

A Dimensão Territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul

Bruno de Oliveira Lemos
Geógrafo da SEPLAN/RS, Mestre em Geografia - POSGEA/UFRGS

Antonio Paulo Cargnin
Geógrafo da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional-
SEPLAN/RS, Doutor em Geografia - POSGEA/UFRGS

Ana Maria de Aveline Bertê
Geógrafa da SEPLAN/RS. Mestre em Geografia - POSGEA/UFRGS

Suzana Beatriz de Oliveira
Geógrafa da SEPLAN/RS. Especialista em Geografia Ambiental -
POSGEA/UFRGS

Resumo:

O planejamento estatal passou por inúmeras transformações em escala mundial a partir da década de 1970. No Brasil, essas transformações apresentaram maior incidência a partir do final da década de 1980, com a redemocratização e a Constituição de 1988. Essa última, instituiu o Plano Plurianual (PPA) como planejamento de médio prazo, prevendo a regionalização das metas, diretrizes e objetivos da administração pública. No entanto, o sistema de planejamento instituído, constituído por PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), apresenta lacunas no que se refere ao planejamento de longo prazo, à territorialização do plano e à articulação do planejamento nas escalas nacional, estadual e municipal. O PPA, em inúmeros casos, foi elaborado como um orçamento plurianual, perdendo seu sentido estratégico. O artigo realiza uma síntese desses problemas e demonstra como o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul procura avançar em algumas dessas questões, especialmente no que se refere à regionalização do Plano e aos subsídios que o planejamento de longo prazo pode fornecer.

Palavras-chave: planejamento territorial; Plano Plurianual 2016-2019; Rio Grande do Sul

1. Introdução

Atualmente, o processo de planejamento estatal vem passando por inúmeras transformações decorrentes de alguns processos contemporâneos. Esses processos foram responsáveis por uma maior importância de novos atores territoriais, impossibilitando o planejamento estatal autárquico anteriormente realizado. A relativa perda de soberania estatal, especialmente no pós- Segunda Guerra Mundial, demandou a readequação da atividade do Estado.

O planejamento autárquico, de cima para baixo, cede espaço para a atuação do Estado como *gestor* das políticas públicas. No Brasil, a Constituição federal de 1988 marca essa transformação, representada pelo fim do planejamento centralizado na burocracia estatal adotando políticas de desenvolvimento em direção aos territórios. A democratização da sociedade brasileira também incentiva as diversas formas de participação da Sociedade Civil no processo de planejamento, assim como das unidades subnacionais.

A dimensão territorial dos Planos Plurianuais elaborados pelos governos, instituídos pela Constituição federal de 1988, demonstram claramente essa transformação no planejamento estatal. A regionalização dos planos permite que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região. Também qualifica o controle do gasto e a avaliação do público, uma vez que evita que seja elaborada uma programação genérica, comprometendo os gestores com o que foi programado. Mas é necessário que o planejamento seja realizado também a partir das necessidades regionais, adequando os programas e ações às dinâmicas territoriais. O PPA 2016-2019 do estado do Rio Grande do Sul constitui uma tentativa de realização do planejamento estatal a partir do viés territorial, em conjunto com as regiões do estado e levando em conta dinâmicas territoriais de longo prazo.

2. A crise do Estado planejador e o Estado como gestor do território

A crise do Estado planejador decorre de diversas transformações sociais, políticas e econômicas. Todos esses processos culminaram na relativa perda de soberania do Estado-nação para atores da Sociedade Civil e do Mercado, além das unidades subnacionais.

O primeiro desses processos se trata de uma maior democratização de algumas sociedades. Esse processo está ligado ao que Bobbio (1992, p.26) define como função de mediador do Estado nos regimes democráticos, relacionado a uma socialização do Estado moderno:

A vida de um Estado moderno, no qual a sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes, está atravessada por conflitos grupais que se renovam continuamente, diante dos quais o Estado, como conjunto de organismos de decisão (parlamento e governo) e de execução (o aparato burocrático), desenvolve a função de mediador e de garante mais do que a de detentor do poder de império segundo a representação clássica da soberania.

A organização da Sociedade Civil é a característica principal das sociedades democráticas. A socialização do Estado que ocorre atualmente, ligada ao desenvolvimento das várias formas de participação nas opções políticas e do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, não apagou a contraposição entre Sociedade Civil e Estado (BOBBIO, 1992, p.51). Esse processo de socialização do Estado está ligado a um entendimento de que a esfera política está incluída numa esfera muito mais ampla, a da Sociedade Civil, e que não existe decisão política que não esteja condicionada por aquilo que acontece na Sociedade Civil. Portanto, uma coisa é a democratização política, outra coisa é a democratização da sociedade (BOBBIO, 1992, p.156).

Certamente, uma outra característica das sociedades democráticas é sua descentralização política, constituindo o segundo processo. Segundo Roversi-Monaco (2010, p.335), “temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo dispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas da administração. Temos, ao contrário, Descentralização quando os órgãos centrais dos Estados possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades”. Assim, junto aos interesses nacionais, se alinha uma série de interesses das comunidades menores, para cuja obtenção são necessárias estruturas autônomas e descentralizadas. É nesse sentido que podemos relacionar descentralização política e democracia.

O terceiro fenômeno que afeta o planejamento governamental é o processo de globalização contemporâneo. Matias (2010, p.107) apresenta a globalização como um

processo ainda em curso, no qual ocorre a intensificação da interdependência entre os povos, com a criação de uma economia e uma sociedade globais. A globalização econômica teria sido uma consequência da contribuição de três fatores: revolução tecnológica, ascensão de transnacionais e formação de um mercado financeiro mundial. Stiglitz (2002, p.09) define a globalização como uma maior integração dos países e povos do mundo, que foi responsável por uma enorme redução dos custos de transporte e comunicação, e pela queda de barreiras artificiais para o fluxo de bens, serviços, capital, conhecimento e, em menor escala, de pessoas através das fronteiras. Se esse processo não significou a decadência dos Estados-nação, certamente demandou sua adequação, impossibilitando as políticas estatais autárquicas anteriormente realizadas.

No que se refere à economia, a crise do Estado planejador, ou Estado-providência (BENKO, 1996, p.28), se dá ainda na década de 1970, com a crise do modelo *fordista-keynesiano*, que para Hobsbawm (2009, p.265) seria “uma espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social (ou, em termos americanos, política do New Deal rooseveltiano), com substanciais empréstimos da URSS, que fora pioneira na ideia do planejamento econômico”. Por isso, a partir de seu insucesso econômico, que decorreu na chamada *estagflação*, e com o esgotamento da rigidez do modelo *fordista-keynesiano*, os defensores do livre mercado se voltam contra esse modelo hegemônico até a década de 1970, influenciando transformações na função do Estado (LEMOS, 2013, p.32).

Assim, com a emergência de novos atores, o Estado passa a ter uma função muito mais de *gestor* do território, baseada na parceria entre todos os atores do desenvolvimento e, através da discussão direta, as normas e ações são estabelecidas e responsabilidades e competências são definidas (BECKER, 2009, p.296). Rückert (2005) afirma que, a partir da reforma do Estado, esse passa a não ter, necessariamente, o poder de ingerência ou de investidor principal, mas sim o de coordenador das macro-estratégias. Essas perspectivas referem-se a uma tentativa de controlar a “desordem” contemporânea nos territórios, buscando a coerência de múltiplas decisões e ações para atingir uma finalidade.

Sendo assim, no cenário contemporâneo, as ações estatais não podem se restringir mais ao Estado nacional centralizado. Faz-se necessária a articulação entre

as autoridades nacionais, regionais e locais, assim como com os atores da Sociedade Civil, para a efetividade das ações do Estado sobre os diversos territórios.

3. A dimensão territorial do planejamento estatal brasileiro

A dimensão territorial do planejamento tem ocupado maior destaque no planejamento governamental, especialmente a partir do final da década de 80 quando, no Brasil, a pauta do planejamento foi **RETOMADA**. Em grandes linhas, a valorização do território se deve ao fato de que é nele que se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais e a decorrente necessidade de aproximar as ações do Estado das regiões, dando mais transparência e foco às ações públicas.

O planejamento estatal brasileiro teve seu início a partir de tentativas de organizar a economia. Segundo Kon (1999, p.15), no Brasil, as primeiras medidas de planejamento datam da década de 1940, com o Relatório Simonsen (1944-45), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942-43), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-53) e no Plano Salte (1946). No entanto, todas essas eram medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário.

A primeira medida de planejamento efetiva no Brasil, segundo a autora (KON, 1999, p.15), teria sido o Plano de Metas do governo Kubitscheck. Embora não fosse a questão principal no planejamento, o Plano de Metas apresentava algumas ideias importantes para a questão territorial brasileira, como a construção de Brasília, o que incentivou a interiorização da ocupação do território, e o processo de substituição de importações através de investimentos nas indústrias de base (siderurgia) e em infraestrutura (transportes e energia), o que acabou por concentrar o crescimento na Região Sudeste do país.

É nesse período que surge uma maior discussão da questão regional no país, ao mesmo tempo em que se acentuam as desigualdades regionais decorrentes da industrialização pesada (GUIMARÃES NETO, 1999, p.225). Assim, sob a liderança de Celso Furtado, é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e, posteriormente, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Também surge o I Plano Quinquenal para a Amazônia, em 1955.

Outros planos foram realizados posteriormente, como o Plano Trienal, em 1963, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), entre 1964 e 1966, e o

Programa Estratégico de Desenvolvimento, para o período 1968-1970. No entanto, os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II foram os que apresentaram maior ênfase na questão territorial. O PND I previa a integração do território nacional, especialmente do Nordeste e da região Amazônica, através da implantação do Programa de Integração Nacional (PIN), da intensificação de projetos de infraestrutura, especialmente no setor de transportes (Transamazônica) e irrigação (GREMAUD; PIRES, 1999, p.46).

A desconcentração industrial foi uma das prioridades do II PND, com os incentivos aos polos regionais. No Brasil, regiões foram privilegiadas pelos governos com uma série de facilidades, recebendo fluxos de investimentos para a implantação de indústrias e criação de infraestrutura. O II PND (1975-1979) do governo Geisel buscava modernizar essas regiões através da adoção do modelo dos polos de crescimento pelas superintendências de desenvolvimento regional, criadas durante a década de 1960. Para Becker e Egler (2011, p.148):

Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos polos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo Estado autoritário, uma vez que envolvia a criação de lugares privilegiados, capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias.

Segundo Kon (1999, p.37), o interesse pelo planejamento regional se verificou até o início dos anos 80, a partir dos quais todo o país passa a viver a crise e o aumento da instabilidade, com o enfrentamento dos problemas macroeconômicos.

A questão territorial é efetivamente retomada com a Constituição Federal de 1988, que instituiu o Plano Plurianual (PPA)¹ e a relação dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais com o PPA, prevendo a regionalização das diretrizes, objetivos e metas da administração pública (BRASIL, art.165,1988). O PPA passou a ser pensado de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), articulando elementos de curto (LDO e LOA) e médio prazo (PPA). Mesmo com essas condições, o primeiro PPA, que abrangeu o período

¹ O PPA é concebido para o lapso de tempo que vai do segundo ano de mandato presidencial ao primeiro ano de mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

1991-1995, tornou-se apenas uma peça destinada a cumprir a recente exigência constitucional (CARGNIN, 2007, p. 10).

Segundo Garcia (2000, p.08), o PPA foi concebido com um forte viés economicista, ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação no planejamento. Essa concepção se reflete no primeiro PPA federal (1991-1995), semelhante a um Orçamento Plurianual de Investimento, o que parcialmente também ocorre com o segundo PPA (1996-1999) (GARCIA, 2000, p.14).

Também em 1996, ocorreu o lançamento do Plano Brasil em Ação, selecionando 42 projetos prioritários, com acompanhamento gerencial. A partir desse plano, essa priorização de projetos passa a ocorrer seguidamente nos planejamentos em níveis federal e estadual, inclusive no Rio Grande do Sul. Segundo Rezende (2011, p.232), esse modelo representa uma volta ao planejamento adotado nas décadas de 1930 e 1940, com a eleição de um conjunto de projetos prioritários e a adoção de um regime especial aplicado à gestão operacional e financeira. O Avançar Brasil, lançado em 2000, e o Programa de Aceleração do Crescimento, que está em curso, deram continuidade a esse modelo. Para o autor (REZENDE, 2011), a implantação desse modelo está ligada ao contingenciamento de recursos predominante a partir da década de 1990, o que levou os governos a procurarem garantir a realização dos projetos prioritários.

O PPA 2000-2003 marca a reorganização do sistema de planejamento brasileiro, com a introdução do Programa como unidade básica de organização do PPA, elaboração desses programas a partir de problemas precisamente identificados, e a integração dos programas por ações, com o desdobramento destes programas em projetos e atividades, nos quais seria atribuído um produto, com sua respectiva meta (GARCIA, 2000, p.19-20).

O modelo de planejamento surgido a partir do PPA 2000-2003 tem como principal virtude, procurar romper com o modelo economicista de racionalização dos recursos econômicos, ou de planejamento como processo estritamente orçamentário, procurando a resolução dos problemas surgidos na sociedade a partir de programas.

No que tange à dimensão territorial do planejamento governamental, alguns elementos começaram a ser explicitados a partir do ano de 1996, com a contratação do Estudo dos Eixos de Integração Nacional, como parte do Plano Brasil em Ação. O Estudo visava ao fortalecimento da base estratégica do Plano Plurianual 1996-1999, tendo como objetivos a integração nacional e internacional, o aumento da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades sociais e regionais. Os estudos dos Eixos tiveram continuidade em duas novas edições, que serviram de subsídio para a elaboração dos Planos 2000-2003 e 2004-2007 (CARGNIN, 2012, p.20).

Para Pares (2007), o estudo dos Eixos resultou em avanços para o tema, com a introdução de uma visão integrada do desenvolvimento, valorização dos fluxos entre regiões, utilização do território como unidade de planejamento, integração de problemas multissetoriais e hierarquização de projetos, introdução da temática das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e integração sul-americana. Por outro lado, demonstraram uma fragilidade em aspectos como a falta de investimentos sociais, falta de diálogo entre o Governo Federal e os governos estaduais e a sociedade civil, propostas de intervenções somente em escala macrorregional e desconsideração da rede de cidades. A esses estudos podem ser agregados a esforços como à criação do Ministério da Integração Nacional, a organização do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos estudos para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) (CARGNIN, 2012, p.20).

Também merece destaque o amplo estudo, contratado em 2007, com o objetivo de subsidiar a dimensão territorial na elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, denominado Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Contudo, este estudo não chegou a influenciar, como era esperado, a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, o qual, na prática, não incorporou nenhum dos avanços ali propostos. A realização do estudo, mesmo que tenha se descolado da elaboração do PPA 2008-2011, proporcionou uma reflexão mais qualificada sobre o planejamento territorial, contribuindo para a inserção do tema no planejamento governamental (CARGNIN, 2012, p.21).

Outro esforço realizado para solucionar a rígida vinculação entre PPA e orçamento, o que acaba por demandar que o primeiro se adeque ao último, se deu com a introdução dos Programas Temáticos no PPA 2012-2015². Entretanto, os resultados obtidos ainda parecem muito longe do esperado, especialmente no que tange à dimensão territorial, cuja expressão nesse PPA foi pífia.

Assim, considerando todos esses elementos, pode-se afirmar que os avanços para territorializar o planejamento governamental no âmbito federal ainda estão muito mais no campo do discurso do que das práticas. Os esforços têm sido suplantados pelo processo e muitos são os motivos desses insucessos. Dentre esses, podem ser citados a falta de prioridade política dada a temática, a tradição setorial da execução do planejamento e mesmo a falta de quadros técnicos preparados para sustentar o debate junto a estrutura de governo.

Além disso, governo federal, estados e municípios acabaram por criar seus próprios PPAs de forma independente, sem uma maior articulação entre os planos das diferentes escalas. A questão temporal também é um importante problema, pois o planejamento de longo prazo acabou por ficar em segundo plano, o que prejudica o diagnóstico de dinâmicas territoriais mais lentas, não abarcadas pelos quatro anos do Plano Plurianual.

Essas características dificultam a adequação do planejamento governamental às diferentes realidades regionais. Embora o PPA preveja a regionalização das diretrizes, objetivos e metas, muitas vezes os programas não são pensados de forma a se adequar às dinâmicas territoriais.

4. A dimensão territorial do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul tem sido protagonista no sentido de estabelecer vínculos territoriais para suas políticas públicas que, de diferentes formas, tem se refletido nas últimas edições do PPA. Além da disposição constitucional, contribuiu para a priorização da temática na agenda política do Estado a percepção constituída no final da década de 80 de que a chamada Metade Sul poderia se constituir em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas. Outro fator relevante foi a criação dos Conselhos Regionais de

² Para uma análise mais completa dos debates sobre o PPA 2012-2015, consultar Navarro, Santos, Franke (2012) e Paulo (2013).

Desenvolvimento (COREDEs), formalizada pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, que adicionou um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. A partir de então vários recortes territoriais tem sido objeto de políticas públicas específicas e a dimensão territorial sempre esteve presente entre os eixos ou objetivos estratégicos dos Governos.

Assim, já a edição do Plano Plurianual 1996-1999 apresentava um canal de participação da sociedade que, por meio dos COREDEs, encaminhava demandas regionais para o processo de planejamento. A partir de então, embora esses mecanismos tenham se modificado, a participação da sociedade no processo de planejamento tem se mantido presente.

Do ponto de vista das escalas utilizadas, até o Plano 2004-2007, a participação da sociedade era pautada pela regionalização dos COREDEs. O Plano 2008-2011 introduz a regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento, que se constitui na agregação dos COREDEs e passa ser utilizada de forma complementar, significando na prática a adoção de uma abordagem multiescalar³.

No que se refere à questão territorial, o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul procura avançar em vários aspectos. Um primeiro que merece destaque é a incorporação das análises existentes sobre a dinâmica territorial gaúcha, como forma de o plano não negligenciar dinâmicas territoriais de longo prazo e considerar as diferentes possibilidades de agendas que se colocam no território. Para tanto, é usado como subsídio para sua elaboração o documento *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, elaborado no ano de 2014, no qual consta uma série de estudos prospectivos sobre a dinâmica territorial do Estado do Rio Grande do Sul.

Um segundo aspecto trata da forma de participação da sociedade, no sentido de propor que a participação ultrapasse o sentido das demandas pontuais, que tem colocado as regiões como "clientes" do Plano. Essa forma tradicional de recolher demandas tem gerado frustrações, em diferentes planos, uma vez que o PPA é uma

³ As Regiões Funcionais de Planejamento foram propostas pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - Rumos 2015, contratado em 2003 pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento, a partir do agrupamento de COREDEs, como uma escala mais agregada que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. A regionalização, juntamente com a dos COREDEs, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual.

peça de planejamento que trata dos programas e ações do Governo nos próximos quatro anos, não respondendo por demandas orçamentárias. Assim o PPA 2016-2019 busca resgatar o sentido estratégico, propondo a participação sobre a diferenciação regional e prioridade dos objetivos estratégicos de Governo, que refletem os problemas e oportunidades para o desenvolvimento das Regiões. Os objetivos das nove regiões funcionais foram apresentados e entregues pelos COREDEs quando da realização de fóruns regionais e repassados aos órgãos do Estado como subsídio para a elaboração de programas e ações.. Para subsidiar esse processo, a Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional (SEPLAN- RS), via Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), elaborou Perfis Regionais das Regiões Funcionais de Planejamento, contendo uma breve caracterização, iniciativas promissoras e questões que merecem atenção especial em cada região⁴.

Um terceiro aspecto se refere à regionalização do Plano. Os agentes⁵ foram capacitados para desencadear um processo de regionalização de produtos e metas durante o processo de elaboração de programas e ações⁶. As escalas utilizadas foram municípios, COREDEs e Regiões Funcionais e os resultados foram apresentados em nove Cadernos de Regionalização, a serem entregues após o protocolo do PPA na Assembleia Legislativa.

No que tange à sua elaboração, o processo do PPA 2016-2019 teve início com a definição da Base Estratégica, validada pelo núcleo central do Governo. A Base Estratégica apresenta a visão de futuro e os objetivos estratégicos do governo para o período, conforme pode ser observado na Figura 1.

⁴ Disponíveis em: <http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/3635/Perfis-por-Regioes-Funcionais-de-Planejamento>. Acesso em: 23.04.2015.

⁵ O Decreto Nº 52.287 de 11 de março de 2015 instituiu o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG) que, entre outras providências constituiu a rede de elaboração e acompanhamento do Plano, nomeando representantes setoriais e coordenadores de órgãos.

⁶ É importante afirmar que são regionalizados apenas os programas finalísticos, que destinam-se à resolução de problemas da sociedade ou ao aproveitamento de oportunidades, tendo seus resultados medidos e avaliados por indicadores específicos.

Figura 1: Mapa estratégico do governo do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018):



Fonte: RS/SEPLAN, 2015

O mapa estratégico definiu 19 objetivos divididos em 4 eixos de Governo: Econômico, Social, Infraestrutura e Ambiente, e Governança e Gestão. Esses objetivos devem contribuir para a construção da visão de futuro: *Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no estado do Rio Grande do Sul.*

Para garantir o vínculo dos programas e ações de governo com a base estratégica, evitando o descolamento entre a visão do governo e o plano, foram realizadas, nos dias 15, 17, 22 e 24 de abril, quatro oficinas temáticas, uma para cada eixo do Mapa Estratégico, para a elaboração de estratégias de implementação⁷ a partir

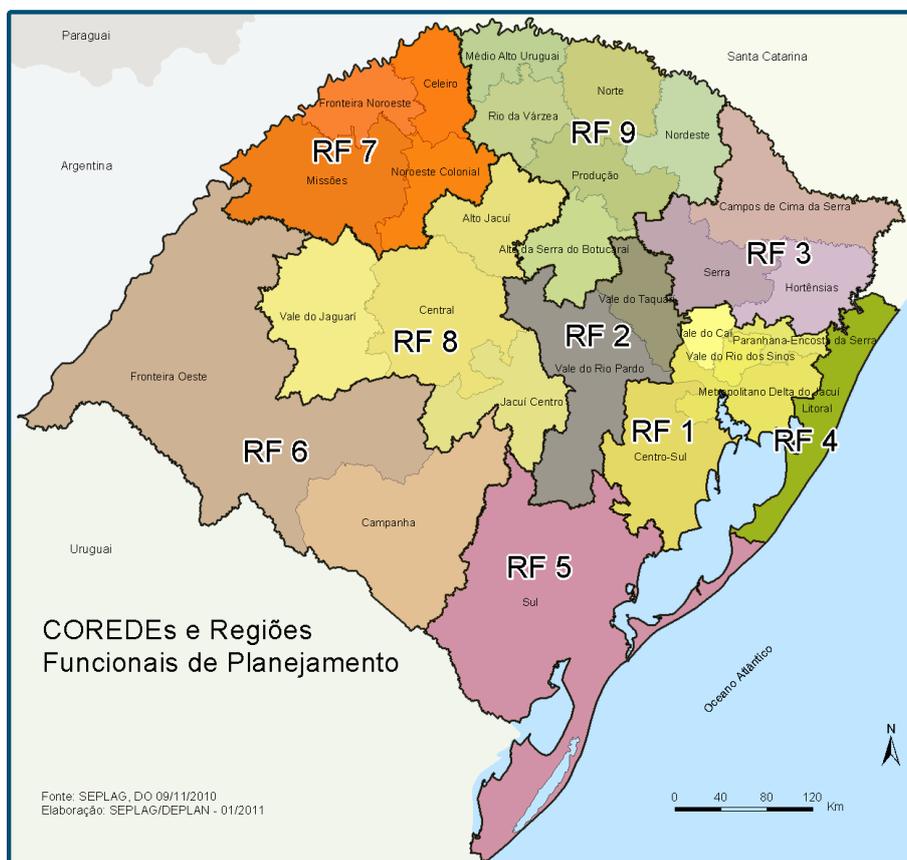
⁷ Traduzem a Orientação Estratégica do Governo em linhas de ação e indicam o modo como o Governo busca alcançar cada objetivo estratégico, constituindo a base para a formulação dos Programas.

desses objetivos estratégicos, reunindo as equipes técnicas das Secretarias de Estado. Além da definição das estratégias de implementação do plano, o objetivo dessas oficinas é o de promover a transversalidade em sua elaboração, também apontando ações estratégicas para a realização dos objetivos que constam no Mapa Estratégico de governo.

Essas estratégias definidas nas oficinas são desdobradas posteriormente na elaboração dos programas e na identificação dos projetos estratégicos do governo, em oficinas reunindo as equipes técnicas e dirigentes das Secretarias, vinculando os programas e ações aos objetivos do mapa estratégico de governo. Esse processo também permite a identificação dos projetos estratégicos no próprio processo de elaboração dos programas e ações, evitando o descolamento entre a elaboração e o acompanhamento dos projetos prioritários do governo e o planejamento em seu sentido mais amplo.

Para garantir a internalização das propostas, oriundas dos Fóruns Regionais ocorridos nas nove Regiões Funcionais de Planejamento do Estado, os objetivos regionais foram encaminhados aos órgãos do Estado no início do processo de planejamento. Assim, os programas e ações do PPA devem levar em conta as diferentes especificidades regionais indicadas pelas nove Regiões Funcionais. Os subsídios fornecidos pelas Regiões devem orientar tanto a elaboração dos programas e ações quanto a definição das metas por COREDE ou Região Funcional. A regionalização do Rio Grande do Sul por COREDEs e por Regiões Funcionais de Planejamento está indicada na Figura 2:

Figura 2: Regiões dos COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



Além disso, a regionalização do plano também se dá no processo elaboração dos programas e ações, quando os produtos e metas foram regionalizados conforme critérios específicos de cada programa. O resultado desse processo, juntamente com o perfil regional elaborado, resulta na publicação de Cadernos de Regionalização, explicitando as metas por Região Funcional de Planejamento ou COREDE. Sendo assim, os programas e ações são pensados regionalmente desde o início de seu processo de elaboração, promovendo políticas públicas que efetivamente reflitam os problemas e oportunidades que se colocam nas regiões.

Na mesma linha, o PPA 2016-2019 procura avançar na territorialização das ações de governo, levando em conta dinâmicas territoriais de mais longo prazo. Nesse sentido, um primeiro elemento considerado é o *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, que segue uma série de trabalhos de caráter prospectivo sobre o Rio Grande do Sul desenvolvidos no âmbito da Secretaria do Planejamento e

Desenvolvimento Regional. O RS 2030, elaborado no ano de 2014, discute algumas das principais dinâmicas territoriais recentes no Estado e propõe temas estruturadores do desenvolvimento territorial, que se constituem em relevantes insumos para a elaboração e regionalização das diretrizes, objetivos e metas do plano plurianual.

A primeira dinâmica territorial diagnosticada no âmbito do RS 2030 é a expansão da concentração econômica do Eixo Porto Alegre- Caxias do Sul em direção à região central do estado, mas principalmente em direção à região de Passo Fundo, mais ao norte. Essa expansão pode ser observada a partir da análise territorial de alguns indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)⁸, da renda média dos municípios do estado e da distribuição dos empregos de média-alta tecnologia do estado. Esse processo também parece estar ligado ao fenômeno de *desconcentração concentrada*⁹ do Eixo Porto Alegre- Caxias do Sul, com a ampliação do campo aglomerativo industrial.

A segunda dinâmica territorial observada é um esvaziamento populacional principalmente dos municípios da faixa de fronteira. O Rio Grande do Sul é o estado cuja população teve o menor crescimento no período 2000-2010, com uma taxa de 0,49% ao ano. Os fatores preponderantes para esse aspecto são o declínio da taxa de fecundidade, de mortalidade e o aumento da expectativa de vida. Os municípios da faixa de fronteira são os mais afetados por esse processo, pois apresentam perda de população jovem para outras regiões do estado devido a diferentes fatores, como a importante participação de mão de obra rural nos municípios ao norte e a estagnação dos centros urbanos na região de fronteira da Metade Sul. Esses aspectos demandam

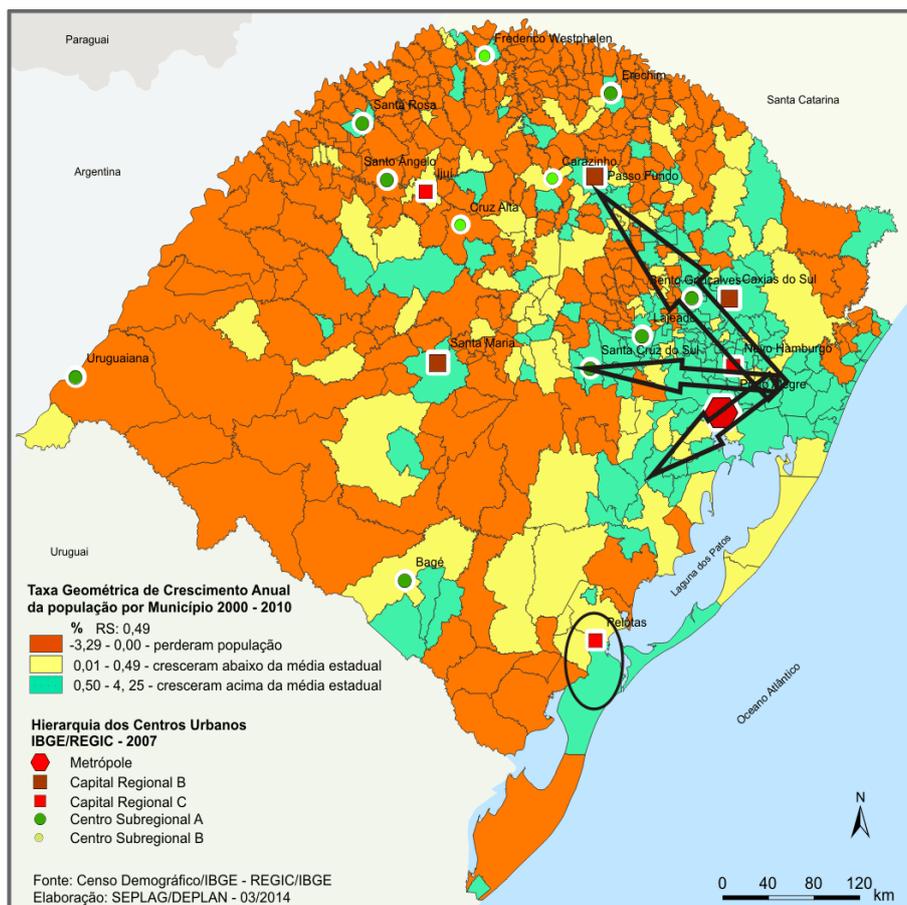
⁸ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. O IDESE é o resultado da agregação de três blocos de indicadores. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos é calculado um Índice, entre 0 (nenhum desenvolvimento) e 1 (desenvolvimento total), que indica a posição relativa para os municípios. São fixados, a partir disto, valores de referência máximo (1) e mínimo (0) de cada variável. O índice final de cada bloco é a média aritmética dos índices dos seus sub-blocos. Considera-se a classificação do índice em alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento. O IDESE considera, no total, um conjunto de 12 indicadores dividido em três blocos: Educação, Renda e Saúde.

⁹ O conceito de *desconcentração concentrada* foi introduzido em estudos realizados no plano nacional por Azzoni (1986) e avançou através de análises posteriores. No Rio Grande do Sul, em estudos realizados no início da década de 90, Alonso e Bandeira (1990) aplicaram o conceito ao analisarem a expansão industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre, a partir das melhorias de transporte e comunicação, possibilitando a "ampliação do campo aglomerativo".

políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde e da educação, que levem em conta regionalmente o envelhecimento da população. Além disso, fazem-se necessárias políticas para a dinamização econômica dos municípios da faixa de fronteira.

Uma terceira dinâmica territorial importante é a realização de investimentos em novas áreas, como o Polo Naval de Rio Grande. Esses investimentos resultaram em um crescimento substancial no número de empregados na indústria de transformação do município de Rio Grande, especialmente nos segmentos de material de transporte e petroquímico. No entanto, a atração populacional exercida por esses novos investimentos demanda também a adequação de políticas públicas que priorizem a habitação e o saneamento nessas regiões. Essas dinâmicas estão demonstradas na Figura 3:

Figura 3: Síntese das dinâmicas territoriais observadas no RS 2030



Essas dinâmicas territoriais observadas no RS 2030 fornecem subsídios para a elaboração dos programas e ações do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul, levando

em conta as necessidades regionais e procurando avançar em relação à regionalização das diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Além disso, oferecem uma visão de longo prazo para o planejamento governamental, que constitucionalmente se restringe ao médio e curto prazo.

Considerações Finais

O planejamento autárquico, “de cima para baixo”, não é mais uma alternativa viável e nem mesmo aceitável no contexto atual. Esta forma de atuação, além de historicamente apresentar características economicistas, não se adequa às novas características do Estado de *gestor* do território, a partir da redemocratização do país e do empoderamento da Sociedade Civil. No entanto, o planejamento brasileiro pós-redemocratização carece de uma visão de longo prazo presente nos planos até a década de 1970, pois seus instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA) se limitam ao médio e curto prazo.

Embora se trate de uma temática em que os avanços têm sido poucos e muito lentos, pode-se afirmar que o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul apresenta alguns avanços em relação à dimensão territorial. Entre os principais pode-se arrolar o aperfeiçoamento da interlocução com os COREDEs como esfera de participação da Sociedade Civil, a identificação de dinâmicas territoriais de longo prazo como forma de subsidiar o plano e o cuidado metodológico com a efetiva regionalização dos programas e ações durante o processo de elaboração do plano. No entanto, avanços maiores demandam a transformação da estrutura de planejamento do País como um todo e a criação de um Sistema Nacional de Planejamento que considere efetivamente a dimensão territorial.

Além disso, o estabelecimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é fundamental para subsidiar os PPAs com programas que levem em conta a dimensão territorial. A não implementação da PNDR demonstra que a questão regional ainda não é prioridade. O esvaziamento dos programas que estavam incluídos em sua primeira versão, como o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), demonstram esse processo. Nesse sentido, a territorialização do PPA também deve se dar através de políticas que tenham como objetivo a criação



de programas com o viés territorial, contando com a devida priorização da esfera estatal, em seus níveis federal, estadual e municipal.

Referências

ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. Crescimento Inter-Regional no Rio Grande do Sul, nos Anos 80. In: FEE - **A Economia Gaúcha nos Anos 80**. Porto Alegre, tomo 1, 1990. p. 67-130.

AZZONI, Carlos Roberto. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil. São Paulo, USP, **Ensaio Econômico**, nº 58, 1986.

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio A. G. **Brasil**: uma nova potência regional na economia mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2011. 8ª Edição.

BECKER, Bertha. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2009.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora Hucitec. 1996.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992. 4ª Edição.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão**, n. 726. IPEA. Brasília, 2000. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. **I Seminário Reforma de Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território**. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, 2007.

_____. A dimensão territorial do planejamento governamental brasileiro: efeitos das políticas de desenvolvimento regional no Estado Rio Grande do Sul. **Revista Inclusão Social**. Brasília, 2012. p. 13-32.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. O planejamento regional no Nordeste: notas para uma avaliação. In: KON, Anita (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras. 2009.

KON, Anita. Introdução: A experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, Anita (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.

LEMONS, Bruno de Oliveira. **A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai**: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFRGS. Dissertação de mestrado. 2013. 217f.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras**: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra. 2010.

NAVARRO, Cláudio Alexandre de Arêa Leão; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos; FRANKE, Fernando Daniel. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v.2, n.1. p. 24-47. Brasília. 2012.

PARES, A. **Planejamento Territorial e o Plano Plurianual do Governo Federal**. Porto Alegre, SEPLAG, 2007. (Apresentação em *Power Point*).

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas? **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. p.1-28. 2013.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA. 2011. V.4. 517p.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. In: **GEOUSP**, São Paulo, v.17, p.79-94, 2005.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Volume 1. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13ª Edição.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**. Porto Alegre, Volumes 1,2 e 3. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **Marco Metodológico PPA 2016-2019**. Porto Alegre, 2015.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its discontents**. Londres: Penguin Books. 2002.