

AS REGIONALIZAÇÕES E O PLANEJAMENTO ESTADUAL – UMA DISCUSSÃO SOBRE AS DIFICULDADES E POSSIBILIDADES DE UM AJUSTAMENTO

*Paul Dieter Nygaard **

1 – Introdução

Um estado pode ser dividido em diferentes regiões e por diferentes motivos. Dois deles, no entanto, parecem-nos importantes por ocorrerem com certa frequência e porque objetivam processos de intervenção. Por um lado, e tendo em vista o Estado como um todo, uma divisão regional pode apresentar regiões que constituam contextos sócio-econômicos próprios, com uma conjugação de problemas e de estrangulamentos inibidores ao desenvolvimento de cada uma e reflexos negativos para todo o Estado. A delimitação das mesmas decorrerá de fatores e de critérios de ordem geográfica, econômica ou social ou, ainda, de uma combinação dos mesmos. São regiões que vão demandar um processo de planejamento e de programação, visando reverter um quadro de problemas.

Por outro lado, regiões podem constituir divisões administrativas que permitam ao Estado atuar segundo conveniências setoriais. Terão, nesse caso, origem nas características de setores e constituirão a base territorial para descentralizar ações e investimentos dos mesmos, orientados por critérios de eficácia em termos de recursos técnicos, humanos e financeiros, buscando equacionar as respectivas dificuldades e demandas. Considerando que a atuação do Estado tem sido sempre setorial e que é grande a diversidade dos setores através dos quais um estado atua, a cada setor — energia, educação, estradas, saúde, telefonia, etc. — corresponderá uma divisão regional que será a mais conveniente, naquele instante, para a gerência setorial ou para a administração do setor. Podem existir, evidentemente, tantas divisões regionais quantos forem os setores.

A delimitação de regiões, em ambos os casos, resultará de critérios próprios, particulares, amarrados a propósitos e a interesses existentes em cada caso. É lícito

* Arquiteto, especialista em Planejamento Governamental, Professor Adjunto do Departamento de Urbanismo da UFRGS e Técnico da METROPLAN.

esperar, em ambos, produtos diferentes, isto é, diferentes divisões regionais do Estado. A questão que se coloca é se regiões delimitadas por decorrência de problemas de desenvolvimento podem constituir a base territorial para alcançar os objetivos da atuação setorial; ou, por outro lado, se uma divisão regional, adequada para a administração e a atuação de um determinado setor, apresenta uma tal delimitação de problemas e de dificuldades que requer para essa região a busca simultânea de objetivos em diversos setores, devidamente integrados. Face à natureza dos diferentes critérios e propósitos de delimitação dos casos apontados, isso parece improvável, ainda mais que seria necessário um processo de ajustamento das duas divisões regionais para a constituição de uma única, processo arriscado, porque as perdas e os ganhos políticos, administrativos, financeiros, sociais, etc. dificilmente poderiam ser contabilizados *a priori*.

No Rio Grande do Sul, em um intervalo de 15 anos, foram propostas duas regionalizações. A primeira, em 1973, e a segunda, em 1988, propuseram uma divisão regional tanto para absorver e promover a já existente estrutura regionalizada dos setores de atuação do Estado quanto para implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento. Apresentaremos a seguir essas duas propostas de forma resumida, discutindo o que possuem de comum e de específico, possíveis dificuldades que teriam (1973) ou que talvez terão (1988) por ocasião de sua implementação, e levantaremos outras possibilidades sobre a atuação regionalizada do Estado, que busquem contornar essas dificuldades.

Deve ser destacado, por outro lado, que princípios políticos, como a democratização e a participação comunitária, relativos à ação do Estado não podem ser fatores, nem critérios e nem justificativas de regionalização, pois se tratam de princípios comportamentais, de modos de agir, que poderão estar presentes ou ausentes em qualquer regionalização que se fizer no Estado. Não é uma determinada regionalização que vai assegurar que a ação do Estado venha a ser mais democrática e com maior participação comunitária, mas é o próprio Estado que se define nesse sentido, independente de qualquer regionalização.

2 — O Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (SISDRU)

Em 1973, a então Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO), visando atender ao disposto no Decreto nº 20.818, de 26.12.70, coordenou um grupo de trabalho que produziu o SISDRU. O mesmo,

“(…) concebido como um instrumento para implantação de uma política de Desenvolvimento Regional e Urbano, pretende utilizar os sistemas urbanos como apoio às atividades econômicas, dentro de um quadro de otimização da alocação de recursos e investimentos, e fornecer condições de integração político-administrativas ao nível do território do Estado e de suas regiões componentes” (RS. Secr. Desenv. Reg. Obras Públ., 1973, p.7).

Os propósitos que motivaram a elaboração do SISDRU decorreram da necessidade de superar três ordens de problemas:

- problemas de desenvolvimento, como o ritmo insatisfatório de desenvolvimento sócio-econômico do Estado, o progressivo agravamento das disparidades regionais e a falta de complementaridade do desenvolvimento estadual à promoção do desenvolvimento regional;
- problemas de planejamento, como a falta de um quadro de referência para ajustar metas setoriais e planos regionais, a falta de planejamento a nível regional, a falta de uma política de desenvolvimento regional que promovesse a interiorização e a descentralização e a falta de cooperação e coordenação entre as várias instâncias administrativas;
- problemas de implementação, como a insuficiente transformação de intenções políticas em programas e ações, o reduzido engajamento da população e uma incorreta integração entre os agentes técnicos, executores e políticos do processo de implementação.

A dependência que o SISDRU tinha de um plano de desenvolvimento para todo o Estado, capaz de produzir as diretrizes superiores para os diferentes planos regionais, compatibilizando-os, dessa forma, vertical e horizontalmente, era de pleno conhecimento da coordenação do Sistema. Tanto era que afirmou: “É impossível estabelecer o planejamento do desenvolvimento do Estado como um todo, através de simples somatório de planos regionais”(RS. Secr. Desenv. Reg. Obras Públ., 1973, p.8). Mais adiante, após caracterizar as relações entre os níveis nacional, estadual, microrregional e local de planejamento, afirmou:

“Se ao Estado importa fomentar seu desenvolvimento partindo da base regional, através de planos de desenvolvimento concebidos de um ponto de vista supralocal, importa então um planejamento do desenvolvimento estadual capaz de:

- “1. fornecer às diferentes regiões certos objetivos mestres e diretrizes para o seu planejamento;
- “2. permitir a harmonização e a compatibilização dos diferentes planos regionais segundo os interesses do desenvolvimento do Estado”(RS. Secr. Desenv. Reg. Obras Públ., 1973, p.9-10).

A concepção do SISDRU exigia que o Estado fosse dividido em regiões, as quais passariam a ser “(...) um conjunto de espaços funcionalmente estruturados que sirvam como base à programação e atuação da ação governamental”(RS. Secr. Desenv. Reg. Obras Públ., 1973, p.18). A definição das regiões apoiou-se no projeto **Regionalização para o Estado do Rio Grande do Sul** – SDO, 1973. Utilizando critérios como a quantidade e tipologias das funções públicas cumpridas pelas cidades, a comparação de múltiplos indicadores demográficos, sociais, de equipamento e de funcionalidade, a tipologia e intensidade de infra-estrutura viária e a importância das cidades como centros de conexão regional, além das diferentes formas e graus de comunicação escrita e falada desempenhadas por elas, as cidades foram classificadas em cinco níveis hierárquicos. As regiões, em número de 12, foram delimitadas com

base nas cinco categorias hierárquicas, nas áreas de influência das funções públicas estaduais e das funções urbanas de caráter extralocal e na realidade metropolitana.

Cada unidade territorial do Sistema continha um centro urbano de quinto ou quarto nível, definido por critérios técnicos — a sua sede —, e, conforme suas peculiaridades, podia constituir o nível regional ou apresentar subdivisões funcionais internas à instância regional, as denominadas sub-regiões.

Para operacionalizar todo esse Sistema, foi proposta uma estrutura institucional e organizacional que assegurasse:

- um entrelaçamento horizontal, a nível de Estado, através de uma central do Sistema, de uma comissão permanente de planejamento e de grupos operacionais;
- um entrelaçamento horizontal, a nível de região, através da organização de instâncias regionais, compostas pelos agentes e representantes regionais, conselhos consultivos de planejamento regional e associações regionais;
- um entrelaçamento vertical, de intercâmbio geral do Sistema através do Conselho de Planejamento do Desenvolvimento Regional e Urbano, coordenado pelo Governador do Estado e integrado por Secretarias de Estado, representantes de órgãos da Administração Direta ou Indireta do Estado, representantes de instituições federais, do setor privado, de entidades de classe, das associações regionais de municípios e de sub-regiões de interesse especial.

Propôs-se, assim, um complexo sistema de elementos, de relações e de funções, a diferentes níveis, procurando assegurar ao Estado ampla coordenação, articulação e supervisão de todo o Sistema e promoção da participação indispensável das comunidades interessadas no processo, através do fortalecimento da instância regional.

No entanto o SISDRU não saiu do papel. Dentre as dificuldades com as quais se viu às voltas naquela época e que certamente contribuíram para o seu insucesso, podem ser colocadas as seguintes:

- como a hierarquia na rede urbana de 1973 decorreu principalmente de critérios técnicos, a regionalização resultante, vista como instrumento para uma tarefa política (planejamento, desenvolvimento), deveria ter sido reavaliada dentro dessa ótica;
- os centros regionais indicados assumiriam uma importância destacada na promoção do desenvolvimento regional, fato que levou muitos prefeitos de municípios não-centros a questionarem a seleção feita e a reivindicarem para as suas cidades funções propostas para aqueles centros. Deve ser destacado o fato de que a Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul (FAMURS) foi criada apenas em 1976 e que à época do SISDRU existiam apenas duas ou três associações; esse fato impediu, possivelmente, uma maior discussão política da regionalização;
- face à ausência de um plano de desenvolvimento do Estado que espacializasse diretrizes e programas e que pudesse balizar a regionalização proposta, a implantação do SISDRU foi considerada por muitos técnicos e políticos como prematura;

- não foi dada a importância devida ao fato de que o Estado, mesmo que planeje e programe de forma integrada, o que é raro, executa e implementa obras e programas de forma estritamente setorial. A lógica e a conveniência setorial, particularmente a sua administração espacial, devia ter sido do maior interesse para a regionalização.

3 — O Programa Estadual de Descentralização Regional

Diferentemente do SISDRU, o presente Programa não foi criado para superar problemas relativos ao desenvolvimento ou planejamento do Estado, mas, sim, para implementar princípios básicos do Governo Pedro Simon: a democratização, a descentralização e a participação, princípios estes divulgados no I Seminário Estadual de Descentralização Regional, realizado no início de novembro de 1987.

Instituído pelo Decreto nº32.567, de 02 de junho de 1987, o Programa Estadual de Descentralização Regional propõe-se a três tipos de objetivos (RS. Secr. Int. Desenv. Reg. Urb. Obras Públ., 1988):

- buscar a articulação da comunidade regional e sua participação nas definições e decisões sobre prioridades para sua região, bem como na gestão e no controle de recursos alocados para a mesma;
- obter a racionalização das ações setoriais do Governo Estadual, com novas formas de administração descentralizada, e a participação da comunidade como suporte aos programas de desenvolvimento;
- assegurar a participação do planejamento regional no processo de planejamento global do Estado, através da definição dos objetivos, das potencialidades, das necessidades e das prioridades regionais, "(...) transmitindo-os ao Estado para fins de agregação dos mesmos ao plano estadual" (RS. Secr. Int. Desenv. Reg. Urb. Obras Públ., 1988, p.13).

Merece ser comentado o fato de que se, por um lado, o Programa prevê o planejamento para o desenvolvimento de cada uma das regiões, por outro, não discute e não encaminha formas de discussão e de integração dos diferentes planos regionais, nem entre si e nem com um plano de desenvolvimento estadual. Definir prioridades regionais para transmiti-las ao Estado, a fim de que sejam simplesmente agregadas ao plano estadual, é esquecer-se dos conflitos, das incompatibilidades, dos desajustes que certamente existirão entre os objetivos e prioridades regionais e estaduais. Por isso, seria fundamental um processo de discussão para ajustar essas diferenças.

Deve-se ter presente, também, que os interesses e os propósitos estaduais, de desenvolvimento estadual, são de âmbito e de origem supra-regional, indicadores mesmo de funções e de dimensões para as diversas áreas do Estado, constituindo-se em referências indispensáveis à definição de prioridades regionais. Até mesmo o ajustamento de prioridades entre as diferentes regiões, visando à geração de programas e à destinação de recursos, requer diretrizes e propósitos supra-regionais. Assim, as relações entre um plano de desenvolvimento estadual e os diferentes planos e prioridades regionais (subestaduais) poderiam ter merecido uma discussão maior.

A implementação do Programa definiu quatro linhas de ação: a divisão regional do Estado, a programação e a regionalização das ações setoriais do Estado, o orçamento regionalizado e a reforma administrativa a nível regional.

A divisão regional do Estado seria a "(...) base espacial para a descentralização regional (...)" e "(...) para que todas as ações do Governo se guiem por esta divisão" (RS. Secr. Int. Desenv. Reg. Urb. Obras Públ., 1988, p.23). A divisão regional proposta foi elaborada em duas etapas. Inicialmente foi elaborado um estudo comparativo entre a regionalização proposta pela SDO em 1973 e a divisão regional das Associações de Municípios do Estado.¹ Resultou daí uma mescla imperfeita entre regiões polarizadas por centros de diferentes hierarquias, conforme seu grau de centralidade, e regiões formadas por municípios que se associaram basicamente por motivos políticos e por terem problemas comuns. Esse produto preliminar foi confrontado, a seguir, com a estrutura espacial adotada pelos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado, estrutura esta que vem sendo reciclada e aprimorada há várias décadas.

Sobre esse procedimento para regionalizar o Estado, é possível tecer os seguintes comentários:

- o grau de centralidade dos núcleos urbanos, indicativo dos níveis hierárquicos das sedes municipais que determinaram as regiões polarizadas, talvez não tenha se alterado de forma significativa nos últimos 15 anos. No entanto, face à mobilidade industrial, às mudanças na produção econômica e na rede viária, aos processos migratórios da população, etc., possivelmente tenham se alterado os níveis hierárquicos inferiores, mudando a composição da região polarizada. Reavivar um trabalho histórico para usá-lo como base para uma proposta atual, de divisão regional, sem criticá-lo, nem discutir o grau de conveniência de adaptar o seu conteúdo à situação presente, parece incorreto. Além do mais, aquela regionalização foi feita com objetivos e propósitos distintos da atual;
- uma associação de municípios forma-se por iniciativa dos próprios municípios, por terem interesses comuns, por terem problemas comuns a resolver e porque adquirem, via associação, maior força política. Nada tem a ver com a espacialização setorial do Estado e apenas ocasionalmente se identifica com regiões para fins de planejamento e desenvolvimento;
- a estrutura espacial dos órgãos do Estado foi se formando e se transformando ao longo do tempo, mesclando critérios de eficácia e de eficiência técnica e administrativa com critérios políticos. A diversidade dos setores de atuação do Estado gerou um grande número de divisões regionais para atuação setorial, cada uma segundo as conveniências e necessidades próprias de um setor. O quadro a seguir mostra alguns desses setores, o número de regiões que requer e a modificação desse número de 1973 para 1988;
- a superposição dessas estruturas espaciais, de origem e finalidades tão dife-

¹ A Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul (FAMURS) congrega 21 associações, fora a da Região Metropolitana de Porto Alegre.

rentes uma da outra, na expectativa de encontrar uma divisão regional comum, como uma espécie de média ou de arranjo das anteriores, e que em função disso terá uma configuração espacial muito mais rígida do que qualquer uma das que lhe deu origem, leva fatalmente às perguntas: que tipo de regionalização é esta que está sendo apresentada? qual a sua fundamentação? não se constituirá mais em uma dificuldade do que em uma ajuda para alcançar os objetivos pretendidos pelo Programa?

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL	NÚMERO DE REGIÕES SETORIAIS	
	1973	1988
Gerências regionais da CEE	27	31
Escritórios regionais da SDO	27	28
Delegacias de ensino da SEC	26	38
Sedes regionais da CRT	15	28
Residências do DAER	15	17
Escritórios regionais da CORSAN	05	07
Agências regionais da Secretaria da Agricultura	11	10
Agências do IPE	60	13
Delegacias regionais da Polícia Civil	24	32
Delegacias regionais da SSMA	15	16

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (1974). *Proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana*. Porto Alegre. Iv.

— (1988). *Sedes dos órgãos da administração estadual*. Porto Alegre. (mimeo).

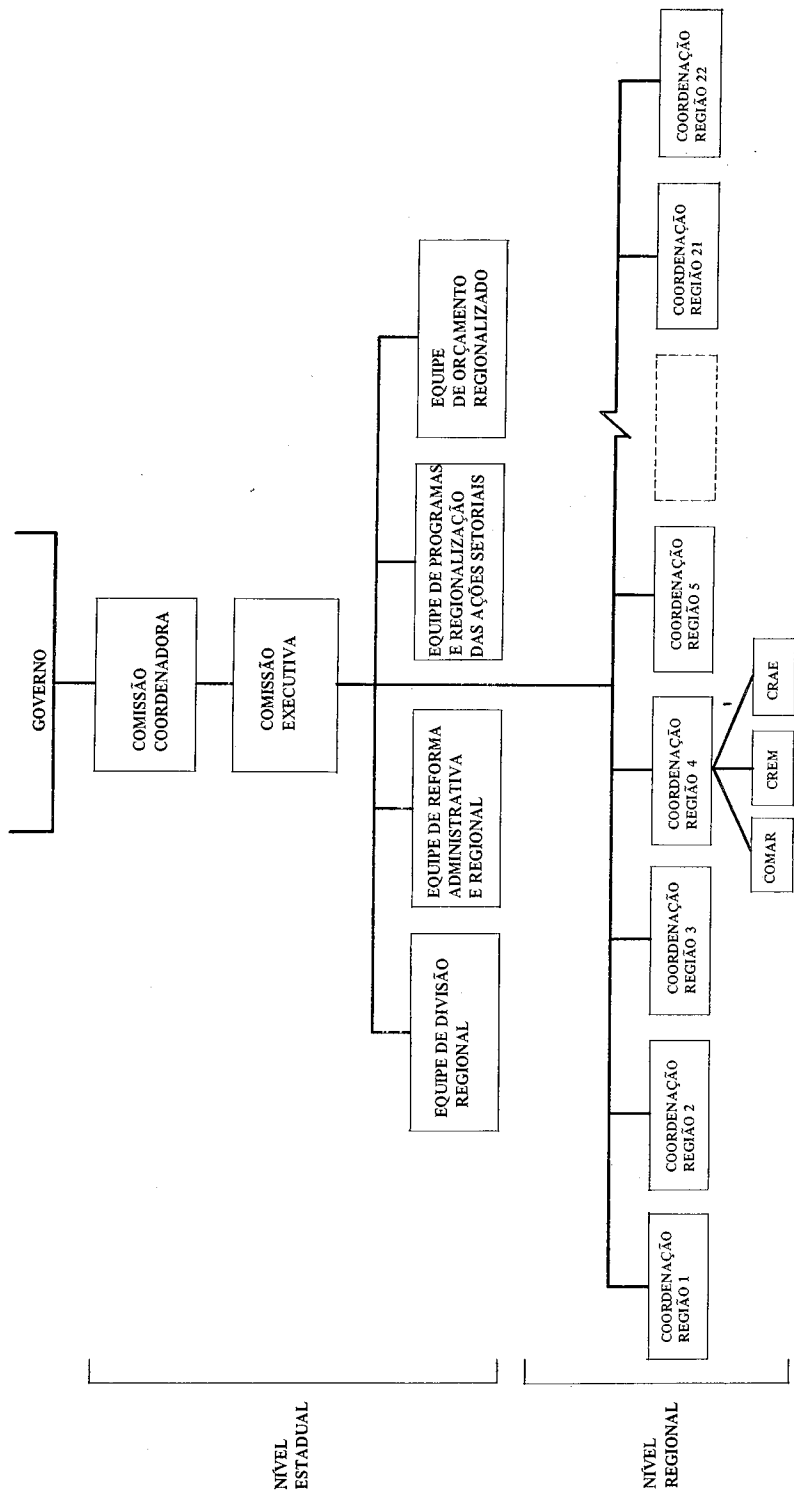
O resultado desse processo de trabalho foi uma proposta de divisão do Estado em 22 regiões, sem sedes definidas, contendo uma metropolitana e 21 interioranas, composta cada uma por um número de municípios que varia de seis a 22.

Para implementar o Programa, foi formulada uma estrutura organizacional que se desenvolve em dois níveis: uma parte ficará sediada na Capital do Estado; e outra, em cada uma das regiões (Figura 1).

Na Capital ficará a comissão coordenadora, composta pelos titulares da Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas (SDO), Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa (SRHMA), Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP) e Secretaria da Fazenda (SF), além do Presidente da FAMURS. É uma comissão com funções políticas e à qual ficará subordinada uma comissão executiva, constituída por representantes dos mesmos órgãos que compõem a comissão anterior. A comissão executiva coordena quatro equipes técnicas — as linhas de ação do Programa —, composta cada uma por representantes das quatro secretarias que fazem parte das comissões anteriores, e à qual estão vinculadas as coordenadorias regionais.

FIGURA 1

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PROGRAMA DE DESCENTRALIZAÇÃO REGIONAL



A nível regional, a estrutura está centrada na figura do coordenador regional, que articula três colegiados: o dos prefeitos das regiões (CREM), o dos representantes da comunidade regional (COMAR) e o dos delegados e residentes dos órgãos estaduais sediados na região (CRAE). O coordenador regional é a figura central da estrutura organizacional e deverá ser desempenhada por pessoas de qualificação excepcional, pois

“(…) deve ser um habilidoso administrador, com muito conhecimento de planejamento e representação política (…) deve ter a função de interlocutor do Estado (…) coordenar a atuação do Estado na região (…) e (…) corresponder à imagem do Programa de um sistema administrativo moderno” (RS. Secr. Int. Desenv. Reg. Urb. Obras Públ., 1988, p.66).

A estrutura organizacional proposta lembra aquela formulada para o SISDRU, apesar de ser mais simples e mais clara. Igualmente assegura ao Estado ampla supervisão e coordenação de todo o Programa, na medida em que o coordenador regional, que “representa o Governo do Estado”, exerce a “função de canal de comunicação entre os três colegiados” e é porta-voz das prioridades definidas na região, a serem discutidas com as quatro equipes técnicas do nível estadual. Algumas questões, no entanto, ainda estão por merecer maior discussão:

- é necessário objetivar melhor a forma e o conteúdo das relações a serem estabelecidas entre as equipes técnicas e os órgãos setoriais do Estado, que recebem informações diretamente de seus delegados e de residentes integrantes de um dos colegiados regionais articulados pelo coordenador. Essas relações devem produzir um ajustamento de informações e um processo decisório tal que sejam gerados programas tanto de interesse regional quanto de interesse setorial;
- pelo que a descrição da estrutura organizacional dá a entender, cada região encaminhará as suas próprias prioridades para obtenção de recursos. Não está claro onde essas prioridades serão transformadas em programas e projetos para efeito de orçamento, se já na própria região ou a nível das equipes técnicas. No primeiro caso, as equipes técnicas receberão uma enorme quantidade de projetos e programas e defrontar-se-ão com o problema da seleção dos mesmos e das regiões a serem beneficiadas, na medida em que o orçamento do Estado for insuficiente para atender a todos. No segundo caso, é possível que as equipes técnicas já tenham informações relativas ao montante dos recursos financeiros e, ao traduzirem prioridades em projetos e programas, gerar-se-á igualmente o problema da definição das prioridades e das regiões a serem atendidas, porque certamente os recursos financeiros serão insuficientes. Poderão ser estabelecidos critérios para essa seleção, ou a expressão política de cada região será a única decisiva? Para evitar ou minimizar procedimentos populistas e clientelistas do processo decisório do Programa, devem existir propósitos e objetivos de desenvolvimento supra-regionais, que considerem o Estado como um todo e que possam re-lativar as prioridades regionais;

- as regiões do Programa não devem ser estanques nem fechadas em si, tendo em vista o grande número de setores através dos quais o Estado atua. Esse fato fica mais claro se compararmos o número de regiões do Programa — 22 — com o diferente número de regiões requeridas pelos setores (ver quadro anterior). Esse fato encaminha a necessidade de que sejam estabelecidas relações horizontais entre coordenadores e colegiados, especialmente o dos delegados e residentes de órgãos estaduais, para compatibilizar já na origem prioridades e programas. A formalização dessas relações e a sua incorporação ao processo decisório “superior” devem estar previstas e claramente formuladas.

O Programa Estadual de Descentralização Regional, concluído em outubro de 1988, ainda não está regulamentado, nem instituído, apesar de ter sido apresentado juntamente com todos os instrumentos legais (decretos) necessários; bastaria terem sido assinados.

4 — Comentários gerais sobre as regionalizações

Vimos que o SISDRU objetivou principalmente promover o planejamento e o desenvolvimento regionais e a regionalização das ações setoriais, com vistas a uma melhor coordenação e maiores complementaridades com o desenvolvimento estadual; por outro lado, o programa de regionalização buscou, acima de tudo, a descentralização das ações do Estado, a racionalização das ações setoriais e assegurar a participação do planejamento regional no processo de planejamento global do Estado.

Esses diferentes conjuntos de objetivos deveriam ter produzido critérios próprios, capazes de estruturar uma particular divisão regional do Estado. No primeiro caso (1973), a divisão regional, ao invés de relevar a dimensão espacial de problemas e de estrangulamentos econômicos e sociais do Estado, fundamentou-se em estudos da hierarquia da rede urbana; no segundo caso (1988), foi utilizada, como um dos critérios relevantes da divisão regional, a regionalização proposta 15 anos atrás. Ambas as propostas consideraram apenas timidamente a estrutura espacial dos órgãos estaduais — através dos quais o Estado vem implementando e executando seus programas e suas obras — e não avaliaram suficientemente os problemas operacionais e políticos daí resultantes. Por exemplo, os titulares dos órgãos das Administrações Direta e Indireta do Estado, aos quais fossem solicitadas alteração na estrutura e organização regional da sua área (setor) de competência, certamente criariam dificuldades políticas, na medida em que essa solicitação lhes fosse por alguma razão inconveniente ou que prejudicasse o desempenho da sua área. E observa-se que o Estado tem 14 secretarias, às quais estão adjudicadas sete autarquias, 15 fundações e 22 sociedades de economia mista, muitas delas com organização regional própria.

Além disso, as duas regionalizações foram propostas sem que o Estado encaminhasse, paralelamente, a elaboração de um plano de desenvolvimento estadual, única maneira de conferir às diferentes regiões diretrizes de desenvolvimento devida-

mente “amarradas” entre si e compatibilizadas com o desenvolvimento de todo o Estado. Ambas elaboraram, igualmente, um complexo sistema organizacional, com inúmeras e variadas relações horizontais e verticais, que vai exigir da máquina administrativa do Governo uma qualificação, uma competência e uma eficácia raramente vistas.

Todo esse conjunto de dificuldades, de problemas e de desgastes decorre da existência de uma hipótese que está na raiz de tudo isso: a de que o Estado somente poderá ser planejado regionalmente, de que as ações setoriais somente poderão ser coordenadas e complementadas, de que somente poderá haver descentralização de ações estaduais e racionalização das ações setoriais, a partir do momento em que passe a existir apenas uma única divisão regional no Estado, à qual todos os órgãos e setores deverão ficar subordinados. Se não fosse isso, por que não aceitar a simultaneidade de duas, três ou mais divisões regionais diferentes? Bastaria então criar um sistema de articulação, de informações e de decisões que permitisse alcançar as diretrizes propostas pelo Estado.

Dessa forma, a busca não seria mais por divisões regionais cada vez mais rígidas e complexas, mas, sim, por processos cada vez mais flexíveis, mais ágeis e mais envolventes. Porque, convenhamos: já **temos** um número bastante grande de estruturas espaciais ou divisões regionais. Temos a divisão administrativa dos municípios, temos a divisão política das associações municipais, temos as diversas divisões regionais para fins operacionais dos diferentes órgãos do Estado. Poderíamos incluir, aqui, uma revisão das regiões polarizadas em 1973 e até as microrregiões homogêneas do IBGE. O que nós **não temos** são processos de articulação de duas ou mais divisões regionais capazes de atender a propósitos e diretrizes de desenvolvimento do Estado. Não é, certamente, uma tarefa fácil e, ao que tudo indica, mais complexa do que elaborar uma divisão regional.

5 — Atuação regionalizada do Estado: outras possibilidades

Já enfatizamos em diferentes partes do texto que as ações e os investimentos que são realizados pelo Estado são claramente setoriais. A própria estrutura do setor público reflete isso: secretarias, autarquias, fundações, sociedades de economia mista, cada uma para tratar de um determinado assunto, de um determinado setor. A formulação dos diversos planos de governo tem demonstrado que a forma de ação pública é via programas e projetos setoriais. As prioridades políticas de um governo, relativamente aos diversos setores (transporte, habitação, educação, saúde, indústria, meio ambiente, etc.), podem mudar de gestão para gestão, com ênfases, prioridades e apoios bem diferenciados de recursos financeiros. Além disso, as capacidades gerenciais e as condições de realização, expressas através de ritmos e qualidade de atuação, variam enormemente de um órgão para outro, mostrando que os mesmos devem ser considerados de forma distinta. Também, muitas vezes, titulares de órgãos setoriais possuem projetos políticos próprios, em função dos quais definem prioridades e alocam recursos.

A relativa força e independência setorial nos diferentes níveis de governo, em diferentes momentos, têm contribuído para dificultar enormemente a consecução dos ideais de otimização, de complementaridade, de eficácia e eficiência, de economia, etc., do planejamento dito **integrado**, impedindo que o mesmo mostre efetivamente a sua força, tão bem demonstrada teoricamente, mantendo-o praticamente no campo dos estudos, das análises e das propostas. A forma setorial de agir do setor público e as dificuldades crescentes de implementar de forma ajustada e compatibilizada propostas de ação elaboradas ou não integradamente contribuem para sublinhar a importância de revisar a formulação e a prática do planejamento integrado a nível do setor público.

As constatações e as observações que foram feitas levam-nos a concluir que a espacialização de atuação de cada um dos diferentes órgãos setoriais deve ser incorporada ao processo de planejamento e programação regional. A ampliação ou a redução das regiões de atuação de cada órgão deve ser uma discussão interna de cada um, tendo em vista propósitos de maior eficácia, melhor desempenho, etc. Por outro lado, mantida a espacialização setorial, um grande número de municípios² continuará sendo sede de delegacia ou de escritório regional de um órgão público, retirando da discussão “que município será a sede da região?”, o que sempre gerou um desgaste político. Na verdade, manter a atual espacialização das sedes regionais dos órgãos da Administração Direta ou Indireta do Estado significará incorporar ao planejamento e à programação regional a forma de o Estado gerir recursos e ações, consolidada ao longo do tempo. Incorporar essa forma setorial de gestão implicará, evidentemente, conseguir um processo de articulação capaz de compatibilizar e de ajustar entre si programas e projetos dos diferentes órgãos, tendo em vista a superação de problemas e dificuldades do Estado, formulados como um todo. Essa formulação, denominada por vezes de plano de desenvolvimento estadual, deverá espacializar os problemas e as dificuldades, indicar as correspondentes diretrizes de desenvolvimento e propor ações e instrumentos para o seu enfrentamento. O processo de articulação, além de correlacionar entre si os programas setoriais, terá também a função de confrontar permanentemente os propósitos de desenvolvimento de todo o Estado com resultados alcançados pelos programas dos diferentes órgãos, através dos quais o Estado estará setorializando a gestão dos recursos.

Um ponto em tudo isso merece uma atenção especial: o aspecto espacial. Diferentes órgãos, cada um com sua própria divisão regional, poderão propor diferentes programas e projetos envolvendo diferentes municípios. Isso quer dizer que municípios, mesmo contíguos, poderiam participar de vários conjuntos de programas. E mais: na medida em que um programa setorial não precisasse cobrir todo o espaço de uma região setorial, porque o problema que o gerou não se apresentou em toda a região, e na medida em que possam existir programas de diferentes órgãos para dife-

² Atualmente, 51 municípios beneficiam-se da localização de uma sede regional de algum órgão público.

rentes regiões setoriais, poderiam resultar espaços para efeito de planejamento e programação não coincidentes com os limites de regiões setoriais, o que, afinal de contas, mostraria que determinadas áreas do Estado têm problemas semelhantes e que poderiam ser equacionados dentro dos mesmos municípios. Quanto à orçamentação dos programas, a sua espacialização seria definida pela relação dos municípios integrantes dos diferentes programas ou, quando for o caso, por indicação de região setorial.

Portanto, os esforços do Estado, ao invés de se concentrarem na definição de novas e únicas regiões para a descentralização de ações e integração administrativas, produzindo as dificuldades já apontadas, poderiam dirigir-se principalmente a criar e operar um processo, ao mesmo tempo simples e competente, de ajustamento de programas e projetos dos diferentes órgãos, de compatibilização com os propósitos e as diretrizes de desenvolvimento estadual e de discussão com as associações municipais. Essas associações deveriam integrar o processo decisório do Estado, desde o delineamento dos problemas até a formulação e a implementação de programas e projetos. Buscar, além disso, uma revisão e qualificação da divisão regional dos órgãos setoriais do Estado, visando aumentar sua eficácia e seu desempenho e reforçar os respectivos agentes setoriais, designando-os e habilitando-os como interlocutores do Estado junto às comunidades.

Finalmente, na base de tudo isso devem estar a contínua formulação e o permanente gerenciamento de uma proposta de desenvolvimento do Estado, na qual fiquem referidos espacialmente os respectivos problemas e estrangulamentos, as diretrizes e propósitos decorrentes, bem como relacionadas as ações e os instrumentos julgados mais competentes para a condução dessa proposta.

Bibliografia

- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (1974). **Proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana**. Porto Alegre. 1v.
- (1988). **Sedes dos órgãos da administração estadual**. Porto Alegre. (mimeo)
- (1973). **SISDRU — Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano**. Porto Alegre. (mimeo)
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas (1988). **Relatório do Programa Estadual de Descentralização Regional**. Porto Alegre.

Abstract

The article examines the regionalization proposals formulated for the state of Rio Grande do Sul on the years of 1973 and 1988. They aimed both to incorporate and promote sectorial regionalized governmental action, and implement public planning by regions. It emphasizes similarities and differences between them and the difficulties of implementation. Finally, it suggests alternative approaches to a regionalized state action to overcome identified difficulties concerning development promotion.