma percepção crítica dos processos de modernização. Sustentamos que uma teoria que se pretende crítica deve atentar para novas outras possibilidades que não sejam somente as existentes, o que remete a um olhar para o futuro. Portanto, uma real compreensão de um outro processo de desenvolvimento deve ser orientada por novos princípios: pluralidade, diversidade, multiplicidade, heterogeneidade.

Desta forma, nos diz a autora referida anteriormente, abrir-se-ia a possibilidade de visualizarmos projetos “mais calcados no desvendamento de virtualidades e oportunidades do que no diagnóstico de determinantes e fatores” (A.C. T. Ribeiro, 1997: 479). Ao nosso ver, trata-se do oposto do que foi tratado nos Estudos dos Eixos, pois a preocupação maior foi com uma Carteira de Investimentos do que com o espaço de todos os agentes. Assim sendo, acreditamos em um outro esforço pelo planejamento rumo a uma orientação do desenvolvimento que se afaste das análises pouco criteriosas dos Estudos das consultorias, pois entendemos que

“A noção de desenvolvimento sustentável poderia fazer comungar uma exigência de garantia de recursos com a meta de melhoria das condições econômicas e sociais da vida coletiva. Neste sentido, alteraria a centralidade da economia na modelagem do desenvolvimento, introduzindo o diálogo obrigatório com outras disciplinas e com as práticas sociais. Ao exigir a revisão dos recursos – do seu encadeamento na produção e no consumo – possibilitaria a introdução da relevância das abordagens qualitativas do desenvolvimento e do espaço” (A.C. T. Ribeiro, 1997: 477).

As contribuições das grandes consultorias no planejamento territorial se dão, na maioria dos casos, por meio de procedimentos previamente delimitados, mediante atos normatizados,

ações repetitivas com conteúdos científicos e, sobretudo, por meio de uma repetição de modelos apresentados como modelos de sucesso. Promovendo a construção de um futuro cientificado, esses agentes contribuem sobremaneira para a identificação das ações do planejamento como *técnicas da ação*. Ou seja, há um esforço deliberado em dicotomizar o *fenômeno técnico*, constituído pela técnica em si (forma de fazer) e pela política que lhe dá um sentido. Questões que remetem a uma discussão política, como a constituição dos orçamentos e liturgias do planejamento, são impostas como questões de ordem técnica. E não seriam as empresas de consultoria as principais divulgadoras desses modelos de decisão essencialmente técnicos, postos como verdadeiras “caixas de ferramentas”? Essa é uma visão dominante no planejamento atual, segundo alguns autores:

“no sentido que Hudson, entre outros, dá às mudanças no planejamento, os diversos modelos de decisão constituem uma ‘caixa de ferramentas’ que atende à diversidade de questões que o planejador encontra em sua prática diária (1979; p. 396). **Portanto, tradicionalmente o planejamento é visto como uma atividade técnica, orientada para a resolução de problemas postos**” (P.N. Lima Junior, 2003: 08. Sem destaque no original).

A partir das análises dos documentos produzidos por esses agentes, nota-se que os esforços estão centrados na conformação de progressos de natureza mais técnica para o planejamento, mesmo quando se trata de questões político-institucionais. A política aparece confinada em análises instrumentais e há uma ênfase nas práticas de gestão, quando se deveria haver também uma análise crítica do sistema de planejamento.

Por serem balizadas por uma técnica da ação, as análises feitas por essas empresas possuem um papel questionável para a interpretação do Brasil atual. Como argumenta G-G. Granger (1994: 109), deve se atentar para o fato de que “um progresso técnico, embora ofereça uma melhor capacidade de intervenção ou até de predição, em geral não se traduz por uma melhor explicação dos fenômenos que permite manipular”. As análises de tais agentes do conhecimento não se diferenciariam muito do que G. Bachelard (1996) denomina de conhecimento vulgar. Pois, vemos que “no conhecimento vulgar, os fatos são *muito precocemente* implicados em razões. Do fato à idéia, o percurso é muito curto. A impressão é que basta considerar o fato (...) Ora, é necessário, para que um fato seja definido e situado, um mínimo de interpretação” (G. Bachelard, 1996: 55).

Tomando como ponto de partida analítico o espaço geográfico, percebe-se que essas empresas produzem estudos territoriais onde as ações cristalizadas em formas são tratadas de modo simplista. São formas desprovidas de conteúdo, de história. Mas defendemos que se deve captar a vida nas formas e não considerá-las como meros receptáculos. De tal modo poderíamos visualizar uma importante contribuição da geografia aos estudos de planejamento territorial, pois a Geografia é, segundo M. Sorre (1952: 07),

“uma meditação sobre a vida, não sobre a morte, *non mortis, sed vitae meditatio est*. A morte, aqui, refere-se as aparências, as descrições puramente formais, as estatísticas alinhadas pelo simples prazer de manipular os números, as classificações com que se pretende encerrar toda a realidade. Demangeon chamou a atenção para o perigo de impor às coisas as categorias do nosso espírito. O abuso das classificações é, a este respeito, extremamente perigoso. Sem dúvida as classificações têm sua utilidade, e nós não estamos errados ao recorrer a elas, ao modificar as antigas e sugerir novas. Mas, nós devemos apreendê-las como instrumentos provisórios, sem lhes conferir um valor absoluto. Uma meditação sobre a vida: o sentido e o respeito sobre a vida naquilo que ela tem de mutável e imprevisível são as disposições necessárias à quem quer ser geógrafo”.

Neste sentido, acreditamos que a expansão das consultorias em estratégia no campo do planejamento territorial público é profundamente limitadora de um processo de construção de uma modernidade guiada por um objetivo nacional brasileiro (M. Santos, 2000d). Na medida em que difundem modelos organizacionais acorrentados na ordem existente, a finalidade última de suas intervenções longe está da superação de uma realidade finita, mas sim na sua reprodução e aperfeiçoamento. Suas intervenções e discursos contribuem para um entendimento do **planejamento territorial mais como uma ideologia** que uma teoria, já que “de teoria tem apenas a forma, não é baseada na realidade vivida, e o resultado de sua aplicação é o oposto de suas promessas” (M. Santos, 1994d: 139).

Portanto, acreditamos em uma reconstrução do método para o planejamento público territorial que exonere esse economicismo exacerbado e essa razão calculante, responsáveis pela produção de uma matematização do espaço, tratado apenas como um cenário para a vida. Recusando as propostas de setorialização, um novo planejamento não deve se assentar em espaços adjetivados. O espaço econômico, o espaço político, o espaço cultural não podem mais ser a base de construção de projetos, mas sim o espaço banal.

Mas, já que o espaço banal é o espaço de todas as empresas, por que não haver um planejamento territorial mais inclusivo, que também contemple as necessidades provenientes do circuito inferior da economia? Será mesmo necessário focalizar nos centros dinâmicos do país? Mas não estão todos os agentes existindo no espaço? Daí a necessidade de um planejamento territorial que busque compreender essa totalidade da existência, assim como a geografia. Como nos diz M. L. Silveira (2006: 90):

“Uma epistemologia dos processos busca captar a vida nas formas, as formas da existência, mesmo que elas não tenham força suficiente para criar o extenso. É a totalidade da existência o que interessa a essa geografia. E, para isso, o mundo não pode ser cindido a partir de enfoques inquestionáveis, como os setores da economia, as redes, as regiões pétreas, mas a partir do nosso concreto pensado: a existência em situação no seu respectivo período histórico”.

Considerar o espaço banal como variável chave na composição de ações para o planejamento territorial implica em questionar um conjunto de práticas homogeneizantes impostas nas diferentes formações socioespaciais. Significa não favorecer um conjunto limitado de agentes, sobretudo aqueles que representam as determinações de uma ordem global modernizadora. As Parceiras Público-Privadas, tal como enunciadas, vão ao encontro de uma resposta homogênea nos lugares às necessidades da globalização.

Para que um instrumento de intervenção territorial alcance êxito, como se pretende com as PPPs, deve-se necessariamente estabelecer um pacto territorial estrutural, um “conjunto de propostas visando a um uso do território coerente com um projeto de país e parte essencial desse projeto” (M. Santos, 1998a: 105). Já as Parcerias – da forma como se apresentam – remetem a uma relação de forças assimétricas entre o Estado e as grandes empresas, as quais vêm aumentadas suas possibilidades como propositoras das políticas de reorganização territorial, mediante aportes informacionais de empresas representantes da “inteligência” mundial – as empresas transnacionais de consultoria.

Neste sentido, as PPPs podem se tornar os novos “cavalos de Tróia” (M. Santos, 2003[1979]) do território brasileiro. O conjunto normativo que busca legitimá-las no território brasileiro permite a ampliação do uso do território por um conjunto restrito de agentes hegemônicos, que buscarão impor a qualquer preço novos objetos técnicos e normas fiéis aos desígnios de uma ordem global excludente. E não se visualiza mudanças na estrutura

socioespacial, o que traria importantes conseqüências políticas. Ao mesmo tempo, garante a dependência do Brasil para com os capitais internacionais.

Assim, percebe-se que há a aceitação de um futuro materializado nesses novos sistemas e ações, obscurecendo novos instrumentos que privilegiem outras possibilidades. Com isso, acreditamos que o planejamento territorial tende a se comportar como escravo das circunstâncias impostas pela ordem global. Tal consideração se fundamenta pela análise dos conteúdos presentes nas PPPs, tomadas como carros-chefe de um esforço de desenvolvimento dos sistemas técnicos e de integração regional. Soma-se a isso o entendimento das ações decorrentes da nova *lex mercatoria*, a qual também se insere neste contexto de imposição de uma ordem global nos lugares, através da tentativa de se alcançar uma uniformização das normas jurídicas e pela privatização da justiça.

Paralelamente a esse conjunto de novos sistemas técnicos, organizacionais e jurídicos que nos é apresentado como o mais viável pelo *pensamento único*, existe um outro conjunto de existências materiais e imateriais, pois se trata do território usado. Logo, compreender a dinâmica social passa, obrigatoriamente, pelo entendimento do espaço geográfico, pois

“É o espaço geográfico que transforma em existência a sociedade global, este ser que é um todo, mas um todo em potência. O existir, ser em ato, oferece esta idéia de epistemologia da existência, porque existindo estão todos. Existem todas as empresas, existem todas as instituições, e todos os homens juntos existem, não importam as suas diferenças. **E os geógrafos não devem escolher entre empresas, e instituições e muito menos entre pessoas. Todos constituem este espaço banal que é o centro de nosso trabalho e por intermédio do qual nós mostramos nosso interesse pelo Mundo e pelo Homem**” (M. Santos, 1996c: 14. Sem destaque no original).

Estenderíamos esse alerta de M. Santos para todo o sistema de planejamento, de modo que ele possa ser visto não como um instrumento do capital, a serviço das leis inexoráveis do dito mercado, mas como um instrumento fundamental para a busca de usos mais generosos do território. E cremos que não será possível estabelecer um planejamento territorial mais justo enquanto permanecer uma visão tradicional da disciplina geográfica e, sobretudo, de sua categoria sintética, o espaço geográfico.

- ABLAS, L. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional in GONÇALVES, M. F; BRANDÃO, C. A., GALVÃO, A. C. F.(orgs), 2003, Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo, editora Unesp, Anpur, 2003.
- ALVES, R. T. “PPP e Privatizações: quais são as diferenças?” PPP: Programas de Parceria Pública. BNDES, novembro de 2002.
- ANDRADE, M. C. de. Espaço, Polarização e Desenvolvimento (A teoria dos Pólos de Desenvolvimento e a Realidade Nordestina). 2ª. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1970.
- ANTAS Jr, R. M. Espaço Geográfico: fonte material e não formal do direito. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP, São Paulo, 2001.
- ARAGÃO, J. J. G. de *et. al.* Parcerias Sociais para o Desenvolvimento Nacional e Fatores Críticos para o seu Sucesso. Natal: EDUFRN, 2004.
- ARAÚJO, T. B. de. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.
- ARAÚJO, W. F. G. de “As estatais e as parcerias público-privadas: o *project finance* como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura e seu papel na reforma do Estado brasileiro”. Monografia premiada no I Prêmio DEST/MP de Monografias - Estatais. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, novembro de 2005 (disponível no sítio www.planejamento.gov.br).

ARROYO, M. M. Território, transição e futuro. Revista Experimental, nº1, julho de 1996. pp. 77-85.

_____ Território Nacional e Mercado Externo. Uma leitura do Brasil na virada do século XX. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP, São Paulo, 2001.

BACHELARD, G. A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução de E. dos S. Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BAILLY, A. & BEGUIN, H. Introduction à la géographie humaine. Paris: Masson, 1982.

BECKER, B. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. Espaço & Debates, nº 32, 1991.

BENKO, G. A Ciência Regional. Oeiras: Editora Celta, 1999.

BOISER, S. Que hacer con la planificación regional antes de medinoche? Santiago, Revista de la CEPAL, nº 7, abril 1979, pp. 135-169.

BOUDEVILLE, J-R. Les Espaces Économiques. 3^e ed. Paris, Presses Universitaires de France, 1970.

BRANDÃO, C.A. A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de Livre Docência, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 22^a.ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____ Instruções para elaboração da segunda revisão do Plano Plurianual para o biênio 1994/1995. Manual de Elaboração do Plano Plurianual 1994/1995. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, Secretaria de Planejamento e Avaliação, Departamento de Planejamento e Avaliação. Maio de 1993.

_____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003. Disponível no sítio www.planejamento.gov.br. Acessado em janeiro de 2005.

_____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. “Plano de Gestão do PPA 2004-2007”. Outubro de 2004. Disponível no sítio www.planejamento.gov.br. Acessado em janeiro de 2005.

_____ Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

_____ Decreto nº 5.385 de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências.

_____ Decreto nº 5.411 de 6 de abril 2005. Autoriza a integralização de cotas no Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda e dá outras providências.

_____ Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de

1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

_____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo. Documento de Referência. Brasília, outubro de 2006. Disponível no sítio www.planejamento.gov.br. Acessado em janeiro de 2007.

_____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Apresentação do Projeto de concessão em Parceria Público-Privada, BR-116 e BR-324. Ministério do Planejamento, 2007. Disponível no sítio www.planejamento.gov.br. Acessado em janeiro de 2007.

BRITO, B. M. B. de & SILVEIRA, H.P. “Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, nº 56 (1), jan/mar 2005, pp. 7-21.

CADERNOS NAE / Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022. Nº. 1 (jul. 2004). Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004.

CERNY, P.G. “The limits of deregulation: transnational interpenetration and policy change”. *Eur. J. Political Res.*, nº 19, 1991, pp. 173-196.

CHAUI, M. de S. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 3ª edição. São Paulo: Moderna, 1982.

CHESSNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, F. U. *Para entender Kelsen*. São Paulo: Max Limonad, 1996.

COMPANS, R. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. São Paulo: editora UNESP, 2005.

CONJUNTURA ECONÔMICA. A PPP e a qualidade do gasto público. Outubro de 2004.

CONSÓRCIO MONITOR GROUP E BOUCINHAS & CAMPOS. Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011. Relatório do Marco Inicial. Brasília, Ministério do Planejamento, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002.

CONSÓRCIO BRASILIANA. Identificação de Oportunidades de Investimentos Públicos e/ou Privados. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, Relatório Síntese, Tomos I e II e Apêndice Metodológico. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

CORRÊA, R. L. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

DANTAS, M. A lógica do capital informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. 2ª. edição, Contraponto, Rio de Janeiro, 2002.

DÉTRIE, J-P. “Paysages du conseil”. *Revue Française de Gestion*, Numéro Special, nº 76, nov-dec, 1989, pp. 6-14.

DEZALAY, Y. O big-bang e o direito: internacionalização e reestruturação do espaço legal. FEATHERSTONE, Mike (coord.). *Cultura Global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Tradução de A. Brunetta. Petrópolis: Vozes, 1994. pp. 295- 310.

- DICKEN, P. "International Production in a Volatile Regulatory Environment: the influence of National Regulatory Policies on the Spatial Strategies of transnational Corporations". *Geoforum*, vol. 23, nº 3, 1992, pp. 302-316.
- DONADONE, J.C., "Os hunos já chegaram!": Dinâmica organizacional, difusão e conceitos gerenciais e a atuação das consultorias. Tese de Doutorado, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- DOSSIÊ EIXOS DE DESENVOLVIMENTO II. Relatório Gazeta Mercantil, 29 de junho de 1998.
- FARIA, J. E. (org.) Regulação, direito e democracia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- FERES, F.L.C. A questão regional nos Planos Plurianuais recentes no Brasil. *In: KON, A. (org.) Unidade e Fragmentação: a questão regional no Brasil.* Ed. Perspectiva, 2002.
- FERRERI, J.H. A Federação. *In: BASTOS, C. (coord.) Por uma nova federação.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.
- FIORI, J.L. O Federalismo diante do desafio da globalização. *In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.) A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.* São Paulo: FUNDAP. 1995.
- FRIEDMANN, J. Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. *Revista EURE*, vol. XVIII, nº 55, 1992. pp. 79-89.
- FURTADO, C. A Construção Interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- GALVÃO, A.C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos "Eixos Nacionais de Desenvolvimento". *In: GONÇALVES, M. F; BRANDÃO, C. A.,*

GALVÃO, A. C. F.(orgs), 2003, Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003.

GARCIA, R.C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, 2000.

GONÇALVES, R. G. Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão. Um estudo do Planejamento Estratégico Situacional. Tese apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

GORZ, A. O imaterial: conhecimento, valor e capital. Tradução de C. Azzan Jr. São Paulo: Annablume, 2005.

GRANGER, G-G. A ciência e as ciências. Tradução de R. L. Ferreira. São Paulo: Editora Unesp, 1994.

GUERREIRO, J.A.T. Fundamentos da arbitragem do comércio internacional. São Paulo: Saraiva, 1993.

HAESBAERT, R. Territórios Alternativos. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

HARVEY, D. “Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio”. In: *A produção capitalista do espaço*. 2ª. ed. São Paulo, Annablume, 2005.

_____ Condição Pós-Moderna. 15ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

HUCK, H. M. Sentença estrangeira e “Lex Mercatoria”: horizontes e fronteiras do comércio internacional. São Paulo: Saraiva, 1994.

IANNI, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. 4ª. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

ISNARD, H. O Espaço Geográfico. Lisboa: Almedina, 1982.

JÚLIO, C. A. & SALIBI NETO, J. (orgs.). Estratégia e planejamento: autores e conceitos imprescindíveis. São Paulo, Publifolha, 2002.

JURUÁ, C. V. Lei de Parcerias Público-Privadas: Vícios Estruturantes do Projeto de Lei (PLC 10/2004). Caderno da ADUNICAMP, fevereiro de 2005.

KAUFMAN, J. L. & JACOBS, H. M. A Public Planning Perspective on Strategic Planning. In: CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S.S (eds.). *Readings in Planning Theory*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1996 [1987]. pp. 323-343.

LATOUR, B. Jamais fomos modernos. Ensaio de antropologia simétrica. Rio de Janeiro, Editora 34, 1994.

LATOUR, B. A esperança de Pandora: ensaios sobre a realidade dos estudos científicos. Tradução de G. C. C. de Souza. Bauru, Edusc, 2001.

LENCIONI, S. Região e Geografia. São Paulo: Edusp, 2003.

LIMA JUNIOR, P.N. Uma estratégia chamada “Planejamento Estratégico”: deslocamentos espaciais de sentido na teoria do planejamento urbano. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 2003.

LIMONAD, E. Brasil século XXI, regionalizar para quê? Para quem? *In: LIMONAD, E., et all. (orgs). Brasil, século XXI – por uma nova regionalização?* São Paulo, Max Limonad, 2004.

LISPECTOR, C. Uma Aprendizagem ou O Livro dos Prazeres. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

LOPREATO, F.L.C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo, Unesp IE, 2002.

_____ Finanças públicas, PPP e a Universidade. Caderno da ADUNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, fevereiro de 2005.

MACIEL, C.S. Parcerias Público-Privadas: elementos para a compreensão do Projeto de Lei nº2.546/2003. Caderno da ADUNICAMP, Universidade Estadual de Campinas, fevereiro de 2005.

MATOS, C. Política, Planejamento & Governo. Tomos I e II, IPEA, Brasília, 1993.

MATTOS, P.T.L. Regulação econômica e democracia: contexto e perspectivas na compreensão das agências de regulação no Brasil. In: FARIA, José E. (org.) *Regulação, direito e democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

MENESES, M. P. Agentes do conhecimento? A consultoria e a produção do conhecimento em Moçambique. In: SANTOS, B.S. (org.) *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. São Paulo: Cortez, 2004. pp. 721-755.

MICKLETHWAIT, J & WOOLDRIDGE, A. Os bruxos da administração: como se localizar na babel dos gurus empresariais. Tradução de A.B. Rodriguez e P.M. Celeste. Rio de Janeiro, Campus, 1998.

MONTORO, A. F. Introdução à ciência do direito. 21ª. ed. refundida, com a colaboração de L.A. Nunes. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MORAES, A.C. R. Ideologias Geográficas. São Paulo, Hucitec, 2002a.

Território e História no Brasil. São Paulo, Hucitec & Annablume, 2002b.

MOREIRA NETO, D.F. O Sistema de Parceria entre os Setores Público e Privado – Execução de Serviços através de Concessões, Permissões, Terceirizações e Outros Regimes. Boletim de Direito Administrativo, 1997.

MOREIRA, R. Geografia, ecologia, ideologia: a “totalidade homem-meio” hoje (espaço e processo do trabalho). *In*: MOREIRA, R. (org.) Geografia: teoria e crítica. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1982.

MOREIRA, T; CARNEIRO, M.C.F. A Parceria Público-Privada na Infra-Estrutura Econômica. Rio de Janeiro, Revista do BNDES, vol. 1, nº 2, dez. 1994, pp. 27- 46.

NORONHA, S. PPP: Parceria de Futuro. Revista Rumos, janeiro/fevereiro de 2005.

NUNES PINTO, J.E. As Parcerias entre o setor público e o setor privado. Janeiro de 2003. Disponível no sítio www.bndes.gov.br (acessado em maio de 2005).

O ESTADO DE SÃO PAULO. “A concessão de florestas”. 11 de julho de 2005.

“PPPs prometem movimentar até R\$ 80 bilhões em projetos”. Especial Novo Mapa do Brasil, Região Sudeste. 11 de dezembro de 2005.

PASIN, J.A.B; BORGES, L.F.X. A Nova Definição de Parceria Público-Privada e sua Aplicabilidade na Gestão de Infra-Estrutura Pública. Rio de Janeiro, Revista do BNDES, vol. 10, nº 20, dez. 2003, pp. 173-196.

PERROUX, F. A Economia do Século XX. Livraria Moraes Editora, Lisboa, 1967.

PESQUISA FAPESP. “Sob nova direção: lei autoriza a gestão privada de florestas públicas para conter o desmatamento”. Nº 113, julho de 2005.

PESSOA, S. de A. Aspectos macroeconômicos da Parceria Público-Privada. *Conjuntura da Construção*, ano 2, nº 4, dezembro de 2004.

PORTER, M. *Competição=On Competition: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

_____ “A Nova Era da Estratégia”. *In: JÚLIO, C. A.; SALIBI NETO, J. (orgs.). Estratégia e planejamento: autores e conceitos imprescindíveis*. São Paulo, Publifolha, 2002. pp. 21-38.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática, 1993.

RIBEIRO, A. C. T. Desenvolvimento sustentável: novas redes e novos códigos. *In: BECKER, B.K. e MIRANDA, M. (orgs.). A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997. pp. 471-492.

_____ “Regionalização: Fato e Ferramenta”. *In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R.(orgs.). Brasil, Século XXI: por uma nova regionalização. Agentes, processos, escalas*. São Paulo, CNPq/Max Limonad, 2004.

ROCHA, J.P.C. V. da. Regulação financeira, Direito e democracia. *In: FARIA, José E. (org.) Regulação, direito e democracia*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.

SÁNCHEZ, F. “A (in)sustentabilidade das cidades-vitrine”. *In: ACSELRAD, H. (org.) A duração das cidades*. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.

SANTOS, M. “Do espaço sem nação ao espaço transnacionalizado”. *In: RATTNER, H. (org.) Brasil 1990, caminhos alternativos do desenvolvimento*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1979, pp.143-160.

_____ *Espaço e Método*. São Paulo, Nobel, 1992.

_____ Técnica, Espaço, Tempo. São Paulo: Hucitec, 1994a.

_____ “O retorno do território” in: SANTOS, M. et al. (orgs). Território: Globalização e fragmentação. São Paulo, ANPUR/HUCITEC, 1994b.

_____ Por uma economia política da cidade. São Paulo, Hucitec, 1994c.

_____ ‘A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo’. In: SANTOS, M. et alli. *O Novo Mapa do Mundo: Fim de século e Globalização*. São Paulo, Hucitec/ANPUR, 1994d

_____ “O lugar: encontrando o futuro”, Conferência de abertura do Encontro Internacional: Lugar, Formação Socioespacial, Mundo. São Paulo, Anpege, Departamento de Geografia USP. 1994e.

_____ A Natureza do Espaço: espaço e tempo: razão e emoção. São Paulo, Hucitec, 1996a.

_____ El espacio banal, una epistemología de la existencia. Discurso proferido na Universidade de Barcelona por ocasião do prêmio recebido de doutor honoris causa. Fotocópia do original, 1996b.

_____ Por uma Geografia Cidadã: por uma Epistemologia da Existência. Porto Alegre, Boletim Gaúcho de Geografia, nº 21, agosto de 1996c, pp. 07-14.

_____ Da política dos Estados a política das empresas. Cadernos da Escola do Legislativo, nº6, jul/dez de 1997.

_____ O Espaço do Cidadão. 4ª. ed. São Paulo, Nobel, 1998a.

_____ Empresas Territoriais e Dinâmica da Formação Socioespacial Brasileira. Projeto de Pesquisa, Laboplan, DGE, USP, 1998b.

_____ O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. Cadernos IPPUR, ano XIII, n° 2, ago-dez de 1999.

_____ Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro, Record, 2000a.

_____ Ideologias empíricas e engodo universal. In: Correio Braziliense, Brasília, 20 de agosto. 2000b.

_____ Armadilhas da integração. Correio Braziliense, 17 de setembro. 2000c.

_____ Por um modelo brasileiro de modernidade. Correio Braziliense, 15 de outubro. 2000d.

_____ O País Distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo, Publifolha, 2002.

_____ Por uma Geografia Nova. Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. São Paulo, Edusp, 2002[1978].

_____ Economia Espacial: críticas e alternativas. São Paulo, Edusp, 2003 [1979].

_____ O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos países subdesenvolvidos. Tradução M.T. R. Viana. 2ª. ed., São Paulo, Edusp, 2004 [1979].

SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 2ª edição, Rio de Janeiro, Record, 2001.

SILVA, A.M.B. da. A Contemporaneidade de São Paulo. Produção de informações e novo uso do território brasileiro. Tese de doutorado. Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2001.

_____ A Produção de Informações e o Uso do Território Brasileiro: a Ação das Empresas de Consultoria. Projeto de Pesquisa do Programa de Recém Doutor CNPq. 2002.

SILVA, A.B. da & MANZONI NETO, A. O planejamento territorial no Brasil nos anos 1990: as ações das empresas globais de consultoria (o caso da empresa Booz-Allen & Hamilton). Texto inédito, 2007.

SILVEIRA, J.P. Os eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *In*: VELLOSO, J.P. dos R. (coord.) Brasil: 500 anos: futuro, presente, passado. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

SILVEIRA, M. L. Um país, uma região: fim de século e modernidades na Argentina. São Paulo, FAPESP; Laboplan-USP, 1999a.

_____ Imperio de la Escala, Escala del imperio. Revista Universitaria de Geografia, vol. 8, números 1 y 2, pp.105-113, 1999b.

_____ Por um Conteúdo da Reflexão Epistemológica em Geografia. *In*: SOUZA, A.J.de et al. (orgs.) *Paisagem território região: em busca da identidade*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000. pp. 21-28.

_____ “A Região e a Invenção da Viabilidade do Território”. *In*: SOUZA, M. A. de (org.) *Território Brasileiro: Usos e Abusos*. Campinas, Edições Territorial, 2003.

_____ O Espaço Geográfico: da Perspectiva Geométrica à Perspectiva Existencial. São Paulo, GEOUSP - Espaço e Tempo, nº 19, 2006. pp. 81-91.

SIMONDON, G. Du mode d'existence des objets techniques. Paris, Aubier-Montaigne, 1969.

SMITH, N. Geografía, diferencia y las políticas de escala. Tradução de M. F. García. Terra Livre, ano 18, n° 19, jul./dez. 2002. pp. 127-146.

SOARES R.P.; CAMPOS NETO, C.A.S. Parcerias Público-Privadas do Plano Plurianual: Proposta de um conceito. IPEA, 2002, Texto para discussão n° 924.

Considerações sobre o Projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil. IPEA, 2004, Texto para discussão n° 1010.

SORRE, M. Les Fondements de la Géographie Humaine. Tome III: L' Habitat, Conclusion Générale. Paris: Libraire Armand Colin, 1952.

SOUZA, M. A. A. de. Governo Urbano. São Paulo, Nobel, 1988.

SOUZA, M. L. de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. R.J., Bertrand Brasil, 2003.

STERN, P. & TUTOY, P. Le Métier de Consultant: principes, méthodes, outils. 3^e tir. Paris, les Éditions d'Organisation, 1995.

TAVARES, M. Repensando e refazendo o planejamento no Brasil. In: VELLOSO, J.P. dos R. (coord.) Brasil: 500 anos: futuro, presente, passado. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

TAVARES, M.C. Império, território e dinheiro. In: FIORI, J.L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

VAINER, C. B. "Pátria, empresa e mercadoria". In: ARANTES, O. *et alli*. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VELASCO JUNIOR. L. A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 54, 1997.

Sítios da internet consultados

www.integracao.gov.br
www.planejamento.gov.br
www.presidencia.gov.br
www.senado.gov.br
www.bndes.gov.br
www.soleis.adv.br
www.folha.com.br
www.scielo.br
www.bechtel.com
www.abnamro.com
www.boozaallen.com
www.dynatest.com
www.deloitte.com
www.monitor.com
www.boucinhasconti.com.br