



# Estudo da dimensão territorial do PPA

Marco Inicial

## **Resumo Executivo**

Brasília  
2006



Estudo da Dimensão Territorial do PPA

## **Resumo Executivo**

**Presidente da República**

Luiz Inácio Lula da Silva

**Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão**

Paulo Bernardo Silva

**Secretário Executivo**

João Bernardo de Azevedo Bringel

**Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos**

Ariel Cecílio Garces Pares

**Presidenta do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos**

Lúcia Carvalho Pinto de Melo

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

**CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

**Estudo da Dimensão Territorial do PPA**

**Marco Inicial**

Brasília

2006

*copyright @ 2006 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE*

*Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.*

Disponível em site: [www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial](http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial) e [www.cgee.org.br](http://www.cgee.org.br)

Tiragem desta edição:           exemplares

Impresso no Brasil

1ª edição – 2006

Capa e editoração: SPI/MP e CGEE

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos  
Esplanada dos Ministérios, bloco K, 3º andar

CEP: 70040-906   Brasília – DF

Telefone: (61) 3224-1441

Site: [http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/index.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/index.htm)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

SCN Quadra 02, Bloco A, salas 1102/3 – Ed. Corporate Financial Center

CEP: 70712-900   Brasília – DF

Telefone: (61) 3424-9600

Site: [www.cgee.org.br](http://www.cgee.org.br)

Normalização bibliográfica: Biblioteca/CODIN/CGAIN/SPOA/SE/MP

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. - Resumo Executivo

Estudo da dimensão territorial do PPA / Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP, 2006.

12 p.

1. Políticas públicas 2. Planejamento governamental 3. Planejamento territorial - Brasil I. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

CDU 338.2



## Resumo Executivo

O Brasil precisa contar com uma metodologia de planejamento que incorpore a dimensão territorial nos objetivos, diretrizes e ações da sociedade e do governo. O território representa um guia capaz de orientar uma ação efetiva sobre as graves iniquidades econômicas e sociais, superando entraves importantes ao desenvolvimento, pois sintetiza e espelha as múltiplas potencialidades e problemas do desenvolvimento brasileiro. Para alcançar a condição de País desenvolvido, o Brasil deve patrocinar uma maior coesão da população e assegurar que os impulsos dinâmicos do desenvolvimento encontrem melhor distribuição territorial, social e econômica. Promover de maneira coordenada o deslanche das muitas oportunidades de investimento que emergem das realidades regionais e locais do país constitui, hoje, o grande desafio do planejamento.

O desenvolvimento do Brasil tem sido regionalmente desbalanceado. Em decorrência, as diversas regiões brasileiras não possuem, na atualidade, as mesmas condições para fazer frente às transformações socioeconômicas associadas ao processo de globalização. As contradições da nova ordem global desnudaram as dificuldades das clássicas políticas regionais voltadas a princípio para a promoção do desenvolvimento de macrorregiões inteiras. Elas se revelaram insuficientes, reforçando a oportunidade de políticas nacionais operacionalizadas segundo múltiplas escalas territoriais. Propor novas regionalizações passou a ser uma condição necessária para o alcance de maior eficácia nas ações de desenvolvimento. Além de referência para as políticas regionais, elas devem servir de base para uma atuação convergente dos vários entes federados e para sua articulação com as iniciativas mais amplas da sociedade.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) celebrou contrato, publicado no dia 4 de setembro de 2006 no Diário Oficial da União nº 170, com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) para a realização do “Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo”. O Estudo pretende adotar uma abordagem inovadora do território, superando a visão prevalecente em planos anteriores que o considerava simples referência acessória das ações do poder público. O Estudo tem um horizonte de trabalho de 315 dias, contados a partir da data de publicação do extrato de contrato no Diário Oficial da União. Sua conclusão alcança, assim, o dia 15 de julho de 2007.

O objetivo geral do Estudo é prover subsídios ao processo de elaboração do PPA 2008-2011 e subseqüentes, contribuindo para a estruturação do planejamento territorial no Brasil, ao propor uma trajetória de evolução da



organização territorial do país que promova o desenvolvimento sustentável de suas diversas regiões e a redução das desigualdades sociais e regionais. O seu objetivo específico é o de gerar contribuições para o aperfeiçoamento do planejamento no país no que se refere à consideração da dimensão territorial do desenvolvimento consubstanciada nos Planos Plurianuais.

Sete grandes diretrizes devem orientar o desenvolvimento do Estudo: a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais com sustentabilidade (que deve condicionar todas as demais); a integração nacional e sul-americana; a valorização da diversidade cultural e o pleno uso dos potenciais de desenvolvimento das regiões; o fortalecimento das capacidades regionais de produção e inovação e a inserção competitiva externa; a conservação/preservação do meio ambiente; o fortalecimento da inter-relação entre o urbano e o rural; e a construção de uma rede equilibrada de cidades.

O desafio de propor uma carteira de investimentos organizada territorialmente em um curto espaço de tempo tem seu preço. O trabalho precisa ser desenvolvido em simultâneo por várias equipes de especialistas, que assumem a condução das linhas maiores do Estudo, organizadas em um conjunto de Módulos. A boa condução das atividades deve contar com o compromisso das equipes de trocar informações com muita frequência, habilitando uma fértil influência cruzada dos avanços obtidos por cada uma delas. De outro lado, adotou-se um procedimento no qual os produtos de cada módulo são, no geral, uma seqüência de versões ampliadas e aprimoradas de uma mesma estrutura substantiva de relatórios, permitindo certa recorrência nos trabalhos a desenvolver. Com isso, evita-se prejuízo ao cronograma apertado de desenvolvimento das tarefas, ao mesmo tempo em que se assegura um melhor padrão de qualidade do produto final.

O Estudo está estruturado formalmente em oito módulos, envolvendo atividades e produtos complementares e articulados entre si. Os oito módulos compreendem o marco inicial, um serviço de georreferenciamento e seis linhas principais de atividades. Além disso, o processo de trabalho está organizado em três etapas distintas, que se reportam, respectivamente, à fase preparatória, à fase da carteira preliminar, que contempla uma primeira versão de todos os produtos identificados, e, por último, à fase da carteira final de investimentos, que deve se desenrolar em paralelo ao processo de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011.

A organização metodológica é tal que podemos ainda pensar nos seis módulos principais dividindo-os em duas partes: uma associada às definições de contexto e aos referenciais básicos de suporte da operação de montagem de uma carteira de investimentos, compreendendo as atividades e produtos relacionados para os módulos 2, 3 e 4; outra relacionada às atividades centrais de estruturação e tratamento dos investimentos selecionados para a carteira,





abordando os produtos e atividades dos módulos 5, 6 e 7.

O Módulo 1 (Marco Inicial) tem como objetivo definir as bases conceituais e metodológicas do Estudo, bem como apresentar o detalhamento dos outros sete módulos, com a descrição das atividades, produtos, cronograma físico-financeiro e estrutura de gestão do Estudo. Ele constitui parte integrante do Contrato assinado entre o CGEE e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O serviço de georreferenciamento compreende o Módulo 8, que contempla a sistematização das informações, em bases cartográficas, utilizadas nos vários módulos.

O Módulo 2 (Visão Estratégica) tem como objetivo construir uma visão estratégica para o território nacional no horizonte de 2027, considerando os referenciais temporais intermediários de 2011 e 2015. Para tanto serão realizadas análises prospectivas baseadas no método de *foresight* desenvolvido pelo CGEE. A atividade prospectiva se define como um processo mediante o qual se chega a uma compreensão mais plena das forças que moldam o futuro de longo prazo e que devem ser levadas em conta na formulação de políticas, no planejamento e na tomada de decisão. Sua efetividade está intrinsecamente ligada a um desenho metodológico adequado, a partir de uma delimitação precisa das questões a serem respondidas, do tipo de resposta desejada, da orientação espacial, do escopo do tema, bem como da estruturação de uma rede de atores capazes de se articularem de forma a buscarem consensos e comprometimentos necessários à implementação das linhas de ação identificadas.

O Módulo 3 (Regiões de Referência) tem como objetivo construir uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro que permita subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas. Uma regionalização com tais propósitos deve levar em conta três critérios complementares e articulados: econômico, ambiental e sociopolítico. Os elementos contidos nos estudos sobre área de influência das cidades, magnitude e força polarizadora das grandes metrópoles e os biomas indicam a conveniência de se recortar o país em 10 a 12 macrorregiões. Ao mesmo tempo, elementos contidos nas regionalizações oficiais, nas várias propostas de regionalização e na experiência operacional do governo indicam um número entre 70 e 80 sub-regiões.

O Módulo 4 (Estudos Prospectivos Setoriais e Temáticos Referenciados no Território) objetiva realizar análises prospectivas a respeito de setores (Transporte, Energia, Comunicações, Infra-Estrutura Hídrica, Saneamento, Habitação, Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, entre outros) e temas (Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente, Demografia e Inovação) que tenham repercussões na dinâmica e organização territorial atual e futura do país. Os estudos prospectivos compreenderão a



elaboração de Notas Técnicas, cujo conteúdo deverá prover o Estudo como um todo de abordagens referenciadas no território, com visão de futuro (2027) e respondendo a uma previsibilidade de estruturação de carteira de investimentos para o horizonte temporal do PPA 2008-2011.

Esses três módulos, como mencionado antes, objetivam fornecer os elementos de base de todo o Estudo. Embora construídos de modo relativamente independentes, possuem evidentes e críticos pontos de contato. A definição de objetivos e rumos para o desenvolvimento territorial do país não é mera peça de retórica, devendo balizar todas as reflexões produzidas. O diálogo obrigatório com o futuro cria, de antemão, uma dependência muito forte entre essas atividades e as que animam os estudos prospectivos setoriais e temáticos, de onde devem surgir contribuições significativas à montagem do mosaico de fatos portadores do futuro e de elementos críticos de ruptura ou continuidade das trajetórias tecnológicas mais importantes. Os marcos estratégicos do Estudo devem ser sistematicamente reelaborados ao longo dos vários momentos do trabalho. Nessa interação de resultados de ambos os módulos, um terceiro fator interveniente cobra uma articulação direta e objetiva. Como o objeto central do Estudo é o território, o primeiro produto a ser gerado é o que comporta uma proposta de regionalização à escala macrorregional que, depois desdobrada em sub-regiões, deve ser considerada em todos os trabalhos dos módulos.

O Módulo 5 (Carteira de Investimentos) prevê a identificação de um conjunto de iniciativas estratégicas, para setores e temas, organizado em agrupamentos territoriais (regiões de referência) que compreendam as dimensões econômica, social, ambiental e informação/conhecimento. É importante ressaltar a intensa relação deste módulo com os demais módulos que integram o Estudo. As atividades de mediação e de processamento das informações, que devem ser desenvolvidas nesse módulo, devem ser realizadas a contento com os produtos remetidos pelos distintos módulos que possuam informações consideradas imprescindíveis ao processo de avaliação dos investimentos.

O Módulo 6 (Impactos da Carteira de Investimentos) tem como objetivo verificar os impactos sócio-econômicos em regiões de referências da carteira de investimento identificada anteriormente. A metodologia para geração de cenários setoriais e regionais será a articulação de modelos de Equilíbrio Geral Computável nacional (EGC), insumo-produto (I-P) interestadual e módulos de decomposição microrregionais (econometria espacial). Os impactos setoriais e agregados da carteira de investimentos serão gerados pelo modelo EGC nacional. A articulação com o modelo I-P interestadual produzirá os impactos setoriais e agregados sobre os Estados. Os módulos de decomposição projetarão os impactos microrregionais dos investimentos. Uma vez estabelecido esse conjunto de projeções, carteiras alternativas de investimentos (setorial e regional) serão analisadas.



O Módulo 7 (Avaliação da Sustentabilidade dos Agrupamentos de Projetos) compreende a análise de sustentabilidade da carteira de investimentos por região de referência, por meio da construção e do teste de um modelo de avaliação de sustentabilidade baseado na simplificação do processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que compreenda a natureza dos dados ambientais hoje disponíveis, georreferenciados por biomas. Esse procedimento deverá ser configurado de maneira a não comprometer os resultados que se pretende obter quanto à consideração balanceada dos valores ambientais, sociais e econômicos, no processo de tomada de decisão sobre os investimentos a serem implementados em recortes territoriais que serão selecionados a partir de critérios de regionalização estabelecidos no Módulo 3.

Os três módulos juntos organizam o resultado principal de todo o Estudo no que respeita a sua contribuição objetiva ao processo de elaboração dos PPA. É a qualidade da carteira de investimentos desdobrada pelas escalas regionais adotadas que constitui o indicador mais preciso do sucesso do trabalho. Embora metodologicamente seccionado dos modelos que aportam contribuições decisivas à triagem dos investimentos, incluindo aqueles de maior efeito sobre a ordenação do território, o trabalho previsto para o módulo 5 não pode ser analisado de maneira dissociada das atividades previstas nos módulos 6 e 7.

O produto final alcançado por todo o Estudo resulta, por fim, do trabalho articulado conjuntamente nesses três módulos, 5, 6 e 7. Inicialmente, a carteira bruta de investimentos é organizada espacialmente nos “agrupamentos territoriais” que constituem a matéria-prima sobre a qual deve incidir as análises providas pela aplicação dos dois modelos de tratamento, o de simulação de impactos sócio-econômicos e o de avaliação da sustentabilidade. Nesse processo, igualmente, classificam-se os “projetos estruturantes”, como aqueles que têm, em cada contexto territorial, os maiores impactos esperados. Ações descartadas inicialmente constituem um conjunto alternativo de iniciativas que podem ser acessadas em face de orientações emanadas da aplicação dos modelos de tratamento das carteiras de investimentos. Os modelos provêm, dessa forma, o tratamento necessário para a estruturação das carteiras definitivas de investimentos para os territórios, proporcionando diálogos importantes com as expectativas sobre a evolução macroeconômica do País, incluindo a dimensão de financiamento dos investimentos e, em particular, os efeitos fiscais decorrentes, e com as questões mais qualitativas associadas ao valor da sustentabilidade, em suas amplas dimensões.

Os objetivos e diretrizes maiores do Estudo compreendem o referencial mais importante para a “calibragem” dos modelos, tornando menos retórica e mais orgânica sua consideração efetiva nas carteiras territorializadas de investimentos. Ao assumir expressamente a ascendência estratégica nesse momento da diretriz de redução das desigualdades sociais e regionais o trabalho conjunto dos módulos 5, 6 e 7 deve compreender a adoção de



critérios objetivos de mensuração do impacto das carteiras propostas sobre distribuição pessoal e regional dos agregados que quantificam e medem esses fenômenos sócio-econômicos. Ao adotar critérios explícitos de sustentabilidade na análise das carteiras, as questões ambientais, em perspectiva territorial, serão igualmente tratadas e incorporadas ao crivo final dos investimentos.

