

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO RIO GRANDE DO SUL E NO BRASIL: UM GUIA PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS ESTRATÉGICOS REGIONAIS

Ana Maria de Aveline Bertê¹
Alexandre José Vitalini Paranhos²
Bruno de Oliveira Lemos³
Claudia Russo da Silva⁴
Luciana da Silva Mieres⁵
Suzana Beatriz de Oliveira⁶

Resumo: O estudo objetiva apresentar os principais conceitos do planejamento estratégico regional, bem como contextualizá-lo. Para isso, é realizado um histórico das origens e da evolução do planejamento territorial. Também é realizada uma análise da evolução das políticas regionais no Rio Grande do Sul e no Brasil. Por fim, são apresentados os principais conceitos e etapas do planejamento estratégico regional: a) elaboração do diagnóstico e do relatório de avaliação regionais; b) definição de metas, objetivos e estratégias; e c) identificação das ações a serem desenvolvidas. Como conclusão, a partir da apresentação dos conceitos e etapas, fica clara a relação entre uma maior flexibilidade desses planos e as incertezas socioeconômicas próprias do período de globalização. Isso porque as estratégias e ações podem ser constantemente alteradas conforme as mudanças no ambiente externo. A atribuição de ações a atores da sociedade civil e do mercado, própria dos planos estratégicos regionais, também se insere em um contexto em que os Estados possuem capacidades cada vez menores de atuação.

Palavras-chave: planejamento estratégico regional; planejamento territorial; Rio Grande do Sul; Brasil

TERRITORIAL PLANNING IN RIO GRANDE DO SUL AND BRAZIL: A GUIDE FOR THE ELABORATION OF REGIONAL STRATEGIC PLANS

Abstract: This study aims to present the main concepts of regional strategic planning, as well as contextualize it. To this end, a history of the origins and evolution of territorial planning is performed. An analysis of the evolution of regional policies in Rio Grande do Sul and Brazil is also carried out. Finally, the main concepts and stages of regional strategic planning are presented: a) elaboration of the regional diagnosis and assessment report; b) definition of goals, objectives and strategies; and c) identification of actions to be developed. In conclusion, based on the presentation of the concepts and stages, the relationship between the greater flexibility of these plans and the socioeconomic uncertainties typical of the globalization period becomes clear. This is because strategies and actions can be constantly changed as the external environment changes. The attribution of actions to civil society and market actors, typical of regional strategic plans, is also part of a context in which States have ever decreasing capacities for action.

Key words: regional strategic planning; territorial planning; Rio Grande do Sul; Brazil.

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

² Geógrafo da SPGG.

³ Geógrafo da SPGG. Mestre em Geografia pela UFRGS.

⁴ Geógrafa da SPGG. Mestre em Geografia pela UFRGS.

⁵ Geógrafa da SPGG. Mestre em Sensoriamento Remoto pela UFRGS.

⁶ Geógrafa da SPGG. Especialista em Educação Ambiental pela UFRGS.

1. Introdução

O presente estudo tem como objetivo apresentar os principais conceitos do planejamento estratégico regional, bem como contextualizá-lo. O modelo dos planos estratégicos regionais surgiu nos Estados Unidos, na década de 1980, incorporando conceitos do planejamento de organizações privadas ao planejamento regional. A ideia era aumentar a flexibilidade do planejamento regional, em um contexto de perda de poder das ações estatais. Assim, nos planos estratégicos regionais, diversas ações para o desenvolvimento da região são atribuídas a organizações da sociedade civil e à iniciativa privada, ao contrário dos grandes planos de desenvolvimento anteriores, em que o papel do Estado tinha maior protagonismo.

O estudo inicia com uma definição do que é o planejamento regional, diferenciando-o do ordenamento territorial e do planejamento urbano. Posteriormente, é realizado um histórico da política regional, cujo auge ocorre na França, após a Segunda Guerra Mundial, e passa por transformações a partir do período de globalização, que se inicia nos anos 1970, com a ascensão do modelo de planejamento estratégico regional. Esse histórico também é realizado para os casos do Brasil e do Rio Grande do Sul.

Por fim, é apresentado um modelo para a elaboração de planos estratégicos regionais. Esse modelo abrange três etapas principais: a) elaboração do diagnóstico e do relatório de avaliação regionais; b) definição de metas, objetivos e estratégias; e c) identificação das ações a serem desenvolvidas. Observa-se que esse modelo permite maior flexibilidade em um contexto de instabilidades próprias do período de globalização, com a possibilidade de revisão de estratégias, ações e metas a partir das mudanças no cenário socioeconômico.

2. Os principais conceitos de planejamento do território

Podemos definir o planejamento do território como o conjunto de políticas dirigidas a coordenar e harmonizar as atuações com incidência territorial dos diferentes níveis e setores da Administração Pública. A Carta Europeia de Ordenamento Territorial, de 1983, o define como a expressão espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade (PUJADAS, FONT; 1998, p. 11). Uma versão mais restrita o limita ao planejamento físico dos elementos estruturantes dos territórios.

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

Nesse sentido, podemos diferenciar duas tradições principais no que se refere a essa disciplina: a do *regional planning* (planejamento regional), de origem anglo-saxã, técnica

aplicada a unidades territoriais que prioriza o ordenamento dos usos do solo, enquanto que, nos países latinos, a intervenção é concebida de forma mais abstrata, sem referência ao uso do solo (ORY, 2008, p.11). Aqui, podemos realizar uma primeira diferenciação importante em relação ao planejamento do território: enquanto a política regional se refere ao conjunto de atuações destinadas a diminuir os desequilíbrios socioeconômicos regionais e propiciar o desenvolvimento regional, especialmente de regiões de menor desenvolvimento ou em declive, possuindo um caráter indicativo, o ordenamento territorial possui uma característica mais física, objetivando normas para o uso do território.

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

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

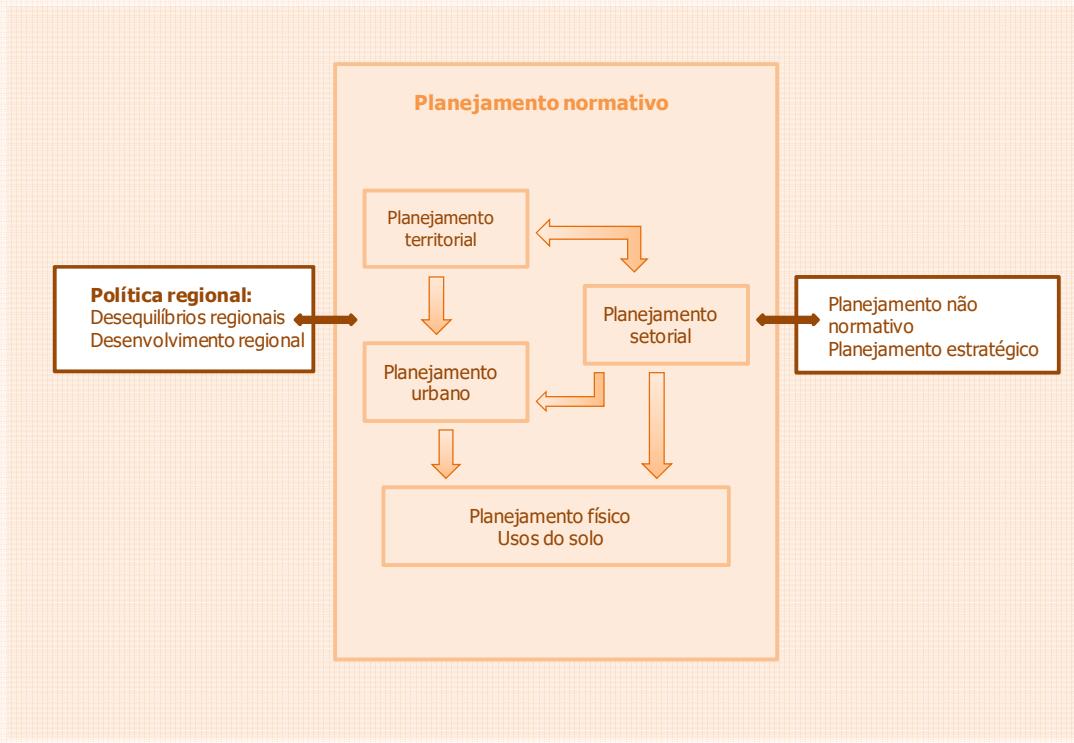
Quadro 1: Principais diferenças entre o planejamento territorial e o planejamento urbano

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

Fonte: Adaptado de Pujadas e Font (1998)

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

Figura 1: Relações entre os conceitos de planejamento do território



Fonte: Adaptado de Pujadas e Font (1998)

3. As origens e a evolução do planejamento do território

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

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

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

O Informe da Comissão Barlow, de 1939, na Inglaterra, pode ser considerado o ponto de partida da política regional britânica. O plano tinha um duplo objetivo: apontar ações para o

problema do declínio de antigas regiões industriais e o planejamento físico do crescimento de aglomerações metropolitanas. O Informe da Comissão Barlow exerceu influência direta sobre as políticas de desenvolvimento regional que se desenvolveram a partir da Segunda Guerra Mundial.

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

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

As ações de desconcentração territorial se intensificaram, principalmente com a política de metrópoles de equilíbrio, apoiada sobre as definições dos *Plans de la Nation IV* (1962-1965) e *V* (1965-1970). Essa política da DATAR escolheu oito cidades⁷ para receberem investimentos públicos substanciais nas áreas da habitação, desenvolvimento de equipamentos universitários e culturais, melhorias na infraestrutura viária e aeroportuária, criação de bairros voltados ao negócios (em Lyon, Bordeaux e Lille) e subsídios para empresas se estabelecerem. Os serviços públicos, igualmente, foram descentralizados, com mais de 23.000 empregos desse setor gerados fora da região parisiense entre 1960 e 1990. Nos anos 1970, essa política foi estendida para setenta e três cidades médias, entre 20.000 e 200.000 habitantes (GIRARDON, 2010, p. 63-65).

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

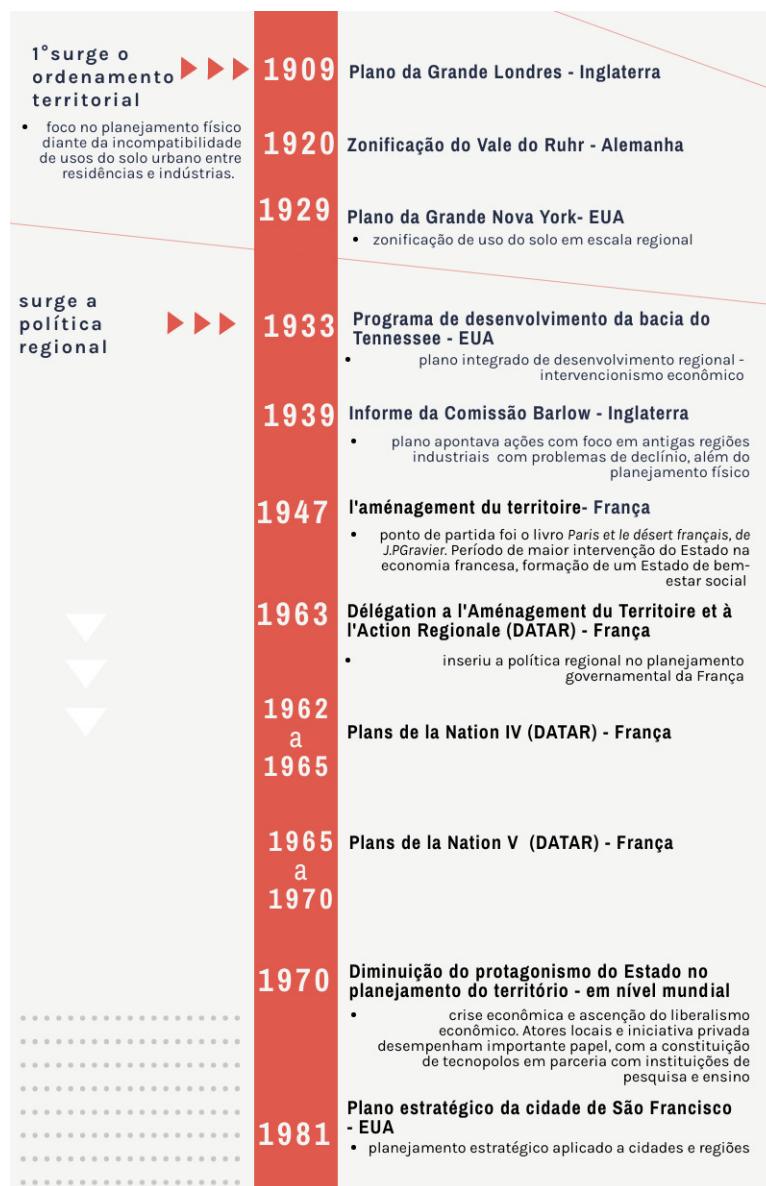
Ainda nos anos 1970, em nível mundial, ocorreu a crise da economia fordista-keynesiana e a ascensão do liberalismo econômico, com as consequentes críticas à política

⁷Lyon, Marselha, Lille, Toulouse, Bordeaux, Estrasburgo, Nancy e Nantes.

regional até então praticada. A partir desse processo, houve um menor protagonismo do Estado no planejamento do território, atribuindo aos atores locais e à iniciativa privada um papel importante no desenvolvimento das regiões. Algumas políticas originadas nesse período constituíram os tecnopolos e os sistemas produtivos locais, visando à cooperação entre empresas e dessas com instituições de pesquisa e treinamento.

Adicionalmente, nesse período, ocorreu a ascensão do planejamento estratégico aplicado a cidades e regiões, inicialmente nas cidades norte-americanas, sendo pioneiro o plano estratégico da cidade de São Francisco, em 1981. A competitividade entre os territórios, oriunda da globalização, e a crescente liberdade de localização das empresas levantaram a necessidade de planos mais dinâmicos, que pudessem ser atualizados e reformulados na medida em que as metas fossem alcançadas. A Figura 2 sintetiza a evolução do planejamento do território no mundo.

Figura 2: Linha do tempo do planejamento territorial em nível mundial



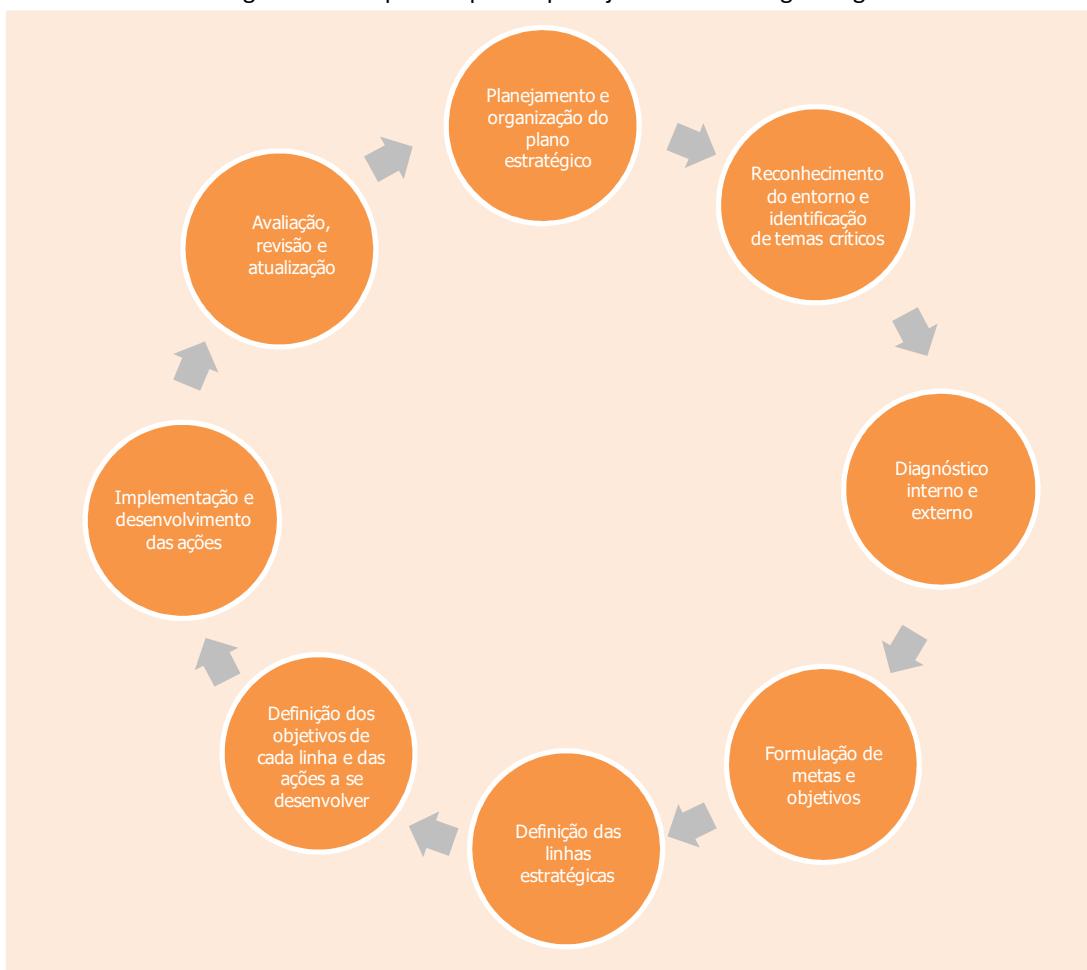
Fonte: Elaborado pelos autores

Segundo Pujadas e Font (1998, p. 370), as vantagens do planejamento estratégico regional residem nos seguintes pontos:

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

A Figura 3 demonstra o ciclo do planejamento estratégico regional, ilustrando as etapas necessárias para sua construção.

Figura 3: Principais etapas do planejamento estratégico regional



Fonte: Adaptado de Pujadas e Font (1998)

4. O histórico do planejamento territorial no Brasil

Diversas políticas com viés territorial foram elaboradas até os anos 1950, como a campanha *Marcha para o Oeste*, lançada por Getúlio Vargas, em 1940, propondo o

povoamento do interior do Brasil, que seria cobiçado por potências estrangeiras; a *Missão Cooke*, organizada pelos governos norte-americano e brasileiro entre 1942 e 1945, recomendando o desenvolvimento do Sul do País, que apresentaria melhores condições para o desenvolvimento econômico; e a *Comissão do Vale do São Francisco*, criada em 1948, atendendo à determinação das disposições transitórias de Constituição de 1946 e inspirada no modelo da TVA.

No entanto, foi apenas a partir da consolidação da indústria pesada, na segunda metade da década de 1950, que a questão das desigualdades regionais surgiu com mais força, especialmente em relação ao Nordeste (GUIMARÃES NETO, 1999, p. 228). Nesse sentido, o planejamento regional apareceu quase que simultaneamente a um dos planos de maior impacto regional no Brasil, o Plano de Metas (1955-1960).

No ano de 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Esse grupo incorporava a Comissão de Investimentos do Nordeste, criada no então Ministério de Viação e Obras Públicas, no ano de 1954. Das iniciativas do GTDN, resultou a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no ano de 1959. Assim, criada sob liderança teórica e gestão do economista Celso Furtado e fortemente influenciada pela corrente *cepalina*⁸, a SUDENE atuou na implementação de um centro industrial complementar ao Sudeste brasileiro. A proposta assentava-se na substituição de importações, na introdução de modificações estruturais no meio rural e em um grande esforço de transferência de recursos para a região. Ao assumirem o poder a partir de 1964, os militares modificaram as diretrizes da SUDENE e atrelaram as ações a uma estratégia de integração nacional.

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

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

- Prospecção de petróleo na plataforma litorânea nordestina;

⁸A Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, foi formada por um grupo de economistas estruturalistas e visava à superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização com forte intervencionismo estatal.

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

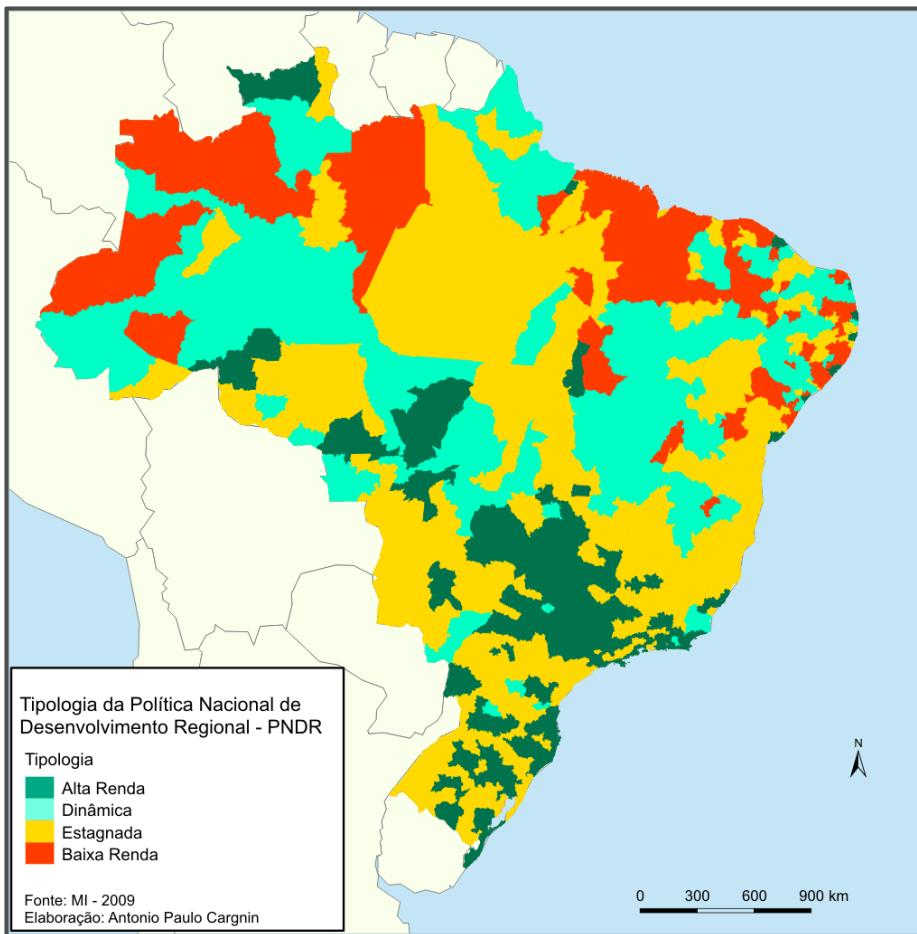
Pode-se afirmar que os resultados dessas políticas são discutíveis no que se refere aos esforços no sentido de resolver a má distribuição econômica entre as regiões Sul-Sudeste e Nordeste. Como exemplo, os programas de incentivos fiscais concedidos pela SUDENE contribuíram para a industrialização da região, mas com base em indústrias intensivas em capital, com pouca mão de obra e desvinculadas da matriz produtiva regional. A partir dos anos 1980, com a crise da dívida e as instabilidades econômicas, o interesse pela questão territorial diminuiu.

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

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

A PNDR definiu, como critérios de elegibilidade de territórios, dois indicadores básicos de renda e dinamismo: a) rendimento médio mensal por habitante; e b) taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante. Esses indicadores foram analisados para municípios, na Região Norte do País, e microrregiões no restante do território, resultando em quatro categorias, conforme a Figura 4. Na criação da PNDR, foram priorizadas as regiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda.

Figura 4: Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)



Fonte: Cargnin (2012)

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

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

As ações da PNDR foram viabilizadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) e pelos Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia. Os estados que não se situam nessas regiões tiveram suas ações financiadas por emendas parlamentares, como no caso do Rio Grande do Sul.

5. O histórico do planejamento territorial no Rio Grande do Sul

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

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

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

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

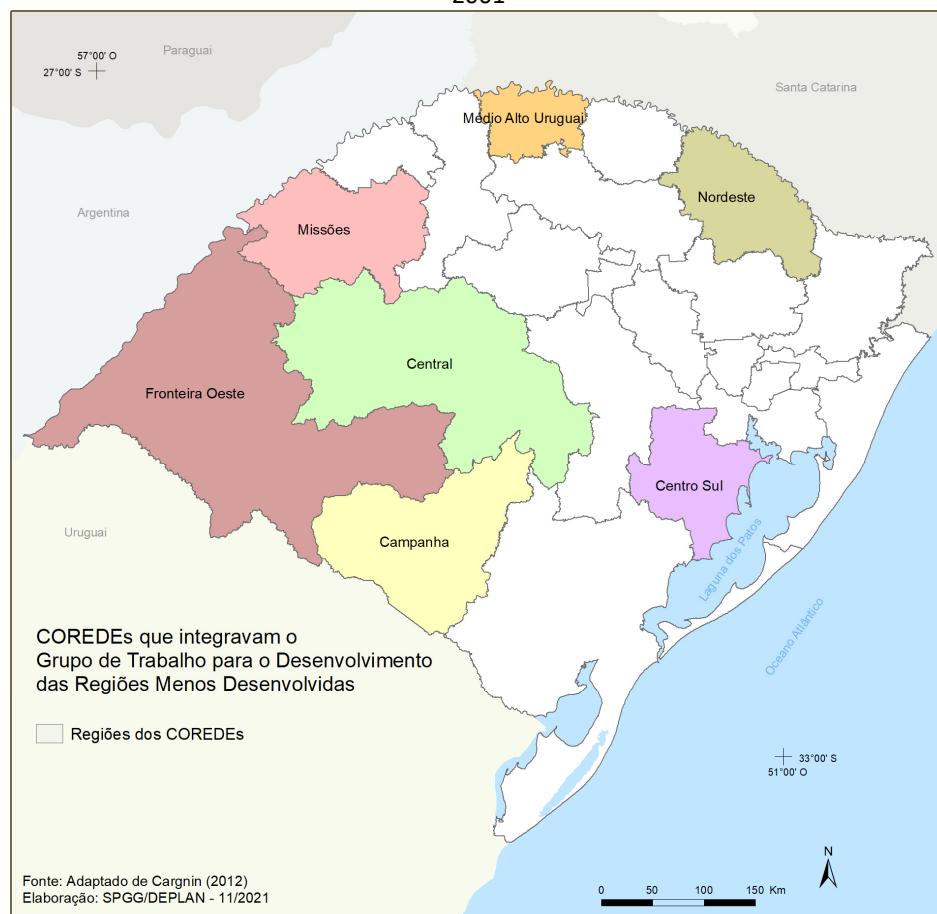
Semelhantemente à Constituição Federal, a Constituição Estadual de 1989 determina, em seu artigo 149, § 1.º, que: "A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta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

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

partir de 2003, o FUNDOPEM passou a ser instrumento do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (Integrar/RS).

Outro programa estadual importante no que se refere ao combate às desigualdades regionais foi o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas (G7 Menos), de 2001, que tinha por finalidade desenvolver ações concertadas para articular e potencializar medidas para as regiões que estavam à margem do desenvolvimento. Sete regiões, indicadas na Figura 5, foram selecionadas com base no critério de PIB *per capita* inferior a 80% da média estadual. O programa teve curta vigência e pouca prioridade estatal devido à lógica setorial dos órgãos.

Figura 5: Regiões que integravam o GT para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas, de 2001

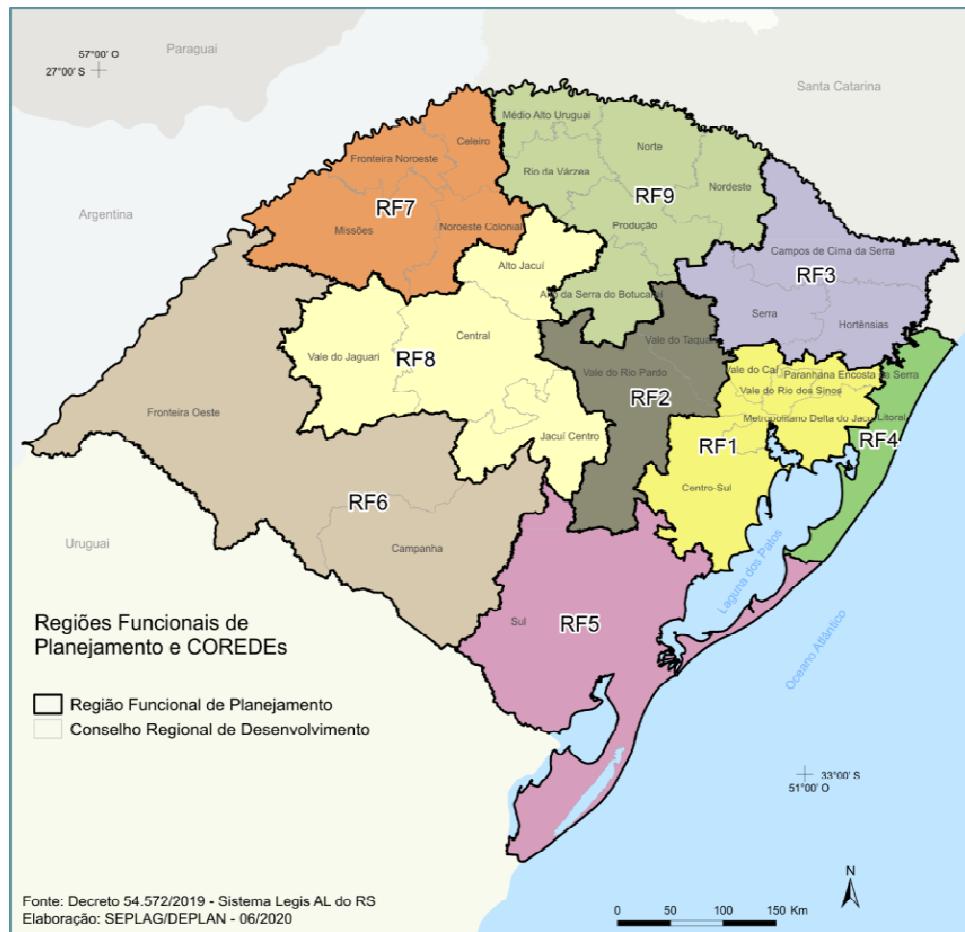


Fonte: Elaboração própria, adaptado de Cargnin (2012)

O estudo Rumos 2015, elaborado em 2006, teve como resultado a proposição de uma política regional. Os Compromissos de Planejamento Regional procuravam estabelecer consensos entre Estado e regiões sobre projetos de desenvolvimento, potencializando os recursos alocados pelo Estado através de contrapartidas regionais. Dessa forma, tratativas foram realizadas com as Regiões Funcionais 3, 5 e 7, demonstradas na Figura 6, não havendo, no entanto, continuidade com a mudança de governo.

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

Figura 6: COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento

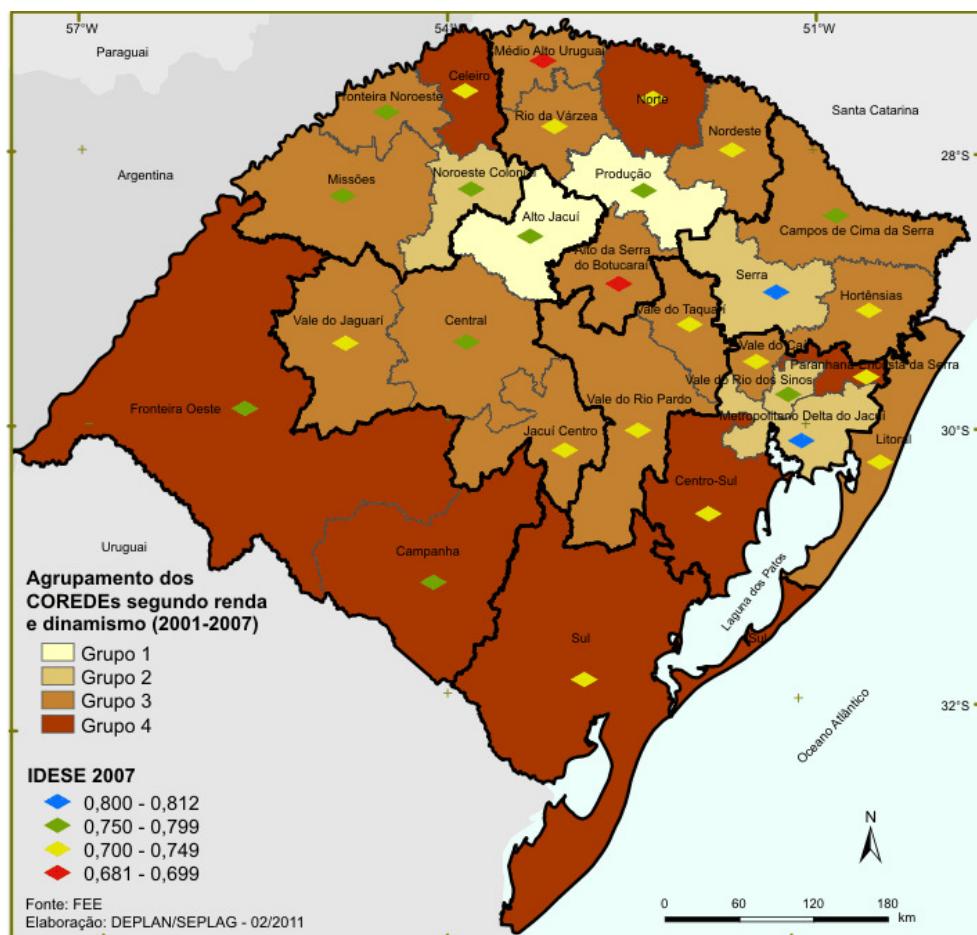


Fonte: Rio Grande do Sul (2020)

As RFs passaram a ser utilizadas no planejamento do Estado a partir do Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 12.749, de 20/07/2007), ocorrendo no Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 13.808, de 18/10/2011), no Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 14.755, de 20/10/2015) e no Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 15.326, de 01/10/2019). Os COREDEs também adotam a regionalização das RFs, incorporando essa escala em seu planejamento estratégico e indicando um representante para cada uma das RFs.

Em 2011, foi elaborado o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, com atenção especial às regiões que vinham perdendo dinamismo econômico e social. A Figura 7 apresenta o mapa de elegibilidade do programa.

Figura 7: Mapa de elegibilidade do Programa de Combate às Desigualdades Regionais -2011



Fonte: Rio Grande do Sul (2011)

Para o programa, com base no mapa de elegibilidade, foram escolhidos os COREDEs do Grupo 4 segundo a renda e o dinamismo, e os que estavam no grupo de 0,681 a 0,699, no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)⁹. Essas regiões foram foco de agendas de desenvolvimento, com uma série de projetos prioritários monitorados pelo governo.

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

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

⁹O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos Saúde, Educação e Renda, é calculado um Índice. São fixados, a partir disso, valores de referência máximo (1) e mínimo (0) de cada variável. O índice final de cada bloco é a média aritmética dos índices dos seus sub-blocos. Considera-se a classificação do índice em Alto (acima de 0,800), Médio (entre 0,500 e 0,799) e Baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento.

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

6. Os principais conceitos e etapas para a elaboração de planos estratégicos regionais

Uma das características do planejamento territorial como disciplina é a escassez de métodos próprios para a elaboração de planos estratégicos regionais. Dessa forma, os métodos se referem mais à incorporação dos conceitos de planejamento estratégico de organizações ao objeto desses planos estratégicos, a região.

Segundo Pujadas e Font (1998, p. 372), um elemento comum na metodologia dos planos estratégicos regionais é sua divisão em sucessivas etapas encadeadas no tempo. De acordo com os autores, o processo de elaboração dos planos pode ser dividido em quatro fases:

- Fase 1: A organização do plano e a identificação de temas críticos;
- Fase 2: Os diagnósticos interno e externo;
- Fase 3: A definição de metas, objetivos e estratégias;
- Fase 4: A definição dos objetivos para cada linha estratégica e a identificação das ações que devem ser desenvolvidas.

Para os autores, é imprescindível que a fase de implementação de um plano estratégico seja continuamente supervisionada e atualizada, com foco no nível de desempenho de cada uma das medidas ou ações que se pretende desenvolver (PUJADAS; FONT; 1998, p. 385). O questionamento da validade de cada medida ou ação deve fazer parte do processo de atualização, considerando a natureza de transformação do ambiente. Assim, mais do que acompanhar a implementação das ações definidas pelo plano, é necessário

identificar se essas ações estão tendo os resultados esperados para a solução de problemas regionais.

No presente estudo, as etapas para a elaboração de planos estratégicos regionais serão três: a) a elaboração do diagnóstico e do relatório de avaliação regionais; b) a definição de metas, objetivos e estratégias; e c) a identificação das ações a serem desenvolvidas. Por fim, após a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos planos são fundamentais.

6.1. A elaboração do diagnóstico e do relatório de avaliação regionais

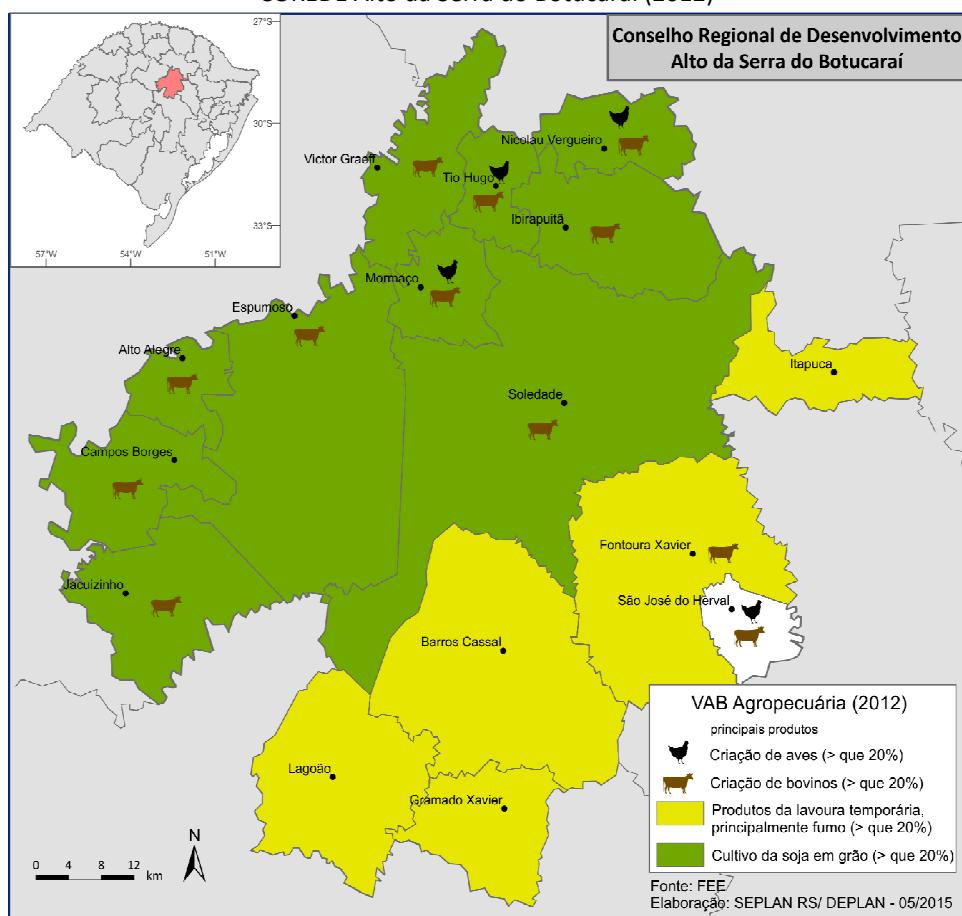
O diagnóstico de uma região consiste na identificação e análise das principais características territoriais com o auxílio de indicadores. O diagnóstico de um plano estratégico regional pode abordar as seguintes dimensões:

- Demografia;
- Indicadores Sociais;
- Economia;
- Infraestrutura (transportes, energia e comunicações);
- Meio ambiente e saneamento.

Para a elaboração do diagnóstico, a utilização da cartografia temática é fundamental. É apenas a partir da análise de mapas temáticos que poderemos identificar as principais características regionais. A Figura 8 foi retirada do Perfil Socioeconômico do COREDE Alto da Serra do Botucarái (RIO GRANDE DO SUL, 2015) e representa os principais produtos do Valor Adicionado Bruto (VAB) da Agropecuária dos municípios desse COREDE.

Através do mapa temático, é possível observar que a porção centro-norte da região possui predominância, na agricultura, do cultivo da soja, enquanto na porção sul ocorre, principalmente, o cultivo do fumo. Essa característica territorial não poderia ser identificada, como exemplo, através de uma tabela que representasse os mesmos dados. Dessa forma, reforça-se a importância da utilização da cartografia como instrumento para a elaboração do diagnóstico.

Figura 8: Mapa dos principais produtos da Agropecuária dos municípios do COREDE Alto da Serra do Botucaraí (2012)



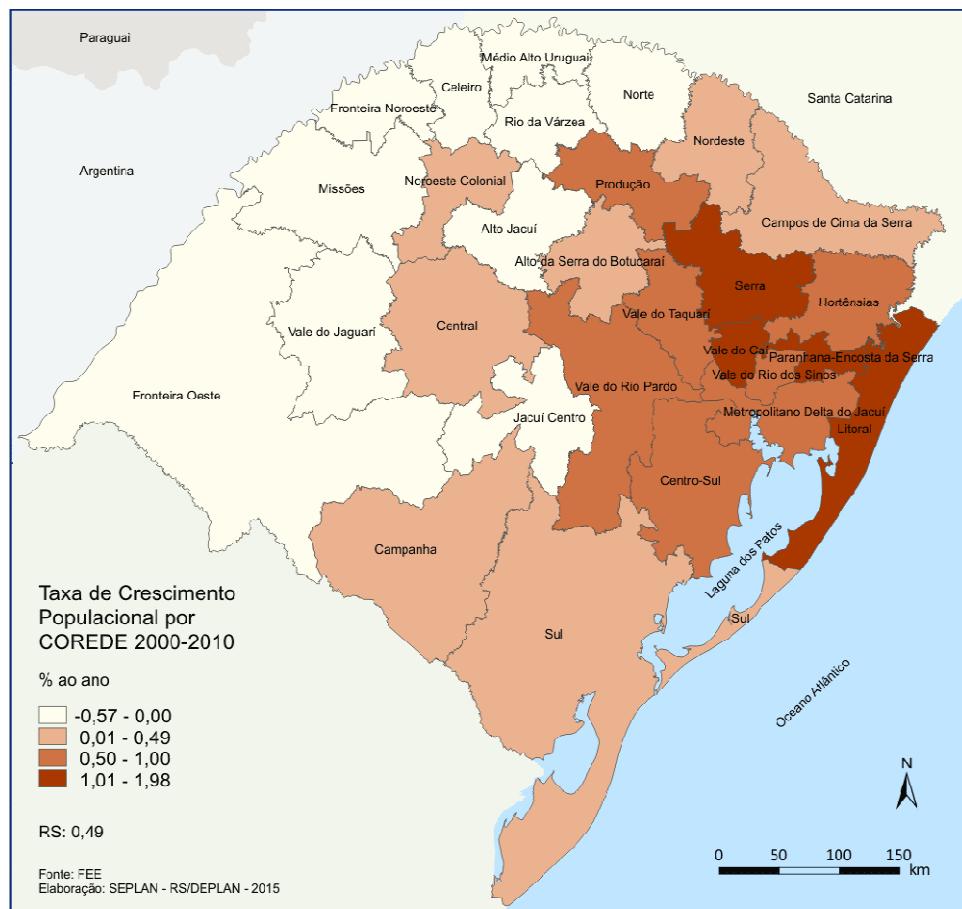
Fonte: Rio Grande do Sul (2015)

Para a identificação de forças e fraquezas regionais, também é importante comparar os indicadores da região com outras unidades territoriais, em uma comparação com o ambiente externo. Como exemplo, a mortalidade infantil pode não constituir um problema para o Rio Grande do Sul como um todo, mas pode ser identificada como problema para determinada região. É apenas através dessa comparação com os indicadores estaduais e nacionais ou com parâmetros internacionais que poderão ser identificados problemas regionais¹⁰.

A Figura 9 demonstra as taxas de crescimento populacional, por COREDE, entre 2000 e 2010. No mapa, observamos que as duas primeiras classes (-0,57% a.a. - 0,00% a.a. e 0,01% a.a. – 0,49% a.a.) abrangem COREDEs que estão abaixo ou igual à média estadual. Por outro lado, os outros COREDEs possuem taxas de crescimento populacional superiores à média estadual. Essa análise permite identificar as regiões nas quais políticas públicas são necessárias para reverter as perdas populacionais, bem como as que devem receber políticas de melhoria dos serviços públicos com o objetivo de se readequarem ao aumento de população.

¹⁰ Um exemplo de identificação de Forças e Fraquezas regionais a partir de indicadores regionais pode ser encontrado nos Perfis Socioeconômicos dos COREDEs, produzidos pela Secretaria de Planejamento, em 2015. Disponíveis em: <https://planejamento.rs.gov.br/perfis-regionais>.

Figura 9: Mapa da Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual, por COREDE (2000-2010)



Fonte: Rio Grande do Sul (2015)

A análise desses indicadores regionais vai subsidiar o relatório de avaliação, constituído por Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (FOFA). É importante que a matriz FOFA não seja dividida por dimensões – demográfica, econômica, social etc. Isso porque, no planejamento territorial, estamos tratando de temas que são transversais. É importante, igualmente, afirmar que a matriz FOFA deve considerar questões estratégicas, justificadas pelos indicadores regionais problematizados no diagnóstico. A matriz FOFA se estrutura a partir das seguintes variáveis:

Quadro 2: A matriz de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

Exterior Interior	Oportunidades	Ameaças
Forças	Oportunidades aproveitáveis pelas forças	Ameaças opostas pelas forças
Fraquezas	Oportunidades aproveitáveis ao superar as fraquezas	Ameaças não opostas se não se superar as fraquezas

Fonte: Pujadas e Font (1998, p. 379)

Segundo Pujadas e Font (1998, p. 379-380), quatro tipos de situações decorrem da matriz FOFA:

- Oportunidades geradas pelo entorno exterior que podem ser aproveitadas pelas forças internas. Os autores colocam que a pergunta-chave aqui é: quais oportunidades geradas pelas tendências não controláveis do entorno exterior encontram condições interiores de forças? A resposta pode ser, como exemplo, oportunidades para a diversificação da base econômica regional e para o desenvolvimento de novas atividades produtivas.
- Ameaças geradas pelo entorno exterior que podem ir contra as forças. O risco é pequeno, caso se mantenha a posição de força.
- Oportunidades geradas pelo entorno exterior que podem ser aproveitadas se as fraquezas forem superadas. Nesse caso, as tendências exteriores criam novas oportunidades que podem incentivar a superação de fraqueza.
- Ameaças geradas pelo entorno exterior que não poderão ser opostas se não se superar as fraquezas. Como exemplo, a abertura dos mercados decorrente da integração na União Europeia. A fraqueza diante da ameaça pode ser o fracionamento do setor exportador em pequenas empresas, em determinado país. A estratégia que será decorrente dessa interação ameaça/fraqueza pode ser favorecer o aumento do tamanho das empresas exportadoras e criar redes e canais para a exportação.

A matriz FOFA também pode ser valorada, conforme a interação entre seus elementos. O exemplo de matriz abaixo é do estudo de planejamento de longo prazo *Rumos 2015*, elaborado em 2006, e se refere à Região Funcional 3 do Estado do Rio Grande do Sul:

Figura 10: Exemplo de matriz FOFA utilizada no estudo Rumos 2015

		REGIÃO FUNCIONAL 3																																	
		OPORTUNIDADES (externas)					POTENCIALIDADES (internas)					RESTRICOES (internas)																							
OPORTUNIDADES (externas)	AMEAÇAS (externas)	Crescimento da demanda interna por alimentos	Crescimento da demanda interna por bens de capital	Oportunidades em Mecanismos de Desenvolvimento Limpo	Primeira fase do PRODETUR na Serra	Especialização/Adensamento da produção de carnes especiais e peixes nobres	Aumento das barreiras técnicas para exportações, limitando concorrentes internacionais	Desenvolvimento de serviços em turismo	Retomada de investimentos em pesquisas pelas empresas	Parcerias Público-Privadas	Apreciação cambial dificultando exportações	Aumento dos preços de insumos estratégicos (aço)	Aumento das exportações da China / Concorrência com produtos chineses	Concorrência tributária entre Estados	Restrição da capacidade de investimento em I&C	Preferência aos vinhos do Chile e Argentina	Limitação no fornecimento de madeira para a indústria moveleira	Diminuição de compras da China (metal-mecânico, grãos e plásticos)																	
		Competitividade das cadeias de frutas; maçã, uva, pêssego e tomate	Percepção de qualidade do produto feito na Serra Gaúcha	Base econômica diversificada e integrada	Complementariedade entre as atividades econômicas da região	Competitividade das cadeias de grãos – milho, soja e trigo	Maior Índice de abertura econômica (Serra)	Cadeias industriais integradas - móveis, metal-mecânico, processamento de alimentos	Condições climáticas favoráveis à produção de carnes especiais e peixes nobres	Diversidade de aptidões atrativas ao turismo	Elevado índice de empreendedorismo / forte presença de novas PMEs	Elevado nível de escolarização básica da população	Potencial agropecuário de Vacaí – solo e clima	Baixa reserva de florestas e com potencial para silvicultura	Mercado local com alto poder aquisitivo	Estrutura fundiária adequada ao perfil econômico	Articulação dos atores produtivos em ações cooperativas	Alta qualidade de vida	Clusters integrados dos setores moveleiro e metal-mecânico	Alta acessibilidade a terminais ferroviários e hidroviários	Alta capacidade de atendimento ao consumo de energia	Fragilidade financeira e técnica para fazer frente ao processo de internacionalização	Concorrência entre turismo e indústria pelos recursos naturais	Competitividade declinante da cadeia do vinho	Dificuldade de acesso aos pontos turísticos / rodovias não-integradoras	Capacidade hoteleira ociosa durante a semana em Horênsias (turismo de lazer) e durante o final de semana na Serra (turismo de negócios)	Ausência de pessoal qualificado em áreas técnicas	Baixa geração de pesquisa aplicada	Poucas áreas para expansão agrícola	Impacto ambiental da extração de madeira	Impacto da atividade avícola e suínica	Vulnerabilidade / Fragilidade do solo	Imigração predominantemente de pessoal pouco qualificado	Resíduos sólidos urbanos e industriais	Disfunção operacional no Aeroporto de Caxias

Fonte: Consórcio Booz Allen – FIPE – HLC

 Forte Interação  Média Interação  Fraca/Nenhuma Interação

Fonte: Rio Grande do Sul (2007)

É da interação entre os elementos da Matriz FOFA, apontados no Quadro 2, que serão elaboradas as estratégias para o desenvolvimento da região. Assim, a RF3 poderia elaborar uma estratégia, como exemplo, de abertura de novos mercados nacionais para o escoamento da produção da fruticultura a partir da interação entre a Força *Competitividade das cadeias de frutas: maçã, uva, pêssego e tomate* e a Oportunidade *Crescimento da demanda interna por alimentos*. Essa estratégia poderia se adequar à interação entre a Força supracitada e a Ameaça *Apreciação cambial dificultando exportações*. Assim, no momento de elaboração das estratégias, devem ser considerados os elementos da matriz que possuem forte interação.

Por fim, é significativo citar a importância da participação da população na etapa do relatório de avaliação. Muitas vezes, a população pode apontar problemas regionais que não foram identificados a partir dos indicadores. Por isso, os organizadores do plano devem realizar audiências regionais para incorporar as contribuições da população à matriz FOFA.

6.2. A definição de metas, objetivos e estratégias

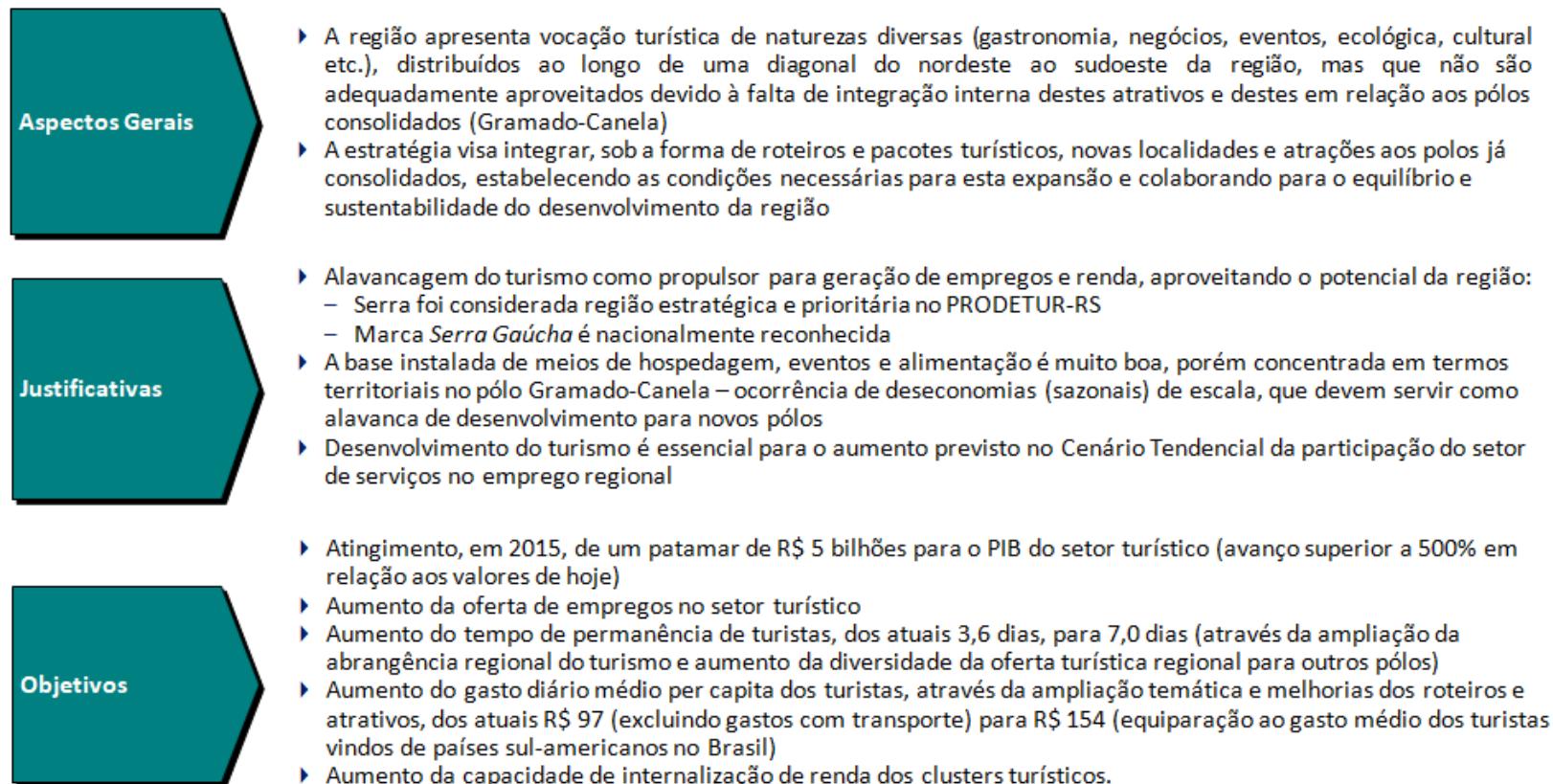
Enquanto o diagnóstico e o relatório de avaliação servem para obter uma visão ampla e realista da situação interna e dos condicionantes externos, esta fase se direciona a aproveitar os pontos fortes e superar os pontos fracos da região. As estratégias são, assim, linhas de intervenção que visam solucionar ou reduzir os problemas regionais. É importante que elas sejam exequíveis no período pelo qual se estende o plano. Devem estar ligadas aos resultados da matriz FOFA, abordados na etapa anterior.

Voltando ao subtítulo anterior, um exemplo de estratégia para lidar com a abertura dos mercados decorrente da política de integração na União Europeia pode ser *favorecer o crescimento das empresas exportadoras e criar redes e canais para a exportação*, enquanto a justificativa dessa estratégia pode ser o *fracionamento do setor exportador em pequenas empresas perante a abertura de mercados, decorrente da integração da União Europeia*.

Na justificativa, pode ser retomada também a análise do diagnóstico, com os indicadores correspondentes, o que explica a criação da estratégia. Nesse caso, a justificativa já abarcaria as questões que devem ser enfrentadas e resolvidas. Em relação aos objetivos da estratégia, poderiam ser colocadas metas quantitativas a serem cumpridas até o final do período, como o aumento do número de grandes empresas exportadoras em X%. Como exemplo, a Figura 11 demonstra uma estratégia voltada ao desenvolvimento da Região Funcional 3, elaborada pelo estudo *Rumos 2015*.

Figura 11: Exemplo de estratégia utilizada pelo estudo Rumos 2015 para a RF3

Estratégia 1: Ampliação de Atividades Turísticas



Fonte: Rio Grande do Sul (2007)

6.3. Identificação das ações a serem desenvolvidas

São as estratégias definidas pela região que darão origem às ações ou projetos para o seu desenvolvimento. Assim, os organizadores do plano devem se questionar como alcançar as metas definidas quando da elaboração das estratégias. Esta fase se refere à operacionalização do plano. Um método bastante utilizado para a elaboração dessas ações/projetos é o 5W2H. Segundo esse método, as seguintes perguntas devem ser feitas quando da elaboração das ações/projetos:

- *What?* (O que?)
- *Why?* (Por quê?)
- *How?* (Como?)
- *Who?* (Quem?)
- *Where?* (Onde?)
- *When?* (Quando?)
- *How much?* (Quanto custa?)

No processo de elaboração dos Planos Estratégicos dos COREDEs de 2017, os seguintes elementos deveriam fazer parte dos Projetos:

- Objetivo;
- Justificativa;
- Escopo;
- Metas;
- Órgãos intervenientes;
- Cronograma;
- Estimativa de recursos para sua execução.

Também é fundamental que a carteira de projetos seja priorizada por parte das regiões, considerando o impacto no desenvolvimento regional. Assim, ao final do processo, os organizadores do plano devem questionar se as ações/projetos são suficientes para alterar a realidade regional abordada no item 6.1.

7. Considerações Finais

Retomando um dos objetivos do presente estudo, o de contextualizar a predominância dos planos estratégicos regionais atualmente, fica mais clara a relação entre uma maior flexibilidade desses planos e as incertezas socioeconômicas próprias do período de globalização. Isso porque as estratégias e ações podem ser constantemente alteradas conforme as mudanças no ambiente externo. A atribuição de ações a atores da sociedade civil e do mercado também se insere em um contexto em que os Estados possuem capacidades cada vez menores de atuação.

Reforça-se, assim, a importância da gestão do plano nesse cenário de incertezas. No planejamento estratégico, os organizadores devem especificar como e quem será responsável pelo monitoramento dos indicadores regionais. Sugere-se que esse monitoramento seja realizado por alguma instituição de ensino superior. Adicionalmente, deve especificar como será o monitoramento da implantação dos projetos definidos no plano.

Conforme afirmamos, os conceitos do planejamento estratégico regional foram incorporados dos planos estratégicos voltados às organizações. No entanto, aponta-se algumas especificidades, como a necessidade de um diagnóstico regional coerente com a realidade socioeconômica e o fato de lidar com uma realidade mais complexa em relação às organizações, a região.

Em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, observa-se que há dificuldades de incorporação das ações resultantes dos planos estratégicos regionais, produzidos pelos COREDEs, considerando os principais instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual e o Orçamento Anual. Retomando a discussão do item 2. deste artigo, pode-se afirmar que, quando muito, alguns órgãos estaduais consideram a dimensão territorial em suas políticas setoriais, mas não há uma verdadeira territorialização dos instrumentos de planejamento estaduais, no sentido de considerar ações conjuntas para o desenvolvimento das regiões. Nesse sentido, a falta de transversalidade e a fragilidade dos setores de planejamento setoriais dificultam o avanço da territorialização dos instrumentos de planejamento estaduais.

Referências

- CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul:** vestígios, marcas e repercussões territoriais. Tese de doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2012.
- GIRARDON, Jean. **Politiques d'aménagement du territoire.** Paris: Ellipses. 2010.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. O planejamento regional no Nordeste: notas para uma avaliação. In: KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.
- GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.
- MONOT, Alexandra. **La France, un territoire aménagé.** Paris: Bréal. 2018.
- ORY, Vicente Bielza de. **Introducción a la ordenación del territorio:** un enfoque geográfico. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza. 2008.
- PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial.** Madri: Síntesis, 1998.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Rumos 2015:** estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no RS. Sumário Executivo. Porto Alegre. Janeiro de 2007.
- RIO GRANDE DO SUL. Gabinete do Vice-Governador e Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Programa para redução das desigualdades regionais:** planejamento regional participativo. Apresentação de PowerPoint. 2011.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Perfil Socioeconômico do COREDE Alto da Serra do Botucaraí.** 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134127-20151117100107perfis-regionais-2015-alto-da-serra-do-botucarai.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2022.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.** 5ª edição. Julho de 2020. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 13 jan. 2022.