

PPA | Plano Plurianual

Capacitação dos Municípios para a Elaboração dos
Planos Plurianuais 2022-2025

Módulo 4 | Regionalização



Março 2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Capacitação dos Municípios para a Elaboração dos Planos Plurianuais 2022-2025/ Rio Grande do Sul. Módulo 4 – Regionalização. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021.

26 p. : il.

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

CDU 320

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

Revisão e atualização do conteúdo:

Luciana da Silva Mieres – Analista de Projetos e Políticas Públicas - Analista Geógrafa (DEPLAN/SPGG)

Bruno de Oliveira Lemos- Analista de Projetos e Políticas Públicas - Analista Geógrafo (DEPLAN/SPGG)

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. O QUE É O PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO?.....	5
3. AS ORIGENS E A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO	7
4. O HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL	10
5. ASPECTOS LEGAIS DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO E URBANO NO BRASIL	14
6. A DIMENSÃO TERRITORIAL NO PPA: UMA METODOLOGIA VOLTADA AOS PROGRAMAS TEMÁTICOS.....	18
6.1. A dimensão territorial na identificação da situação-problema.....	18
6.2. A regionalização das causas críticas	20
6.3. A regionalização dos produtos e metas	23
REFERÊNCIAS.....	25

1. INTRODUÇÃO¹

No Brasil, a dimensão territorial tem ocupado uma posição de maior destaque no planejamento governamental desde os anos 2000. 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 territorialização 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.

O Módulo 4 do curso tem como objetivo não só guiar a regionalização de produtos e metas dos PPAs municipais, 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 e nacional. Posteriormente, o último tópico apresenta, especificamente, uma proposta de abordagem territorial para os PPAs municipais, e como essa se relaciona à metodologia da Árvore de Problemas, apresentada no Módulo 2.

¹Este curso foi baseado no **Curso de introdução à elaboração do PPA 2020-2023**, ofertado pelo Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento do Estado em 2019. Realizado na modalidade semipresencial, o curso tinha o objetivo de propiciar nivelamento básico sobre planejamento governamental e apresentar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 aos servidores do Estado que fazem parte da Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul.

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:

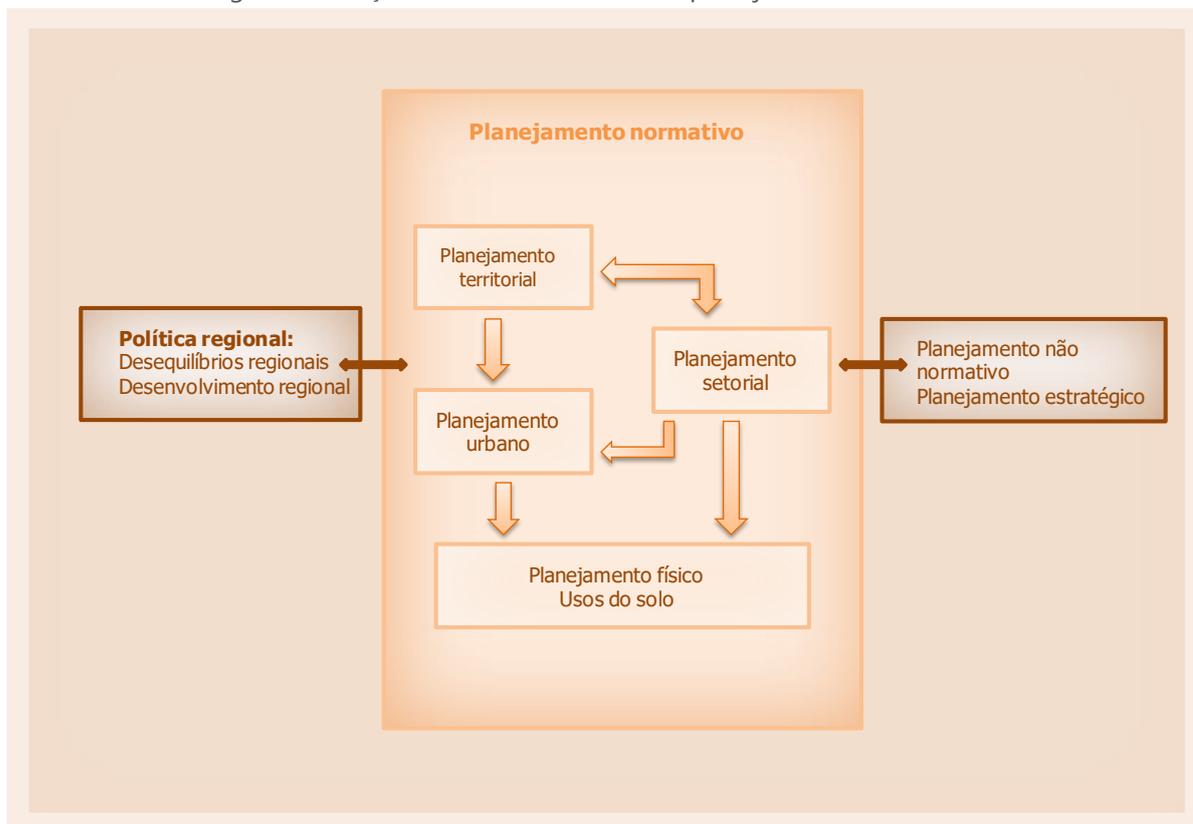
Quadro 1: Principais diferenças entre o planejamento territorial e o planejamento urbano

	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)

3. 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 ledésertfrançais*, de 1947. Posteriormente, a criação da *Délégation a l'AménagementduTerritoire et à l'ActionRegionale* (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 cidades² 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 conseqüentes 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.

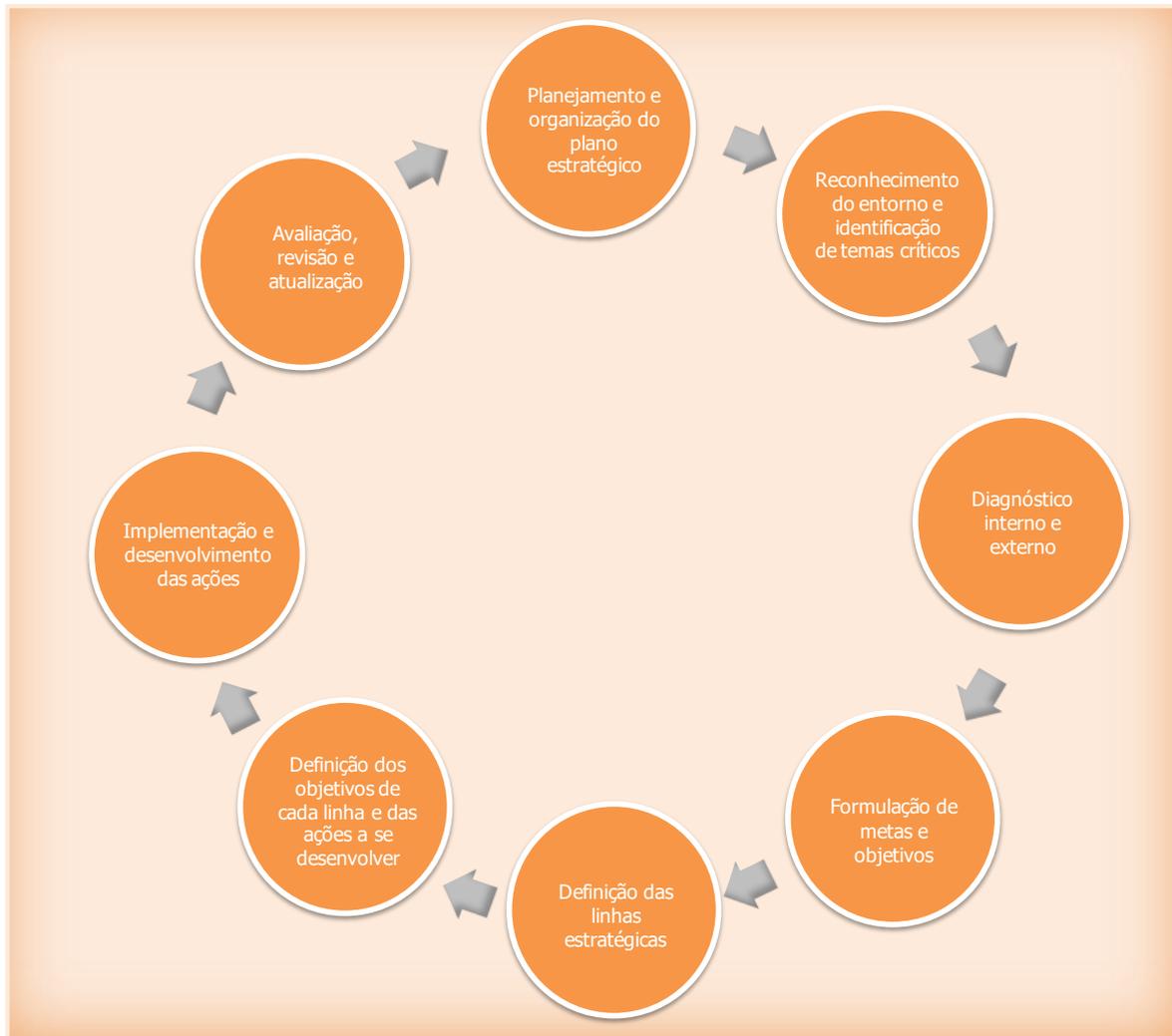
Também nesse período ocorreu a ascensão do **planejamento estratégico** aplicado a cidades e regiões, inicialmente nas cidades norte-americanas, sendo pioneiro o plano estratégico da cidade de São Francisco, em 1981. A competitividade entre os territórios, oriunda da globalização, e a crescente liberdade 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.

²Lyon, Marselha, Lille, Toulouse, Bordeaux, Estrasburgo, Nancy e Nantes.

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

Figura 2: Principais etapas do planejamento estratégico regional



Fonte: Adaptado de Pujadas e Font (1998)

4. O 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 modelo 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*³, 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

³A 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.

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);
- Polos 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 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.

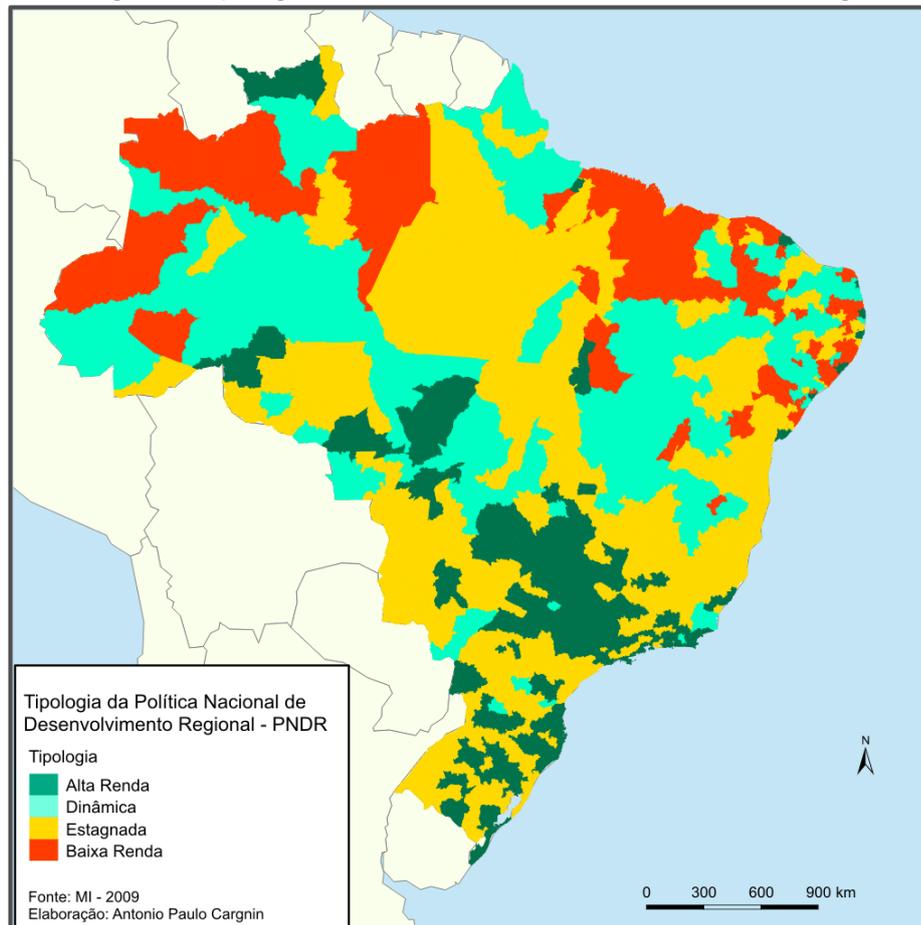
O tema foi relativamente retomado na **Constituição Federal de 1988** que, como afirmamos no Módulo 1, prevê como instrumentos de planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No caso do PPA, válido por quatro anos, do segundo ano de 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.

5. ASPECTOS LEGAIS DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO E URBANO NO BRASIL

Neste subcapítulo, abordamos alguns aspectos legais do planejamento metropolitano e urbano no Brasil. A atenção para esse tipo de planejamento é fundamental para a territorialização dos PPAs municipais, devendo ser incorporadas as principais diretrizes dos planos metropolitanos e urbanos no planejamento governamental.

Em relação ao planejamento metropolitano, a expressão *região metropolitana* surge no Brasil em 1967, no artigo nº 157 da Constituição Federal, o qual afirma que “a União, mediante Lei Complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituída por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, 1967). A Lei Complementar nº14, de 1973, criou as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza (BRASIL, 1973). Também estabeleceu que cada Região Metropolitana seria constituída por um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por Lei Estadual. Os seguintes serviços de interesse comum foram apontados na Lei Complementar nº 14:

- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- saneamento básico, notadamente abastecimento d’água, rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- uso do solo metropolitano;
- transportes e sistema viário;
- produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

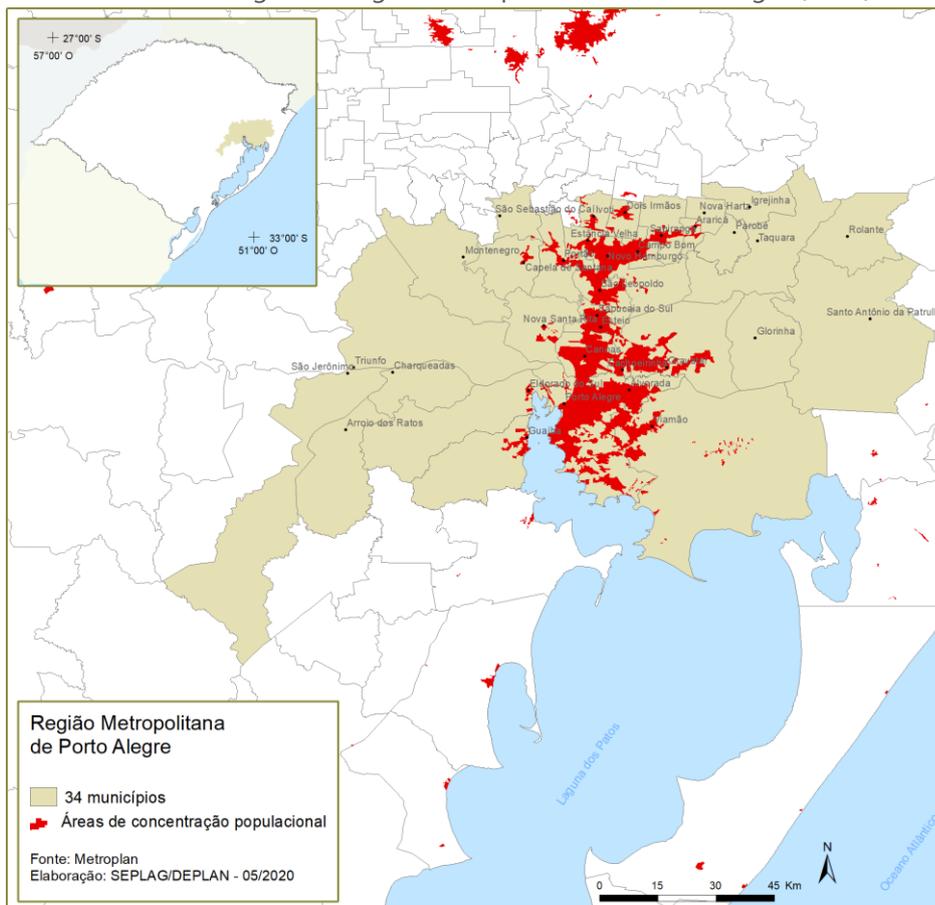
A Constituição Federal, de 1988, no seu artigo nº 25, § 3º, estabeleceu que “os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de município limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988). Assim, atualmente, cabe aos Estados da Federação estabelecerem Regiões Metropolitanas.

Em 2015, foi assinada a Lei Federal nº13.089, o Estatuto da Metrópole, o qual define diretrizes para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum. A lei estabeleceu o conceito de *fun o pública de interesse comum* como "política pública ou a o nela inserida cuja realiza o por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios l mitrofes" (BRASIL, 2015).

O Estatuto da Metrópole também afirmou, em seu artigo 10, que RMs e Aglomera es Urbanas deveriam elaborar planos de desenvolvimento urbano integrados (PDUIs) aprovados por lei estadual. Entre outros elementos, os PDUIs deveriam contemplar: a) diretrizes para as fun es públicas de interesse comum; b) macrozoneamento da unidade territorial urbana; c) diretrizes quanto   articula o dos municípios no parcelamento, uso e ocupa o do solo. Em seu artigo 21, o Estatuto definia que os Estados deveriam aprovar seus PDUIs em até 3 anos. No entanto, o artigo foi revogado pelo Art. 4 , da Lei Federal n  13.683, de 19 de junho de 2018.

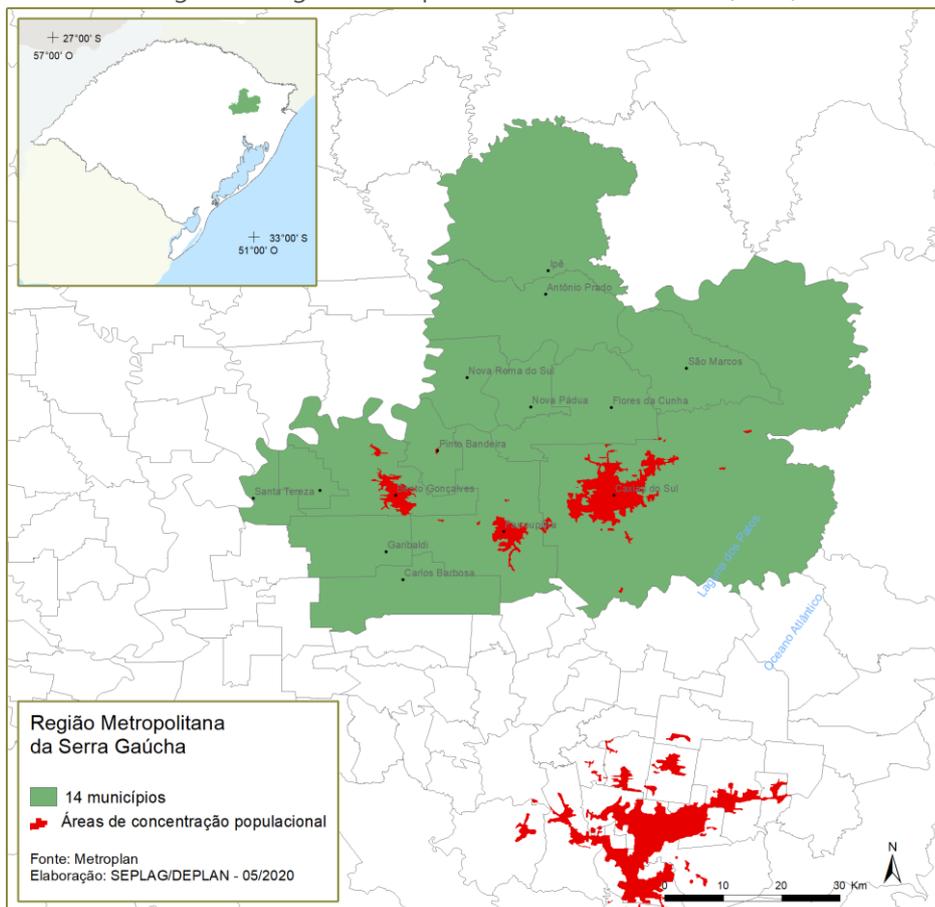
O Rio Grande do Sul possui duas regiões metropolitanas: a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), criada em 1973 e representada na Figura 4; e a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, criada em 2013 e representada na Figura 5. No entanto, nenhuma das duas regiões possui PDUI.

Figura 4: Região Metropolitana de Porto Alegre (2020)



Fonte: Rio Grande do Sul (2020)

Figura 5: Região Metropolitana da Serra Gaúcha (2020)



Fonte: Rio Grande do Sul (2020)

No que se refere ao planejamento urbano, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabelece que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). O § 1º, do mesmo artigo, estabelecia que o plano diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento de expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

Em 2001, foi assinada a Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade. Essa lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Entre outros elementos, o Estatuto da Cidade estabeleceu:

- a instituição do IPTU progressivo para propriedades sem parcelamento, edificação ou utilização, com desapropriação após 5 anos;
- que aquele que possuir uma área ou edificação urbana, interruptamente e sem oposição, por 5 anos, adquirirá seu domínio;

-
- que em cidades com mais de 500 mil habitantes, deve ser elaborado um plano de transporte urbano integrado;
 - que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo ser revisto a cada 10 anos.

O plano diretor deve conter, entre outros elementos, a delimitação de áreas onde pode ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e demanda para utilização, bem como mecanismos de acompanhamento e controle. O artigo 41 do Estatuto da Cidade estendeu a obrigatoriedade do plano diretor para municípios:

- com mais de vinte mil habitantes;
- integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- onde o Poder público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- pertencentes a áreas de especial interesse turístico;
- inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com impacto regional ou nacional.

É importante afirmar que o artigo 40, § 1º, do Estatuto da Cidade, ressalta que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas (BRASIL, 2001).

6. A DIMENSÃO TERRITORIAL NO PPA: UMA METODOLOGIA VOLTADA AOS PROGRAMAS TEMÁTICOS

6.1. A dimensão territorial na identificação da situação-problema

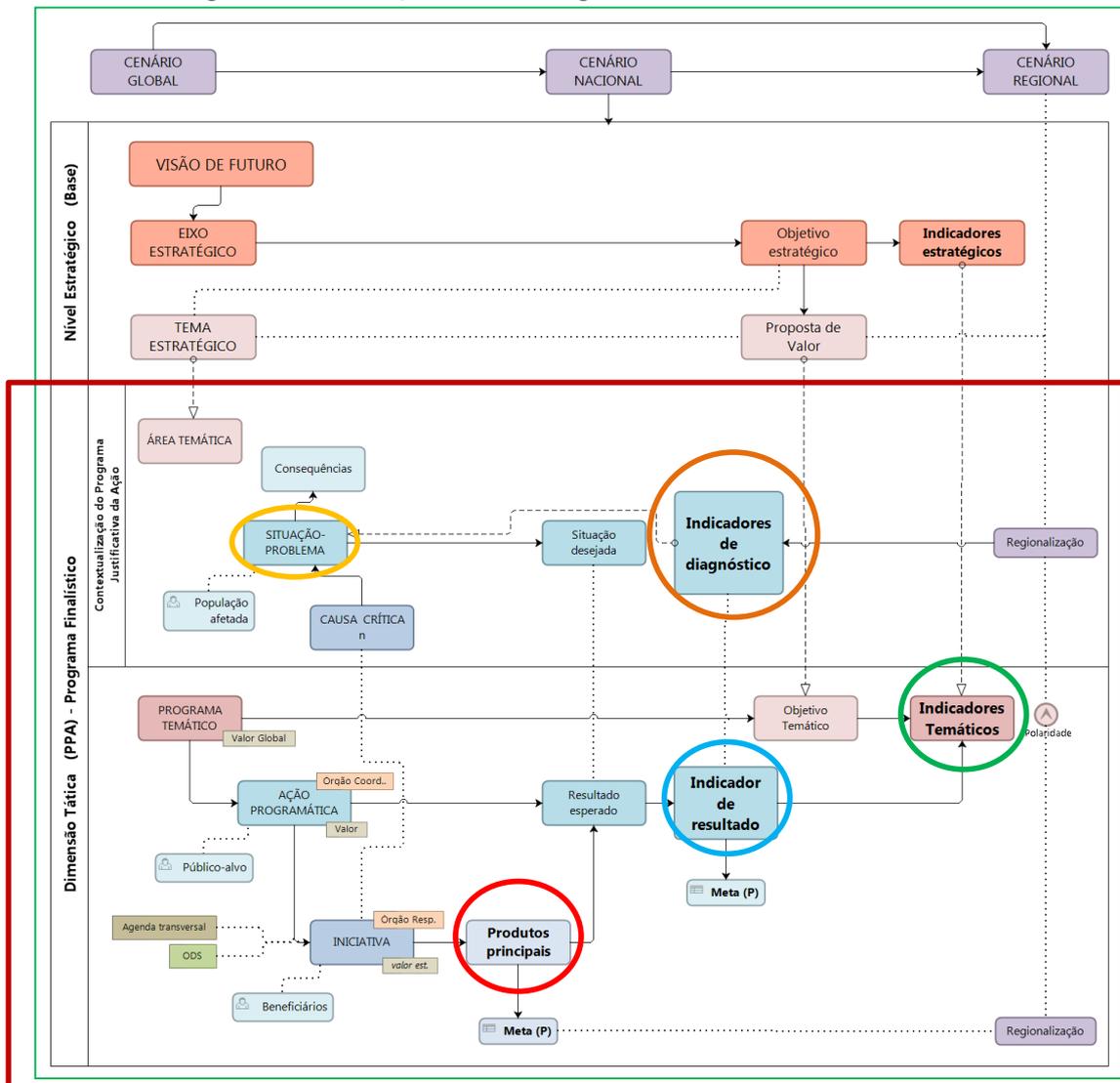
Conforme afirmamos no Módulo 3, a elaboração das **ações programáticas** para o PPA segue o método da Árvore de Problemas, para a qual, primeiramente, devem ser reconhecidas **situações-problema** e, a partir desse ponto, busca-se identificar suas **causas e consequências** e, assim, promover o correto 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.

A dimensão territorial deve 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 6, 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 6. Estruturação final do Programa Temático PPA 2020-2023



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

Em resumo, as ações municipais devem ser focadas nas regiões onde a situação-problema está concentrada. Também é possível que alguns indicadores de diagnóstico municipais não apontem para uma situação-problema, que somente seja percebida quando da análise territorial das diferentes regiões do município. Além disso, devemos considerar ainda que a situação-problema pode constituir também uma oportunidade para o desenvolvimento de determinado município.

6.2. A regionalização das causas críticas

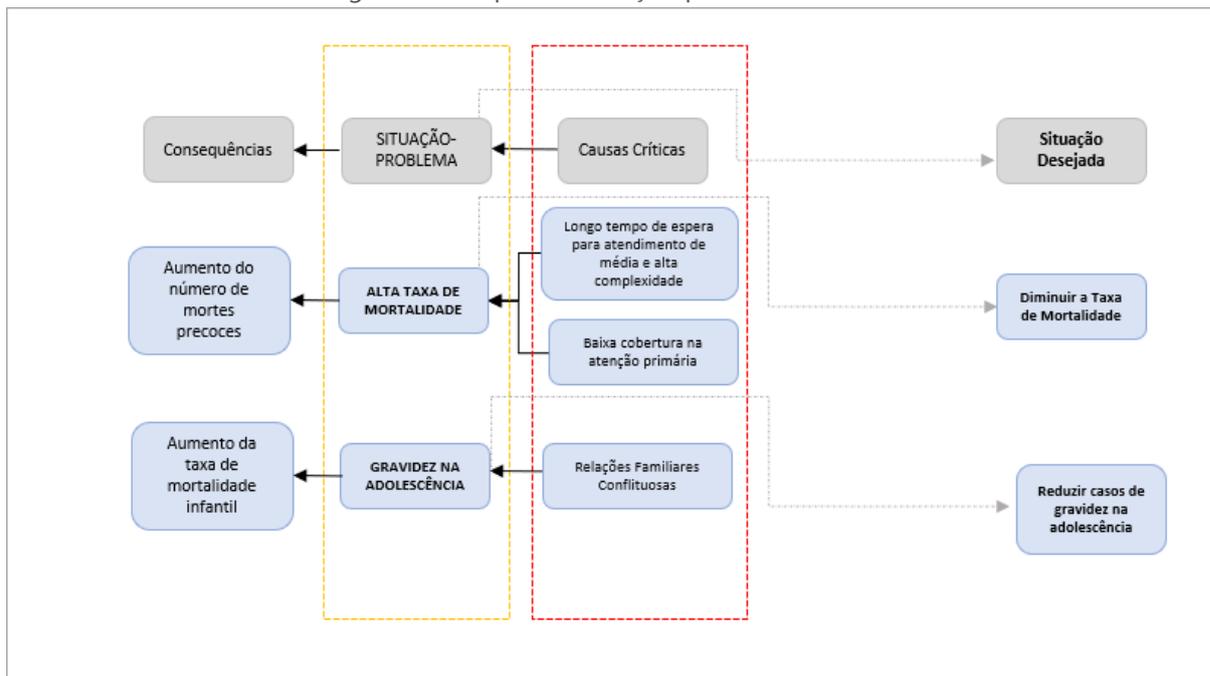
Conforme abordado anteriormente, as ações programáticas do PPA devem estar voltadas à modificação de situações-problema. Entretanto, assim como é importante identificar e caracterizar a situação-problema, é igualmente importante a identificação e a caracterização de suas consequências e, sobretudo, de 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 partes do território é um processo importante para sua regionalização, contribuindo para que, posteriormente, os **produtos** criados para as modificarem sejam distribuídos de modo mais eficiente.

Para o presente módulo do curso, utilizamos como exemplo duas situações-problema hipotéticas: a **Alta Taxa de Mortalidade** e a **Gravidez na Adolescência**. Essas situações-problema têm causas que são identificadas como críticas e, posteriormente, iniciativas são formuladas para seu tratamento. As 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 busca modificar gradativamente as situações-problema da Alta Taxa de Mortalidade e da Gravidez na Adolescência. A Figura 7 ilustra essa lógica de atuação.

Figura 7 Exemplo da situação-problema e suas causas críticas

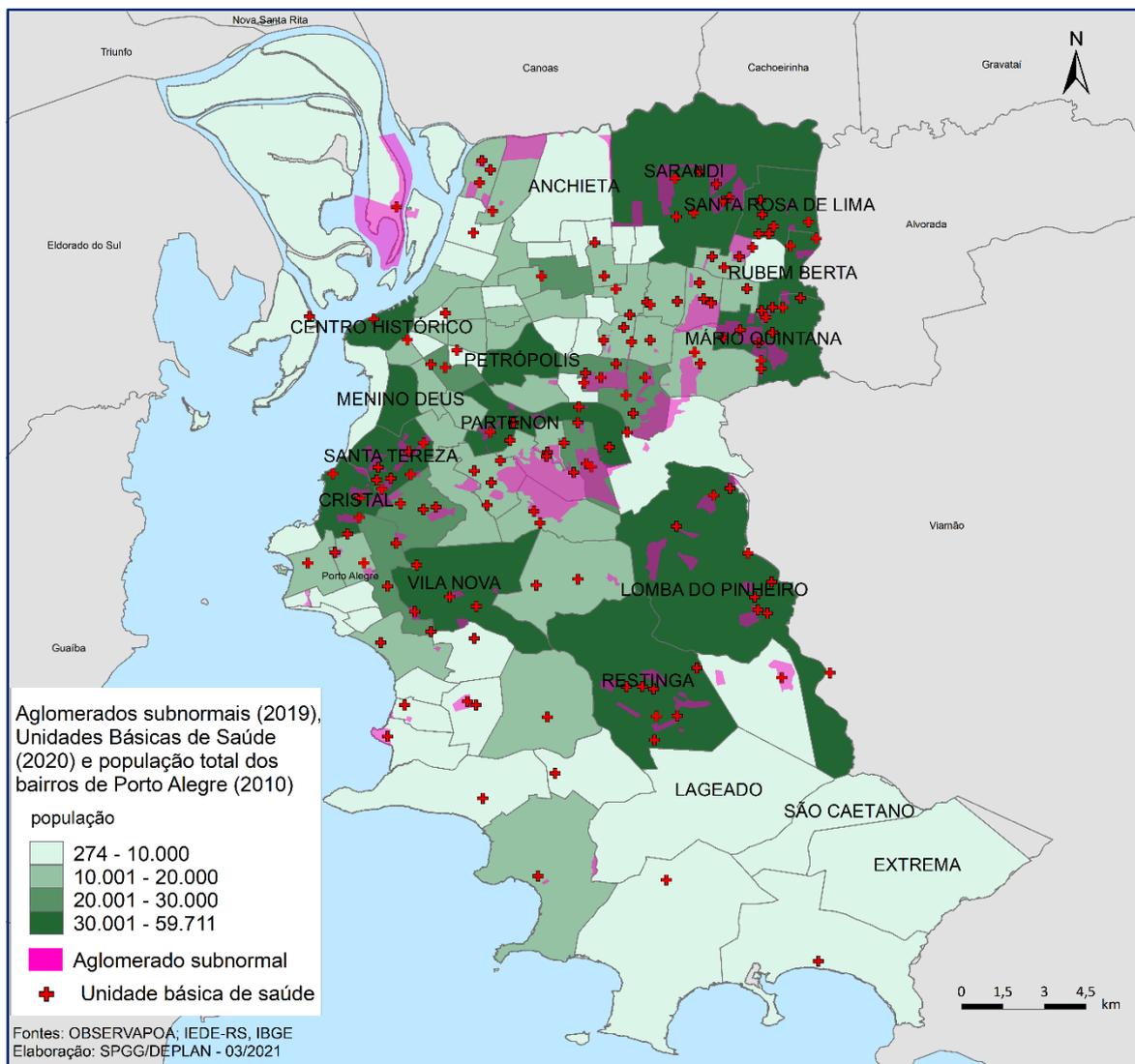


Observando a Figura 7, verifica-se que, para a situação-problema Alta Taxa de Mortalidade, uma das causas críticas identificadas foi a **baixa cobertura na atenção primária**. Já para a situação-problema Gravidez na Adolescência, utilizada no Módulo 2, uma das causas críticas identificadas foi **relações familiares conflituosas, gerando perda de identidade familiar**. 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.

Para melhor ilustrar o exemplo, utilizamos a regionalização dos bairros do município de Porto Alegre. Como hipótese, adotamos que a Alta Taxa de Mortalidade e a Gravidez na Adolescência sejam considerados problemas para o município. No entanto, não possuímos indicadores que possam demonstrar a distribuição das causas críticas no território de Porto Alegre. Como alternativa, identificamos a localização das Unidades Básicas de Saúde (UBSs) em relação à população dos 94 bairros de Porto Alegre e aos aglomerados subnormais⁴ presentes no município, conforme demonstrado na Figura 8.

⁴ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “*aglomerado subnormal* é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação” (IBGE, 2019).

Figura 8: Aglomerados subnormais (2019), Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e população total dos bairros de Porto Alegre (2010)



A escolha da representação das UBSs se refere à importância que elas possuem na atenção primária, pois possuem equipes de saúde da família, com vínculo próximo à população. A representação da população dos bairros de Porto Alegre permite identificar quais são as regiões que possuem maior demanda por serviços de saúde. Já a representação dos aglomerados subnormais identifica onde se localiza a população com maior vulnerabilidade social, que deve ser priorizada pelas iniciativas.

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. Analisando-se a Figura 8, é possível identificar regiões

que devem receber maior atenção no tratamento das causas críticas. Assim, devido à dificuldade de acesso a dados intramunicipais, para essas causas críticas, consideraremos a localização das UBSs em relação à concentração da população em geral e à localização da população de baixa renda.

6.3. 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 gerarão 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 as causas críticas *baixa cobertura na atenção primária* e *relações familiares conflituosas, gerando perda de identidade familiar*, deverão ser distribuídos aos beneficiários conforme esses se apresentam no território.

Em relação à causa crítica *baixa cobertura na atenção primária*, podemos pensar em uma iniciativa *Aumento da cobertura na atenção primária*, a qual preveria, como um de seus produtos, Unidade Básica da Saúde (UBS) construída. Consideramos, no exemplo, que a meta global, para o período 2022-2025, é de 2 UBSs.

Quando analisamos a Figura 8, observamos que bairros com alta densidade populacional, como Menino Deus, com 31.650 habitantes, e Petrópolis, com 37.496 habitantes, não possuem UBS. No entanto, são bairros centrais, com fácil acesso a UBSs em bairros vizinhos, como as dos bairros Santana e Santa Cecília. Por outro lado, a implantação de UBSs em bairros com uma menor quantidade de beneficiários, mas cuja população possui dificuldades de acesso aos serviços de saúde, pode ser mais importante. Esse pode ser o caso dos bairros Anchieta (2.024 habitantes), no extremo norte, e Lageado (4.481), São Caetano (757) e Extrema (1.981), no extremo sul.

Já em relação à causa crítica *relações familiares conflituosas, gerando perda de identidade familiar*, podemos pensar na iniciativa *Suporte para meninas de famílias pouco estruturadas*, também abordada no Módulo 2. Consideramos, como exemplo, que a meta global, para o período 2022-2025, seja de 500 meninas atendidas. As beneficiárias dessas ações seriam, assim, meninas entre 12 e 18 anos em situação de vulnerabilidade social.

Para o exemplo, também consideramos que esse suporte será fornecido por psicólogos e agentes de saúde das UBSs. Assim, faz-se importante identificar onde estão localizadas as UBSs e sua proximidade em relação às beneficiárias da iniciativa. No caso, não possuímos dados precisos em relação à localização das beneficiárias, mas sim onde se localiza a população em situação de vulnerabilidade de Porto Alegre.

Observando a Figura 8, identificamos que os 13 bairros com maior população são: Sarandi, com 59.711 habitantes em 2010, Lomba do Pinheiro (58.106), Restinga (53.508), Partenon (48.160), Santa Tereza (39.577), Centro Histórico (39.164), Mário Quintana (38.146), Petrópolis (37.496), Santa Rosa de Lima (35.333), Rubem Berta (33.168), Vila Nova (32.469), Cristal (31.946) e Menino Deus (31.650). No entanto, observamos que bairros como Centro Histórico, Petrópolis e Menino Deus não possuem aglomerados subnormais. Sendo assim, a meta de 500 meninas atendidas pode ser distribuída de forma proporcional aos outros 10 bairros supracitados. Também poderiam receber os produtos bairros como Bom Jesus (28.675), Vila São José (26.522) e Jardim Carvalho (25.386), que possuem grandes contingentes populacionais e grande concentração de aglomerados subnormais.

Em síntese, ressaltamos que considerar a dimensão territorial é imprescindível para identificar como os beneficiários de uma iniciativa se encontram 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. Identificamos também a dificuldade que os municípios podem encontrar para acessar dados que subsidiem análises intramunicipais. No entanto, algumas informações importantes podem ser encontradas em seus planos diretores, o qual deve ser incorporado ao planejamento governamental, e em planos de mobilidade urbana, como o Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMurb), da Região Metropolitana de Porto Alegre.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em : planalto.gov.br. Acesso em : 11.02.2021.

____. **Lei Complementar N° 14, de 8 de junho de 1973**. Disponível em : planalto.gov.br. Acesso em : 11.02.2021.

____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em : planalto.gov.br. Acesso em : 11.02.2021.

____. **Lei N° 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em : planalto.gov.br. Acesso em : 11.02.2021.

____. **Lei N° 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrópole. Disponível em : planalto.gov.br. Acesso em : 11.02.2021.

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.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 5ª Edição. 2020. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 11.02.2021.