

## **DESENVOLVIMENTO E AMBIENTE EM PLANEJAMENTOS MUNICIPAIS: MISSÕES E FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL**

Edemar Rotta  
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

Ivann Carlos Lago  
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

Sirlei Kazmierczak  
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

Marcos José Hensel  
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

### **Resumo:**

O texto apresenta resultados de pesquisa desenvolvida na região das Missões e da Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, Brasil, tendo como foco a análise da relação entre desenvolvimento e meio ambiente nos Planos Plurianuais municipais elaborados para o período de 2010 a 2013. Trabalhou-se com oito municípios, sendo quatro de cada região, a partir de critérios de representatividade do cenário regional. Os planos foram coletados e analisados a partir dos pressupostos do método dialético e da análise documental e de conteúdo. A pesquisa evidenciou que as duas regiões apresentam diferenças significativas em termos de constituição histórica, matriz produtiva e organização social; as desigualdades intra-regionais são expressivas e a organização dos atores públicos e privados com vistas à elaboração e implantação de políticas articuladas de desenvolvimento tem se manifestado bastante frágeis; a idéia de desenvolvimento a partir da perspectiva regional tem se afirmado como parâmetro de planejamento nos municípios pesquisados. Percebeu-se que a questão ambiental perpassa os debates sobre a elaboração dos planejamentos municipais, porém as propostas se reduzem a ações pontuais, pouco articuladas e voltadas para mitigar impactos gerados pelo processo produtivo e de ocupação dos espaços rurais e urbanos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional, meio ambiente, planejamentos municipais, missões, fronteira noroeste.

## Introdução

A reflexão em torno do desenvolvimento das sociedades locais constitui-se como grande desafio para as ciências sociais e sociais aplicadas. As concepções de desenvolvimento presentes no imaginário coletivo da população e/ou veiculadas nos espaços institucionais e de organização dos grupos sociais acabam por transformar-se em referência para a elaboração de políticas públicas e privadas que orientam a ação dos indivíduos, dos grupos e das instituições. Estudar essas concepções é condição fundamental para compreender como as sociedades locais se organizam e projetam seu futuro.

Para estudar as concepções de desenvolvimento optou-se pela análise dos planos plurianuais dos municípios, dado o fato de que apenas alguns municípios da região possuem planos municipais de desenvolvimento, porém todos, por obrigação legal, possuem planos plurianuais que orientam as ações públicas e privadas em nível local.

Este texto procura apresentar os resultados obtidos na pesquisa, tendo presente que são contribuições para a análise das realidades locais em termos de planejamento do desenvolvimento. Na primeira parte do texto realiza-se uma breve caracterização das regiões estudadas, procurando destacar seus aspectos econômicos e socioculturais. Na segunda apresentam-se os pressupostos teórico-metodológicos que orientam a pesquisa. Na terceira realiza-se um conjunto de apontamentos sobre os resultados obtidos com a realização da pesquisa.

### **1 Breve caracterização das regiões das Missões e da Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul**

Nesta pesquisa trabalha-se com a compreensão de região definida pela constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, tornados referências para a divisão sócio-territorial do RS a partir de 1994. A região das Missões é composta por 25 municípios, abrangendo uma área total de 12.844,6 Km<sup>2</sup>, o que representa 4,6% do território do estado, com população de 246.844 habitantes. A Fronteira Noroeste é formada por 20 municípios, abrangendo uma área total de 4.689,0 Km<sup>2</sup>, o que representa 1,7% do território do estado, com população de 203.522 habitantes (FEE, 2014)<sup>1</sup>.

Estas regiões possuem uma marca histórica representada pela experiência das Missões Jesuíticas, entre os séculos XVII e XVIII. A partir de meados do século XIX passam a ser

---

<sup>1</sup> Dados estes relativos a 2012, conforme FEE (2014). Vide: <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>

recolonizadas por descendentes de europeus não ibéricos<sup>2</sup>, provenientes das Colônias Velhas<sup>3</sup> e das novas colônias do Planalto Gaúcho. A maior parte desta área identifica-se com a experiência da colonização da região Norte do RS, centrada na pequena propriedade familiar. Outra parte possui identificação com a experiência das estâncias. No interstício entre estas duas, situam-se os remanescentes das experiências das reduções jesuíticas e do modelo caboclo (ROTTA, 1999; ZARTH, 1997). O quadro a seguir demonstra algumas características de cada região.

#### **Quadro 01: Perfil das Microrregiões do Noroeste do RS.**

<b>Característica/ microrregião</b>	<b>Fronteira Noroeste</b>	<b>Missões</b>
<b>Número de Municípios</b>	20	25
<b>População (2012)</b>	203.522 hab.	246.844 hab.
<b>Área Total (2011)</b>	4.689,0 Km <sup>2</sup>	12.844,6 Km <sup>2</sup>
<b>Densidade Demográfica (2011)</b>	43,4 hab./Km <sup>2</sup>	19,3 hab./Km <sup>2</sup>
<b>Taxa de Analfabetismo (2010)</b>	4,47%	6,45%
<b>Expectativa de vida ao nascer (2000)</b>	73,87 anos	72,08 anos
<b>Mortalidade Infantil (2010)</b>	13,51 por mil nascidos vivos	11,08 por mil nascidos vivos
<b>PIB per capita (2011) – em R\$</b>	22.519,00	19.293,00
<b>Exportações Totais (2012)</b>	US FOB 428.552,257	US FOB 108.941.183
<b>PIBpm (2011)</b>	R\$ mil 4.570.901	R\$ mil 4.763.933

**Fonte:** FEE, 2014<sup>4</sup>. Dados organizados pelos autores.

Os dados demonstram algumas semelhanças importantes entre as duas regiões, especialmente no que se refere às taxas de analfabetismo, expectativa de vida e mortalidade infantil, o que denota que as questões relacionadas à saúde e à educação encontram-se bem equacionadas no universo regional. No que se refere ao número de

<sup>2</sup> Para designar os europeus não provenientes da Península Ibérica.

<sup>3</sup> Termo utilizado para designar as primeiras áreas de colonização do estado do Rio Grande do Sul, a região do Vale do Rio dos Sinos e da Serra Gaúcha.

<sup>4</sup> Vide: <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>

municípios, quantidade de população e área ocupada percebe-se que a região das Missões possui uma área bem mais expressiva que a Fronteira Noroeste, denotando a existência de mais municípios, mas também com áreas bem maiores. Esta realidade é perceptível ao se analisar o modelo de ocupação dominante em cada região. A região das missões apresenta-se na fronteira de conflito entre dois modelos de ocupação territorial: o das estâncias e o da pequena propriedade. Dois modelos tensos e que se interpenetram na mesma região.

Os dados populacionais evidenciam diferenças significativas que se relacionam diretamente à estrutura de posse da terra. A Fronteira Noroeste apresenta densidade demográfica bem maior por apresentar uma ocupação fundiária com base na pequena propriedade familiar, enquanto as Missões possuem uma estrutura fundiária na qual predominam médias e grandes propriedades em boa parte de seus municípios. Denotam experiências societárias diferenciadas, que repercutem diretamente na forma de ocupação do território.

Em relação aos aspectos econômicos, nota-se um diferencial expressivo no que se refere ao valor das exportações totais apresentados pela Fronteira Noroeste na relação com as Missões. Esta situação relaciona-se diretamente com a existência, na Fronteira Noroeste, de um pólo metal-mecânico que gira em torno de duas grandes empresas multinacionais que produzem máquinas e implementos agrícolas, a AGCO<sup>5</sup> e a John Deere. A variação do PIB *per capita* não é muito significativa, mas ressalta a Fronteira Noroeste com o maior e as Missões com o menor PIB *per capita*. Esta realidade retrata um dinamismo econômico diferenciado que pode estar relacionado com a estrutura produtiva que é analisada na sequência.

## Quadro 02: Estrutura produtiva das Regiões Fronteira Noroeste e Missões

Setor	Região	Principais atividades	Participação no PIB regional.
Agropecuária	Fronteira Noroeste	Produção de soja, milho, trigo, gado leiteiro, suínos e hortifrutigranjeiros.	26% do PIB
	Missões	Produção de soja, trigo, milho, pecuária de corte e de leite e suínos.	36% do PIB
Indústria	Fronteira	Indústrias de máquinas e implementos agrícolas e de processamento de	35% do PIB

<sup>5</sup> Empresa integrante do Allis Group Corporation. Mais conhecida pela Marca Massey Ferguson.

	<b>Noroeste</b>	alimentos (suínos, leite e óleos comestíveis)	
	<b>Missões</b>	Transformação de produtos provenientes da agropecuária (suínos e óleos comestíveis) e o ramo metal-mecânico.	10% do PIB
<b>Comércio e serviços</b>	<b>Fronteira Noroeste</b>	Comércio em geral e serviços ligados à educação, saúde, sistema financeiro, transportes, e atividades liberais.	38,2% do PIB
	<b>Missões</b>	Comércio em geral e serviços ligados à educação, saúde, sistema financeiro, transportes, administração pública e atividades liberais.	54% do PIB

**Fonte:** BOOZ ALLEN, FIPE e HLC, 2005. Dados organizados pelos autores.

No que se refere à estrutura produtiva, os diferenciais mais significativos não se encontram em relação às atividades dominantes nos diferentes setores, mas sim na participação dos setores na composição do PIB microrregional. Evidencia-se que a Fronteira Noroeste é a que apresenta um setor industrial mais significativo e um equilíbrio maior na participação dos três setores, o que caracteriza uma economia mais diversificada. A região das Missões apresenta uma participação dominante do setor de comércio e serviços. Nota-se uma participação expressiva do setor agropecuário nas duas microrregiões, o que evidencia a vinculação da economia das mesmas à área rural.

Estas regiões incluem-se entre aquelas que, na relação com as demais do estado do Rio Grande do Sul, apresentam o maior contingente (em torno de 35%) de população ainda residindo no meio rural e possuindo sua economia diretamente vinculada a este meio. A própria indústria, comércio e prestação e serviços predominantes nas regiões possuem uma vinculação muito estreita com a agropecuária. Esta vinculação é marca de toda uma trajetória histórica de constituição das mesmas e de sua formação socioeconômica.

## 2 Bases Teórico-Methodológicas da Pesquisa

A pesquisa realizada esteve pautada nos pressupostos do método dialético (LEFEBVRE, 1975; FRIGOTTO, 1994). O método dialético viabiliza a apreensão da realidade em sua totalidade; possibilita que o investigador possa captar as múltiplas dimensões dos

fenômenos; permite uma reflexão “radical”, isto é, que vá “às raízes”, no sentido de buscar a origem dos fenômenos em suas manifestações particulares e nas conexões que estabelecem entre si e com a realidade mais ampla que os engloba. Ele assenta suas raízes na tradição das teorias críticas de construção do conhecimento e de análise da realidade. Ao relacionar os aspectos da produção material da vida com os relativos à construção mental que a interpreta e dá significado, inaugura uma nova forma de produzir conhecimentos e conceber a realidade.

A partir do método dialético a pesquisa trabalhou com as ferramentas metodológicas da análise documental e da análise de conteúdo. A análise documental é amplamente utilizada nas ciências humanas e sociais e geralmente compreende três etapas interligadas entre si (VIEIRA et al, 1989). A primeira trata da coleta e da identificação do material. Nesta fase definem-se os documentos a serem buscados e como se fará a identificação do material a ser coletado. A segunda etapa é exatamente a catalogação, na qual o material é organizado por arquivos, pastas ou sequências que permitam a melhor operacionalização dos objetivos propostos. A terceira fase é o trabalho com estes materiais, ou seja, a análise e a produção, a fim de que possam estar em condições de serem disponibilizadas ao público e permitam a compreensão do processo histórico.

A análise de conteúdo é ferramenta amplamente utilizada nas ciências sociais, especialmente na sociologia. Ela é adequada para trabalhar informações primárias e secundárias. Bardin (1979) destaca três etapas essenciais a serem seguidas no processo de uso da análise de conteúdo: a *pré-análise*, que é a fase de organização do material, a *descrição analítica*, onde o material organizado é submetido a um estudo aprofundado com base nos referenciais teóricos da pesquisa e a *interpretação referencial*, onde os elementos da pesquisa são relacionados com as variáveis mais complexas da pesquisa como um todo e da totalidade social em que estão inseridos.

A partir do viés dos estudos comparativos realiza-se a análise dos Planos Plurianuais de quatro municípios da Região das Missões e quatro da região Fronteira Noroeste. Os municípios foram selecionados a partir de critérios de representatividade regional, quantidade de população e dinâmicas de atração micro-regional. Com isso trabalhou-se com Santo Ângelo e Santa Rosa (municípios pólo e centros regionais, com mais de 50 mil habitantes); São Luiz Gonzaga e Três de Maio (centros micro-regionais, com população entre 20 e 49 mil habitantes); Cerro Largo (município que tem atraído população em função da Universidade Federal, com população até 20 mil habitantes) e Horizontina (município que

atrai população em razão da presença de uma grande indústria multinacional – John Deere, com população até 20 mil habitantes); São Pedro do Butiá e Cândido Godói (com população até 10 mil habitantes e representativos de um universo de pequenos municípios que tem sua base produtiva na agricultura familiar). Entende-se que estes são representativos da realidade regional.

O estudo comparativo teve como referência os Planos Plurianuais elaborados para o período de 2010 a 2013. Os Planos foram coletados e analisados a partir das interrogações estabelecidas na formulação da problemática de pesquisa. Ou seja, procurando identificar qual ou quais as concepções de desenvolvimento regional que estão presentes; qual é a concepção dominante; como aborda-se a questão ambiental; como a questão ambiental é relacionada com a concepção de desenvolvimento; como se articulam as concepções com as políticas, diretrizes, metas e ações; quais foram as prioridades elencadas para investimento; se existiram formas de envolvimento e/ou participação da população na elaboração do Plano Plurianual; se existem mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução do Plano. O estudo foi complementado com a realização de visitas aos municípios e diálogo informal com os gestores e pessoas envolvidas com a elaboração do Plano Plurianual.

Em termos de referências teóricas utilizou-se os estudos ligados ao desenvolvimento regional, especialmente em sua relação com o meio ambiente e a gestão pública. Nos estudos sobre desenvolvimento a temática do meio ambiente ganhou proporções importantes a partir da década de 1950, especialmente a partir dos problemas decorrentes dos dois modelos hegemônicos, o capitalismo e o socialismo. Da academia a temática foi expandindo-se para os diferentes espaços sociais, até transformar-se em questão central dos debates sobre desenvolvimento ao final do século XX. A idéia de sustentabilidade emergiu como novo paradigma para pensar o desenvolvimento (ROTTA, 2007).

Nas teorias sobre desenvolvimento regional, a temática da natureza está na origem dos primeiros estudos. Alfred Marshall<sup>6</sup>, tido com o grande precursor, no final do século XIX, ao procurar explicar a razão de algumas sociedades alcançarem maior crescimento econômico do que outras, questiona as tendências dominantes à época que tendiam a ressaltar o papel desempenhado pelas condições naturais (clima, solo, existência de recursos naturais,

---

<sup>6</sup> Em seu estudo denominado “princípios de economia”, publicado em 1890.

facilidade de acesso a portos e outras vias de transporte, entre outros) e pela ação do Estado.

Marshall destaca outros três aspectos que assumem caráter decisivo na constituição dos distritos industriais ingleses. O primeiro refere-se à formação de “uma bacia de mão-de-obra qualificada” capaz de oferecer, a qualquer momento, todo o tipo de trabalho especializado que as indústrias necessitassem para dar conta de suas atividades ou até mesmo para expandi-las. Isso influía nos custos de demissão e contratação e na produtividade do trabalho. O segundo liga-se ao fato de que as aglomerações produzem uma densidade muito grande de redes entre os diferentes produtores e fornecedores especializados atraindo novos empreendimentos e gerando o crescimento urbano. Isso expande o mercado consumidor e incentiva novos processos produtivos. O terceiro refere-se ao fato de que essas aglomerações oferecem importantes externalidades tecnológicas, pois o progresso técnico é internalizado por um número expressivo de empresas presentes num espaço próximo, favorecendo a rápida difusão do conhecimento por toda a região (KLINK, 2001).

Fazendo uma analogia com a reflexão feita por Castel (1998) ao analisar a “emergência da questão social”, pode-se dizer que Alfred Marshall está fazendo emergir a “questão ambiental” no cenário dos estudos sobre desenvolvimento. Ou seja, ao trazer a questão da natureza para a esfera da reflexão; ao questionar aspectos que anteriormente eram tidos como “dados”, “prontos”, “acabados”; ao politizar o debate e trazê-lo para a esfera da sociedade e da ciência, Marshall está inaugurando a questão ambiental. É claro que trata-se aqui de uma reflexão inicial que vai alcançar novos contornos com os problemas ambientais gerados pelo desenvolvimento, quer em sua versão capitalista ou socialista (ROTTA, 2007). Os estudos<sup>7</sup> sobre desenvolvimento regional que vieram na esteira de Marshall ou apontando para outros aspectos da dinâmica das sociedades e suas relações tiveram, de variadas formas, presente a questão ambiental. Porém a mesma ganha proporções de centralidade a partir das abordagens que emergem ao final do século XX. Estas, necessariamente, precisam estabelecer um diálogo mais direto com a questão ambiental. Buscando evidenciar este diálogo revisitou-se as principais teorias sobre desenvolvimento regional produzidas a partir da segunda metade do século XX<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Podendo-se destacar os desenvolvidos por Lenin, Rostow, Perroux, Myrdal, Enzo Faletto, Celso Furtado, entre outros (ROTTA, 2007).

<sup>8</sup> Como o foco não é a explicitação detalhada das diversas teorias, pois já existem múltiplos estudos nesta direção (ROTTA, 2012), privilegia-se aqui a abordagem e/ou relação que as mesmas estabelecem com a questão ambiental.

No estudo constatou-se a existência de diversos exercícios de revisão teórica, classificação e agrupamento das abordagens realizadas sobre desenvolvimento regional, tais como os propostos por Klink (2001), Dallabrida, Siedenberg e Fernandez (2004), Paiva, (2008); entre outros. Nesta pesquisa optou-se pela caracterização feita por Klink (2001), que os agrupa em duas grandes abordagens: a regionalista e a globalista. A globalista sustenta-se na tese da homogeneização do espaço em decorrência do processo de globalização e das transformações produtivas e tecnológicas que ocorreram no mundo ao final do século XX. A regionalista ressalta a perspectiva da territorialização do desenvolvimento, afirmando a especificidade dos espaços locais na definição das condições do desenvolvimento<sup>9</sup>.

De acordo com Klink (2001), a visão globalista tem como referência básica os estudos do economista norte-americano Charles Tiebout, e sua teoria do “federalismo fiscal”. Em um contexto de discussão das atribuições do Estado, em seus diferentes níveis (federal, estadual e local), na estrutura de arrecadação fiscal, na prestação de serviços aos cidadãos e na promoção do desenvolvimento, Tiebout trabalha com a tese de que os governos locais sejam “instituições políticas análogas ao mercado”, no qual seus habitantes e eleitores “compram” um lugar para morar. Ou seja, eles procuram o local mais adequado para residir, fazendo uma relação entre os impostos cobrados e os serviços públicos ofertados (WILSON e GAMKHAR, 2011). É importante que se compreenda que esta teoria nasce em um contexto de embate entre os defensores do Estado Social e do Estado Neoliberal.

Com base na tese de Tiebout desenvolvem-se novas abordagens que buscam articular, de forma diferenciada, seus argumentos básicos: (a) diante da concorrência global, capital e trabalho se tornam altamente voláteis e mudam de uma cidade para outra à procura de maximização de suas preferências; (b) como os fatores de produção se deslocam de acordo com as melhores condições, as cidades acabam tendo que competir entre si para atrair mão de obra qualificada e capital financeiro; (c) os governos locais variam os serviços públicos e os impostos locais de acordo com as preferências de seus habitantes e quando são bem sucedidos acabam atraindo mais habitantes e mais empresas (KLINK, 2001; ROTTA, 2007). Para além de suas divergências quanto à mobilidade dos fatores de produção, à competitividade das empresas, ao papel da sociedade civil e do Estado, estas teorias fundadas na compreensão da homogeneização dos espaços e na sua inserção, mesmo que gradual, em uma sociedade global, percebem a relação entre sociedade e ambiente como

---

<sup>9</sup> Análise detalhada dessas abordagens e suas diferenças internas podem ser vistas em Rotta (2007).

uma equação a ser resolvida pelo emprego da ciência, da tecnologia, do capital e pela mobilização de políticas públicas e privadas. Diante dos problemas ambientais e sociais gerados pela expansão dos fatores de produção faz-se necessário ampliar o desenvolvimento da ciência na busca de soluções aceitáveis e capazes de, pelo menos, mitigar os problemas. Estas soluções podem ser buscadas via ação da iniciativa privada ou por parcerias capazes de mobilizar o Estado, a sociedade civil e as forças do mercado.

Estas teorias de viés globalizante possuem o mérito de alertar para o fato de que os problemas ambientais transcendem a dimensão dos Estados Nacionais e das esferas locais. Cada vez mais eles são problemas globais e devem ser tratados por ações articuladas na esfera global. A poluição dos rios, o efeito estufa, a expansão do uso de agrotóxicos, a corrida nuclear, entre outros, precisam ser enfrentados de forma global e não apenas local-regional. Como diz Beck (2003), vive-se uma “sociedade mundial do risco”, que carece de enfrentamento também global.

Seguindo a classificação feita por Klink (2001), o segundo grande grupo de teorias que analisa o desenvolvimento regional destaca a perspectiva da territorialização do desenvolvimento, afirmando a especificidade dos espaços locais na definição das condições do desenvolvimento. Retomam os estudos clássicos de Marshall, sobre os distritos industriais ingleses, e de Lênin, a respeito do desenvolvimento desigual gerado pelo capitalismo, e procuram avançar para o entendimento da situação decorrente do processo de reestruturação produtiva, levada a termo a partir da crise dos dois modelos hegemônicos pós-2ª Guerra Mundial, o capitalismo e o socialismo. Concentram-se na compreensão das dinâmicas endógenas dos territórios, entendendo que os espaços locais podem desenvolver certas condições econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais capazes de interagir ativamente com as dinâmicas globais de desenvolvimento.

As diferentes teorias que ressaltam a heterogeneidade dos espaços locais e sua importância da determinação das condições de desenvolvimento, para além de suas diferenças, tendem a destacar que a relação entre sociedade e ambiente precisa ser analisada a partir dos condicionantes locais, da ação dos diferentes atores envolvidos e da possibilidade de relações fundadas no princípio da sustentabilidade. Para estes, é preciso compreender que a natureza e a sociedade possuem dinâmicas que precisam ser estudadas e entendidas na sua interação, em espaços específicos e condicionadas por forças específicas, que não se reproduzem em escalas globais, mas sim locais-regionais. Não se pode desconhecer a dinâmica global e estrutural dos processos, mas entendê-los como condicionantes e

possíveis de alteração e não como determinantes, aos quais cabe apenas adaptar-se e conformar-se nos espaços e sociedades locais.

Nas diferentes abordagens que destacam os aspectos da territorialização do desenvolvimento é possível perceber-se um protagonismo da sociedade, através dos atores locais, suas organizações e movimentos. A efetivação ou não de algo depende dos próprios atores, movimentos e organizações. De como reagem a uma situação e se organizam ou não para enfrentá-la. Por isso, essa vertente entende que o problema ambiental é um problema da sociedade. Os problemas ambientais existem porque as pessoas e suas organizações não aprenderam a conviver com a natureza em uma relação sustentável. Em muitas destas teorias percebe-se um certo localismo exagerado, ou até mesmo a crença de que os fatores internos são determinantes no desenvolvimento das sociedades. Esta é uma questão que precisa ser polemizada, especialmente quando se vive em uma época na qual os fatores externos e as forças globais já evidenciaram serem capazes de exercer forte influência sobre as dinâmicas e sociedades locais.

As teorias do desenvolvimento regional, especialmente as que ressaltam a perspectiva da territorialização, recolocam o Estado no centro dos debates sobre os rumos das sociedades. Nos debates sobre o Estado evidenciam a importância das políticas públicas como indutores fundamentais do desenvolvimento. Neste debate é que evidenciam-se duas grandes linhas de discussão, uma que se referencia nos paradigmas clássicos da administração e outra que procura estabelecer novos fundamentos a partir da idéia de gestão social. Conforme Tenório (2007), a relação entre estes dois paradigmas é bastante incipiente, porém necessária no momento em que os desafios da realidade do final do século XX e início do XXI tem demonstrado que os problemas emergentes não são unicausais e sim multicausais, ou complexos, exigindo soluções capazes de romper com as visões fragmentadas, originárias de fundamentos cartesianos da ciência.

### **3 Análise dos Planos Plurianuais**

A Constituição Federal de 1988, aprovada no auge da luta pela redemocratização, garantiu dispositivos importantes para a efetivação do processo de descentralização com maior participação da sociedade. O reconhecimento do município como ente autônomo da Federação e a transferência para o âmbito local de novas competências e recursos públicos valorizaram a instância local como espaço de poder, de disputa de projetos, de embate de ideias e de participação da sociedade na definição das políticas e investimento dos recursos

públicos (BRAVO, 2002). No escopo da mesma também se pode encontrar ênfase significativa na necessidade do planejamento das ações da administração pública, com destaque especial para a necessária ligação entre o orçamento e o planejamento, definindo um conjunto de instrumentos que devem estar articulados para que isso ocorra: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com o Art. 165, da CF/88, o Plano Plurianual deve expressar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. Deve expressar as grandes linhas que orientam a ação do Estado, em sua respectiva esfera, no médio prazo, ressaltando a ideia de programas continuados e de média duração. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, no sentido de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política das agências oficiais de fomento. Na Lei Orçamentária Anual (LOA) são definidos, com clareza, os recursos a serem disponibilizados para o cumprimento dos programas e ações da administração pública no respectivo período. A definição clara das receitas disponíveis possibilita o planejamento e o monitoramento das ações a serem implantadas pela administração municipal (SALDANHA, PEIXOTO e ESTRADA, 2006).

É importante ressaltar que estas ferramentas de planejamento e de gestão são concebidas e orientadas por processos participativos e democráticos, envolvendo os diferentes poderes e esferas constitutivas do Estado e da sociedade civil organizada. Porém, a pesquisa constatou grande diversidade nos encaminhamentos práticos para a construção das mesmas nos municípios pesquisados. Aspectos esses que serão demonstrados na análise dos dados evidenciados na pesquisa realizada nos municípios selecionados para a amostra. Na análise dos Planos Plurianuais buscou-se identificar qual ou quais as concepções de desenvolvimento regional estão presentes; qual é a concepção dominante; como é abordada a questão ambiental; como a questão ambiental é relacionada com a concepção de desenvolvimento; como se articulam as concepções com as políticas, diretrizes, metas e ações; quais foram as prioridades elencadas para investimento; se existiram formas de envolvimento e/ou participação da população na elaboração do Plano Plurianual; se existem mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução do Plano.

Em relação às concepções de desenvolvimento constatou-se grande diversidade de concepções que se “misturam” na elaboração dos Planos Plurianuais, denotando a falta de uma visão de fundo clara que oriente a elaboração dos mesmos. Este fenômeno foi constatado nos oito municípios pesquisados, das duas regiões. Porém ressalta-se que as diversas concepções giram em torno da abordagem do desenvolvimento a partir da ideia do regional, o que representa certa sintonia com os debates que vem sendo feito em todo o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, especialmente a partir dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

É importante ressaltar que nos municípios da região Fronteira Noroeste predominam concepções de desenvolvimento regional que se aproximam mais da ideia dos distritos industriais, distritos tecnológicos, meios inovadores e tecnopólos, ressaltando-se certa tendência de que o desenvolvimento regional passa pelo fortalecimento da indústria e da produção do conhecimento ligado à mesma. Na região das Missões também se percebe a presença desta tendência, mas ela não é dominante, sendo que esta condição é ocupada pela perspectiva do empoderamento das sociedades locais e o fortalecimento do capital social. Este diferencial pode ser explicado pela existência, na Fronteira Noroeste, de um pólo industrial mais expressivo que acaba influenciando diretamente na concepção das políticas públicas municipais. Conforme já apontado no início deste texto, a indústria representa 35% da composição do PIB da Fronteira Noroeste, enquanto nas Missões representa apenas 10%.

Merece destaque, nas duas regiões, a presença de certo consenso de que o desenvolvimento está mais diretamente ligado ao fortalecimento das sociedades locais do que à ação de forças exteriores a elas. É recorrente, nos diversos planos, a assertiva de que as sociedades locais fortaleçam suas instituições, organizações, movimentos, grupos sociais e até mesmo as competências individuais para recuperar a capacidade de intervir no seu processo de desenvolvimento. Manifesta-se clareza de que o processo de globalização em curso afeta as sociedades locais de forma muito intensa, exigindo das mesmas a capacidade de organização e articulação para poder intervir de forma propositiva no sentido de produzir riqueza, gerar renda e melhorar as condições de vida da população local.

No que se refere à abordagem da questão ambiental, pode-se destacar que ela é recorrente nos diversos planos, dos oito municípios e das duas regiões, porém ainda muito restrita à simples ideia de preservação dos recursos naturais ou mitigação dos impactos produzidos pelas atividades produtivas e pelo processo de urbanização. Destacam-se os aspectos

ligados à poluição dos mananciais, à erosão do solo e ao recolhimento e destinação adequada do lixo urbano. Não se manifesta, nos diferentes planos pesquisados, uma concepção capaz de relacionar as opções de desenvolvimento adotadas com os impactos gerados no meio ambiente. Quando se fala na busca de soluções para os problemas gerados, destacam-se encaminhamentos pontuais, não denotando uma concepção de conjunto e capaz de articular desenvolvimento e meio ambiente em um projeto integrado e integrador. Porém, é importante frisar que esta não é uma característica presente apenas nos planejamentos regionais. Ela encontra-se presente também na esfera estadual, nacional e até mesmo internacional, conforme apontam estudos já consolidados (CAVALCANTI, 2003; TRIGUEIRO, 2003; VERGARA e CORREA, 2004).

Em relação à articulação das concepções dominantes de desenvolvimento e de meio ambiente com as políticas, diretrizes, programas, objetivos e ações presentes nos Planos Plurianuais, percebe-se relativa coerência nos oito municípios pesquisados. O predomínio da concepção de desenvolvimento na linha do regional, do empoderamento das sociedades locais e do bem estar de sua população está presente e visível na definição das políticas, diretrizes, programas, objetivos e ações para as diferentes áreas de que trata o Plano Plurianual. É claro um nítido predomínio das políticas ligadas à educação básica, à saúde e às condições de infraestrutura para os processos produtivos e para os espaços urbanos. Percebe-se que, em sua grande maioria, os Planos são coerentes em sua estrutura interna, denotando certa visão de conjunto e de linha de planejamento definida.

O que merece destaque é que a visão de “meio ambiente” dominante não é coerente com a visão de desenvolvimento dominante. Conforme já evidenciado neste texto, as concepções de desenvolvimento que ressaltam a perspectiva da territorialização tendem a compreender a questão ambiental como sendo uma questão da sociedade. Ou seja, sociedade e natureza fazem parte de um conjunto que é definido pela ação dos atores em seus processos de interação. A relação entre sociedade e ambiente precisa ser analisada a partir dos condicionantes locais, da ação dos diferentes atores envolvidos e da possibilidade de relações fundadas no princípio da sustentabilidade. Para estes, é preciso compreender que a natureza e a sociedade possuem dinâmicas que precisam ser estudadas e entendidas na sua interação, em espaços específicos e condicionadas por forças específicas, que não se reproduzem em escalas globais, mas sim local-regionais. A efetivação ou não de algo depende dos próprios atores, movimentos e organizações; de como reagem a uma situação e se organizam ou não para enfrentá-la. Por isso, essa vertente entende que o problema

ambiental é um problema da sociedade. Os problemas ambientais existem porque as pessoas e suas organizações não aprenderam a conviver/interagir com a natureza em uma relação sustentável.

Esta incoerência entre a visão dominante de desenvolvimento e a visão predominante de natureza, faz com que a maioria das ações propostas em termos ambientais seja apenas na dimensão da mitigação dos problemas. Uma visão muito mais próxima das teorias globalistas de desenvolvimento do que das teorias regionalistas. Pois, para as teorias globalistas a relação entre desenvolvimento e meio ambiente é vista como equação a ser resolvida pelo emprego da ciência, da tecnologia, do capital e da mobilização de políticas públicas e privadas.

No que tange às prioridades elencadas para investimento nos Planos dos municípios pesquisados ficou evidente o predomínio das áreas da educação básica, da saúde e das condições de domicílio e saneamento. A priorização das duas primeiras pode ser explicada pela consolidação da idéia de que são direitos fundamentais dos cidadãos e devem ser garantidos pelo Estado. Conforme já evidenciado no início deste texto, as duas regiões de estudo possuem uma longa tradição de envolvimento da sociedade na efetivação do direito à educação e à saúde. Por outro lado, a priorização das condições de domicílio e saneamento liga-se ao fato de serem as áreas que apresentam as maiores deficiências regionais. Tomando como referência o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), disponível<sup>10</sup> para as duas últimas décadas, percebe-se que residem nestas áreas os principais desafios a serem enfrentados por todos os municípios da região das Missões e da Fronteira Noroeste.

Outro aspecto bastante evidenciado na priorização dos recursos foi o investimento em custeio das diferentes secretarias municipais, seja no caso dos custos de pessoal, seja no provimento das condições gerais de funcionamento. Esta situação denota que as administrações municipais gastam a maior parte dos recursos financeiros disponíveis com a manutenção da “máquina pública”, restando poucos recursos para investimento em obras e ações de maior impacto. Esta constatação também não é novidade no cenário estadual e nacional, no qual grande parte dos municípios tem-se transformado em “empregador” da população local e/ou administrador da própria burocracia estatal em nível local. Aqui poderia destacar-se a necessidade de estudos mais específicos sobre a organização das

---

<sup>10</sup> Vide: <http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>

administrações municipais, com enfoque especial para a análise da estrutura administrativa e do quadro de pessoal necessários para realizar uma gestão eficiente no cenário atual. Outro aspecto que chamou a atenção foi que em nenhum dos municípios pesquisados apontou-se como necessidade a elaboração de uma proposta integrada de desenvolvimento que articulasse os diferentes setores/áreas/secretarias. Esta realidade é preocupante, pois aponta para a hegemonia completa de uma visão taylorista-fordista presente nas administrações públicas regionais. Visão esta em grande parte já comprovada como frágil e ultrapassada para a organização administrativa, em especial quando se trata de gestão social.

Ao analisar as ações propostas, percebe-se que elas são bastante genéricas, não trabalhando com dados quantitativos e prazos de execução. Esta opção mais aberta de redigir as ações foi justificada, nas conversas informais feitas com os responsáveis, nos municípios, pela coordenação da elaboração e acompanhamento do PPA, para permitir que elas abarcassem um conjunto maior de atividades e assim não necessitassem de constantes encaminhamentos à Câmara de Vereadores para alterações no PPA. Se permitem esta versatilidade, por outro lado prejudicam a compreensão clara do que se quer, dos prazos para sua execução, dos recursos necessários e da própria avaliação da realização ou não da mesma. Pareceu-nos que a preocupação maior foi elencar múltiplas possibilidades para possibilitar que “qualquer ação necessária” fosse possível no escopo do planejamento realizado.

Analisando as formas de envolvimento da população na elaboração do Plano Plurianual percebeu-se que os oito municípios trabalharam com a ideia da audiência pública como espaço privilegiado de diálogo com a sociedade civil organizada e com a população em geral. Porém constatou-se pequena participação nas mesmas, pelo evidenciado nas listas de assinaturas dos presentes nas audiências, com exceção de Santo Ângelo, Santa Rosa e Horizontina, que tiveram participação mais expressiva. A divulgação das audiências foi expressiva nos oito municípios pesquisados, atestada por registros nos diferentes órgãos da imprensa falada e escrita e por material impresso distribuído à população. Esta situação pode levar a um questionamento: mesmo havendo ampla divulgação, por que houve pouca participação da população nas audiências públicas dos demais municípios? Por que, em um município da região da Fronteira Noroeste, nem mesmo os vereadores compareceram à audiência pública? A população dos municípios está ciente da lógica de planejamento e da importância do PPA para a execução das políticas públicas municipais? Estas são algumas

das múltiplas questões que merecem maior investigação para compreender o universo das ações do Estado.

Considerando que os processos de redemocratização e de descentralização foram conquistas históricas da sociedade brasileira, conquistados a duras penas e com intensa mobilização de sindicatos, associações, partidos políticos, instituições da sociedade civil, movimentos sociais, entre outros, resta preocupante este cenário identificado nos municípios pesquisados. Entendendo que a democracia somente se efetiva com a participação ativa dos cidadãos (GENRO, 1999; DALLARI, 2001; DEMO, 2003; NOGUEIRA, 2004; entre outros), e que o município é o espaço por excelência da experiência da vida dos cidadãos (DOWBOR, 1998), poderíamos estar experimentando o que Sennett (2006) chama de emergência de um “consumidor-espectador-cidadão”, mais preocupado com suas questões pessoais do que com a coletividade.

Refletindo-se um pouco mais sobre este fato da pouca participação da população na discussão dos Planos Plurianuais pode-se aventar a hipótese do pouco conhecimento ou reconhecimento público desta ferramenta na gestão pública local. Grande parte da população destes municípios ainda faz política com os meios tradicionais da esfera privada (conversa direta, relações pessoais, relações de trabalho, religiosidade, pertencimento étnico e/ou social, rede de influências, entre outros), não reconhecendo e/ou sentindo a necessidade de um espaço público de discussão, mobilização e conquista. Na maior parte dos municípios pesquisados predomina uma cultura política tradicional (CARVALHO, 2002; NOGUEIRA, 2004) que dificulta o desenvolvimento de uma cultura republicana de participação e envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos da coletividade.

No que se refere aos mecanismos de acompanhamento e avaliação da execução do Plano plurianual, constatou-se que todos os municípios realizam audiência pública e que também existem comissões, nos legislativos municipais, encarregadas do acompanhamento dos mesmos. Ressalta-se que o processo torna-se mais intenso por ocasião da discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), especialmente nos espaços dos legislativos municipais. Porém, a existência destes mecanismos não significa que os planejamentos sejam efetivamente acompanhados pelos legisladores, pelos gestores municipais e pela população. O que se constatou, nas conversas com os coordenadores da elaboração dos PPA nos municípios pesquisados, é que o trabalho de acompanhamento e monitoramento dos PPA, na maioria dos municípios, fica ao encargo dos contadores e administradores. Esta realidade evidencia que ainda há muito que avançar no sentido de

transformar as peças essenciais do Planejamento Municipal em ferramentas efetivas de gestão, de definição das políticas públicas e execução de programas e ações capazes de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

## **Conclusão**

A realização desta pesquisa contribuiu para a continuidade dos estudos a respeito da realidade regional. Permitiu uma incursão mais detalhada e específica sobre os municípios da região das Missões e da Fronteira Noroeste e, especialmente, sobre as ferramentas fundamentais de planejamento da gestão municipal (PPA, LDO e LOA).

Constatou-se que a idéia de desenvolvimento a partir da perspectiva do regional tem se afirmado nos municípios pesquisados. Porém se faz pouca distinção entre as diversas matrizes teóricas que orientam os estudos e experiências de desenvolvimento regional. Predomina uma visão generalista que tende a ressaltar a idéia de que as sociedades locais precisam fortalecer sua organização para realizar ou para buscar investimentos capazes de gerar emprego e renda, melhorando as condições de vida da população. O debate a respeito das estratégias que possam levar a isso ainda é muito divergente, indo desde a atração pura e simples de investimentos externos, passando pela exigência da ação mais efetiva do Estado até chegar à potencialização das capacidades endôgenas dos agentes locais/regionais.

Em termos de articulação da compreensão de desenvolvimento com a de meio ambiente, percebeu-se um debate apenas incipiente. Muito embora a questão ambiental perpassasse os debates sobre desenvolvimento e sobre a elaboração dos planejamentos municipais, quando se trata de colocar no papel as políticas, diretrizes, programas, objetivos e ações, as propostas se reduzem a ações pontuais, pouco articuladas e voltadas para mitigar impactos gerados pelo processo produtivo e de ocupação urbana.

Foi possível perceber também que ainda há um longo caminho a percorrer para transformar as principais ferramentas da gestão municipal (PPA, LDO e LOA) em instrumentos efetivos de gestão e participação da sociedade. Elas ainda permanecem muito mais como “obrigações” para cumprir legislação federal a fim de que o município se habilite a receber recursos e participar de programas e projetos das demais esferas de governo, do que como conquistas da sociedade no sentido de garantir a democratização e a descentralização do planejamento e do uso dos recursos públicos para a efetiva realização dos interesses da coletividade.



As ferramentas de planejamento municipal são pouco conhecidas pela população local, o que gera uma “despreocupação” com a participação efetiva em sua elaboração, acompanhamento de sua execução e avaliação. As formas de “fazer política”, dominantes no cenário local-regional acabam contribuindo para agravar esta situação, pois consolidam uma despreocupação com o planejamento, na medida em que levam a uma gestão dos recursos públicos a partir do jogo de interesses, das conveniências do momento e da ação pessoal dos governantes. É preciso romper com esta forma de fazer política em nível local-regional para transformar as ferramentas de planejamento em algo mais efetivo, consistente, coerentes, articulado e integrado. Porém este avanço não se faz sem efetiva participação da sociedade, especialmente através de suas organizações e instituições.

## Referências

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1979.
- BECK, U. **Liberdade ou capitalismo**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 2.ed., São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002. 43-65 p.
- CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 4.ed. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.
- CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2001.
- DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, n. 04, jul/dez, 2004. P. 33-62.
- DALLARI, D. de A. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DEMO, P. **Pobreza política**. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1994.
- DEMO, P. Focalização de políticas sociais, debate perdido, mais perdido que a agenda perdida. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 76, ano XXIV, nov. 2003, p.93-117.
- DOWBOR, L. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR, L.; IANNI, O; RESENDE, P. E. A. (Orgs.). **Desafios da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 9-16.
- FEE (Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS – IDESE – 2009**. Porto Alegre: FEE. Disponível em [www.fee.the.br](http://www.fee.the.br). Acesso em 06 de fevereiro de 2013.
- FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 69-90.
- GENRO, T. **O futuro por armar – democracia e socialismo na era globalitária**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- KLINK, J. J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LEFEBVRE, H. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- LOPES, R. **Competitividade, inovação e territórios**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2001.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
- PAIVA, C. (Org.). **Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.



ROTTA, E. **A construção do desenvolvimento**: análise de um “modelo” de interação entre regional e global. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1999.

ROTTA, E. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/RS. Porto Alegre/RS, 2007.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Cia Brasileira, 2002, p. 649-79.

SALDANHA, G. S.; PEIXOTO, F. B.; ESTRADA, R. J. S. 2006. **Planejamento estratégico na administração pública municipal**. Santa Catarina: UNIVALI. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%C3%A7%C3%B5es/rolando/46.htm>. Acesso em 19 de abril de 2013.

SENNETT, R. **A cultura do novo capitalismo**. Tradução de Clóvis Marques. São Paulo: Record, 2006.

SILVA, P. L. B; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da Federação. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 261-83.

TENÓRIO, F. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas do conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. de A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VIEIRA, M. P. A. et al. **A Pesquisa em história**. São Paulo: Ática, 1989.

ZARTH, P. A. **História agrária do planalto gaúcho 1850 – 1920**. Ijuí: Editora UNIJUÍ. 1997.