

A TERRITORIALIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2020-2023 DO RIO GRANDE DO SUL: Uma metodologia voltada aos Programa Temáticos

Bruno de Oliveira Lemos¹

Luciana da Silva Mieres²

Antonio Paulo Cargnin³

Resumo: No Brasil, o Governo Federal vem utilizando a metodologia dos Programas Temáticos para a elaboração de seus Planos Plurianuais (PPAs) desde o PPA 2012-2015. O Rio Grande do Sul adotou essa metodologia no PPA 2020-2023, conciliando-a com as técnicas da Árvore de Problemas e da Teoria da Mudança. As diretrizes para a elaboração desse Plano foram: a) integração entre os níveis estratégico, tático e operacional; b) perspectiva do cidadão; c) transversalidade e intersetorialidade; d) planejamento estratégico e gestão por resultados; e) regionalização; f) restrição fiscal. Nesse sentido, no que se refere à regionalização do PPA 2020-2023, foi elaborada uma metodologia que previa uma abordagem territorial na identificação da Situação-Problema, de suas causas críticas e na definição de metas para os produtos. O presente artigo realiza uma descrição da metodologia empregada. Em seus resultados, são apontadas algumas limitações para essa territorialização, como a tendência dos órgãos estaduais de reproduzirem as mesmas políticas públicas que estavam vigentes quando da elaboração do Plano e a fragilidade dos departamentos de planejamento dos órgãos setoriais. As dificuldades da territorialização do Plano também se inserem nos entraves da utilização do PPA como instrumento de gestão por parte dos órgãos, o que o PPA 2020-2023 procura solucionar através do acompanhamento regionalizado de indicadores temáticos e de resultado, possibilitando a readequação das metas dos produtos em direção a regiões onde a Situação-Problema se apresenta de forma mais acentuada.

Palavras-chave: Planejamento governamental. Planejamento territorial. Plano Plurianual.

TERRITORIALIZATION OF PLURIANNUAL PLAN 2020-2023 OF RIO GRANDE DO SUL STATE: A METHODOLOGY FOCUSED ON THEMATIC PROGRAMS

Abstract: In Brazil, the Federal Government has been using the methodology of Thematic Programs for the elaboration of its Pluriannual Plans (PPAs) since PPA 2012-2015. Rio Grande do Sul state adopted this methodology in the elaboration of its PPA 2020-2023 reconciling it with the technics of the Problem Tree and Theory of Change. The guidelines for preparing this plan were: a) integration between the strategic, tactical and operational levels; b) citizen's perspective; c) transversality and intersectorality; d) strategic planning and management by results; e) regionalization; and f) fiscal restriction. In this sense, with regard to the regionalization of PPA 2020-2023, a methodology was developed to provide territorial approach in identifying the problem situation, its critical causes and defining goals for the products. This article describes that methodology. In its results, some limits for this territorialization are pointed out, such as the tendency of the state agencies to reproduce the same public policies that were in force when the plan was drafted and the weakness of their planning areas. The difficulties are also part of the barriers to the use of PPA for management by state entities, what PPA 2020-2023 tries to solve through regionalized monitoring of thematic and result indicators, making possible to readjust product targets in regions where the problem situation is more pronounced.

Key words: Government planning. Territorial planning. Pluriannual Plan.

1 Geógrafo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (RS). Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

2 Geógrafa da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (RS). Mestre em Sensoriamento Remoto pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

3 Geógrafo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (RS). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS. Doutor em Geografia.

Introdução

A dimensão territorial é fundamental no planejamento dos governos. Em linhas gerais, a análise do território permite identificar problemas e oportunidades regionais, o que favorece uma maior efetividade das políticas públicas. A territorialização das ações de governo também possibilita que se tenha maior transparência, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região.

Mesmo que a responsabilidade sobre o gerenciamento do território seja uma atribuição do Estado, essa ação requer conhecimento específico. Nesse sentido, é necessário o aprofundamento das análises e o diálogo com o meio acadêmico e a sociedade. Assim, para Santamaria (2018), uma ação mais efetiva sobre os problemas no território necessita de um diálogo permanente entre as esferas técnica, acadêmica e política, aproximando-se da realidade regional.

Diante disso, este trabalho tem como objetivo relatar e discutir aspectos da metodologia utilizada na abordagem territorial dos Programas Temáticos do PPA 2020-2023 do Rio Grande do Sul. Com a finalidade de atender o objetivo proposto, este artigo apresenta cinco seções, incluindo esta introdução. A seção que trata da metodologia apresenta um conteúdo estruturado em subseções, que abordam a dimensão territorial da identificação da Situação-Problema, a regionalização das causas críticas e, por fim, a regionalização das metas dos produtos. Em seguida, é apresentada uma breve avaliação dos resultados esperados decorrentes da metodologia proposta, utilizada no PPA 2020-2023. Ao termo, são apresentadas as conclusões finais e as referências bibliográficas que deram suporte a este estudo.

Metodologia

A metodologia de territorialização do PPA 2020-2023 teve como objetivo abordar a questão territorial desde o início do processo de elaboração. Para isso, em abril de 2019, a equipe técnica do Departamento de Planejamento Governamental, da então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG-RS), realizou qualificações⁴, a distância e presencialmente, da Rede de Planejamento e Orçamento, que conta com coordenadores e representantes dos órgãos estaduais responsáveis pela elaboração e acompanhamento do Plano. A dimensão territorial também foi abordada quando da realização das oficinas de elaboração das Ações Programáticas e Iniciativas com os órgãos estaduais entre maio e junho de 2019. Dessa forma, a Rede foi orientada a considerar a dimensão territorial em três momentos quando da elaboração do Plano.

⁴ A capacitação não abrangia apenas a dimensão territorial do PPA, mas também o histórico do PPA no Brasil; a elaboração de programas; e indicadores e avaliação de políticas públicas. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>. Acesso em: 19.02.2020.

A estratégia metodológica da Árvore de Problemas

O Plano Plurianual (PPA)⁵ 2020-2023 do Rio Grande do Sul apresentou uma série de inovações metodológicas que tiveram, como objetivo, a produção de resultados para o cidadão (RIO GRANDE DO SUL, 2019a). Nesse sentido, algumas diretrizes adotadas pelo Plano foram: a) integração entre os níveis estratégico, tático e operacional; b) perspectiva do cidadão; c) transversalidade e intersectorialidade; d) planejamento estratégico e gestão por resultados; e) regionalização; e f) restrição fiscal.

Uma das inovações foi a adoção da metodologia de Programas Temáticos, que já vinha sendo utilizada pelo Governo Federal desde o PPA 2012-2015. Esses constituem “programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade” (RIO GRANDE DO SUL, 2019a, p. 19). Essa organização procura romper com a lógica setorial na elaboração das políticas públicas, organizando o Plano por temas, que são abordados de forma transversal.

A perspectiva do cidadão foi abordada no PPA na construção das Ações Programáticas, que constituem um conjunto de ações que buscam dar tratamento a uma Situação-Problema ou buscam aproveitar uma oportunidade existente. Ou seja, a partir de uma análise que possibilitou a identificação de Situações-Problema⁶ ou oportunidades, buscou-se estabelecer ações sob o ponto de vista finalístico, segundo a perspectiva do cidadão, estabelecendo-se os resultados que a ele se pretendia entregar. Para a identificação das Situações-Problema, foram utilizados Indicadores de Diagnóstico que, além de retratar sua situação atual, possibilitaram realizar uma análise comparativa do Rio Grande do Sul em relação a outras unidades territoriais. Nessa perspectiva, o tratamento correto das Situações-Problema passa pela identificação de suas Causas Críticas⁷, que são mitigadas ou estimuladas (no caso de oportunidades).

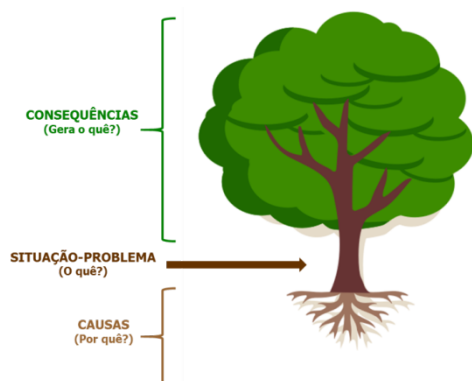
Para a elaboração de políticas públicas que visassem ao tratamento das Situações-Problema, foi utilizado o método da Árvore de Problemas, que busca identificar causas (representadas pelas raízes) e consequências (representadas pela copa) de um problema central ou macrop problema (representado pelo tronco) que afeta diretamente uma população, conforme representado na Figura 1.

⁵ O PPA é um dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal e na Estadual, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ele estabelece as diretrizes, os programas e as ações para a Administração Pública estadual direta e indireta para um período de quatro anos. Esse período se inicia no segundo ano de mandato e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte.

⁶ Segundo Rio Grande do Sul (2019a, p. 20), a situação-problema “consiste em uma situação negativa e/ou indesejável, identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como objeto de tratamento ou intervenção. (...) Alternativamente, consiste em uma oportunidade que se quer aproveitar para avançar no estágio de desenvolvimento de uma população.”

⁷ Segundo Rio Grande do Sul (2019a, p. 20), as causas críticas consistem em “causas sobre as quais a intervenção governamental terá maior efeito para produzir a mudança esperada da situação-problema”.

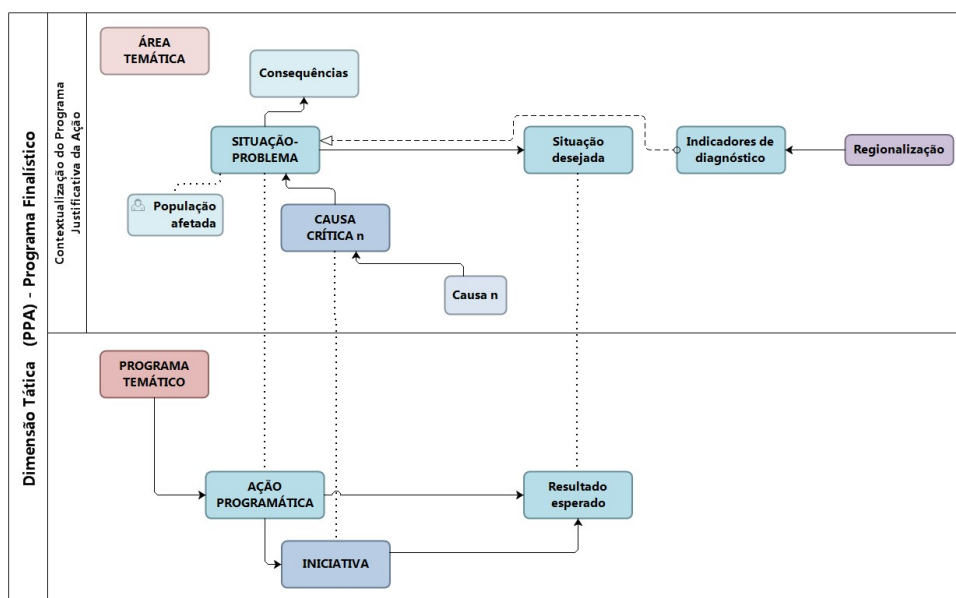
Figura 1: A metodologia da Árvore de Problemas



Fonte: Rio Grande do Sul (2019a)

A partir da metodologia da Árvore de Problemas, o PPA 2020-2023 foi estruturado por um conjunto de Ações Programáticas que visam solucionar as Situações-Problema. Essas ações foram constituídas por Iniciativas, que têm o objetivo de atacar as Causas Críticas da Situação-Problema, provocando mudanças no sentido esperado. A Figura 2 demonstra a relação entre a metodologia da Árvore de Problemas e os Programas Temáticos no PPA 2020-2023.

Figura 2: Relação entre Árvore de Problemas e Programa Temático no PPA 2020-2023



Fonte: Rio Grande do Sul (2019a)

Para cada iniciativa, foram formulados um ou mais Produtos Principais, que consistem em bens e serviços ofertados diretamente para um conjunto elegível da população-alvo da Ação, ou seja, o beneficiário direto. Os Produtos das Iniciativas visam provocar

mudanças nas Causas Críticas de uma Situação-Problema, necessárias para o alcance dos resultados finais esperados da Ação Programática. Para tanto, metas de produto foram estabelecidas para cada um dos anos de vigência do Plano Plurianual.

A territorialização do PPA 2020-2023

A partir da metodologia da Árvore de Problemas, para a territorialização do PPA 2020-2023, foi elaborado um ajuste metodológico que permitisse a adequação da territorialização à metodologia dos Programas Temáticos. Ao mesmo tempo, essa adequação metodológica deveria avançar em relação a pontos críticos da territorialização do PPA 2016-2019. Um primeiro ponto importante para essas definições foi a avaliação realizada em 2018, por parte da equipe técnica encarregada da elaboração do Plano, sobre a metodologia utilizada no PPA 2016-2019, destacando-se dois pontos:

- Ocorriam dificuldades no entendimento dos órgãos⁸ estaduais sobre a importância da territorialização do PPA, sendo a análise territorial pouco utilizada na sua elaboração;
- A regionalização das metas dos Produtos⁹, que apontavam as principais entregas programadas pelo Governo do Estado para o período, carecia de embasamento em análises territoriais fundamentadas em indicadores regionais.

A partir desses apontamentos e da adequação, por meio dos ajustes metodológicos que permitiram a inserção de uma avaliação territorial na nova metodologia proposta para o PPA 2020-2023, foi possível estabelecer a dimensão territorial na identificação da Situação-Problema, bem como auxiliar os órgãos quanto à regionalização das causas críticas e o estabelecimento das metas dos produtos, também de forma regionalizada.

Análise dos Resultados

A partir do uso da metodologia da Árvore de Problemas, chegou-se aos resultados apresentados nas subseções a seguir.

A dimensão territorial na identificação da Situação-Problema

A elaboração das Ações Programáticas para o PPA 2020-2023 seguiu a metodologia 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,

⁸ A palavra órgão aqui contempla as Secretarias de Estado e as empresas estatais e fundações vinculadas a essas.

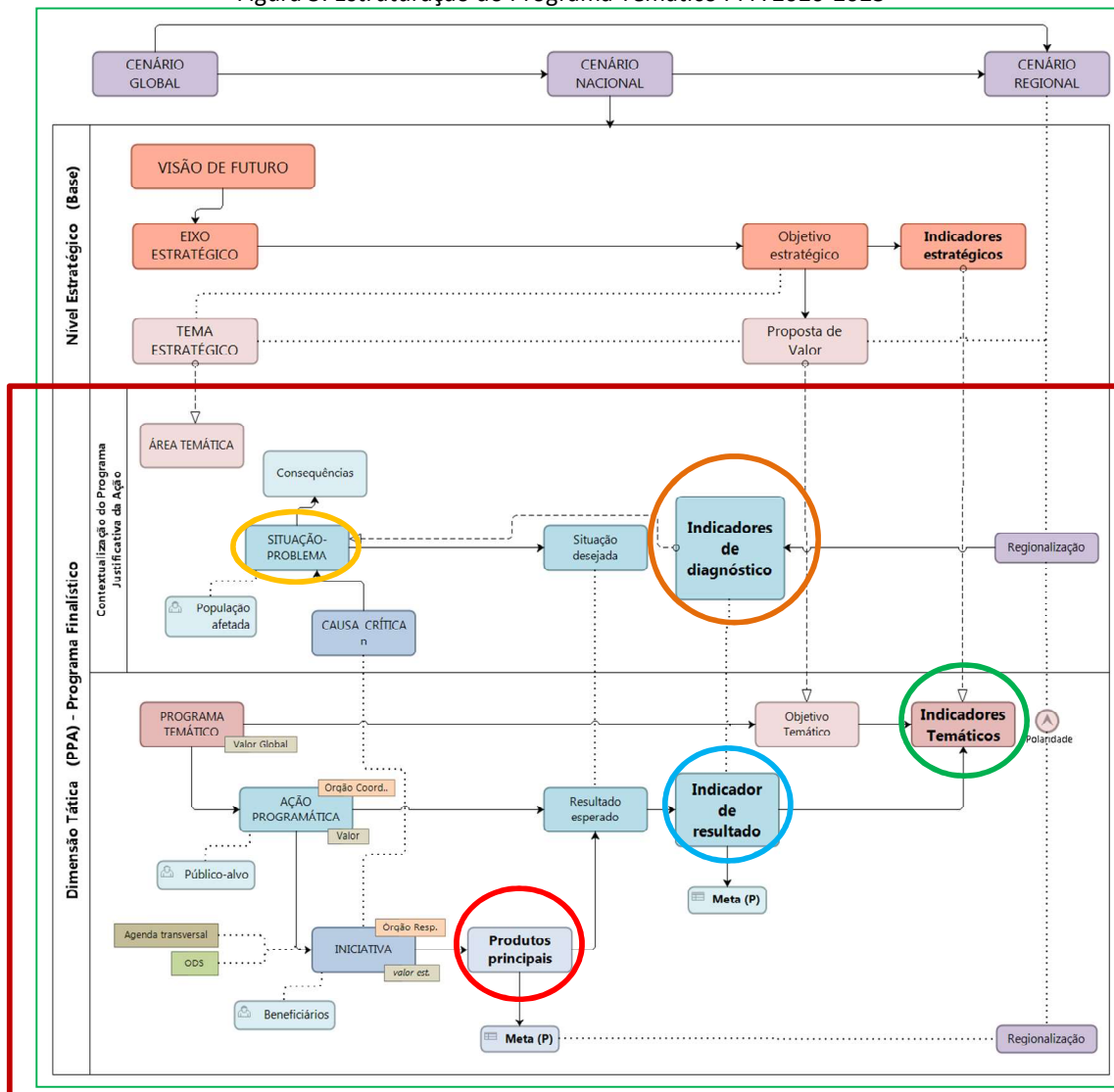
⁹ A regionalização consiste na indicação, por parte do órgão setorial, da região onde a entrega é realizada. No Rio Grande do Sul, são utilizadas três escalas: as Regiões Funcionais de Planejamento (RFs); os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs); e os municípios. Os COREDEs foram criados em meados dos anos 1990 e representam a sociedade civil no planejamento estadual. Já as RFs representam uma agregação dos 28 COREDEs em nove regiões, utilizando critérios econômicos, sociais e ambientais.

promovendo 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 podem ser identificadas conforme as diferentes regiões do Estado.

Em síntese, a Situação-Problema não se apresenta de forma uniforme no território. Por essa razão, propôs-se considerar a dimensão territorial já no processo de elaboração das Ações Programáticas. Para isso, uma análise deveria ocorrer quando da identificação da Situação-Problema, observando sua incidência no território a partir dos Indicadores de Diagnóstico. Esse processo permitiria que a regionalização das metas dos Produtos ocorresse nas regiões onde a Situação-Problema se apresentava de forma mais explícita.

A Figura 3 demonstra que o Indicador de Diagnóstico (em laranja) foi utilizado para auxiliar na identificação da Situação-Problema (em amarelo). Além desse indicador, outros também foram utilizados, como os Indicadores Temáticos (em verde), para contextualização do Programa Temático, o Indicador de Resultado (em azul), que visam retratar e acompanhar a evolução quantitativa da Situação-Problema, e os Indicadores de Produto (em vermelho), traduzidos no PPA como Produtos Principais das Iniciativas, sendo os bens e serviços ofertados diretamente aos beneficiários de uma Iniciativa.

Figura 3: Estruturação do Programa Temático PPA 2020-2023



Fonte: Rio Grande do Sul (2019b)

A fim de auxiliar os órgãos estaduais na identificação das Situações-Problema das diferentes regiões, a SEPLAG-RS elaborou um estudo com sínteses de indicadores regionalizados para o Rio Grande do Sul, denominado *Sínteses Territoriais* (RIO GRANDE DO SUL, 2019c). Esse estudo apresentou a espacialização de possíveis Indicadores de Diagnóstico dos seguintes temas: saúde, educação, transportes, turismo, tecnologia, agricultura, saneamento e regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Baseado nos mapas-síntese e infográficos utilizados no planejamento territorial francês, o estudo priorizava uma linguagem simples e direta direcionada às equipes técnicas responsáveis pela elaboração do Plano.

Utilizando-se, como exemplo, o mapa-síntese da Agricultura, ilustrado na Figura 4, foi possível verificar que os municípios da Metade Sul, principalmente Bagé, possuíam maiores frequências de eventos de estiagem. Esse indicador poderia ser utilizado para a identificação da Situação-Problema.

Fonte: Rio Grande do Sul (2019c)



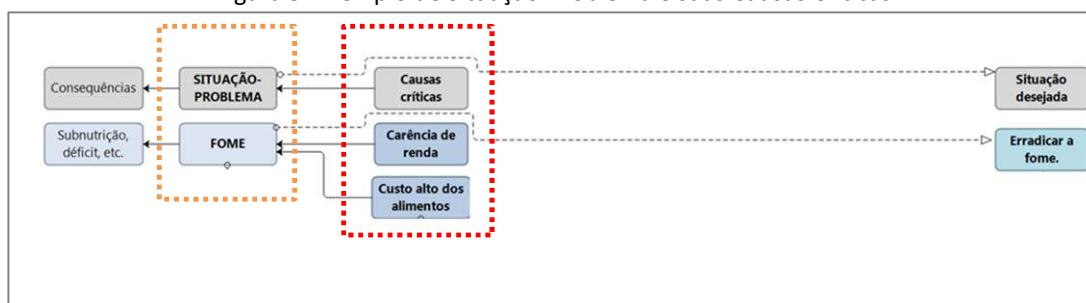
Em suma, nessa primeira etapa, os órgãos estaduais deveriam identificar as regiões onde a Situação-Problema se apresentava de forma mais explícita, utilizando Indicadores de Diagnóstico. Também era possível que alguns Indicadores de Diagnóstico para a escala estadual não apontassem para uma Situação-problema, que somente seria percebida quando da análise de Indicadores de Diagnóstico regionais.

A regionalização das Causas Críticas

Considerando que os problemas vivenciados pela população se manifestam de forma desigual no território, torna-se importante identificar e caracterizar como as causas de uma Situação-Problema se apresentam territorialmente. Refletir sobre como essas causas se revelam nas diferentes regiões do território é um processo importante para sua regionalização, contribuindo para que, posteriormente, os Produtos criados para as modificarem sejam distribuídos de modo mais efetivo.

Utilizando a Situação-Problema Fome como exemplo hipotético, o poder público pode, por meio de Iniciativas e Produtos, contribuir para erradicá-la. A Figura 5 ilustra essa lógica de atuação.

Figura 5. Exemplo de Situação-Problema e suas Causas Críticas



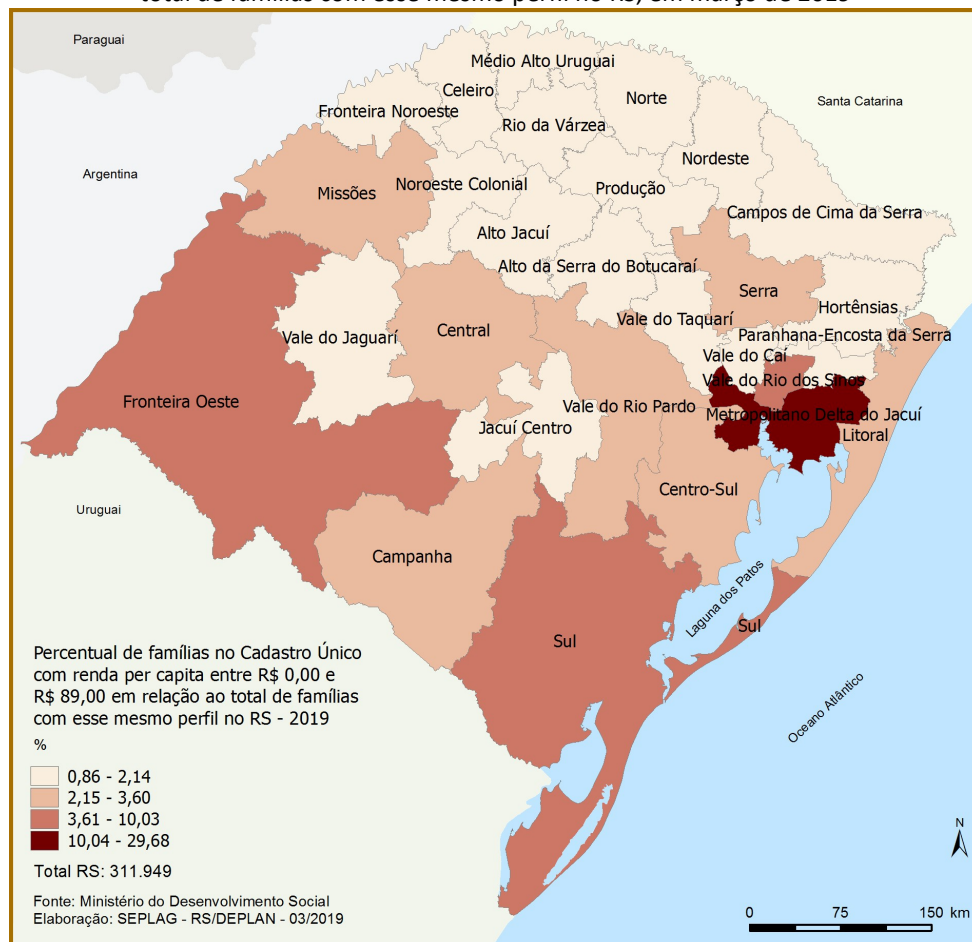
Fonte: Rio Grande do Sul (2019b)

Observando-se o exemplo da Figura 5, verifica-se que, para a Situação-Problema Fome, duas Causas Críticas foram identificadas: carência de renda e custo alto dos alimentos. Conforme salientado, para que os Produtos elaborados para modificação dessas causas fossem efetivamente implementados, seria 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 desigual regionalmente.

A fim de ilustrar a regionalização das Causas Críticas, elaborou-se a Figura 6, com base na causa *carência de renda*. Para tanto, buscou-se, junto ao Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social, o total de famílias com renda *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00, representando aquelas em situação de extrema pobreza. Os dados foram obtidos por município e, a partir desse nível de agregação, foi possível verificar o total de famílias, por COREDE, que vivem nessa condição. Com essa informação, obteve-se o percentual de famílias que estão em situação de extrema pobreza em relação ao total de famílias no Rio Grande do

Sul com esse perfil. Desse modo, foi possível espacializar a informação, identificando os COREDEs que necessitam de maior esforço do poder público no tratamento dessa situação.

Figura 5: Percentual de famílias em situação de extrema pobreza em relação ao total de famílias com esse mesmo perfil no RS, em março de 2019



Fonte: Rio Grande do Sul (2019b)

A regionalização da causa *carência de renda* demonstra que, em linhas gerais, os COREDEs com maior população apresentaram também o maior número de famílias em situação de extrema pobreza. No entanto, se destacam também COREDEs com populações menores, principalmente na Metade-Sul do Estado. Enfatiza-se, portanto, que compreender que as Causas Críticas se apresentam de forma diferenciada no território é fundamental para pensar a distribuição dos Produtos elaborados para atacar essas causas. A partir do exemplo apresentado na Figura 5, constata-se que os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Sul e Fronteira Oeste devem receber maior atenção no tratamento dessa causa por terem apresentado maior percentual de famílias em situação de extrema pobreza.

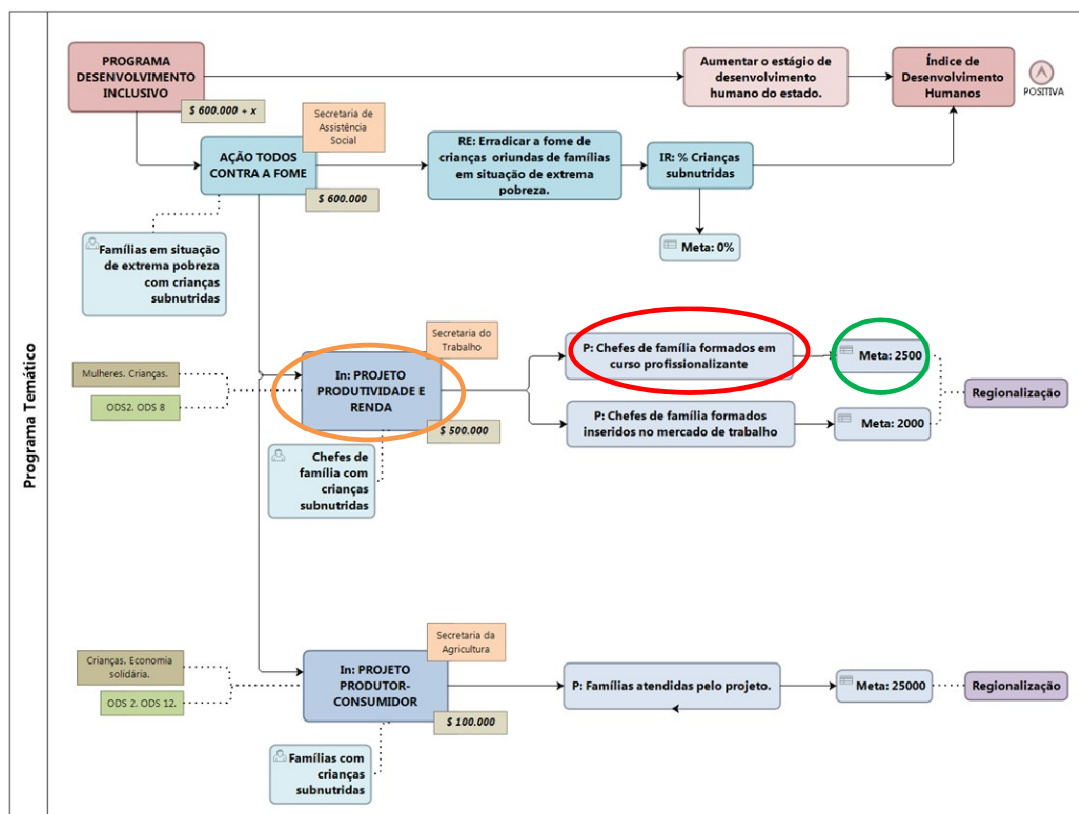
A regionalização das metas dos Produtos

Conforme explanado anteriormente, a Ação Programática congrega diferentes Iniciativas, que são os processos que procuram promover mudanças nas Causas Críticas de uma Situação-Problema. Ou seja, as Iniciativas se caracterizam por um conjunto de esforços que consomem recursos (orçamentários, humanos, etc.) e que produzem 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 solucionar, como exemplo, a Causa Crítica *carência de renda*, devem ser distribuídos aos beneficiários conforme essa se apresenta distribuída no território.

A fim de melhor exemplificar a regionalização das metas dos Produtos, apresenta-se a Figura 6. Analisando-a, verifica-se que a Ação Programática hipotética, denominada *Todos contra a fome*, busca erradicar a fome de crianças subnutridas oriundas de famílias em situação de extrema pobreza. Para uma análise mais fidedigna, o ideal seria trabalhar com dados que identificassem, no grupo das famílias em situação de extrema pobreza, as que possuem crianças com subnutrição. Contudo, esse é um dado que possivelmente necessitaria de pesquisa primária e, tendo em vista as dificuldades em realizá-la, como alternativa, utilizou-se os dados do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social, a partir dos quais foi possível extrair, por município, o total de famílias com renda *per capita* entre R\$ 0,00 e R\$ 89,00.

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

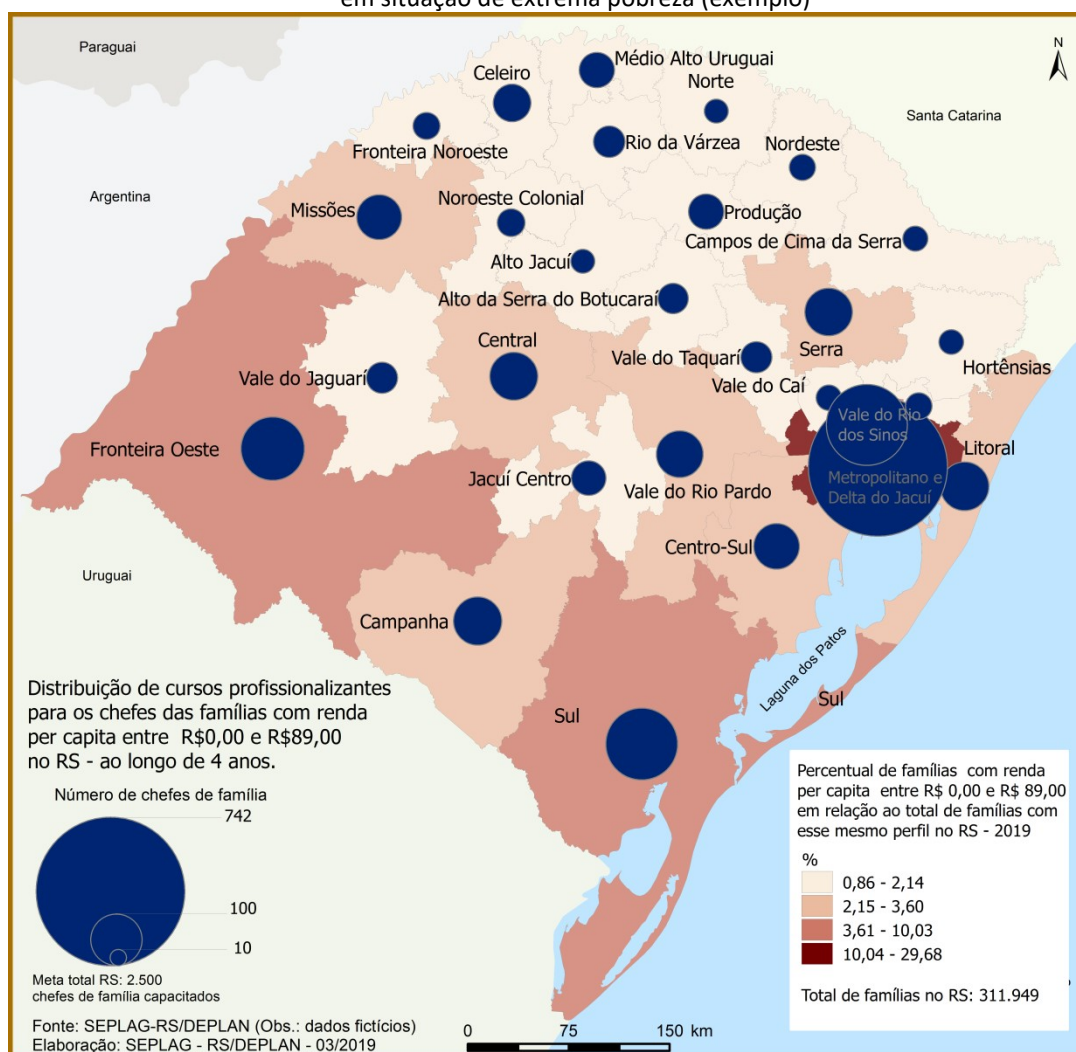
Figura 6: Exemplo de Programa Temático



Fonte: Rio Grande do Sul (2019b)

Considerando que os beneficiários se encontram distribuídos de forma desigual no território, os Produtos também deverão considerar essa regionalização. A Figura 7 ilustra a distribuição dos cursos profissionalizantes para os chefes de família em situação de extrema pobreza, Produto proposto pela iniciativa *Projeto produtividade e renda*. Observando-a, verifica-se que um maior número de chefes de família (742) é formado no COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, uma vez que esse se destaca na concentração de famílias em situação de extrema pobreza.

Figura 7: Distribuição de cursos profissionalizantes para os chefes das famílias em situação de extrema pobreza (exemplo)



Fonte: Rio Grande do Sul (2019b)

Os resultados da abordagem territorial no PPA 2020-2023

Neste item, identificam-se os principais resultados do processo de territorialização do PPA 2020-2023, do Rio Grande do Sul. Após, são analisados os seus principais avanços e limitações da nova metodologia em relação à territorialização do PPA estadual 2016-2019.

Nesse sentido, quanto ao entendimento da importância da questão territorial na elaboração das políticas públicas por parte dos órgãos estaduais, foi elaborado o estudo *Sínteses Territoriais*, que apresentava a espacialização de algumas Situações-Problema passíveis de serem utilizadas pelos órgãos estaduais; a qualificação das equipes técnicas, através de cursos a distância e presenciais; e a abordagem da questão territorial nas oficinas de elaboração dos programas.

No entanto, observa-se que a dimensão territorial ainda foi pouco considerada na elaboração das Ações Programáticas do PPA 2020-2023. Esse processo decorre,

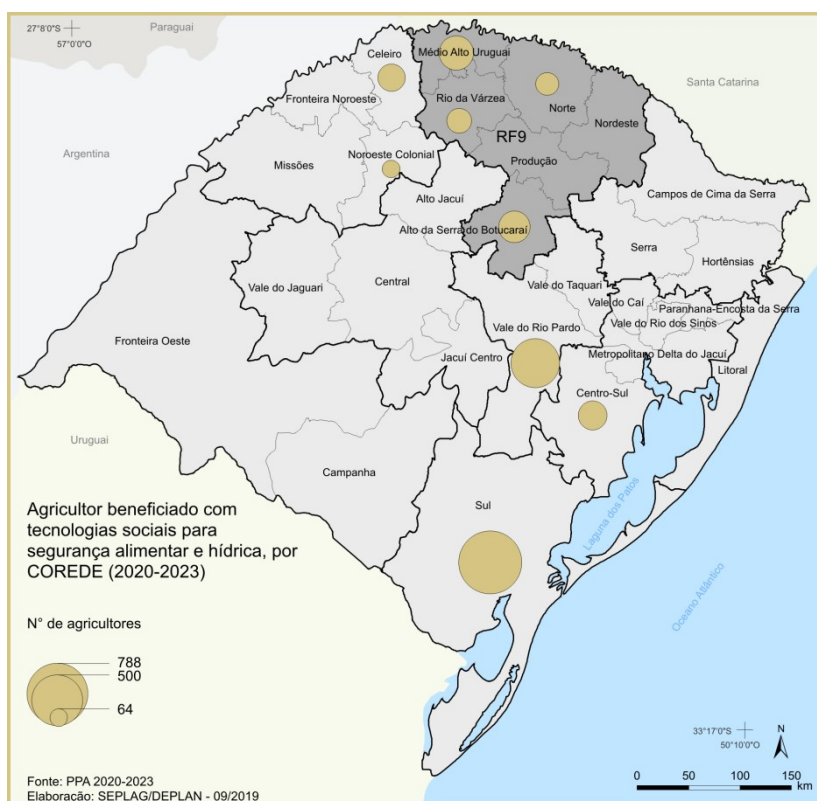
possivelmente, da tendência de os órgãos estaduais reproduzirem as mesmas ações que vinham sendo realizadas no PPA anterior. Dessa forma, ocorreram dificuldades na identificação de novas Situações-Problema, o que se refletiu na pouca relevância da questão territorial quando da elaboração das Ações Programáticas. Uma exceção foi a consideração do processo de envelhecimento da população gaúcha, destacado em diversos estudos de longo prazo realizados pelo Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2014; RIO GRANDE DO SUL, 2016), além do estudo *Sínteses Territoriais*, resultando na Iniciativa da Secretaria da Saúde (SES-RS), *Promoção do envelhecimento saudável*, que possui Produtos como implantação de cursos para cuidadores de idosos e de uma política estadual de saúde integral do idoso.

Um segundo problema se refere à fragilidade dos departamentos de planejamento dos órgãos setoriais. Em alguns órgãos, esses setores são inexistentes, enquanto outros possuem rotinas decorrentes de demandas externas, não havendo um planejamento qualificado das políticas públicas. Nesse sentido, se o planejamento governamental se encontra fragilizado no setor público, o planejamento territorial, como uma de suas subdivisões, possui o mesmo problema.

Em relação à regionalização das metas dos Produtos, destaca-se que 22,07% dos 1.051 Produtos do PPA 2020-2023 foram regionalizados. Desses, 11,80% foram regionalizados por RF, 7,23% por município e 3,04% por COREDE¹⁰. Esse percentual representa uma diminuição de Produtos regionalizados em relação ao PPA 2016-2019, que foi de, aproximadamente, 35%. No entanto, o principal objetivo da nova metodologia não foi o de aumentar o percentual de Produtos regionalizados, mas sim, o de qualificar essa regionalização a partir da consideração de indicadores regionais. Nesse sentido, uma avaliação do processo ainda precisa ser feita. A Figura 8 traz o exemplo de um produto, cuja meta foi regionalizada para a escala de COREDEs.

¹⁰ Os resultados da regionalização das metas dos produtos do PPA 2020-2023 foram publicados nos Cadernos de Regionalização (RIO GRANDE DO SUL, 2019d). Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/territorializacao-do-plano-plurianual-2020-2023>. Acesso em: 21.02.2020.

Figura 8: Exemplo de meta de Produto do PPA 2020-2023 regionalizada por COREDE



Programa Temático: Desenvolve RS

Ação Programática: Incentivo à permanência no campo

Título da Iniciativa: Apoio a famílias em vulnerabilidade social cadastradas no CadÚnico (Segunda Água)

Órgão Responsável: SEAPDR

Produto: Agricultor beneficiado com tecnologias sociais para segurança alimentar e hídrica

Unidade de Medida: Número de agricultores

Meta Física Global: 2.300

Fonte: Rio Grande do Sul (2019d)

Um dos possíveis motivos para o desinteresse dos órgãos setoriais na territorialização do PPA reside na pouca utilização do Plano como instrumento de planejamento, restringindo-se a ser uma etapa burocrática que os governos devem cumprir durante o primeiro ano de mandato. Dessa maneira, algumas alternativas estão sendo pensadas no Rio Grande do Sul.

No que tange à territorialização, os Indicadores de Resultado, utilizados para o monitoramento das Ações Programáticas, e os Indicadores Temáticos, ligados aos Programas Temáticos, estão sendo regionalizados conforme as escalas disponíveis. O acompanhamento regionalizado desses indicadores permitirá aos órgãos avaliarem se as metas dos Produtos das Iniciativas estão concentradas nas regiões que apresentam maiores problemas ou oportunidades e se as políticas públicas estão sendo efetivas para a alteração das realidades regionais, o que poderá subsidiar mudanças na distribuição dos Produtos durante o período de vigência do PPA.

Considerações Finais

Embora se encontrem dificuldades para inserir a temática territorial no planejamento governamental, esta tem se manifestado relevante para países e regiões que buscam o desenvolvimento mais equilibrado do seu território. Isso porque as políticas públicas com enfoque territorial são direcionadas especialmente para aquelas regiões que mais necessitam.

Nesse sentido, utilizar uma metodologia que busca atuar nas Situações-Problema representa um avanço, pois permite problematizar as causas dessas situações setorialmente, utilizando a mesma linguagem pela qual são viabilizados os instrumentos de planejamento. Os temas levantados no estudo Sínteses Territoriais (2019c) são exemplos dessas possibilidades.

Além disso, empregar a territorialização nas políticas públicas permite que a distribuição das metas físicas dos produtos seja realizada de forma mais realista com o cenário existente, possibilitando que aquelas regiões mais carentes sejam de fato beneficiadas. Desse modo, o impacto positivo que se busca a partir das diversas iniciativas, torna-se mais efetivo na promoção do desenvolvimento regional do Estado.

Contudo, é importante destacar que um dos pontos que colabora para que esse tipo de exercício não tenha maior efetividade é, certamente, a falta de equipes permanentes no planejamento setorial, uma vez que essa discussão requer conhecimento técnico e metodológico. Entretanto, avançar nesse sentido pode significar dar foco nas políticas públicas, permitindo que os órgãos setoriais utilizem seus recursos escassos com maior efetividade.

Em relação à elaboração de sínteses territoriais e à problematização territorial, observa-se que esses temas devem ser fomentados por equipes especializadas, mas podem ganhar mais efetividade se construídos de forma conjunta com os órgãos. Além disso, como se tratam de temas que afetam as realidades locais, poderiam ser objeto de discussão temática com os atores regionais, qualificando a síntese e tendo mais precisão sobre as proposições desenvolvidas para atuar nas causas territoriais dos problemas.

Referências

RIO GRANDE DO SUL. **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre. Volumes 1,2 e 3. 2014.

_____. **Futuro RS: Agenda de desenvolvimento. O envelhecimento da população gaúcha e as consequências e desafios para as políticas públicas de saúde e educação: Cadernos para o Futuro 2**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. 2016. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>. Acesso em: 18.10.2020.

_____. **Marco metodológico para elaboração do PPA 2020-2023**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. 2019a. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>. Acesso em: 17.06.2020.

_____. **Curso de introdução para a elaboração do PPA 2020-2023/ Rio Grande do Sul.** Módulo 4: Regionalização. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. 2019b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>. Acesso em: 18.10.2020.

_____. **Sínteses Territoriais.** Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Gestão. 2019c. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/territorializacao-do-plano-plurianual-2020-2023>. Acesso em: 18.10.2020.

_____. **Cadernos de Regionalização do PPA 2020-2023.** Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Gestão. 2019d. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/territorializacao-do-plano-plurianual-2020-2023>. Acesso em: 18.10.2020.

SANTAMARIA, Frédéric. Aménagement du territoire in France, its foundations, its mutations and its challenges. In: DASÍ, Joaquín Farinós. **Territorio y estados:** elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del território em el siglo XXI. Valência: Tirant Humanidades. 2018.