





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Nº 05/2016

Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019

Junho/2016



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GOVERNADOR

JOSÉ IVO SARTORI

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

SECRETÁRIO: Cristiano Tatsch

SECRETÁRIO ADJUNTO: José Reovaldo Oltramari

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DIRETOR: Antonio Paulo Cargnin

DIRETORA ADJUNTA: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

Autores que contribuíram para este número:

Aida Dresseno da Silveira

Ana Maria de Aveline Bertê

Antonio Paulo Cargnin

Bruno de Oliveira Lemos

Carla Giane Soares da Cunha

Fernando Maya Mattoso

Irma Carina Brum Macolmes

Juliana Feliciati Hoffmann

Katiuscia Ramos de Freitas

Lauren Lewis Xerxenevsky

Luciana Dal Forno Gianluppi

Marlise Margô Henrich

Milton Limberger

Paulo Victor Marocco Milanez

Rosanne Lipp João Heidrich

Silvia Leticia Lorenzetti

Suzana Beatriz de Oliveira

REVISÃO E TRADUÇÃO

Marlise Margô Henrich

CAPA

Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS. –
N. 1 (2010)- . Porto Alegre : Secretaria do Planejamento e Gestão,
2010- .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.

Publicado pela Secretaria de Planejamento, Mobilidade e
Desenvolvimento Regional, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Bruno de Oliveira Lemos¹
Antonio Paulo Cargnin²
Suzana Beatriz de Oliveira³
Ana Maria de Aveline Bertê⁴

Resumo

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

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

The Territorial Dimension of Rio Grande do Sul State's Pluriannual Plan 2016-2019

Abstract

State planning has gone through a number of transformations worldwide from the 1970's on. In Brazil, these transformations grew frequent in the 1980's with the return of democracy and the 1988 Constitution that created the Pluriannual Plan as a medium-term planning tool establishing the regionalization of goals, guidelines and objectives of the public administration. However, the planning system (Pluriannual Plan, Budget Guidelines Law, and Annual Budget Law) suffers from insufficiencies related to long-term planning, territorialization and planning articulation at the national, state and municipal levels. Pluriannual Plan has often been conceived of as a pluriannual budget and has lost much of its strategic dimension. This article presents a synthesis of these problems and shows that Rio Grande do Sul State's Pluriannual Plan 2016-2019 aims at presenting solutions to some of these questions, especially regarding the Plan's regionalization and the subsidies that long-term planning may offer.

Key-words: territorial planning, Pluriannual Plan 2016-2019, Rio Grande do Sul

¹ Geógrafo da SEPLAN/RS, Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

² Geógrafo da SEPLAN/RS; Diretor do Departamento de Planejamento Governamental – DEPLAN; Doutor em Geografia – POSGEA/UFRGS.

³ Geógrafa da SEPLAN/RS. Especialista em Geografia Ambiental – UFRGS.

⁴ Geógrafa da SEPLAN/RS. Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

INTRODUÇÃO

O planejamento estatal vem passando por inúmeras transformações decorrentes de processos políticos e econômicos, adequando-se às mudanças de enfoques e paradigmas. Essas mudanças adicionaram novos atores e encerraram o tradicional planejamento estatal autárquico anteriormente realizado, exigindo uma readequação do papel desempenhado pelo Estado.

O tradicional Estado provedor cedeu espaço para a atuação do Estado como articulador e gestor das políticas públicas. No Brasil, no que tange ao planejamento, a Constituição Federal de 1988 marca essa transformação. Representa o fim do planejamento centralizado na burocracia estatal envolvendo cada vez mais as unidades subnacionais e territórios selecionados. Na mesma linha, a democratização da sociedade brasileira incentiva as diversas formas de participação da Sociedade Civil no processo de planejamento, assim como das unidades subnacionais. Como resultado, um número cada vez maior de atores é envolvido no processo de planejamento e implementação das políticas públicas.

Considerando esses aspectos, o presente artigo tem o objetivo de abordar a dimensão territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado Rio Grande do Sul em dois processos fundamentais. O primeiro se refere à regionalização do Plano e à participação da sociedade, que possibilitam conhecer melhor o que foi programado para as regiões e que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode contribuir para o processo de elaboração. O segundo processo se refere à incorporação de dinâmicas territoriais de longo prazo no processo de elaboração e regionalização das políticas públicas. Essa alternativa, embora não prevista na legislação, agrega um sentido de continuidade e aderência às dinâmicas que ditam desenvolvimento territorial, evitando a generalização e a setorialização do planejamento.

Dessa forma, o artigo, primeiramente, trata de como processos ocorridos em escala global impactam a ação do Estado. Esses processos se relacionam às transformações no planejamento estatal brasileiro, principalmente após a Constituição Federal de 1988, quando foi instituído o atual modelo de planejamento governamental.

Posteriormente, abordam-se as transformações no planejamento estatal brasileiro, destacando-se as principais diferenças entre os períodos anterior e posterior à redemocratização e levando em conta as principais dificuldades no que se refere à territorialização no contexto atual. Em seguida, são abordadas algumas questões metodológicas do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul, demonstrando a forma de participação da sociedade e a regionalização do Plano, além de sua abordagem das dinâmicas territoriais de longo prazo, relacionando esses pontos aos processos supracitados. Por último, são tecidas algumas considerações finais sobre a temática.

A CRISE DO ESTADO PLANEJADOR E O ESTADO COMO GESTOR DO TERRITÓRIO

Em grandes linhas, pode-se afirmar que a crise do Estado planejador decorre de transformações ocorridas na escala global e de especificidades com que essas mudanças repercutiram em nosso País. Nesse sentido, pelo menos três processos são fundamentais para

o seu entendimento, a saber: a crescente democratização das sociedades ocidentais, a descentralização política e as transformações ocorridas no sistema capitalista.

O primeiro processo trata de uma maior democratização que a grande maioria das sociedades ocidentais tem experimentado. Respeitando-se as características e complexidades de cada caso, pode-se afirmar que, nos últimos trinta anos, várias sociedades realizaram a transição de regimes autoritários para regimes democráticos. Esse processo impacta no papel e nas funções desempenhadas pelo Estado e está ligado ao que Bobbio (1992, p. 26) define como função de mediador do Estado nos regimes democráticos, relacionado a uma socialização do Estado moderno. Embora democratização política não signifique a democratização da sociedade, pode-se dizer que os processos de socialização do Estado têm avançado nos períodos recentes. Isso se deve à queda de regimes autoritários, mas, além disso, ao desenvolvimento de várias formas de participação nas opções políticas e do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político⁵.

Um segundo elemento de grande valor é a descentralização política, uma das importantes características das sociedades democráticas. Junto aos interesses nacionais, se alinham uma série de interesses das comunidades menores, para cuja obtenção são necessárias estruturas autônomas e descentralizadas. É nesse sentido que podemos relacionar descentralização política e democracia (ROVERSI-MONACO, 2010, p.335).

Outro processo fundamental se relaciona às mudanças ocorridas no capitalismo mundial. No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista havia se alargado rapidamente, apoiado no padrão tecnológico da época, em novas relações de trabalho e em hábitos de consumo, constituindo uma construção hegemônica denominada *fordista-keynesiana*. A construção se apoiou no modelo de Estado de bem-estar social, que se caracterizava pela forte atuação na proteção social e na promoção das atividades econômicas. Esse modelo, que havia se sobressaído ao proposto pelo pensamento liberal, vigorou até o início da década de 70.

Entretanto, a partir da década de 60, a construção hegemônica *fordista-keynesiana*, que fundamentava o chamado *Estado Providência*, começou a mostrar sinais de esgotamento. O colapso do sistema mundial, acentuado pela crise do petróleo, contribuiu decisivamente para que se acelerasse o processo de substituição do sistema vigente desde o início do século. Houve uma rápida ascensão de um novo modelo de desenvolvimento baseado na flexibilidade do capital, dos processos, do trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. O novo modelo resultou na reorganização do mercado mundial e exigiu, também, profundas mudanças no padrão de regulamentação política. Com isso, aquele modelo de Estado não mais respondia adequadamente à nova demanda do capital (BENKO, 1996; HARVEY, 1993).

⁵ Segundo Bobbio (1992), a socialização do Estado que ocorre atualmente, ligada ao desenvolvimento das várias formas de participação nas opções políticas e do crescimento das organizações de massa, que exercem direta ou indiretamente algum poder político, não apagou a contraposição entre Sociedade Civil e Estado. Esse processo de socialização do Estado está ligado a um entendimento de que a esfera política está incluída em uma esfera muito mais ampla, a da Sociedade Civil, e que não existe decisão política que não esteja condicionada por aquilo que acontece na Sociedade Civil.

Todos esses processos culminaram na relativa perda de soberania do Estado-Nação para atores da Sociedade Civil e do Mercado, além das unidades subnacionais. O Estado passa a ter uma função muito mais de controle e regulação, de gestor do território, baseada na parceria entre todos os agentes do desenvolvimento, e, por meio de acordos construídos, as normas e ações são estabelecidas, e responsabilidades e competências são definidas (BECKER, 2009).

Com essas características, no cenário contemporâneo, as ações estatais não podem se restringir mais ao Estado nacional centralizado. Faz-se necessária a articulação entre as autoridades nacionais, regionais e locais, assim como com os atores da Sociedade Civil, para a efetividade das ações do Estado sobre os diversos territórios.

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO NO PERÍODO PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988

O planejamento estatal brasileiro teve seu início a partir de tentativas de organizar a economia. Pode-se considerar o chamado *Niemeyer Report*, elaborado pelo britânico Otto Niemeyer, a convite do Governo Brasileiro e publicado em 1931, como o primeiro relatório sistemático com uma avaliação da estrutura econômica brasileira. Posteriormente, merece destaque a chamada Missão *Cooke*, formada por técnicos americanos, patrocinados pelos governos brasileiro e americano, entre os anos de 1942 e 1945. Já no ano de 1947, destaca-se a elaboração do Plano SALTE, durante o Governo Eurico Gaspar Dutra. Esse pode ser considerado o primeiro plano econômico de maior amplitude, que estruturava um conjunto de sugestões setoriais nas áreas da Saúde, Alimentação, Transportes e Energia, demonstrando a ampliação da participação do Estado no projeto de desenvolvimento (CARGNIN, 2012).

Outro momento marcante foi o da criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 1938, resultado da fusão do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Conselho Nacional de Geografia (CNG). A criação proporcionou a centralização da geografia e da estatística nacional, dotando o País de um sistema cartográfico confiável (COSTA, 2001, p.47-48).

Nos anos 50, o getulismo impôs ao Estado Nacional um papel de forte indução à industrialização, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e da Petróleo Brasileiro S.S. (PETROBRAS), ambos com fortes repercussões territoriais. No período de 1951 a 1953, o trabalho da Comissão Econômica Conjunta Brasil-Estados Unidos resultou em um completo levantamento sobre a economia brasileira, tendo formulado vários projetos de infraestrutura. Entre os efeitos indiretos desse trabalho está a criação do BNDE, visando planejar e financiar projetos de desenvolvimento para o País (CARGNIN, 2012, 17-18).

Entre os anos de 1953 e 1955, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o BNDE também realizaram um grande esforço para o planejamento da economia brasileira, que influenciou diretamente o planejamento futuro, especialmente a elaboração do Plano de Metas, no ano de 1956, durante o Governo Juscelino Kubitschek. O Plano de Metas pode ser considerado como a primeira ação sistemática do Estado para o planejamento territorial, uma vez que integrava temas referentes à energia, ao transporte e à indústria e, destacadamente, propunha a construção de Brasília (BRASIL/MPOG, 2002, p.12).

Ainda sob influência desenvolvimentista e mediante um contexto de pressões sociais originadas pelo agravamento do subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro, no ano de 1956, através do Decreto nº 40.554, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O Grupo incorporava a Comissão de Investimentos do Nordeste, criada no então Ministério de Viação e Obras Públicas no ano de 1954 e, de suas iniciativas, resultou a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no ano de 1959.

Essa experiência foi interrompida com o golpe militar de 1964, quando a SUDENE sofreu uma forte intervenção e teve modificadas suas diretrizes, perdendo autonomia e legitimidade. Nesse tempo, os investimentos foram transferidos para outras atividades econômicas e regiões brasileiras, quando foram criadas as demais superintendências de desenvolvimento (CARGNIN, 2012)⁶.

A partir de 1964, o desenvolvimentismo brasileiro perdeu seu componente populista e passou a ter um caráter nitidamente autoritário. De acordo com Pereira (1996, p.37), foram incorporadas novas estratégias que se somaram à quase esgotada capacidade de substituir importações. Os militares, com um pacto político que excluía trabalhadores e a esquerda progressista, incrementaram as políticas protecionistas e incentivaram a exportação de produtos industriais. Foram organizados instrumentos burocráticos, destacando-se as regras para elaboração e controle do orçamento público, delegação de autoridade e, principalmente, para o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada.

Em 1972, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) deu início à fase denominada de *milagre brasileiro*, com grande crescimento econômico e derrame de capital externo, permeado por estratégias geopolíticas, unindo o território ao poder central através de um grande esforço de integração nacional. O II PND, parcialmente implantado a partir de 1975, consolidou esse esforço, com ações relacionadas à infraestrutura de transportes e energia e, principalmente, com a forte presença intervencionista do Estado, que ficava evidente na criação de centenas de empresas estatais.

Esses planos representaram o auge do planejamento territorial no Brasil. O I PND previa a integração do território nacional, especialmente do Nordeste e da região Amazônica, através da implantação do Programa de Integração Nacional (PIN), da intensificação de projetos de infraestrutura, especialmente no setor de transportes (Transamazônica) e irrigação (GREMAUD; PIRES, 1999).

⁶ A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada no ano de 1959 e extinta no ano de 2001, tendo sido recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Entre os principais instrumentos da SUDENE estão o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi criada no ano de 1966 e extinta no ano de 2001, quando foi substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Em 2007, a SUDAM foi recriada e incorporou a estrutura da ADA, passando a funcionar com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). A Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) foi criada no ano de 1967 e funcionou até o ano de 1990. Em 2009, a SUDECO foi recriada, passando a operar, em 2011, com recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). A Superintendência do Desenvolvimento do Sul (SUDESUL) foi criada no ano de 1967 e esteve ativa até o ano de 1990. Já a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) foi criada no ano de 1967 e funciona até os dias atuais.

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

Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos polos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo Estado autoritário, uma vez que envolvia a criação de lugares privilegiados, capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias. (BECKER; EGLER, 2011, p.148)

A crise do petróleo, que teve seu auge em 1979, marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil e, também, o esvaziamento das políticas governamentais relacionadas ao território, tornando as iniciativas posteriores meramente formais. A partir desse momento, os esforços foram direcionados para outras temáticas como a redemocratização brasileira, a crise monetária, o combate à inflação, a questão da dívida externa e a busca de novas estratégias de desenvolvimento. Somente a partir do final da década de 80 é que se criam as condições para a retomada do planejamento.

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Brasileira, publicada em 1988, consagrou o regime democrático e modificou o regramento básico do poder vigente no País até aquele momento. Do ponto de vista do planejamento governamental, uma das principais modificações introduzidas pela Constituição foi a instituição do Plano Plurianual (PPA)⁷ como principal instrumento de planejamento de médio prazo.

Esse ato teve como escopo, de acordo com o artigo 165, estabelecer “[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. No Rio Grande do Sul, essa determinação foi reforçada pela Constituição Estadual de 1989 que, em seu artigo 149, determina que “[...] a lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente [...]” para programas de todos os órgãos da administração estadual. Essas determinações constitucionais permitiram pensar o Plano Plurianual de forma articulada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), instrumentos de médio e curto prazo, a serem submetidos à apreciação do Poder Legislativo (CARGNIN, 2012, 19-20).

Entretanto, só a partir da estabilidade econômica, obtida em 1994, com o Plano Real, foram criadas as condições para a retomada dos planejamentos governamental e territorial.

⁷ O PPA é concebido para o lapso de tempo que vai do segundo ano de mandato presidencial ao primeiro ano de mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

No que tange ao planejamento territorial, iniciativas como o Programa Brasil em Ação⁸ e, posteriormente, o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁹, foram pioneiras. Esses estudos reintroduziram uma visão integrada do desenvolvimento, que considerava fluxos e a integração das diferentes regiões brasileiras, a partir dos grande eixos de integração.

Também merecem destaque para o reposicionamento do planejamento territorial a criação do programa de atenção às *Regiões Diferenciadas*, cujos estudos remontam a 1995, atendendo a um conjunto de regiões menos desenvolvidas e, mais tarde, no ano de 1999, a criação do Ministério da Integração Nacional (MI). A partir de então o MI assume efetivamente a pauta do planejamento territorial, e são exemplos da sua atuação a organização do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos estudos para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)¹⁰.

A esses importantes marcos pode ser somado o amplo estudo, contratado em 2007, com o objetivo de subsidiar a dimensão territorial na elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, denominado Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Contudo, o estudo não chegou a influenciar, como era esperado, a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, o qual, na prática, não incorporou nenhum dos avanços ali propostos.

Já no que diz respeito ao Plano Plurianual, pode-se afirmar que o primeiro PPA, que abrangeu o período 1991-1995, tornou-se apenas uma peça destinada a cumprir a recente exigência constitucional, tendo sido concebido com um forte viés economicista, ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação no planejamento. Essa concepção se reflete no primeiro PPA federal (1991-1995), semelhante a um Orçamento Plurianual de Investimento, o que parcialmente também ocorre com o segundo PPA (1996-1999) (GARCIA, 2000).

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

O modelo de planejamento surgido a partir do PPA 2000-2003 tem como principal virtude procurar romper com o modelo economicista de racionalização dos recursos

⁸ O Programa Brasil em Ação foi lançado em agosto de 1996, priorizando 42 empreendimentos voltados à promoção do desenvolvimento do País. A partir de 1999, o Brasil em Ação foi ampliado, incorporando outros 16 empreendimentos.

⁹ O Estudo foi contratado em 1997 pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

¹⁰ É importante registrar que, mesmo tendo iniciado em um mesmo período e, em alguns aspectos, tendo influenciado a construção da PNDR, a discussão da PNOT ainda não chegou a bom termo. No ano de 2006, foi apresentada uma proposta inicial e, a partir desse momento, as discussões foram interrompidas.

econômicos, ou de planejamento como processo estritamente orçamentário, procurando a resolução dos problemas surgidos na sociedade a partir de programas.

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 continuaram o modelo de planejamento por programa. Entretanto, na prática, como enfatiza Garcia (2012, p.442), esses instrumentos de planejamento acabaram por refletir *feudos corporativo-burocráticos*, com ações fortemente setorializadas e cada vez mais *orçamentarizados*.

No PPA 2012-2015¹¹ houve um esforço para solucionar a rígida vinculação entre PPA e orçamento, com a introdução dos Programas Temáticos no PPA. Entretanto, os resultados obtidos ainda parecem muito longe do esperado, especialmente no que tange à dimensão territorial, cuja expressão nesse PPA foi ínfima.

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

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

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

A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PPA 2016-2019 DO RIO GRANDE DO SUL

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

Outro fator relevante foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), formalizada pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que adicionou um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. A partir de então, vários recortes territoriais têm sido objeto de políticas públicas específicas, e a dimensão territorial sempre esteve presente entre os eixos ou objetivos estratégicos dos Governos.

¹¹ Para uma análise mais completa dos debates sobre o PPA 2012-2015, consultar Navarro, Santos, Franke (2012) e Paulo (2013).

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

Do ponto de vista das escalas utilizadas, até o Plano 2004-2007, a participação da sociedade era pautada pela regionalização dos COREDEs. O Plano 2008-2011 introduziu a regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento, que se constitui na agregação dos COREDEs e passou a ser utilizada de forma complementar, significando na prática a adoção de uma abordagem multiescalar¹².

O processo de elaboração do PPA 2016-2019, conforme demonstra a Figura 1, teve início com a definição da Base Estratégica, validada pelo núcleo central do Governo. A Base Estratégica apresentou a visão de futuro e os objetivos estratégicos do Governo para o período. O Mapa Estratégico definiu 19 objetivos divididos em 4 eixos de Governo: Econômico, Social, Infraestrutura e Ambiente, e Governança e Gestão. Esses objetivos devem contribuir para a construção da visão de futuro: *Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul*.

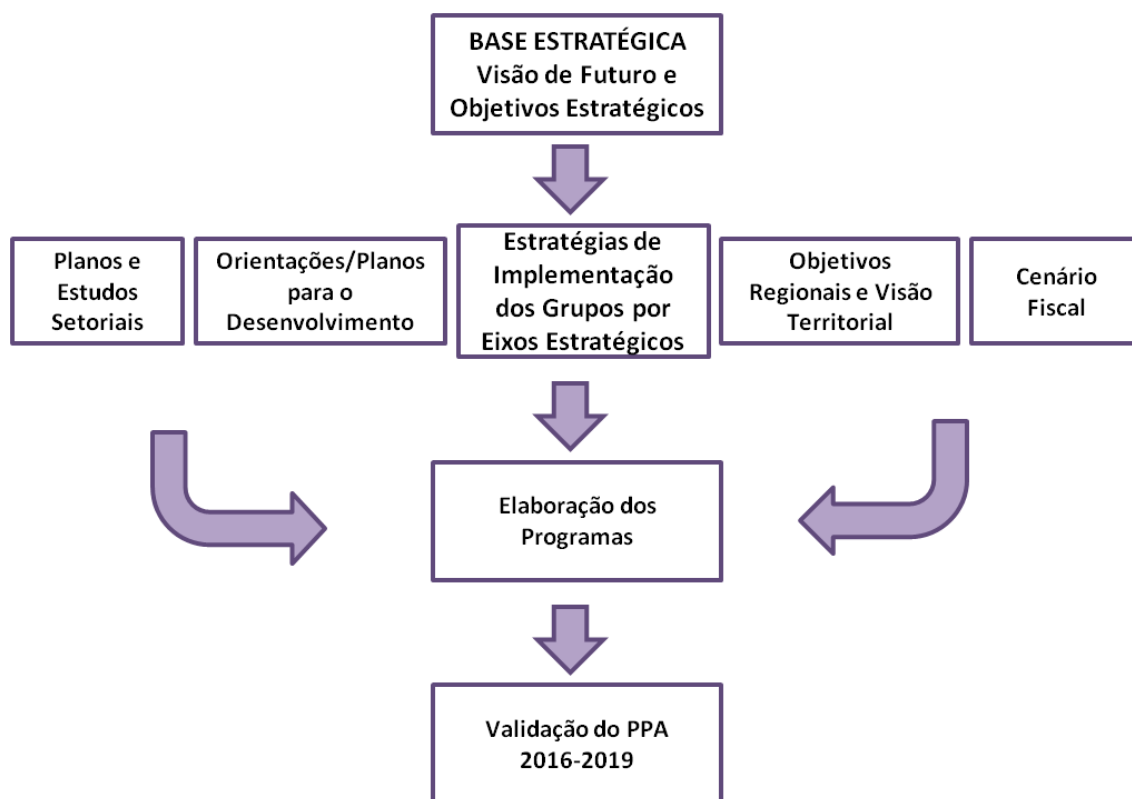
Para garantir o vínculo dos programas e ações de governo com a Base Estratégica, evitando o descolamento entre a visão do Governo e o Plano, foram realizadas, entre os dias 15 e 24 de abril de 2015, quatro Oficinas Temáticas, uma para cada Eixo do Mapa Estratégico, para a elaboração de Estratégias de Implementação¹³ a partir desses objetivos, reunindo as equipes técnicas das Secretarias de Estado. Além da definição das Estratégias de Implementação do Plano, o objetivo dessas oficinas foi o de promover a transversalidade em sua elaboração, também apontando ações estratégicas para a realização dos objetivos que constam no Mapa Estratégico de Governo.

Essas Estratégias, definidas nas Oficinas, foram desdobradas posteriormente na elaboração dos programas e na identificação dos projetos estratégicos do Governo, em oficinas reunindo as equipes técnicas e dirigentes das Secretarias, vinculando os programas e ações aos objetivos do Mapa Estratégico de Governo. Esse processo também permitiu a identificação dos projetos estratégicos no próprio processo de elaboração dos programas e ações, evitando o descolamento entre a elaboração e o acompanhamento dos projetos prioritários do Governo e o planejamento em seu sentido mais amplo.

¹² As Regiões Funcionais de Planejamento foram propostas pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Rumos 2015, contratado em 2003 pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento, a partir do agrupamento de COREDEs, como uma escala mais agregada que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. A regionalização, juntamente com a dos COREDEs, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual.

¹³ Traduzem a Orientação Estratégica do Governo em linhas de ação e indicam o modo como o Governo busca alcançar cada objetivo estratégico, constituindo a base para a formulação dos Programas.

Figura 1. Processo de elaboração do PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul

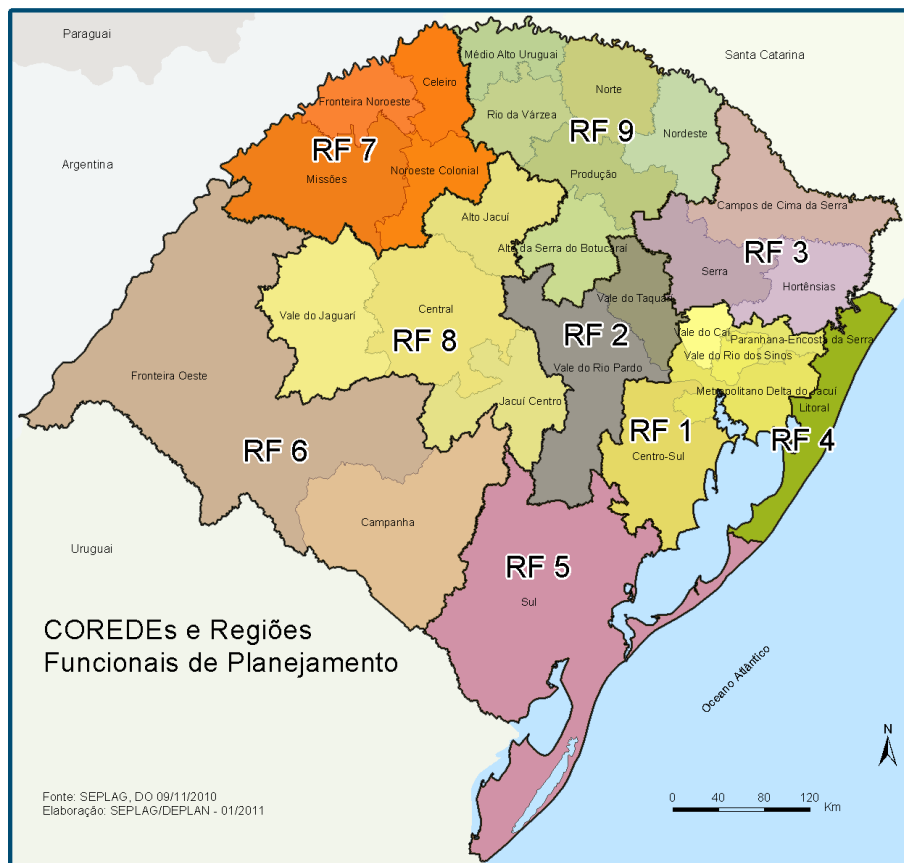


Fonte: SEPLAN/RS

No que se refere à questão territorial, o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul procurou avançar em vários aspectos, incorporando os objetivos regionais e a visão territorial diretamente na elaboração dos programas, conforme observado na Figura 1. Um primeiro avanço deste PPA trata da forma de participação da sociedade e das regiões, no sentido de propor que a participação ultrapasse as demandas pontuais, que têm colocado as regiões como *clientes* do Plano. Essa forma tradicional de recolher demandas tem gerado frustrações, uma vez que o PPA é uma peça de planejamento que trata dos programas e ações do Governo nos próximos quatro anos, não respondendo por demandas orçamentárias. Assim, o PPA 2016-2019 busca resgatar o sentido estratégico, propondo a participação sobre a diferenciação regional e prioridade dos objetivos estratégicos de governo, que refletem os problemas e oportunidades para o desenvolvimento das Regiões.

Para garantir a internalização das propostas das regiões, oriundas dos Fóruns Regionais ocorridos nas nove Regiões Funcionais de Planejamento do Estado, os objetivos regionais foram encaminhados aos órgãos do Estado no início do processo de planejamento. Assim, os programas e ações do PPA levaram em conta as diferentes especificidades regionais indicadas pelas nove Regiões Funcionais. Os subsídios fornecidos pelas Regiões orientaram tanto a elaboração dos programas e ações quanto a definição das metas por COREDE ou Região Funcional. Posteriormente, a incorporação dos objetivos regionais ao processo de elaboração do PPA foi apresentada ao Fórum dos COREDEs, em julho de 2015.

Figura 2: Regiões dos COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



No que se refere à regionalização do Plano, os atores¹⁴ das Secretarias de Estado foram capacitados para desencadear um processo de regionalização de produtos e metas durante o processo de elaboração de programas e ações¹⁵. As escalas utilizadas foram municípios, COREDEs e Regiões Funcionais, apresentadas na Figura 2, e os resultados foram apresentados em nove Cadernos de Regionalização, entregues após o protocolo do PPA na Assembleia Legislativa.

Outro aspecto que merece destaque é a incorporação das análises existentes sobre a dinâmica territorial gaúcha, como forma de o Plano não negligenciar dinâmicas territoriais de longo prazo e considerar as diferentes possibilidades de agendas que se colocam no território. Para tanto, é usado como subsídio para sua elaboração o documento *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, elaborado no ano de 2014, no qual consta uma série de estudos prospectivos sobre a dinâmica territorial do Estado do Rio Grande do Sul, propondo temas estruturadores do desenvolvimento territorial, que se constituem em relevantes insumos para a elaboração e regionalização das diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual.

¹⁴ O Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015, instituiu o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG) que, entre outras providências, constituiu a rede de elaboração e acompanhamento do Plano, nomeando representantes setoriais e coordenadores de órgãos.

¹⁵ É importante afirmar que são regionalizados apenas os programas finalísticos, que se destinam à resolução de problemas da sociedade ou ao aproveitamento de oportunidades, tendo seus resultados medidos e avaliados por indicadores específicos.

A primeira dinâmica territorial diagnosticada no âmbito do RS 2030 é a expansão da concentração econômica do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul em direção à região central do Estado, mas principalmente em direção à região de Passo Fundo, mais ao norte. Essa expansão pode ser observada a partir da análise territorial de alguns indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)¹⁶, da renda média dos municípios do RS e da distribuição dos empregos de média-alta tecnologia do Estado. Esse processo também parece estar ligado ao fenômeno de *desconcentração concentrada*¹⁷ do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, com a ampliação do campo aglomerativo industrial.

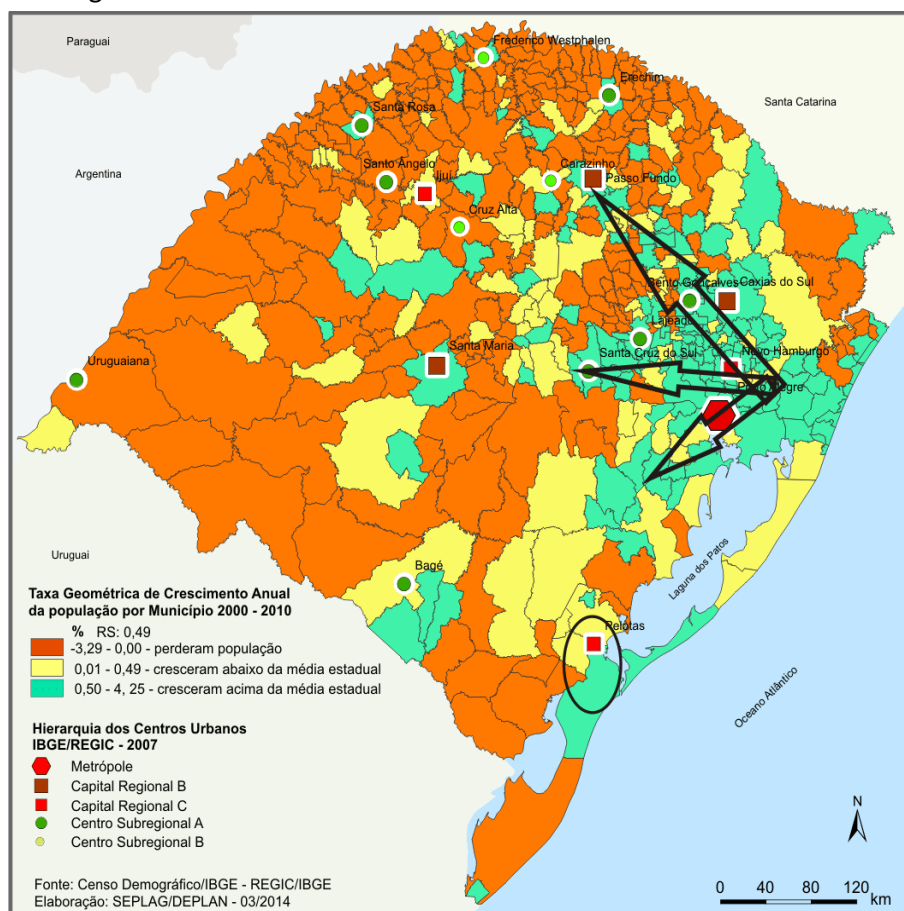
A segunda dinâmica territorial observada é um esvaziamento populacional, principalmente dos municípios da faixa de fronteira. O Rio Grande do Sul é o estado cuja população teve o menor crescimento no período 2000-2010, com uma taxa de 0,49% ao ano. Os fatores preponderantes para esse aspecto são o declínio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

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

¹⁶ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. O IDESE é o resultado da agregação de três blocos de indicadores. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos é calculado um Índice, entre 0 (nenhum desenvolvimento) e 1 (desenvolvimento total), que indica a posição relativa para os municípios. São fixados, a partir 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. O IDESE considera, no total, um conjunto de 12 indicadores dividido em três blocos: Educação, Renda e Saúde.

¹⁷ O conceito de desconcentração concentrada foi introduzido em estudos realizados no plano nacional por Azzoni (1986) e avançou através de análises posteriores. No Rio Grande do Sul, em estudos realizados no início da década de 90, Alonso e Bandeira (1990) aplicaram o conceito ao analisarem a expansão industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre, a partir das melhorias de transporte e comunicação, possibilitando a "ampliação do campo aglomerativo".

Figura 3: Síntese das dinâmicas territoriais observadas no RS 2030



Essas dinâmicas territoriais observadas no RS 2030 forneceram subsídios para a elaboração dos programas e ações do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul, levando em conta as necessidades regionais e procurando avançar em relação à regionalização das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Além disso, ofereceram uma visão de longo prazo para o planejamento governamental, que constitucionalmente se restringe ao médio e curto prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento autárquico não é mais uma alternativa viável e aceitável no contexto atual. Essa forma de atuação não se adéqua às novas características do Estado, a partir da redemocratização do País e do empoderamento da Sociedade Civil. Nesse sentido, a promoção e a qualificação da participação e a regionalização das ações de Governo são elementos fundamentais para qualificar o planejamento.

Embora se trate de uma temática em que os avanços têm sido poucos e muito lentos, pode-se afirmar que o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul apresenta alguns progressos em relação à sua dimensão territorial. Os aspectos mais destacados estão no aperfeiçoamento da interlocução com os COREDEs como esfera de participação da Sociedade Civil, a identificação de dinâmicas territoriais de longo prazo como forma de subsidiar o Plano

e o cuidado metodológico com a efetiva regionalização dos programas e ações durante o processo de elaboração do Plano.

No que tange aos mecanismos de participação nos PPAs, a experiência do Estado do Rio Grande do Sul tem demonstrado que o processo ainda necessita de muitos avanços. Um dos aspectos mais relevantes é esclarecer a sociedade sobre as características e o papel do instrumento que se está construindo. Isso porque existe uma tendência de se promover uma discussão sobre demandas pontuais e, com isso, *orçamentarizar* o planejamento. Entretanto, há de se ter o cuidado para que as contribuições não se tornem genéricas e sirvam somente para cumprir o *rito da participação*.

Nesse sentido, uma discussão mais aprofundada com a sociedade sobre a base estratégica do plano que se está construindo é fundamental. A inserção de uma visão de longo prazo sobre o futuro do Estado e a promoção do debate sobre as estratégias de desenvolvimento das regiões pode orientar o processo, qualificar os debates regionais e orientar a construção de políticas setoriais para o território.

Entretanto, o principal avanço observado, no caso do Rio Grande do Sul, é a afirmação da regionalização dos programas e ações de governo. A publicação de Cadernos de Regionalização, contendo territorialidade de 40% do Plano, permite que a sociedade se aproprie do mesmo e, por outro lado, que os órgãos setoriais de governo qualifiquem seu planejamento conforme as diferenças regionais.

REFERÊNCIAS

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

AZZONI, C. R.. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil. São Paulo, USP, **Ensaio Econômicos**, nº 58, 1986.

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

BECKER, B. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R. L. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2009.

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

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

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **O Desafio do Planejamento Territorial**. Brasília, MPOG, 2002. 32 p.

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

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, nº. 20, IPEA, 2012. p. 431-456.

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

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

COSTA, W. M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, Edusp, Contexto, 2001. p.83.

FURTADO, C.. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v.1, 1981. p.12-19.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. “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.

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

HARVEY, D.. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Loyola, 1993. 349

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

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

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

NAVARRO, C. A. A. L.; SANTOS, E. A. V.; FRANKE, F. D. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v.2, n.1. p. 24-47. Brasília. 2012.

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

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

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

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

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

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

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