



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL



Escola de Governo
EGov

PPA | Plano Plurianual 2020-2023

Curso de Introdução para Elaboração

Módulo 4 | Regionalização



Março 2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Curso de Introdução para a Elaboração do PPA 2020-2023 / Rio Grande do Sul. Módulo 4 – Regionalização. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019.

27 p. : il.

1. Ciência Política. 2. Planejamento Governamental. I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título.

CDU 320

Bibliotecária responsável: Irma Carina Brum Macolmes – CRB 10/1393

Elaboração:

Bruno de Oliveira Lemos – Analista de Projetos e Políticas Públicas do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN/SEPLAG)

Luciana da Silva Mieres – Analista de Projetos e Políticas Públicas do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN/SEPLAG)

Ana Maria de Aveline Berte – Analista de Projetos e Políticas Públicas do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN/SEPLAG)

Suzana Beatriz de Oliveira – Analista de Projetos e Políticas Públicas do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN/SEPLAG)

Mariana Lisboa Pessôa – Analista Pesquisadora do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN/SEPLAG)

Gisele da Silva Ferreira - Analista Pesquisadora do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN/SEPLAG)

Conteúdo

Introdução	4
O que é o planejamento do território?	5
As origens e a evolução do planejamento do território	7
O histórico do planejamento territorial no Brasil	9
O histórico do planejamento territorial no Rio Grande do Sul.....	13
A dimensão territorial no PPA 2020-2023.....	19
A dimensão territorial na identificação da situação-problema.....	19
A regionalização das causas críticas.....	24
A regionalização dos produtos e metas.....	28
A Participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) no Plano Plurianual 2020-2023	30

Introdução

A dimensão territorial tem ocupado uma posição de maior destaque no planejamento governamental, especialmente a partir do final da década de 1980, quando, no Brasil, essa pauta 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 referentes às regiões, dando mais transparência e foco às ações públicas. A regionalização do Plano Plurianual 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.

Objetivando aperfeiçoar a regionalização do plano, foram realizadas algumas ações para o PPA 2016-2019, como a incorporação de dinâmicas territoriais de longo prazo, identificadas no estudo *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, de 2014, além da elaboração de uma oficina de regionalização e um trabalho de convencimento sobre a importância do tema junto aos órgãos setoriais. Esse processo resultou na regionalização de, aproximadamente, 40% das ações e 35% dos produtos do PPA 2016-2019 e na publicação dos Cadernos de Regionalização 2016-2019, um para cada Região Funcional de Planejamento, com mapas representando os produtos e as metas planejadas para as diferentes regiões.

Não obstante os avanços ocorridos, observa-se que, com relação a algumas ações planejadas, a regionalização do PPA 2016-2019 careceu de embasamento em análises fundamentadas em indicadores regionais. Nesse sentido, para a elaboração do PPA 2020-2023, foram realizadas sínteses territoriais sobre algumas questões setoriais consideradas prioritárias para o Plano.

Incentiva-se, ainda, a consulta ao Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul, aos Perfis Regionais, bem como a outras bases de dados e informações disponibilizadas gratuitamente pela Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão. Outra publicação fundamental são os Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos COREDEs, os quais apresentam diagnóstico e objetivos para o desenvolvimento das regiões desde o ponto de vista da sociedade. Dessa forma, pretende-se qualificar os subsídios oferecidos para os órgãos estaduais realizarem seu processo de regionalização. Os resultados da regionalização de produtos e metas da Administração Estadual serão publicados nos Cadernos de Regionalização 2020-2023.

O Módulo 4 do curso tem como objetivo não só guiar a regionalização de produtos e metas do PPA 2020-2023, mas também subsidiar uma abordagem territorial já no processo de elaboração das ações programáticas. Para isso, são apresentados alguns conceitos gerais sobre o planejamento do território e seu histórico em nível mundial, nacional e estadual. Posteriormente, o último tópico apresenta, especificamente, a abordagem territorial no PPA 2020-2023, e como essa se relaciona à metodologia da Árvore de Problemas apresentada no Módulo 2.

O que é o planejamento do território?

Podemos definir o planejamento do território como o conjunto de políticas dirigidas a coordenar e harmonizar as atuações com incidência territorial dos diferentes níveis e setores da Administração Pública. A Carta Europeia de Ordenamento Territorial, de 1983, o define como a expressão espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. Uma versão mais restrita o limita ao planejamento físico dos elementos estruturantes dos territórios (PUJADAS, FONT; 1998).

Deve-se afirmar que o planejamento do território não constitui uma ciência, mas utiliza conhecimentos científicos, como os das áreas da Geografia, História, Economia, Biologia e Geologia, em seus métodos. Além disso, visa a uma decisão política e possui um viés ideológico bastante marcado, desde a identificação dos problemas territoriais até a proposição de ações vinculadas a esses.

Nesse sentido, podemos diferenciar duas tradições principais no que se refere a essa disciplina: a do *regional planning* (planejamento regional), de origem anglo-saxã, técnica aplicada a unidades territoriais que prioriza o ordenamento dos usos do solo, enquanto que, nos países latinos, a intervenção é concebida de forma mais abstrata, sem referência ao uso do solo (ORY, 2008, p.11). Aqui, podemos realizar uma primeira diferenciação importante em relação ao planejamento do território: enquanto a política regional se refere ao conjunto de atuações destinadas a diminuir os desequilíbrios socioeconômicos regionais e propiciar o desenvolvimento regional, especialmente de regiões de menor desenvolvimento ou em declive, possuindo um caráter indicativo, o ordenamento territorial possui uma característica mais física, objetivando normas para o uso do território.

Uma segunda distinção se refere ao que podemos chamar de abordagem territorial, que trata de ordenar de uma maneira global o território, dentro da qual se inserem os planejamentos urbano e o territorial, e uma segunda abordagem setorial, na qual a atenção é a distribuição territorial de determinada variável ou função, com a visão do setor dominando a do território. Como exemplos de abordagem setorial, podemos citar os planejamentos voltados às infraestruturas e ao meio ambiente (PUJADAS, FONT; 1998, p.32).

Por fim, faz-se necessária a distinção entre planejamento territorial e planejamento urbano. O primeiro ordena regiões e ocupa um nível hierárquico superior, devendo suas determinações serem desenvolvidas pelo planejamento derivado, como o urbano ou o setorial. O segundo tem como objetivo ordenar determinado município, definindo detalhadamente os usos permitidos a cada parcela do solo. O quadro 1 define as principais diferenças entre os dois conceitos:

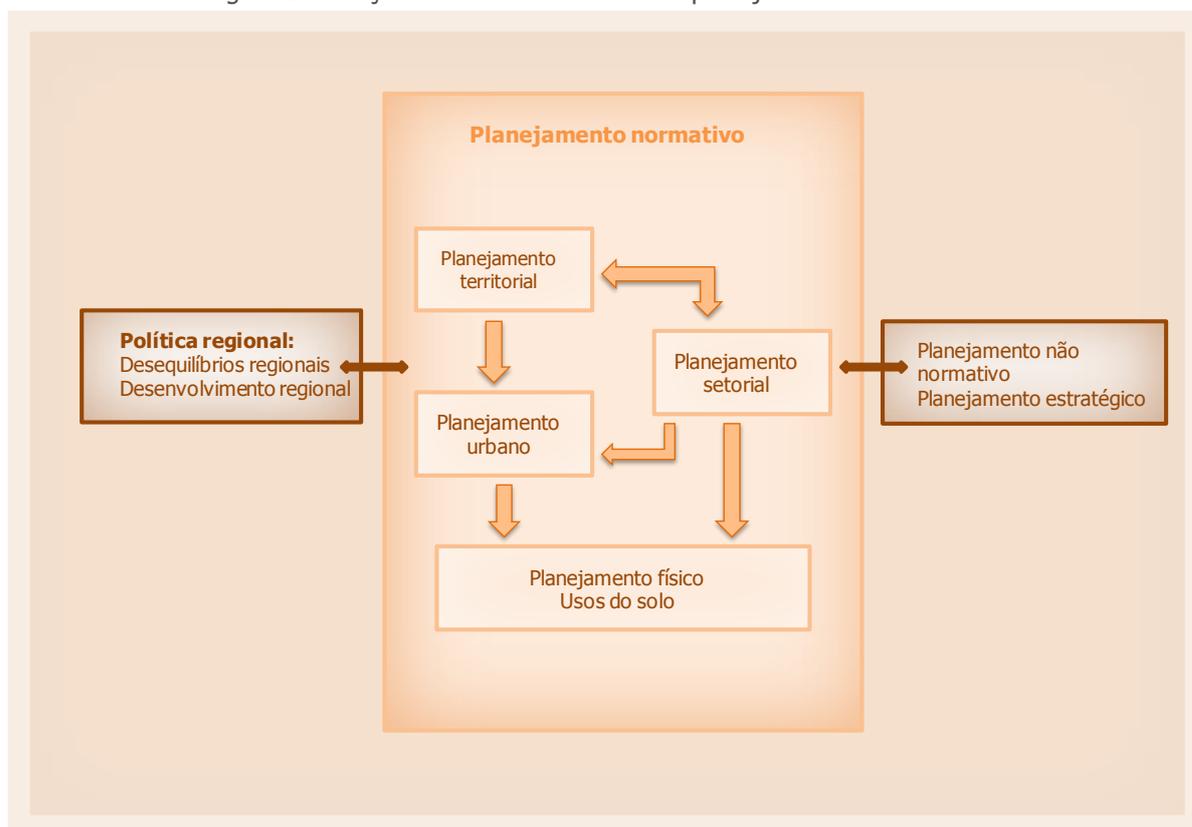
Quadro 1: Principais diferenças entre o planejamento territorial e o planejamento urbano

	Planejamento territorial	Planejamento urbano
Escala	Regional/ Sub-regional	Municipal
Objetivo básico	Elementos estruturantes do território	Usos do solo
Determinações principais	Diretrizes gerais	Classificação de uso do solo
Nível hierárquico que ocupa	Superior	Inferior
Planejamento derivado	Planos territoriais parciais ou planejamento urbano	Planejamento urbano parcial ou especial

Fonte: Adaptado de Pujadas e Font (1998)

A Figura 1 demonstra as relações entre os conceitos de planejamento do território. Em síntese, é através da política regional que se busca combater os desequilíbrios entre as regiões, promovendo o desenvolvimento regional, sendo que essa política regional pode tanto dar subsídios ao planejamento normativo, quanto ser subsidiada por esse.

Figura 1: Relações entre os conceitos de planejamento do território



Fonte: Adaptado de Pujadas e Font (1998)

As origens e a evolução do planejamento do território

De forma geral, pode-se afirmar que as origens do ordenamento territorial e da política regional se dão em períodos diferentes. O primeiro surge em um período anterior ao segundo, como decorrência de desdobramentos do planejamento urbano.

Os países que primeiro se industrializaram e se metropolizaram – Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos – também foram os pioneiros em ordenar o uso do solo urbano. Isso decorreu dos problemas gerados por esses processos, que ocorriam de forma acelerada, como os ambientais, a escassez de habitações e a incompatibilidade de usos do solo entre residências e indústrias. O **Plano da Grande Londres**, de 1909, procurava controlar o crescimento urbano da metrópole, outorgando às autoridades locais poder para estabelecer o plano de ordenamento urbano, que constituía um planejamento físico de usos do solo (ORY, 2008, p.96).

Em 1929, nos Estados Unidos, a zonificação de usos do solo foi aplicada à escala regional, com o **Plano da Grande Nova Iorque**. Na Alemanha, nos anos 1920, essa zonificação ocorreu também no **Vale do Ruhr**, marcado pelo crescimento populacional e de indústrias ligadas à produção mineira.

O **Informe da Comissão Barlow**, de 1939, na Inglaterra, pode ser considerado o ponto de partida da política regional britânica. O plano tinha um duplo objetivo: apontar ações para o problema do declive de antigas regiões industriais e o planejamento físico do crescimento de aglomerações metropolitanas. O Informe da Comissão Barlow exerceu influência direta sobre as políticas de desenvolvimento regional que se desenvolveram a partir da Segunda Guerra Mundial.

Outra experiência importante foi o programa de desenvolvimento da Bacia do Tennessee, nos Estados Unidos, mais conhecido como **Tennessee Valley Authority (TVA)**, de 1933. O plano foi pioneiro pela aplicação de um intervencionismo econômico de viés *keynesiano* e na aplicação de um plano integrado de desenvolvimento regional. No marco do *New Deal* do presidente F. D. Roosevelt, o plano previa a construção de infraestruturas públicas, como hidráulicas e energéticas, para potencializar setores econômicos.

No entanto, pode-se afirmar que o auge das políticas de desenvolvimento regional ocorreu na França, no pós-Segunda Guerra Mundial, o que ficou conhecido como ***l'aménagement du territoire***. Isso ocorreu devido a inúmeros fatores, como a maior intervenção do Estado na economia francesa, a formação de um Estado de Bem-Estar Social nesse país e a concentração econômica e populacional excessiva em torno de Paris. O ponto de partida do planejamento territorial francês foi o livro do geógrafo J. P. Gravier, *Paris et le désert français*, de 1947. Posteriormente, a criação da *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale* (DATAR), em 1963, inseriu a política regional no planejamento governamental francês, coordenando e implantando medidas nessa área.

As ações de desconcentração territorial se intensificaram, principalmente com a política de **metrópoles de equilíbrio**, apoiada sobre as definições dos *Plans de la Nation IV* (1962-1965)

e V (1965-1970). Essa política da DATAR escolheu oito cidades¹ para receberem investimentos públicos substanciais nas áreas da habitação, desenvolvimento de equipamentos universitários e culturais, melhorias na infraestrutura viária e aeroportuária, criação de bairros voltados ao negócio (em Lyon, Bordeaux e Lille) e subsídios para empresas se estabelecerem. Os serviços públicos também foram descentralizados, com mais de 23.000 empregos desse setor gerados fora da região parisiense entre 1960 e 1990. Nos anos 1970, essa política foi estendida para setenta e três cidades médias entre 20.000 e 200.000 habitantes (GIRARDON, 2010, p.63-65).

Outro tipo de política regional na França nesse período se referiu à conversão da economia de certas regiões industriais em crise, através da criação de novos tipos de empregos nas regiões mineiras e siderúrgicas do Nord-Pas-de-Calais, Lorraine e Maciço Central, principalmente no norte e no leste do país (MONOT, 2018, p.56). Nessa linha, foram colocadas em prática estruturas de formação profissional para permitir aos trabalhadores se reciclarem e planos sociais foram implantados para liberar os empregados desses segmentos (GIRARDON, 2010, p.69). Também ocorreram ações de urbanismo para valorizar a imagem das cidades mineiras.

Ainda nos anos 1970, em nível mundial, ocorreu a crise da economia *fordista-keynesiana* e a ascensão do liberalismo econômico, com as consequentes críticas à política regional até então praticada. A partir desse processo, houve um menor protagonismo do Estado no planejamento do território, atribuindo aos atores locais e à iniciativa privada um papel importante no desenvolvimento das regiões. Algumas políticas originadas nesse período constituíram os **tecnopolos** e os **sistemas produtivos locais**, visando à cooperação entre empresas e dessas com instituições de pesquisa e treinamento.

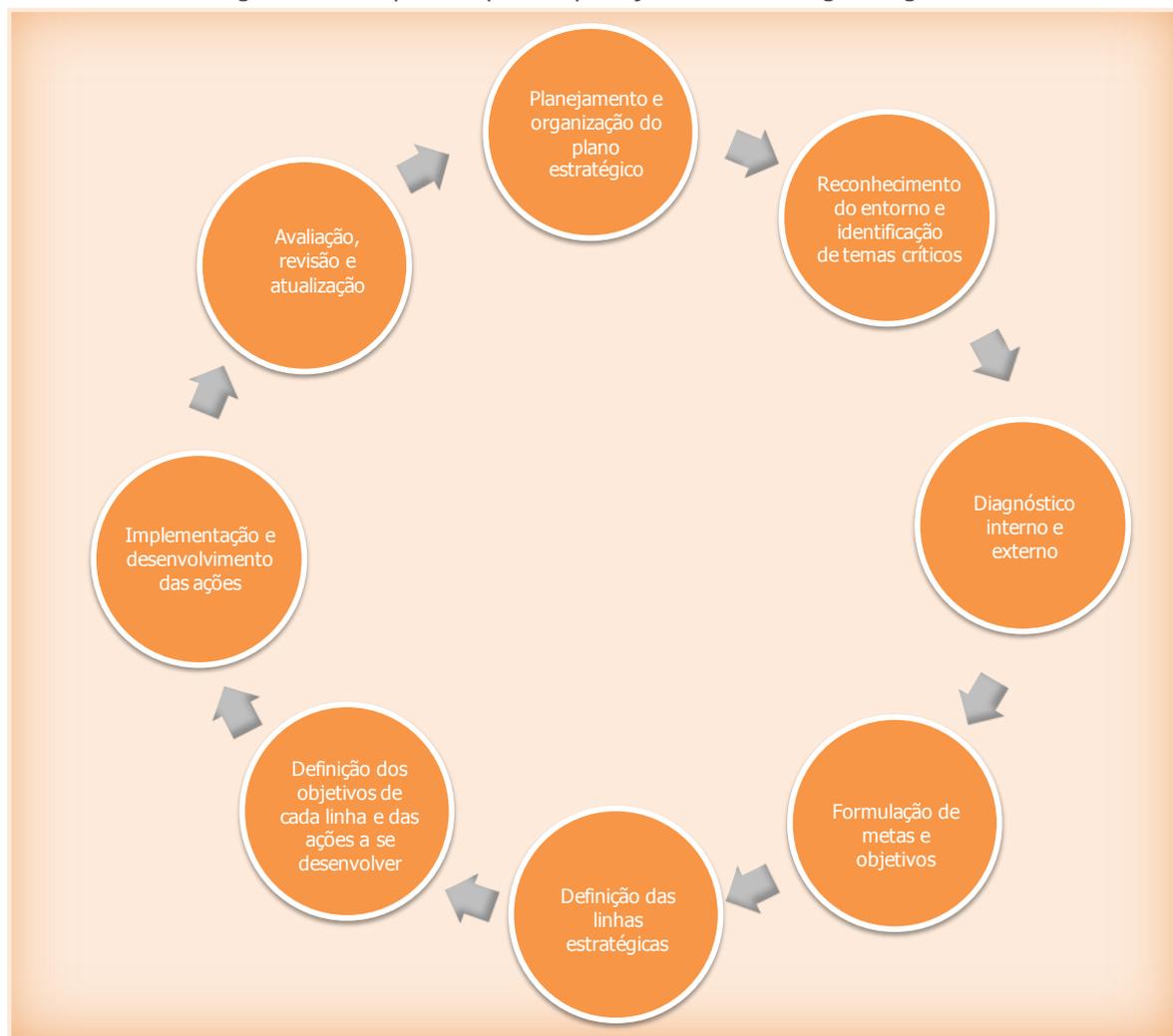
Também nesse período ocorreu a ascensão do **planejamento estratégico** aplicado a cidades e regiões, inicialmente nas cidades norte-americanas, sendo pioneiro o plano estratégico da cidade de São Francisco, em 1981. A competitividade entre os territórios, oriunda da globalização, e a crescente liberdade de localização das empresas levantaram a necessidade de planos mais dinâmicos, que pudessem ser atualizados e reformulados na medida em que as metas fossem alcançadas. Segundo Pujadas e Font (1998, p.370), as vantagens do planejamento estratégico regional residem nos seguintes pontos:

- Incide nos pontos fortes de uma cidade ou região e descobre oportunidades;
- Coloca os problemas locais em uma perspectiva regional, nacional e internacional;
- Canaliza as energias e os recursos disponíveis para objetivos prioritários;
- Fomenta a cooperação entre os setores público e privado;
- Promove a coordenação entre instituições e entre níveis da Administração.

A Figura 2 demonstra o ciclo do planejamento estratégico regional, ilustrando as etapas necessárias para sua construção.

¹ Lyon, Marselha, Lille, Toulouse, Bordeaux, Estrasburgo, Nancy e Nantes.

Figura 2: Principais etapas do planejamento estratégico regional



Fonte: Adaptado de Pujadas e Font (1998)

0 histórico do planejamento territorial no Brasil

Neste tópico, não pretendemos abordar o histórico do planejamento governamental no Brasil, já analisado no Módulo 1, mas sim políticas que possuem como foco o desenvolvimento regional. Nesse sentido, diversas políticas com viés territorial foram elaboradas até os anos 1950, como a campanha *Marcha para o Oeste*, lançada por Getúlio Vargas, em 1940, propondo o povoamento da interior do Brasil, que seria cobijado por potências estrangeiras; a *Missão Cooke*, organizada pelos governos norte-americano e brasileiro entre 1942 e 1945, recomendando o desenvolvimento do Sul do país, que apresentaria melhores condições para o desenvolvimento econômico; e a *Comissão do Vale do São Francisco*, criada em 1948, atendendo à determinação das disposições transitórias de Constituição de 1946 e inspirada no modelb da TVA.

No entanto, foi apenas a partir da consolidação da indústria pesada, na segunda metade da década de 1950, que a questão das desigualdades regionais surgiu com mais força,

especialmente em relação ao Nordeste (GUIMARÃES NETO, 1999, p.228). Nesse sentido, o planejamento regional apareceu quase que simultaneamente a um dos planos de maior impacto regional no Brasil, o Plano de Metas (1955-1960).

No ano de 1956, foi criado o **Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)**. Esse grupo incorporava a Comissão de Investimentos do Nordeste, criada no então Ministério de Viação e Obras Públicas, no ano de 1954. Das iniciativas do GTDN, resultou a criação da **Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)**, no ano de 1959. Assim, criada sob liderança teórica e gestão do economista Celso Furtado e fortemente influenciada pela corrente *cepalina*², a SUDENE atuou na implementação de um centro industrial complementar ao Sudeste brasileiro. A proposta assentava-se na substituição de importações, na introdução de modificações estruturais no meio rural e em um grande esforço de transferência de recursos para a região. Ao assumirem o poder a partir de 1964, os militares modificaram as diretrizes da SUDENE e atrelaram as ações a uma estratégia de integração nacional.

Durante a ditadura militar, o **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1974)**, através do Programa de Integração Nacional (PIN), voltou a priorizar a necessidade da integração do território. Segundo Gremaud e Pires (1999, p.55), a preocupação com a integração nacional transparece em todo o texto do plano, motivada pelas considerações de segurança nacional, em que a expansão da fronteira agrícola e a ocupação de regiões tem papel chave, além do desenvolvimento regional através da criação de centros de crescimento regional. Algumas prioridades do PIN foram a construção de sistemas rodoviários de interligação do Nordeste com a Amazônia, onde se inseria a Transamazônica, o programa de colonização e estabelecimento de infraestrutura na Amazônia e um plano de irrigação para o Nordeste. É importante afirmar que o PIN coincidiu com um crescimento substancial da indústria, o chamado *milagre econômico*.

O **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**, já em um contexto de crise econômica internacional, tentou superá-la através de uma política desenvolvimentista e de avanço na substituição de importações, a chamada *fuga para frente*. No que se refere ao planejamento do território, o II PND promoveu os seguintes projetos:

- Prospecção de petróleo na plataforma litorânea nordestina;
- Siderurgia em Itaqui (MA);
- Pólos petroquímicos de Camaçari (BA) e Triunfo (RS);
- Minério de ferro em Carajás (PA);
- Usina hidrelétrica de Itaipu (PR);
- Exploração do carvão (SC);
- Implantação do Proálcool (SP e AL).

Pode-se afirmar que os resultados dessas políticas são discutíveis no que se refere aos esforços no sentido de resolver a má distribuição econômica entre as regiões Sul-Sudeste e Nordeste. Como exemplo, os programas de incentivos fiscais concedidos pela SUDENE

² A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, foi formada por um grupo de economistas estruturalistas e visava à superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização com forte intervencionismo estatal.

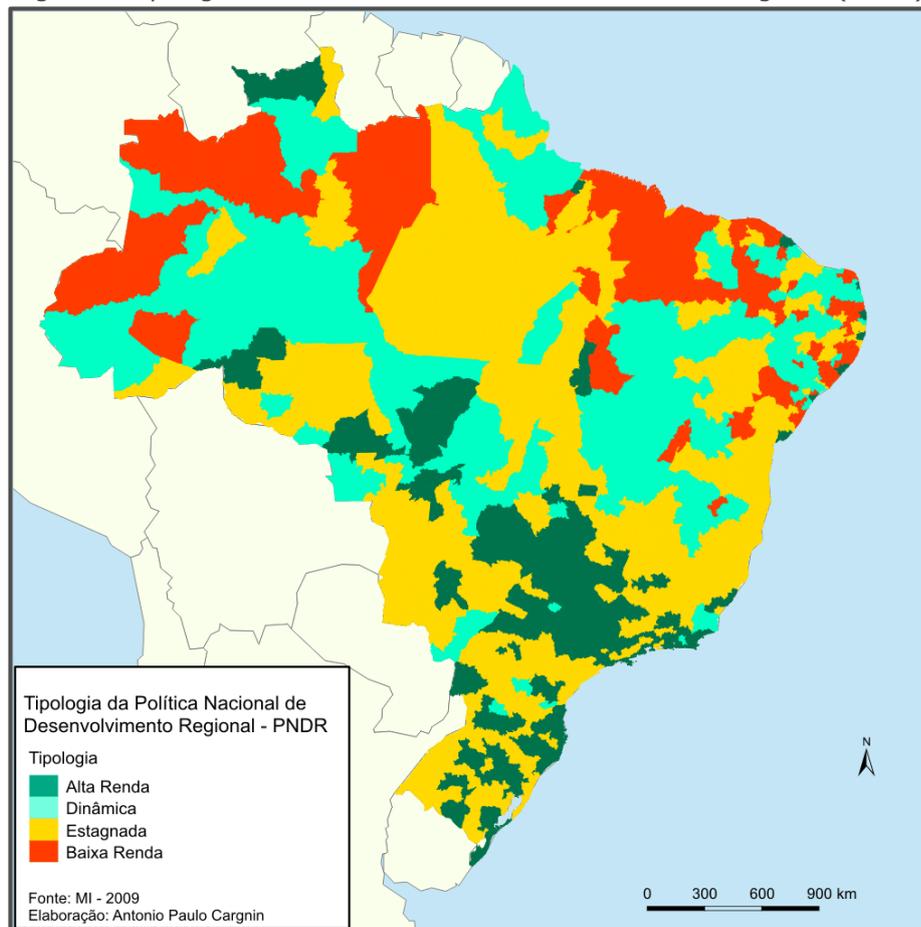
contribuíram para a industrialização da região, mas com base em indústrias intensivas em capital, com pouca mão de obra e desvinculadas da matriz produtiva regional. A partir dos anos 1980, com a crise da dívida e as instabilidades econômicas, o interesse pela questão territorial diminuiu.

O tema foi relativamente retomado na **Constituição Federal de 1988** que, como afirmamos no Módulo 1, prevê como instrumentos de planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No caso do PPA, válido por quatro anos, do segundo ano de cada governo ao primeiro ano do governo seguinte, a Constituição previa que as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal deveriam ser regionalizados. Além disso, estabelecia a relação entre planos e programas nacionais e regionais com o PPA e a competência da União de elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território.

Nos anos 1990 e 2000, estudos territoriais foram elaborados visando ao fortalecimento das bases estratégicas dos planos plurianuais: o estudo dos **Eixos de Integração e Desenvolvimento**, finalizado em 1998, visando subsidiar o PPA federal 1996-1999, com outras duas edições para os PPAs 2000-2003 e 2004-2007, e o **Estudo de Dimensão Territorial do Planejamento**, de 2008, que visava embasar o PPA federal 2008-2011. No entanto, foi a partir de 2003 que começou a ser discutida a implantação de uma **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**, que entrou em vigor com o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Desde 2010, a PNDR passa por um processo de revisão, com a tramitação de um projeto de lei na Câmara dos Deputados.

A PNDR elegeu, como critérios de elegibilidade de territórios, dois indicadores básicos de renda e dinamismo: a) rendimento médio mensal por habitante; e b) taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante. Esses indicadores foram analisados para municípios, na Região Norte do País, e microrregiões no restante do território, resultando em quatro categorias, conforme a Figura 3. Na criação da PNDR, foram priorizadas as regiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda.

Figura 3: Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)



Fonte: Cargnin (2012)

Além dessas regiões, a PNDR foi viabilizada, na escala sub-regional, por quatro programas federais:

- Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas, com atuação nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs);
- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER), com ações no semi-árido;
- Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), com atuação na faixa de fronteira;
- Programa de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO), com ações em determinadas mesorregiões.

As ações da PNDR foram viabilizadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) e pelos Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia. Os estados que não se situam nessas regiões tiveram suas ações financiadas por

emendas parlamentares, como no caso do Rio Grande do Sul. O projeto de lei que prevê a revisão da PNDR propõe a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

O histórico do planejamento territorial no Rio Grande do Sul

Embora inúmeros estudos sobre a questão regional no Rio Grande do Sul tenham sido publicados, principalmente a partir da década de 1980, pode-se afirmar que uma maior preocupação com o tema surge nos anos 1990, com a identificação da Metade Sul como região-problema. Entre os motivos que contribuíram para sua formalização, podem ser apontados os discursos em favor da criação de uma nova unidade da Federação nessa região e a demonstração do problema através de uma sólida construção acadêmica.

Dessa forma, em 1996, foi formulado, pelo Governo Federal, o **Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL)**. Esse programa apresentava uma linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a Metade Sul do Estado, objetivando a reconversão produtiva da região, com foco no empreendedorismo e na inovação tecnológica. Embora o programa previsse a reconversão produtiva da região, setores tradicionais também foram incentivados, como o madeireiro e o de alimentos.

Em paralelo, o contexto de redemocratização e de aproximação entre estado e instituições regionais, como as universidades comunitárias, deu suporte à criação dos **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)**, com a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Os objetivos dos COREDEs são:

- a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
- a integração dos recursos e das ações do Governo na região;
- a melhoria da qualidade de vida da população;
- a distribuição equitativa da riqueza produzida;
- o estímulo à permanência do homem em sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente.

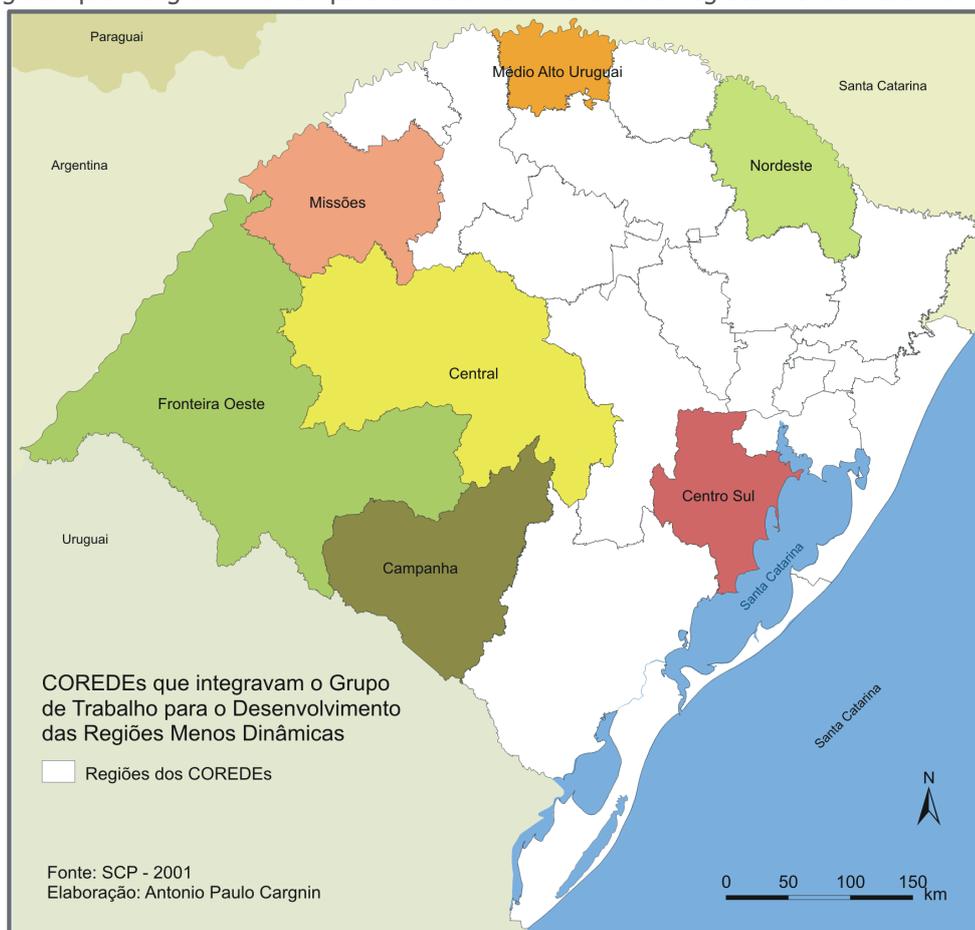
Semelhantemente à Constituição Federal, a Constituição Estadual de 1989 determina, em seu artigo 149, § 1.º, que: "A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta (...)." Os COREDEs, a partir de sua criação, passaram a ser a escala de regionalização das políticas públicas estaduais, ao mesmo tempo em que os órgãos estaduais passaram a prestar conta de suas ações a essas representações da sociedade civil.

A regionalização dos COREDEs é utilizada como base para o planejamento e o orçamento estaduais, assim como para a participação da sociedade no orçamento.

Surgida posteriormente, a **Política de Desenvolvimento Regional de 1998** pode ser considerada um dos instrumentos mais completos para a redução das desigualdades regionais. Essa política se baseava na combinação de dois níveis escalares: o regional, através dos recém criados Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), e o municipal, com os municípios cujo PIB *per capita* fosse inferior a 80% da média estadual. Dois instrumentos foram utilizados para viabilizar a política: a priorização dos investimentos do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM), criado em 1972, para regiões de menor desenvolvimento; e a regionalização dos investimentos orçamentários, com a institucionalização da Consulta Direta à População. A partir de 2003, o FUNDOPEM passou a ser instrumento do **Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (Integrar/RS)**.

Outro programa estadual importante no que se refere ao combate às desigualdades regionais foi o **Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas (G7 Menos)**, de 2001, que tinha por finalidade desenvolver ações concertadas para articular e potencializar medidas para as regiões que estavam à margem do desenvolvimento. Sete regiões, indicadas na Figura 4, foram selecionadas com base no critério de PIB *per capita* inferior a 80% da média estadual. O programa teve curta vigência e pouca prioridade estatal devido à lógica setorial dos órgãos.

Figura 4: Regiões que integravam o GT para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas, de 2001

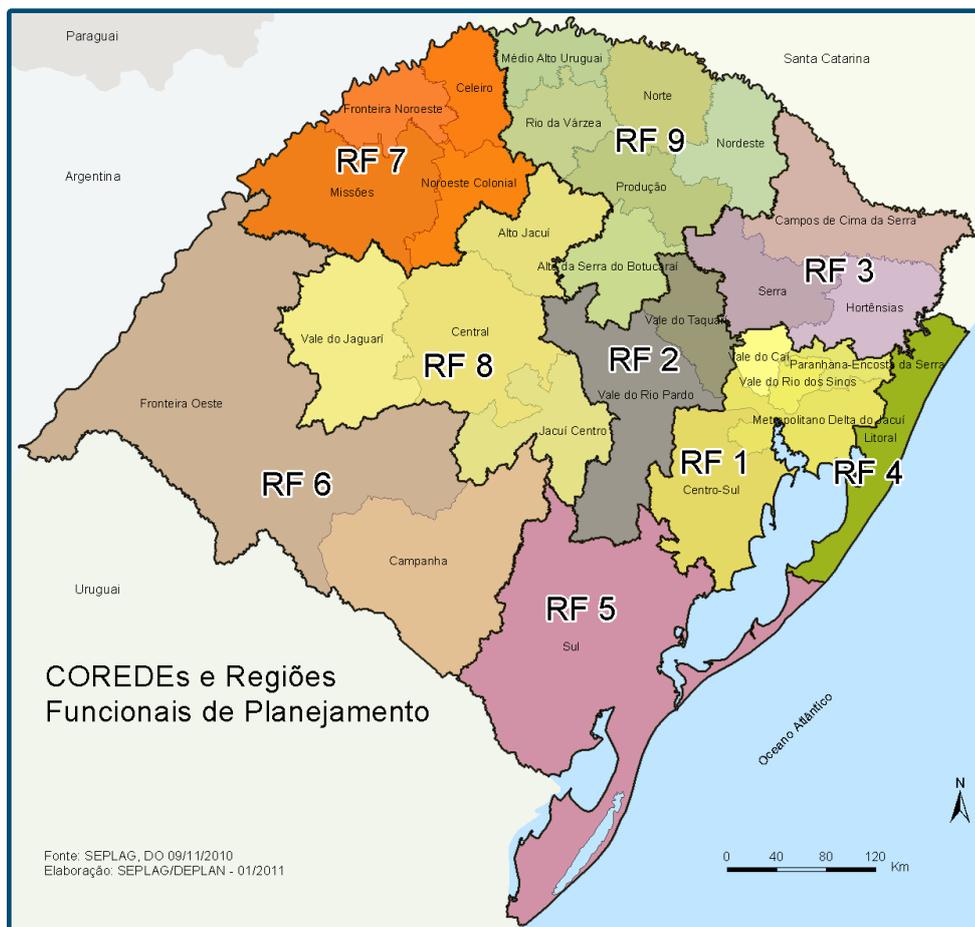


Fonte: Cargnin (2012)

O estudo **Rumos 2015**, elaborado em 2006 e já abordado no Módulo 1, também teve como resultado a proposição de uma política regional. Os **Compromissos de Planejamento Regional** procuravam estabelecer consensos entre Estado e regiões sobre projetos de desenvolvimento, potencializando os recursos alocados pelo estado através de contrapartidas regionais. Dessa forma, tratativas foram realizadas com as Regiões Funcionais 3, 5 e 7, não havendo, no entanto, continuidade com a mudança de governo.

O estudo também propôs a criação de uma nova escala regional para o planejamento das políticas públicas estaduais, agregando os então 24 COREDEs em **9 Regiões Funcionais de Planejamento (RFs)**. Também enfatizava a necessidade de se trabalhar com regiões mais amplas em relação aos COREDEs, propondo uma agregação desses, segundo critérios econômicos, sociais, ambientais, de inovação, de capital social e de capacitação governamental para o planejamento e ação. A Figura 5 demonstra os atuais COREDEs e as RFs.

Figura 5: COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



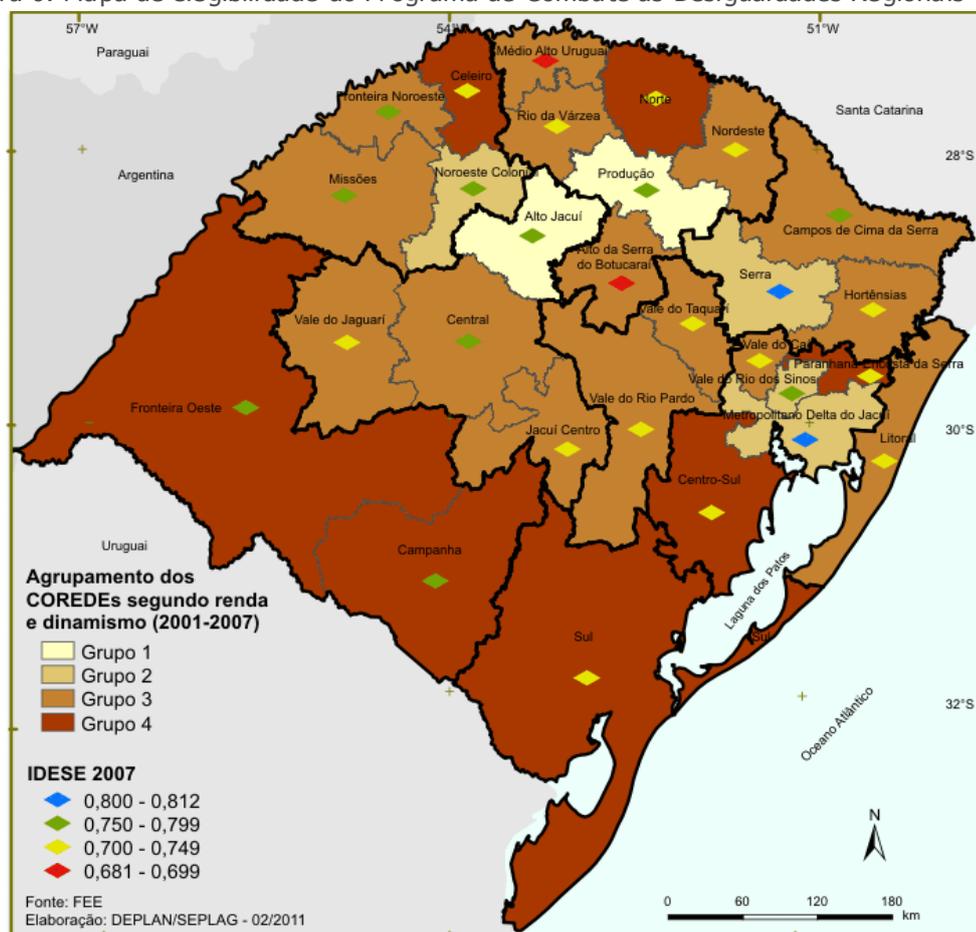
Fonte: SEPLAG (2011)

As RFs passaram a ser utilizadas no planejamento do Estado a partir do Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 12.749, de 20/07/2007), também ocorrendo no Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 13.808, de 18/10/2011) e no Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 14.755, de 20/10/2015). Os COREDEs também adotam a regionalização das RFs, incorporando essa escala em seu planejamento estratégico e indicando um representante para cada uma das RFs.

As Regiões Funcionais de Planejamento, criadas em 2006, constituem outra escala de regionalização das políticas públicas estaduais.

Em 2011, foi elaborado o **Programa de Combate às Desigualdades Regionais**, com atenção especial às regiões que vinham perdendo dinamismo econômico e social. A Figura 6 apresenta o mapa de elegibilidade do programa.

Figura 6: Mapa de elegibilidade do Programa de Combate às Desigualdades Regionais -2011



Fonte: SEPLAG (2011)

Para o programa, com base no mapa de elegibilidade, foram escolhidos os COREDEs do Grupo 4 segundo a renda e o dinamismo, e os que estavam no grupo de 0,681 a 0,699, no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)³. Essas regiões foram foco de agendas de desenvolvimento, com uma série de projetos prioritários monitorados pelo governo.

Por fim, como política de desenvolvimento regional, os **Planos Estratégicos dos COREDEs** tiveram sua primeira edição em 2010, ocorrendo sua atualização em 2017. Seguindo uma metodologia de planejamento estratégico, os COREDEs entregaram os seguintes produtos:

- **Plano de Trabalho Ampliado:** possui a discriminação das etapas a serem cumpridas para a atualização do Plano, bem como o detalhamento da metodologia a ser aplicada.

³ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos Saúde, Educação e Renda, é calculado um Índice. São fixados, a partir disso, 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.

- **Diagnóstico e Relatório de Avaliação:** compreende os procedimentos de diagnóstico e levantamento de processos e situações econômicas e sociais das regiões e da análise de aspectos positivos e negativos dos ambientes internos e externos ao COREDE, bem como as diretrizes para o desenvolvimento da região.
- **Relatório de Propostas:** abrange a **visão estratégica, as estratégias e o conjunto de projetos** que devem ser desenvolvidos para o atendimento de cada uma das estratégias. Os projetos apresentam objetivos, justificativas, escopo, metas, órgãos intervenientes, cronograma e uma estimativa de recursos necessária para sua execução. Esses foram hierarquizados, por ordem de importância, em cada estratégia proposta.
- **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional:** compreende a consolidação das etapas acima descritas em um **documento final** para cada um dos 28 COREDEs, resultando em um plano para cada região.

Os planos estratégicos dos COREDEs vêm sendo objeto, no início de 2019, de reuniões de técnicos do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) com atores regionais a fim de viabilizar o financiamento de seus projetos.

Para o PPA 2020-2023, os COREDEs deverão indicar temas estratégicos para suas respectivas regiões vinculados às estratégias definidas em seus planos.

A dimensão territorial no PPA 2020-2023

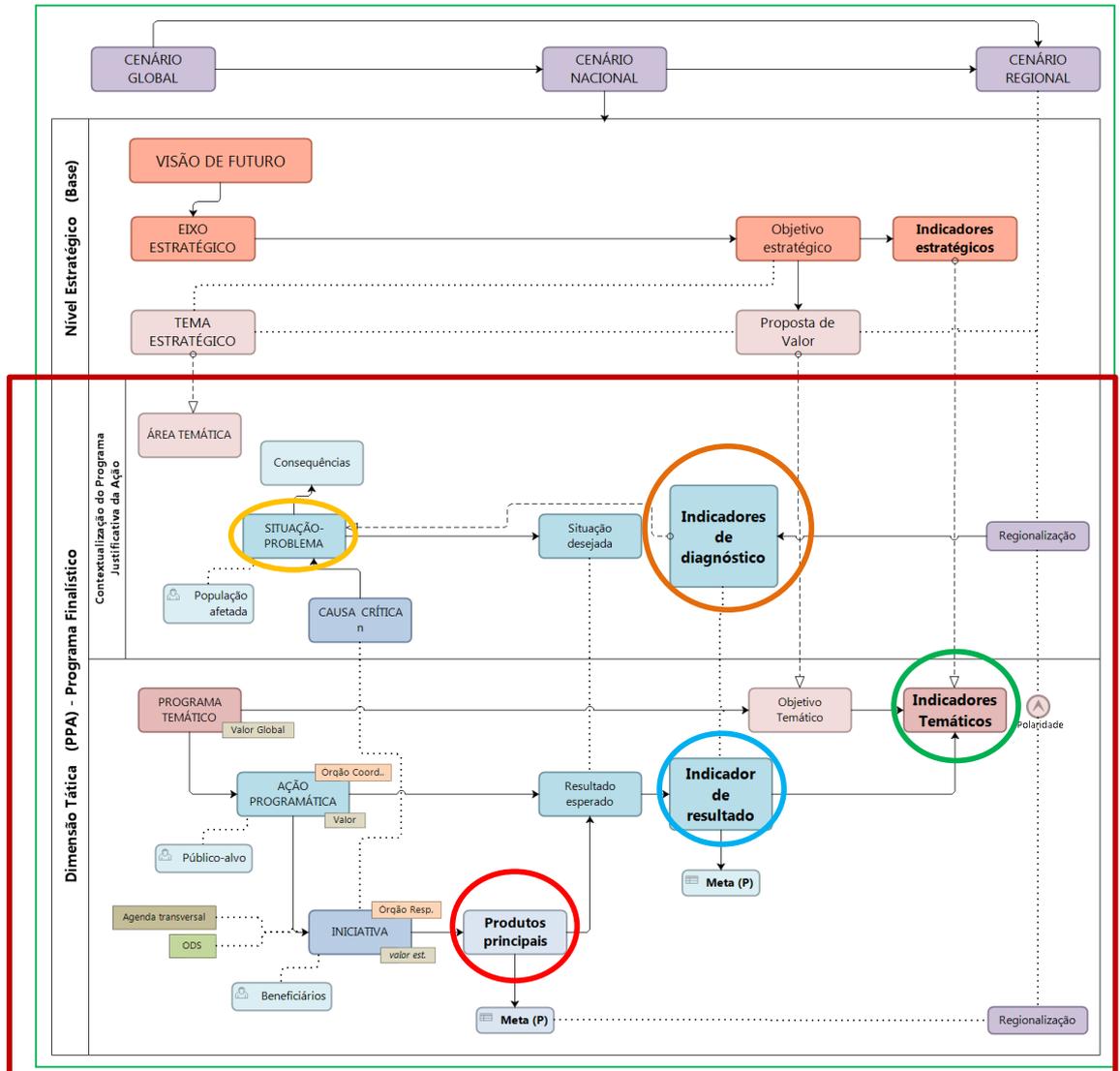
A DIMENSÃO TERRITORIAL NA IDENTIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Conforme afirmamos no Módulo 3, a elaboração das **ações programáticas** para o PPA 2020-2023 seguirá o método da Árvore de Problemas, para a qual, primeiramente, devem ser reconhecidas **situações-problema** e, a partir desse ponto, busca-se identificar suas **causas e consequências** e, assim, promover o correto tratamento das causas. A identificação de **indicadores de diagnóstico e de resultado** visa retratar o estágio atual e monitorar a situação-problema, a fim de que a ação programática cumpra seu objetivo. Tendo em vista as diversidades socioeconômicas presentes no território, distintas situações-problema poderão ser identificadas conforme as diferentes regiões do Estado.

A dimensão territorial deverá ser considerada já no processo de elaboração das ações programáticas.

Em síntese, a situação-problema não se apresenta de forma uniforme no território. Por essa razão, propõe-se considerar a dimensão territorial já no processo de elaboração das ações programáticas. Para isso, uma análise deve ocorrer quando da identificação da situação-problema, **observando sua incidência no território a partir dos indicadores de diagnóstico**. Esse processo permitirá que a regionalização de produtos e metas ocorra nas regiões onde a situação-problema se apresenta de forma mais explícita. A Figura 7, já apresentada no Módulo 3, demonstra que o indicador de diagnóstico (em laranja) é utilizado para auxiliar na identificação da situação-problema (em amarelo). Além deste indicador, outros também serão utilizados, como os Indicadores Temáticos (em verde), para contextualização do Programa Temático, o Indicador de Resultado (em azul), que são medidas que visam retratar e acompanhar a evolução quantitativa da situação-problema e os Indicadores de Produtos (em vermelho), traduzidos no PPA como Produtos Principais das iniciativas, sendo os bens e serviços ofertados diretamente aos beneficiários de uma iniciativa.

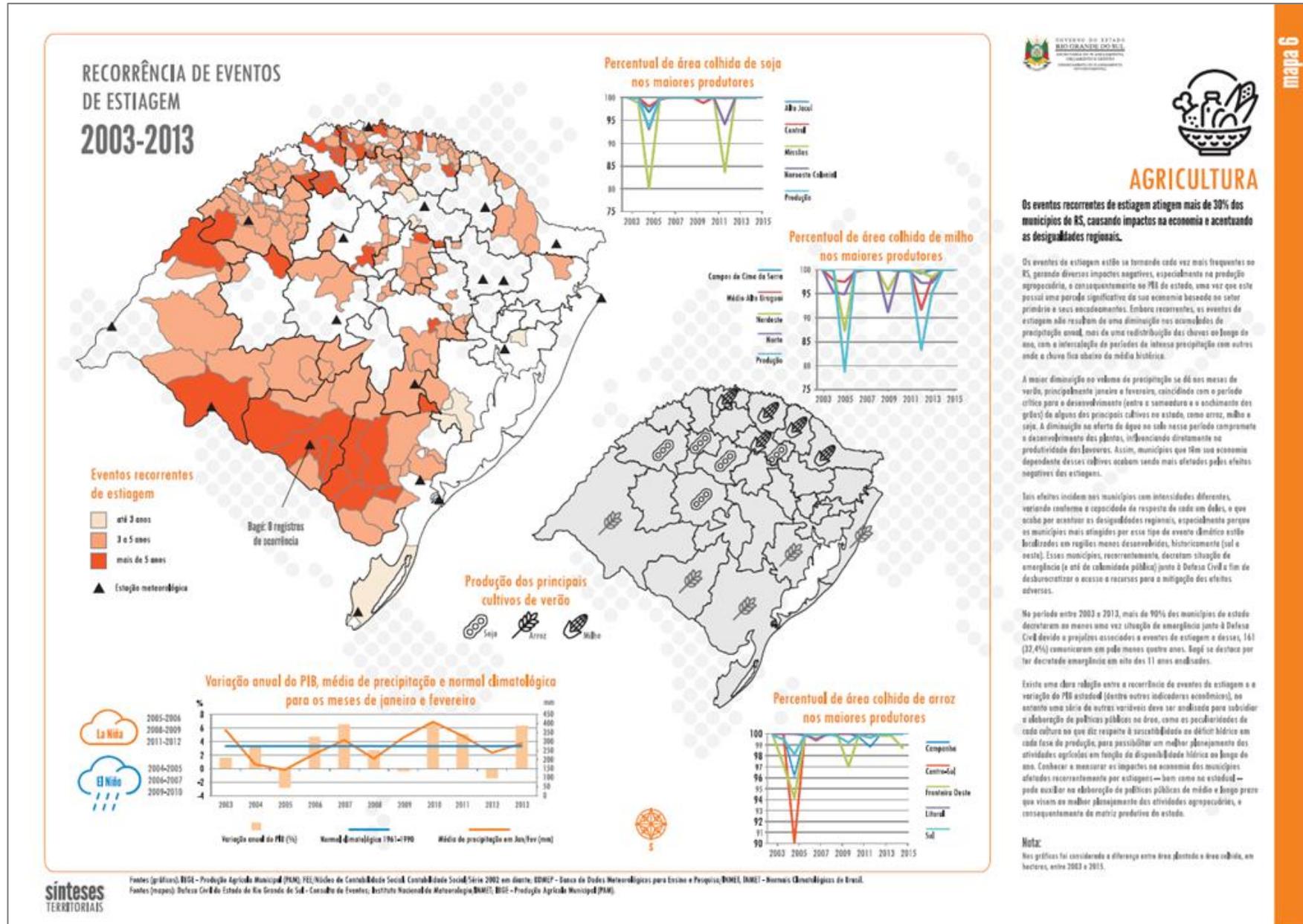
Figura 7. Estruturação final do Programa Temático PPA 2020-2023



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2019. Marco Metodológico PPA 2020-2023.

A fim de auxiliar os órgãos estaduais na identificação das situações-problema das diferentes regiões, a SEPLAG-RS elaborou um estudo com sínteses de indicadores regionalizados para o Rio Grande do Sul, denominado de *Sínteses Territoriais*. Esse estudo apresenta a espacialização de possíveis indicadores de diagnóstico dos seguintes temas: saúde, educação, transportes, turismo, tecnologia, agricultura, saneamento e regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Utilizando-se como exemplo o mapa-síntese da Agricultura, ilustrado na Figura 8, é possível verificar que, embora os dados de **recorrência de eventos de estiagem** estejam representados por município, percebe-se que, aqueles pertencentes aos COREDEs da Metade Sul, principalmente Bagé, possuem os maiores números. Esse indicador poderia ser utilizado para a identificação da situação-problema.

Figura 8: Mapa-síntese da Agricultura

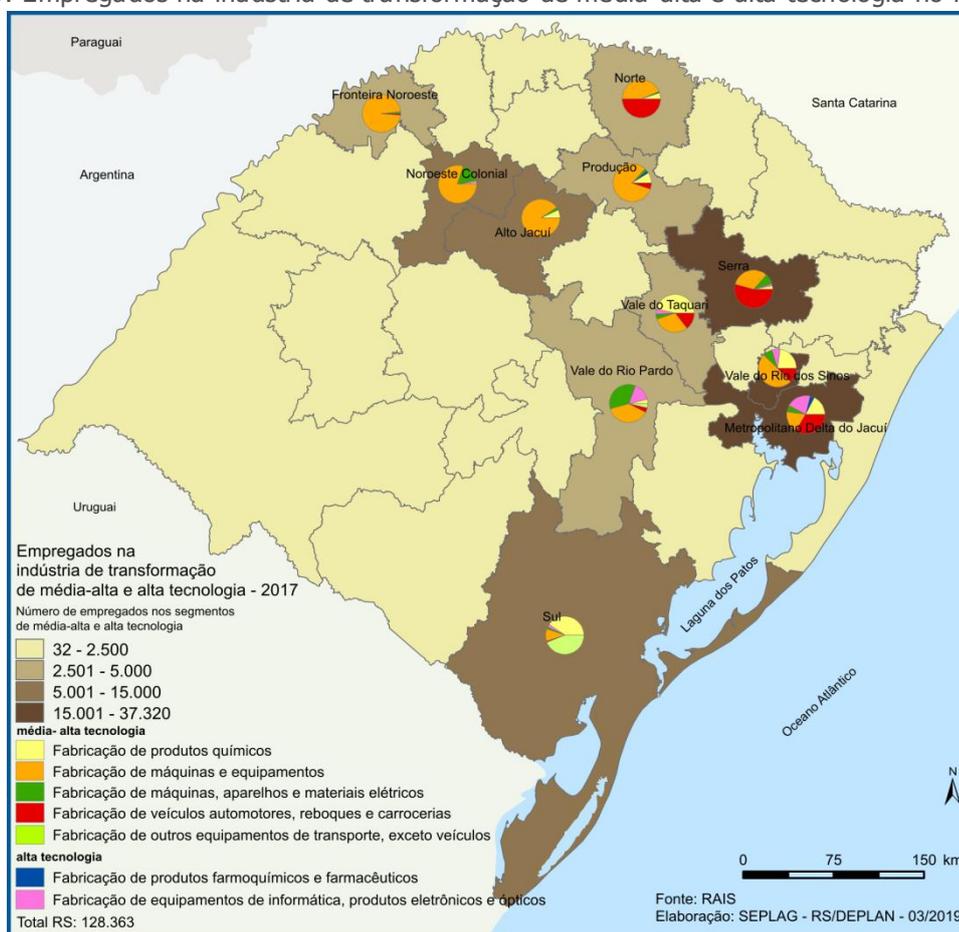


Fonte: SEPLAG-RS

Em resumo, as ações estaduais, levando em conta a regionalização utilizada pelo órgão – Regiões Funcionais ou COREDEs – devem focar-se nas regiões onde a situação-problema está concentrada. Também é possível que alguns indicadores de diagnóstico estaduais não apontem para uma situação-problema, que somente seja percebida quando da análise de indicadores de diagnóstico regionais.

Devemos considerar, ainda, que a **situação-problema pode constituir também uma oportunidade para o desenvolvimento de determinada região**. É o caso do exemplo da Figura 9, que apresenta a concentração de empregos da indústria de transformação de alta e média-alta tecnologia no Rio Grande do Sul para o ano de 2017.

Figura 9: Empregados na indústria de transformação de média-alta e alta tecnologia no RS - 2017



Fonte: elaboração própria

Na Figura 9, é possível observar que os empregos de alta e média-alta tecnologia, em linhas gerais, se concentram no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, com maior diversificação, no noroeste do Estado, principalmente os ligados ao metal-mecânico, e no COREDE Sul. Essas características constituem oportunidades para essas regiões, que poderiam ser foco de políticas

públicas estaduais voltadas à alta tecnologia. Por outro lado, para as regiões com um perfil diferente, poderiam ser base de programas voltados especificamente à sua matriz produtiva ou a novos segmentos que constituam oportunidades.

A REGIONALIZAÇÃO DAS CAUSAS CRÍTICAS

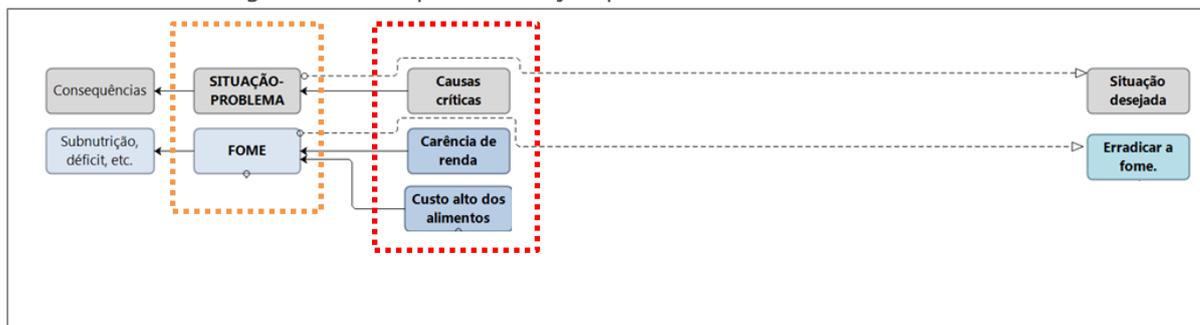
Conforme abordado anteriormente, as ações programáticas do PPA 2020-2023 estarão voltadas à modificação de situações-problema. Entretanto, assim como é importante identificar e caracterizar a situação-problema, é igualmente importante a identificação e a caracterização de suas consequências e, sobretudo, de suas causas críticas.

Causa crítica: causa cujo efeito percebido sobre a situação-problema é maior e mais direto em relação às demais e sobre a qual o governo tem legitimidade e oportunidade política para atuar.

Considerando que os problemas vivenciados pela população se manifestam de forma diferenciada no território, torna-se importante identificar e caracterizar como as **causas** de uma situação-problema se manifestam territorialmente. Pensar como essas causas se revelam nas diferentes regiões do Estado é um processo importante para sua regionalização, contribuindo para que, posteriormente, os **produtos** criados para as modificarem sejam distribuídos de modo mais eficiente.

Retomando o exemplo utilizado nos módulos anteriores, tem-se a **Fome** como uma situação-problema, para a qual algumas causas foram identificadas como críticas e, posteriormente, iniciativas foram formuladas para seu tratamento. Essas iniciativas geram produtos a serem utilizados diretamente por beneficiários, ou seja, pelas pessoas que são diretamente afetadas pela causa crítica. Assim, por meio desses produtos, o poder público buscará modificar gradativamente a situação-problema da Fome. A Figura 10, adaptada do módulo II, ilustra essa lógica de atuação.

Figura 10. Exemplo da situação-problema e suas causas críticas

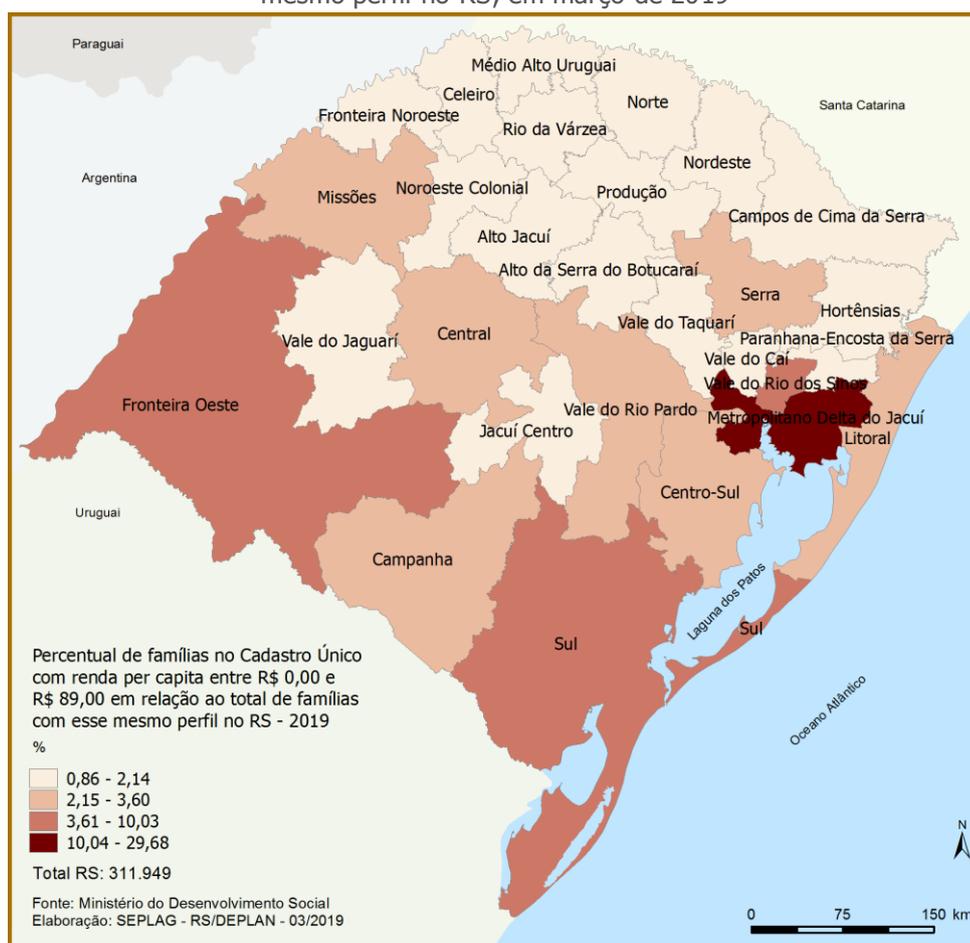


Fonte: Rio Grande do Sul (2019)

Observando a Figura 10, verifica-se que, para a situação-problema Fome, duas causas críticas foram identificadas: **carência de renda** e **custo alto dos alimentos**. Conforme salientado, para que os produtos elaborados para modificação dessas causas sejam eficientemente implementados, torna-se importante inserir na avaliação de cada causa crítica a regionalização da mesma. Nesse sentido, é importante avaliar como cada uma dessas causas se manifesta no território, percebendo que essa manifestação ocorre de forma diferenciada, conforme cada região.

A fim de ilustrar a regionalização das causas críticas, elaboramos o exemplo da Figura 11 com base na causa *carência de renda*. Para tanto, buscou-se, junto ao Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social, o total de famílias com renda *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00, representando aquelas em situação de extrema pobreza. Os dados foram obtidos por município e, a partir desse nível de agregação, foi possível verificar o total de famílias, por COREDE, que vivem nessa condição. Com essa informação, obteve-se o percentual de famílias que estão em situação de extrema pobreza em relação ao total de famílias no Rio Grande do Sul com esse perfil. Desse modo, foi possível espacializar a informação, identificando os COREDEs que necessitam de maior esforço do poder público no tratamento dessa situação.

Figura 11: Percentual de famílias em situação de extrema pobreza em relação ao total de famílias com esse mesmo perfil no RS, em março de 2019



Fonte: elaboração própria

A regionalização da causa *carência de renda* demonstra que, em linhas gerais, os COREDEs com maior população apresentaram também o maior número de famílias em situação de extrema pobreza. No entanto, se destacam também COREDEs com populações menores, principalmente na Metade-Sul do Estado. A Tabela 1 apresenta a participação dos COREDEs no total de famílias em situação de extrema pobreza no Rio Grande do Sul.

Tabela 1: Participação dos COREDEs no total do número de famílias no RS no Cadastro Único com renda per capita entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00 – março de 2019

COREDE	Número de famílias no Cadastro Único com renda <i>per capita</i> entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00 - 2019	Percentual de famílias no Cadastro Único com renda per capita entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00 em relação ao total de famílias com esse perfil no RS - 2019 (%)
Metropolitano Delta do Jacuí	92.578	29,68
Vale do Rio dos Sinos	31.298	10,03
Sul	24.477	7,85
Fronteira Oeste	19.119	6,13
Litoral	11.225	3,60
Campanha	11.070	3,55
Central	10.839	3,47
Serra	10.772	3,45
Vale do Rio Pardo	10.347	3,32
Centro-Sul	9.970	3,20
Missões	9.575	3,07
Celeiro	6.683	2,14
Médio Alto Uruguai	5.969	1,91
Produção	5.876	1,88
Jacuí Centro	5.637	1,81
Rio da Várzea	4.767	1,53
Vale do Taquarí	4.620	1,48
Vale do Jaguarí	4.581	1,47
Alto da Serra do Botucaraí	4.409	1,41
Noroeste Colonial	3.676	1,18
Fronteira Noroeste	3.466	1,11
Paranhana-Encosta da Serra	3.407	1,09
Nordeste	3.220	1,03
Vale do Caí	3.079	0,99
Campos de Cima da Serra	2.972	0,95
Hortênsias	2.916	0,93
Alto Jacuí	2.704	0,87
Norte	2.697	0,86
Rio Grande do Sul	311.949	100,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Social

Enfatiza-se, portanto, que compreender que as causas críticas se apresentam de forma diferenciada no território é fundamental para pensar a distribuição dos produtos elaborados para atacar essas causas. A partir do exemplo apresentado na Figura 11, constata-se que os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Sul e Fronteira Oeste devem receber maior atenção no tratamento dessa causa por terem apresentado maior percentual de famílias em situação de extrema pobreza.

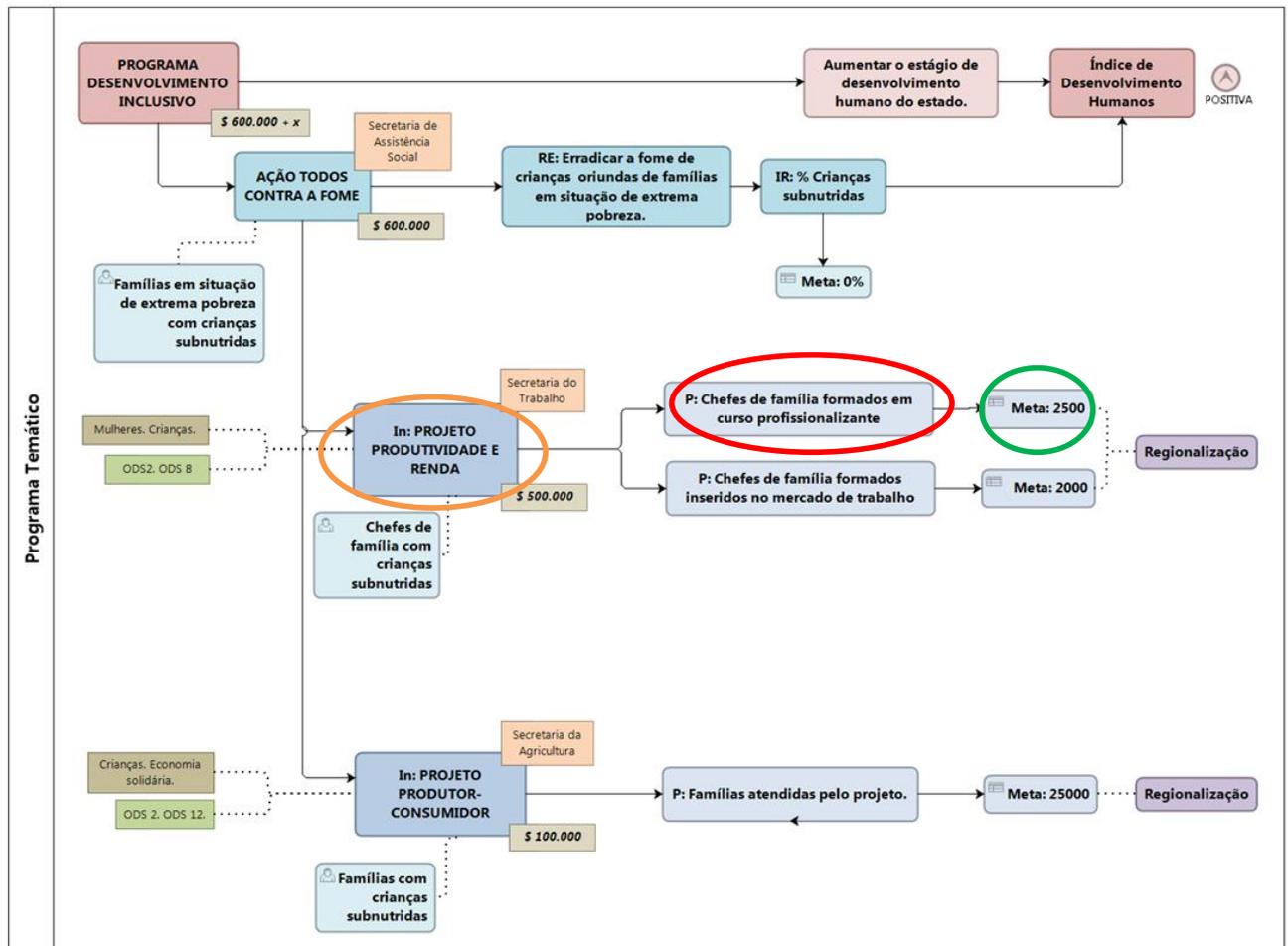
A REGIONALIZAÇÃO DOS PRODUTOS E METAS

Conforme explanado anteriormente, a ação programática congregará diferentes iniciativas, que são os processos que procuram promover mudanças nas causas críticas de uma situação-problema. Ou seja, as iniciativas se caracterizam como um conjunto de esforços que consumirão recursos (orçamentários, humanos, etc.) e que produzirão produtos os quais serão utilizados pelos beneficiários (população diretamente afetada por uma causa crítica). Desse modo, os produtos que forem definidos, a partir das iniciativas, para atacar a causa crítica *carência de renda* deverão ser distribuídos aos beneficiários conforme essa se apresenta concentrada no território.

A fim de melhor exemplificar a regionalização dos produtos e metas, apresentamos a Figura 12, já utilizada no Módulo II. Analisando-a, verifica-se que a ação programática denominada *Todos contra a fome* busca erradicar a fome de crianças subnutridas oriundas de famílias em situação de extrema pobreza. Para uma análise mais fidedigna, o ideal seria trabalhar com dados que identificassem no grupo das famílias em situação de extrema pobreza as que possuem crianças com subnutrição. Contudo, esse é um dado que possivelmente necessitaria de pesquisa primária e, tendo em vista as dificuldades em realizá-la, como alternativa, utilizou-se os dados do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social, a partir dos quais foi possível extrair, por município, o total de famílias com renda *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00.

Nesse contexto, uma das iniciativas propostas foi o **Projeto produtividade e renda** (destaque em laranja) e, como produto dessa iniciativa, **Chefes de família formados em cursos profissionalizantes** (destaque em vermelho). Ou seja, com a finalidade de aumentar a renda desses beneficiários, cursos profissionalizantes serão ofertados aos chefes de família. Esse produto necessita de uma meta a ser cumprida ao longo de quatro anos. No exemplo, foi estabelecida a meta de 2.500 chefes de família (destaque em verde) para o período.

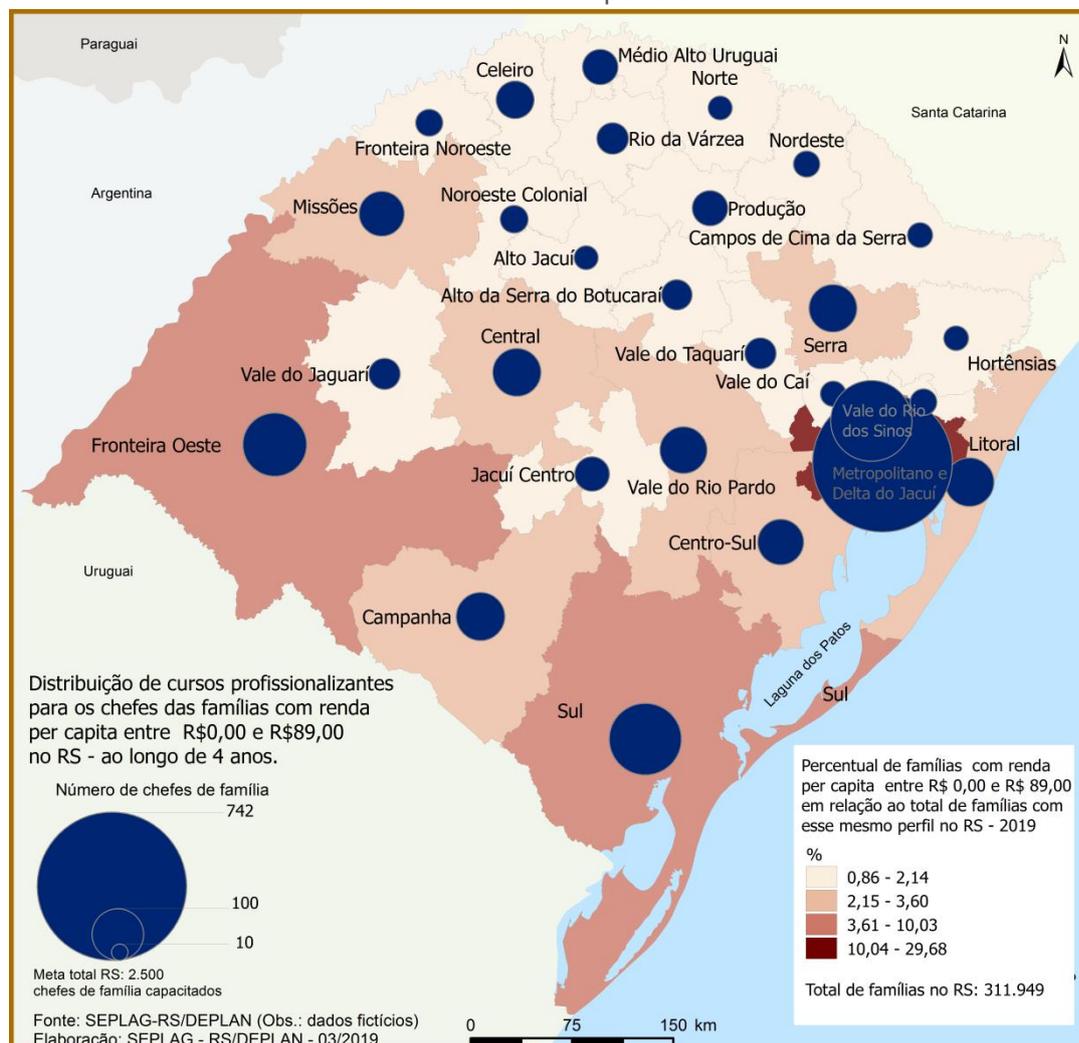
Figura 12: Exemplo de Programa Temático



Fonte: Rio Grande do Sul (2019)

Considerando que os beneficiários se encontram distribuídos de forma diferenciada no território, os produtos também deverão considerar essa regionalização. A Figura 13 ilustra, portanto, a distribuição dos cursos profissionalizantes para os chefes de família em situação de extrema pobreza, produto proposto pela iniciativa *Projeto produtividade e renda*. Observando-a, verifica-se que um maior número de chefes de família (742) serão formados no COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, uma vez que esse se destaca na concentração de famílias em situação de extrema pobreza.

Figura 13: Distribuição de cursos profissionalizantes para os chefes das famílias em situação de extrema pobreza



Fonte: elaboração própria

Em síntese, ressalta-se que considerar a dimensão territorial é imprescindível para identificar como os beneficiários de uma iniciativa encontram-se territorialmente distribuídos e como os produtos destinados a essas pessoas devem ser ofertados, de modo a tornar mais eficiente a ação que busca tratar uma causa crítica e, assim, auxiliar na resolução de uma situação-problema.

A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDEs) NO PLANO PLURIANUAL 2020-2023

Conforme afirmamos anteriormente, os COREDEs realizaram uma atualização de seus planejamentos estratégicos no ano de 2017, abrangendo as seguintes etapas: a) Plano de trabalho ampliado; b) Diagnóstico e relatório de avaliação; c) Relatório de Propostas; e d) Plano Estratégico

de Desenvolvimento Regional. Esse processo contou com ampla participação de sociedade, com audiências regionais abertas à população.

No que se refere aos Relatórios de Propostas entregues pelos COREDEs, o Anexo II do convênio assinado entre o Fórum dos COREDEs e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul definia o conceito de **Estratégia** como:

(...) uma linha de intervenção geral para os atores regionais, com vistas a solucionar ou a reduzir problemas identificados na etapa de avaliação. Para tanto, a linha de intervenção deverá incluir, pelo menos, os seguintes pontos: questões a serem enfrentadas e resolvidas; definição de objetivos; discriminação das alternativas a serem consideradas; justificativa das opções recomendadas e o arrolamento das decisões a serem tomadas e das ações a serem implementadas (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Sendo assim, visando à participação da sociedade civil na elaboração do PPA 2020-2023, foi solicitado aos COREDEs que fossem discutidas e apresentadas até **cinco Estratégias** para o desenvolvimento da Região Funcional em questão, com base nos planos estratégicos dos COREDEs.

Esse material, juntamente com os planos estratégicos, será oferecido aos órgãos estaduais quando da elaboração dos programas temáticos e ações programáticas que constarão no PPA 2020-2023 e subsidiará não só a regionalização de produtos e metas, mas também a identificação de problemas e oportunidades regionais. É importante afirmar que devem ser selecionadas dos planos apenas as questões sob as quais o Governo Estadual pode agir, não constituindo jurisdição dos governos Municipal, Federal ou da iniciativa privada.

Referências

- CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Tese de doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.
- GIRARDON, Jean. **Politiques d'aménagement du territoire**. Paris: Ellipses. 2010.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. O planejamento regional no Nordeste: notas para uma avaliação. In: KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.
- GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. "Metas e Bases" e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.
- MONOT, Alexandra. **La France, un territoire aménagé**. Paris: Bréal. 2018.
- ORY, Vicente Bielza de. **Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza. 2008.
- PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial**. Madri: Síntesis, 1998.