

Textos para Discussão N° 59

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Desenvolvimento regional e governança: ação estatal e participação social

Antonio Paulo Cargnin
Rubens Soares de Lima

Porto Alegre, março de 2009



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Mateus Affonso Bandeira



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Sônia Rejane Unikowski Teruchkin

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Roberto da Silva Wiltgen

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Desenvolvimento regional e governança: ação estatal e participação social*

Antonio Paulo Cargnin**
Rubens Soares de Lima***

Resumo

Este artigo tem por finalidade contribuir para o debate acerca da construção de espaços de governança que permitam garantir a continuidade das políticas públicas de desenvolvimento regional, articulando atores e potencializando projetos estratégicos das regiões. Para tanto, é realizada uma breve análise da proposta mais recente elaborada para o combate às desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015); é avaliada a transposição das estratégias e projetos de desenvolvimento para as regiões, bem como a sua implementação através dos instrumentos de planejamento; e, por fim, é detalhada uma proposta metodológica, que prevê a articulação de estratégias e ações regionais com o processo de planejamento do Estado e a construção de uma agenda mínima nas regiões.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Planejamento Territorial; Governança Regional.

Abstract

The purpose of this article is to contribute for the debate about the construction of governance spaces which guarantee the continuity of the regional development public policies, thus articulating actors and optimizing strategic projects of the regions. Therefore, it presents a brief analysis of the most recent proposal elaborated for the combat to regional inequalities in the State of Rio Grande do Sul, the southernmost State of Brazil, Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS - Rumos 2015 (Study of Regional Development and Logistics for RS). Besides, it appraises the conversion of the strategies and development projects for the regions, as well as their implementation through the planning instruments. Finally, a methodological proposal is detailed, foreseeing the articulation among the construction of regional strategies, the process of planning of the State and the construction of a minimum agenda in the regions.

Keywords: Regional Development; Territorial Planning; Regional Governance.

Classificação JEL: R58

* Texto apresentado no IV Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional - Tópico temático 15: Arranjos institucionais, governança e políticas públicas territoriais. UNISC. 22 a 24 de outubro de 2008.

** Geógrafo do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Secretaria do Planejamento e Gestão/RS; Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS.

*** Economista, técnico da Fundação de Economia e Estatística, atuando junto ao Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Secretaria do Planejamento e Gestão/RS; Professor da UNISINOS.

1. Introdução

Ainda que mais no plano da retórica do que das ações, tem-se assistido nos últimos anos a uma tímida retomada da atenção das autoridades governamentais para a problemática dos desequilíbrios regionais. Tal fato pode ser percebido nos três níveis da administração pública, podendo-se citar as iniciativas de órgãos do governo federal, como o Programa das Mesorregiões; as propostas de planejamento regional de estados, como o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso, Bahia e Pernambuco, entre outros; e a construção de projetos microrregionais de maior amplitude, através dos consórcios municipais.

Nada, porém, nesse processo, apresenta suficiente vigor e consistência para pôr em dúvida a afirmação de Vainer, de que a “história recente do planejamento territorial no Brasil pode ser narrada como uma trajetória continuada, embora não linear, de desconstituição” (Vainer 2007, p.103). Desconstituição que pode ser percebida, de um lado, pelo esvaziamento, mais ou menos radical, da questão regional nas agendas de desenvolvimento nacional. E, de outro lado, no plano mais institucional, pela desmobilização de instâncias do aparelho de Estado voltadas ao combate das desigualdades regionais, dentre as quais o mais saliente exemplo foi o da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

De certo modo, os acontecimentos que caracterizaram os vinte últimos anos do século passado oferecem uma contribuição para o entendimento das razões que levaram a esse processo de rarefação do planejamento regional na cena nacional. Na chamada “década perdida”, a crise da economia brasileira, marcada pelo rigor do processo inflacionário, monopolizou a atenção, tanto das autoridades governamentais quanto do meio acadêmico, para as questões de curto prazo e impôs o domínio da política monetária. No período subsequente, o chamado ajuste estrutural, realizado sob a égide de uma visão “neoliberal”, resultou na drástica desregulamentação da economia e na grande onda de privatizações que atingiu estatais federais e estaduais. É claro que nesse contexto tornaram-se mínimas as margens para qualquer possibilidade de intervenção estatal, tanto no que se refere às políticas setoriais, quanto às de caráter territorial. Aquelas, pelo fato de serem vistas como uma ingerência indevida do Estado na escolha de quais segmentos deveriam ser apoiados. Afinal, segundo essa ótica, esse procedimento nada mais seria do que a repetição dos equívocos da velha política do período da substituição de importações que tanto dano havia produzido ao País, como seria o caso do setor de informática.

No que tange às políticas de desenvolvimento regional, passou-se a emprestar uma ênfase quase que exclusiva ao desenvolvimento “local” em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais. Desse modo, a possibilidade de êxito de uma determinada região passou a ser vista como sua capacidade de inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada. Na realidade, nessa perspectiva, o que começou a ser questionado foi a própria atividade do planejamento como contraponto a uma integral submissão da sociedade à lógica do mercado. Como observa Vainer, se é válido dizer que:

[...] o planejamento em estados capitalistas emergiu no pós-guerra como um instrumento para complementar, ajustar ou corrigir tendências e processos

supostamente perversos gerados pelo funcionamento das forças do mercado, agora, como anunciou Castells, o mundo mudou[...] e o planejamento deve mudar. Agora o planejamento e o planejador devem ter em vista como favorecer a racionalidade própria ao mercado: na ordem do dia o planejamento orientado pelo e para o mercado – *market oriented planning* e *market friendly planning*. (Vainer, 2007, p.119).

O que parece importante registrar é que essa nova forma de pensar e de se posicionar frente à questão da organização territorial não é resultado de um movimento próprio da esfera governamental. Na verdade, as novas práticas de governo nesse campo são fortemente influenciadas por um sólido debate acadêmico, envolvendo economistas, geógrafos, sociólogos e administradores de renome internacional. Ao contrário do que se poderia supor de maneira mais apressada, a filiação teórica dessas novas abordagens não é, necessariamente, a do pensamento neoclássico. Participam igualmente desse debate importantes autores alinhados com a chamada corrente crítica do pensamento.

Ultrapassa em muito os limites desse trabalho resenhar, ainda que de forma esquemática, uma problemática que envolve um espectro tão diversificado de abordagens e posições teóricas¹. É lícito, porém, identificar na grande maioria dessas análises uma nítida tendência de privilegiar o “local” em detrimento do espaço nacional. E, à medida que, tanto do ponto de vista teórico como institucional, foram-se esmaecendo as fronteiras territoriais e esvaindo-se a capacidade do Estado de propor e levar adiante um projeto nacional articulado com políticas de combate às desigualdades regionais, emergiu um novo paradigma, no qual o sucesso de determinada região se consubstanciava na idéia síntese das “regiões que ganham” em um espaço globalizado. Em larga medida, é o declínio do chamado modelo taylorista/fordista de produção em massa e a ascensão do sistema de organização flexível com a produção orientada para segmentos específicos de consumo, que irá permitir aos autores desse novo paradigma do desenvolvimento regional identificar a oportunidade dos espaços subnacionais², inserirem-se, inclusive através de suas pequenas e médias empresas, competitivamente no mercado.

Para tanto, porém, seria indispensável um novo arranjo institucional entre os agentes econômicos regionais, de modo a criar um ambiente cooperativo que favoreça a criação e difusão de inovações e possibilite os ganhos de aglomeração. Essa alternativa de conceber um tipo de desenvolvimento endógeno é formulada de forma muito precisa nas palavras de Boisier, para quem:

[...] cabe entender o desenvolvimento endógeno regional como fenômeno que se abre em quatro planos entrecruzados: no político, crescente capacidade regional para tomar decisões relevantes; no econômico, apropriação e re-investimento regional de poupanças; no científico e tecnológico, capacidade regional de gerar seus próprios impulsos

¹ Um excelente balanço sobre esse debate é encontrado na obra coletiva *Les régions qui gagnent*, organizada por Georges Benko e Alain Lipietz, 1992.

² Convém ressaltar que o conceito de espaço subnacional aqui utilizado refere-se ao fato de que seus projetos de desenvolvimento não estão articulados com um projeto de desenvolvimento nacional, mas inseridos de forma competitiva no mercado globalizado. No Brasil, esse conceito tem sido utilizado, muitas vezes, como sinônimo de desenvolvimento local.

tecnológicos de mudança; e no da cultura, matriz geradora da identidade sócio territorial. (Boisier,2001; apud Costa-Filho p. 39).

A partir dessa perspectiva, e embaladas pelos exemplos sempre presentes da Terceira Itália e do Vale do Silício, prosperaram as iniciativas visando identificar e reforçar os distritos industriais, os *clusters*, os arranjos produtivos locais e os mais recentes territórios de solidariedade. Do ponto de vista da ação governamental, a implementação dessa nova concepção de desenvolvimento regional implicou na absorção, algumas vezes de forma acrítica, de práticas originárias do setor empresarial, como é o caso do planejamento estratégico e do *Balanced Scorecard* (BSC).

No caso brasileiro, a omissão do estado na definição de um marco regulatório para o ordenamento territorial fez com que o planejamento do território passasse a ser orientado pela implementação dos grandes projetos de investimentos³. Essa situação não é propriamente uma novidade que tem origem nos anos 90, mas que toma contornos diferenciados por três motivos: a) o processo de privatização das grandes empresas estatais; b) o retorno dos grandes investimentos estrangeiros; c) a debilidade financeira dos estados da federação, que fez com que a concessão de isenções fiscais se tornassem a prática corrente para a atração de investimentos, fato que resultou na chamada guerra fiscal.

Assim, a própria infra-estrutura não é mais pensada para atrair os investimentos de grande porte, mas são os grandes projetos privados, via de regra de empresas multinacionais, que vão fazer com que se desenvolva toda uma infra-estrutura que viabilize o investimento. Os casos da indústria automobilística, da silvicultura e celulose e de grandes projetos na área de alimentos são ilustrativos dessa situação.

Nesse quadro desalentador de uma maior preocupação com a questão regional no Brasil, costuma-se referir o lançamento do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento como um marco da retomada do planejamento territorial no País. Elaborado no âmbito do Ministério do Planejamento para servir de referência ao Plano Plurianual do período 2000-2003, o estudo dos eixos teve como objetivo viabilizar o desenvolvimento econômico e social, a integração nacional e internacional, o aumento da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades regionais⁴. Dentro do propósito de identificar e eliminar gargalos de infra-estrutura de maneira a promover o aumento sistêmico da competitividade das regiões, o trabalho deu especial ênfase ao estudo da logística.

Um segundo momento significativo na identificação de uma maior atenção com a temática regional ocorreu com a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999. Cabe mencionar entre as suas iniciativas a promoção dos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável das Mesorregiões Diferenciadas, que propõem duas inovações interessantes ao criarem uma escala territorial intermediária, e de maior homogeneidade, do que as tradicionais macrorregiões e ao

³ Esse aspecto do planejamento territorial é enfatizado de forma original por Milton Santos no livro *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (Santos, 2002) e é retomado por Vainer (2007).

⁴ Estudo contratado em 1997 pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

proporem uma articulação mais estreita entre as políticas públicas e os atores locais, o que se constituiu num primeiro passo para o desenho das futuras propostas de governança regional.⁵

Em nível dos estados federativos, também pode ser registrada uma série de ações voltadas à promoção de uma maior equidade na distribuição espacial do desenvolvimento. No que se refere ao Rio Grande do Sul, é importante, inicialmente, mencionar a superação do enfoque mecanicista, que via a questão regional no Estado como uma mera oposição entre o atraso da chamada “Metade Sul”, baseada na agropecuária, e o desenvolvimento do Norte, alicerçado na produção industrial. Nesse sentido, a utilização de uma escala de abordagem baseada em três macrorregiões significou um considerável avanço na possibilidade de uma maior compreensão das causas e da dinâmica do processo do desenvolvimento espacial no Estado.

Do ponto de vista das iniciativas governamentais, a criação, e posterior implantação, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), a partir de 1992, constituiu um marco decisivo no esforço de mobilizar representantes regionais e construir uma política comprometida com os interesses das diversas regiões do Estado.⁶ A atuação dos COREDEs vem sendo um fator importante para difundir em todo o Estado uma cultura de participação popular que já havia se incorporado na população da capital através do Orçamento Participativo. Dando continuidade a essa linha ação, em 1998, o governo estadual implantou a Política Estadual de Desenvolvimento Regional, tendo como instrumento a Consulta Direta à População⁷, que possibilitou aos habitantes das regiões, organizadas em COREDEs, decidirem por voto direto sobre a destinação de determinado percentual do orçamento do Estado. É desse mesmo período o trabalho, coordenado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado, intitulado RS 2010. Mesmo não sendo um estudo que emprestasse uma ênfase prioritária à problemática espacial, o seu resultado merece atenção, pois incorporou, além de um consistente diagnóstico, um conjunto de diretrizes voltadas ao combate das desigualdades regionais.

Outra iniciativa governamental que vale ser mencionada foi a que resultou na constituição do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas, em 2000, voltado para a articulação de esforços de desenvolvimento para os sete COREDEs que apresentavam PIB abaixo da média do Estado. Com esse procedimento, tornava-se explícita a necessidade de uma ação seletiva para as regiões mais deprimidas.

Em outubro de 2004, a Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul contratou o Estudo sobre o Desenvolvimento Regional e Logística para o RS, designado Rumos 2015. Afora sua abrangência e consistência, esse estudo ganhou relevância por três motivos. O primeiro decorre do fato de que, pela primeira vez, contou-se com dois cenários, para o ano de 2015, servindo de parâmetros para uma visualização de futuro para o perfil da distribuição espacial da

⁵ Uma discussão sobre esse tema encontra-se em Bandeira, 2007.

⁶ Os COREDEs começaram a ser estruturados no início da década de 90 e foram institucionalizados através do Decreto-Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Inicialmente foram criadas 21 regiões e, atualmente, o Estado conta com 28 COREDEs.

⁷ Instrumento de participação no Orçamento do Estado, instituído pela Política de Desenvolvimento Regional de 1998.

riqueza no Estado. O cenário tendencial mostra como seria esse perfil se fosse mantida a tendência recente da dinâmica de crescimento da economia estadual, enquanto o cenário propositivo apresenta as mudanças que ocorreriam com a implementação do portfólio de investimentos propostos para cada região. O segundo motivo é que o estudo avança muito em relação aos seus predecessores ao propor, a partir do respectivo diagnóstico e cenário, uma visão de futuro para cada uma das regiões analisadas, sustentada por um conjunto de estratégias, programas e projetos. O terceiro ponto a ser destacado vincula-se à metodologia adotada na sua elaboração, com ampla participação de especialistas setoriais e regionais, representantes do meio universitário e lideranças do setor público e privado. Esse procedimento permitiu que as conclusões de cada etapa do trabalho fossem submetidas a um intenso debate com os agentes regionais, possibilitando não só o enriquecimento do estudo como, principalmente, a efetiva apropriação de suas propostas pela região.

Independentemente de sua consistência e da obtenção de um relativo consenso político sobre a sua oportunidade, qualquer projeto de desenvolvimento regional enfrenta enormes dificuldades na sua fase de implantação. De um lado, pelas conhecidas restrições das finanças públicas e ausência de um efetivo fundo orientado para o financiamento do combate às desigualdades territoriais. De outro, pelo fato de que a continuidade das políticas de desenvolvimento regional que são, via de regra, políticas de longo prazo, não resiste a qualquer mudança de governo.

Para tentar contornar essa situação, o Rumos 2015 propôs como desdobramento institucional a contratualização de parcerias entre representantes do governo estadual e das regiões, através dos Compromissos de Planejamento Regional. Assim, pelo compartilhamento das ações de um determinado projeto, o governo buscava potencializar os recursos físicos, financeiros e humanos, envolvidos em determinado projeto.

O objetivo do presente artigo é contribuir para o debate acerca da construção de espaços de governança que permitam a continuidade das políticas públicas de desenvolvimento regional. Para tanto, é realizado um breve relato e uma avaliação preliminar sobre essa experiência de planejamento territorial no Rio Grande do Sul e os seus desdobramentos na atualidade. Dada a natureza do artigo, bem mais do que qualquer mérito acadêmico, o que se busca é oferecer a todos interessados no tema um conjunto de informações que possibilite, através da crítica, avançar numa questão de tamanha atualidade.

2. O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015)

Depois de perceber mais claramente os efeitos do agravamento das desigualdades regionais no território gaúcho, evidenciados pela intensa concentração urbana e industrial, que se acentuou nas últimas quatro décadas, o Rio Grande do Sul vem perseguindo a reversão dessa tendência. A histórica perda de dinamicidade da chamada “Metade Sul”, a concentração econômica e populacional no Nordeste e a necessidade de construir soluções para esse quadro têm estimulado estudos, análises acadêmicas e, também, levado sucessivos governos a desenvolver políticas para a redução

das desigualdades regionais⁸. Nesse sentido, mesmo com todas as dificuldades que afligiram o planejamento como um todo e o planejamento regional de forma específica, o Estado tem acumulado alguns avanços no que se refere à análise dos desequilíbrios regionais e à implementação de políticas para a redução dessas desigualdades.

Após a crise do planejamento no final da década de 70 e anos 80, as iniciativas relativas ao desenvolvimento regional e territorial foram retomadas, no Rio Grande do Sul, a partir do início da década de 90. Um dos marcos dessa retomada é a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), em um contexto de estímulo à democratização e à participação, incentivado pela Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989. A aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades, lançou as bases para a estruturação dos COREDEs que, em 1994, se consolidaram de forma efetiva em 21 regiões, tendo como objetivos 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 de riqueza produzida; o estímulo à permanência dos indivíduos em suas regiões e a preservação e recuperação ambiental. Atualmente o Estado conta com 28 COREDEs que, embora apresentem dificuldades para seu melhor funcionamento, se constituem em importantes instâncias que reúnem representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do desenvolvimento das regiões⁹. Posteriormente outras iniciativas governamentais foram empreendidas, seja no sentido de combater as desigualdades regionais, seja para a promoção do desenvolvimento em regiões que apresentavam menores indicadores de desenvolvimento.

Nessa perspectiva é que se enquadra o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS. Contratado em 18 de outubro de 2004, foi objeto de licitação internacional, integrando um conjunto de iniciativas visando ao combate às desigualdades regionais, que se constituía em um dos eixos prioritários do Governo do Estado à época. De acordo com os Termos de Referência¹⁰ integrou “[...]um conjunto de providências no sentido de se alcançar a dinamização do processo de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul, com destaque especial para as dimensões de equilíbrio e sustentabilidade de tal processo”.

⁸ Dentre as análises acadêmicas, destacam-se a realizada por Bandeira e Alonso, que desenvolvem o tema da perda de dinamicidade da Chamada “Metade Sul” do Estado em relação ao Norte e Nordeste. Já na esfera governamental, podem ser citados estudos realizados pela Secretaria da Coordenação e Planejamento: o Estudo sobre a Metade Sul do RS (1997), o RS 2010 (1998), o Seminário para elaboração de uma Política de Desenvolvimento Regional para o RS (1999) e o próprio Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Rio Grande do Sul - Rumos 2015 (2006).

⁹ O papel e o funcionamento dos COREDEs têm sido discutidos de forma recorrente pelos representantes dos COREDEs, pelo Governo e por pesquisadores vinculados às universidades. Pode-se destacar o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS, que desenvolve uma avaliação sobre a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, e a crítica desenvolvida por Veiga (2006).

¹⁰ SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. Contrato Para Serviços de Consultoria: Programa de Apoio ao Planejamento e à Formulação de Políticas Estratégicas para a Economia do RS – Modulo I. Porto Alegre, SCP, 2004. 150p.

Estruturado através de dois componentes, Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes, seu objetivo foi construir um referencial teórico capaz de subsidiar a ação pública e privada no sentido de melhor enfrentar o desafio da busca do desenvolvimento, através de uma nova visão dessa realidade. Os resultados deveriam servir de base para a estruturação de políticas públicas e ações privadas relacionadas à redução das desigualdades regionais; aumento da competitividade econômica; melhorias na governança regional; e ampliação da capacidade logística do Estado.

A proposta foi embasada nos conceitos de desenvolvimento sustentável, gestão estratégica e participação social. No desenvolvimento sustentável, valorizava-se o desenvolvimento endógeno e o estímulo à inserção das comunidades locais no contexto da globalização, proporcionando o surgimento de territórios dinâmicos com a valorização de seus componentes locais¹¹. A gestão estratégica propunha uma visão sistêmica destinada a implantar planos e programas e desenvolver ferramentas e capacidades gerenciais com vistas a garantir a melhoria do processo de planejamento e implementação de ações. A participação foi considerada como elemento central da gestão estratégica, pois permite construir projetos com maior aderência às realidades regionais, tornando-se fundamental para o êxito de iniciativas voltadas ao combate das desigualdades regionais.

O estudo foi realizado com base no trabalho conjunto e no acompanhamento efetivo por parte do contratante, no aprimoramento e validação do produto, na integração das diferentes visões setoriais e escalas de análise e com a participação da sociedade na elaboração das avaliações, das recomendações, estratégias e projetos. Foram selecionados recortes setoriais e espaciais e realizados detalhados estudos sobre o ambiente natural, as infra-estruturas existentes, a capacidade produtiva instalada nos diferentes setores econômicos, a dimensão social, as características e qualificação da população e a dimensão político-institucional, sendo que esta envolveu desde questões culturais até o quadro institucional nas diferentes esferas. Mereceram ainda destaque a realização de modelagens econômicas e de transportes utilizadas para a construção de cenários de futuro e previsão das demandas de infra-estrutura. Os resultados do estudo e o plano de implementação previam, ainda, um banco de dados gerencial para avaliação e monitoramento do portfólio de projetos.

O estudo obedeceu à seqüência de etapas do processo de planejamento com uma detalhada avaliação ou diagnóstico, construção de cenários de futuro, aplicação da matriz *SWOT*¹², elaboração de visão estratégica e estratégias e um vasto portfólio de projetos. Essas etapas foram estruturadas através de duas vertentes, uma técnica e outra política. Assim, foram desenvolvidas sete etapas:

a) Marco inicial: essa etapa correspondeu aos ajustes de enfoques, mobilização das equipes, organização das infra-estruturas e comunicação entre consultora e cliente, bem como elaboração e compromisso do plano de trabalho.

¹¹ Observa-se aqui a grande influência da linha que dominou o debate recente sobre o desenvolvimento regional, que busca a inserção do "local" no contexto global, conforme discutido anteriormente neste artigo.

¹² Metodologia de construção de visão estratégica e estratégias regionais a partir dos pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*).

b) Avaliação: compreendia um levantamento detalhado dos estudos existentes sobre a realidade gaúcha e a elaboração de análises com vistas à identificação dos gargalos e elos faltantes. Foram estudadas as dimensões da organização territorial e governança, infra-estrutura, dinâmica econômica, social, ambiental e demográfica, informação e conhecimento e, também, os *benchmarks* para os diferentes setores econômicos.

c) Elaboração de propostas: tendo como base a avaliação socioeconômica recente e o cenário tendencial, foram identificados os pontos fortes e fracos para cada uma das regiões e para o Estado. Esses elementos foram utilizados para a construção de objetivos estratégicos que consubstanciaram a visão estratégica, estratégias, projetos e programas diferenciados e integrados regionalmente.

d) Cenários de futuro: nessa etapa foi elaborado um cenário tendencial, considerando a situação atual, e um cenário propositivo, que incorporou o impacto setorial e regional do conjunto de projetos propostos para 2015.

e) Plano de implementação: condições de implementação dos resultados de gestão, institucional, viabilidade de parcerias público-privadas, captação de recursos e mobilização de atores e previsão de mecanismo para implantação dos projetos.

f) Sistema de monitoramento e avaliação: implantação de um sistema destinado a avaliar e monitorar a implementação dos projetos das nove regiões funcionais e do Estado.

g) Consultas e validações: essa etapa previa validações, consultas e contribuições, durante todo o processo de elaboração, de forma a obter maior aceitabilidade e mobilização para o plano.

2.1. Principais resultados do Rumos 2015

Do ponto de vista da avaliação, o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS proporcionou avanços em várias áreas. A primeira contribuição que merece destaque é a reunião de conteúdos sobre o Estado como um todo e, em especial, sobre as realidades regionais. O estudo compila grande número de trabalhos existentes, sistematizando-os através da análise dos cortes setoriais e espaciais. Além dos já tradicionais recortes sobre dinâmica econômica, social e de infra-estrutura, foram agregadas análises sobre a dinâmica ambiental, demográfica e organização territorial e governança além de informação e conhecimento.

A segunda importante contribuição trata da realização de uma nova avaliação acerca da realidade regional do Estado. O estudo vai além da tradicional explicação histórica e tendencial para as disparidades, construindo sua avaliação a partir da evolução recente e do atual estágio das desigualdades regionais. Nesse sentido, a perspectiva das desigualdades foi avaliada do ponto de vista de dezenas de variáveis e, de acordo com essa análise, foram escolhidos os indicadores mais representativos que constituíram uma síntese sobre o quadro geral das disparidades regionais, organizados em uma matriz tridimensional, que considerava em seus eixos as dimensões econômica, social e de potencialidades.

Para a análise do desempenho das regiões, no eixo de desenvolvimento econômico, foram considerados como representativos, dentre vários indicadores analisados, a evolução do PIB total, per capita e o grau de industrialização de cada região. Esses indicadores receberam valorações semelhantes, resultando em um indicador sintético de desenvolvimento que ordenou as regiões entre o menor e o maior desenvolvimento econômico.

Para a diferenciação da situação social, consideraram-se como variáveis representativas a pobreza (percentual de famílias com renda abaixo de 2 salários mínimos), a renda per capita, o percentual de domicílios com coleta de esgoto via rede geral, a taxa de analfabetismo (acima de 15 anos) e o saldo migratório. Esses indicadores foram considerados em relação às médias do Estado e ajustados para se inserirem em uma escala de 0 a 5, recebendo pesos diferenciados, priorizando as questões de pobreza e renda.

Na avaliação das potencialidades, foram avaliados fatores ambientais (físicos e restrições); de localização (distância a portos e mercados); de empreendedorismo (número de criação de empresas per capita); de pessoal capacitado (pessoas com formação superior); de infra-estruturas de transportes (densidade rodoviária e VAB industrial a menos de uma hora de terminais ferroviários); e energia (duração equivalente de falhas – DEC, e frequência equivalente de falhas – FEC, sobre o padrão estabelecido pela ANEEL). Na ponderação dos indicadores, as questões relativas à localização, transportes e capacitação de recursos humanos foram as que tiveram maior peso.

O resultado dessa análise possibilitou a classificação dos COREDEs em Dinâmicos, Estáveis, Emergentes, Em Transição e Em Dificuldades, apresentando uma visão que se diferencia da tradicional análise do Estado, que dividia o mesmo em Sul empobrecido, Norte agroindustrial, e Nordeste industrial e desenvolvido. Deve-se ressaltar que as iniciativas recentes para o combate às desigualdades regionais no Estado, ou consideravam a mera oposição entre o Sul, o Norte e o Nordeste, ou adotavam a relação de participação das regiões no PIB do Estado como indicador de referência¹³. Assim, o mérito dessa classificação está em considerar uma gama maior de variáveis socioeconômicas na avaliação do quadro das desigualdades, colaborando para a identificação de focos de pobreza junto a áreas ditas mais desenvolvidas, e áreas com potencial para o desenvolvimento, mesmo nas regiões mais deprimidas.

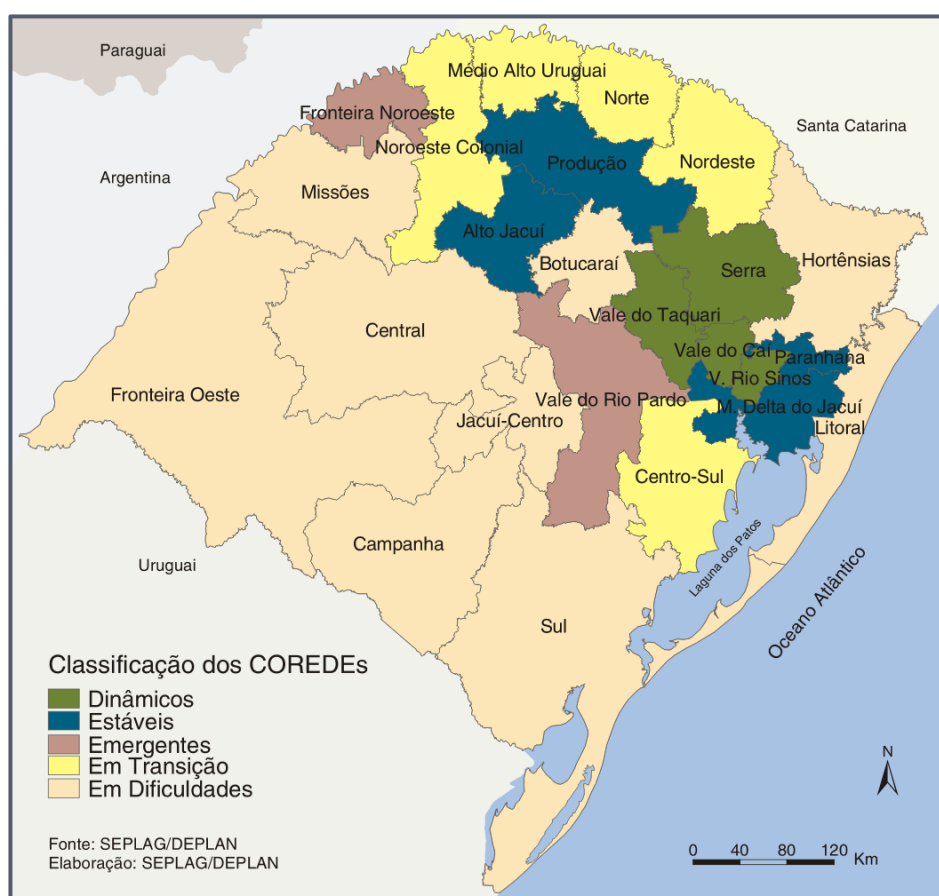
O grupo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Dinâmicos, formado pelas regiões da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Taquari, apresentou boas condições sociais, potencialidades e crescimento econômico e social acima da média do Estado, tendo crescido além do esperado, considerando a relação entre essas duas dimensões. Esse grupo concentrava 34% do PIB estadual e 24% da população total.

Constituíam o grupo dos Emergentes o Vale do Rio Pardo e Fronteira Noroeste, que apresentaram condições sociais abaixo da média do Estado, porém com desenvolvimento econômico acima da média estadual e potencialidades próximas à média. Deve-se destacar que essas duas

¹³ Podem ser destacadas a Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e o Grupo de Trabalho das Regiões Menos Desenvolvidas, entre outros, que consideravam como prioritárias as regiões com determinado percentual de PIB em relação à média estadual.

regiões possuem características específicas que remetem para essa classificação, apresentando um quadro de dificuldades relativas a seus indicadores sociais, mas com presença de indústrias de grande porte relacionadas, especialmente, ao fumo, no Vale do Rio Pardo; e máquinas e implementos agrícolas, na Fronteira Noroeste.

Figura 1 - Regiões dos COREDEs de acordo com os indicadores de disparidades



Os COREDEs Metropolitanos Delta do Jacuí, Paranhana-Encosta da Serra, Produção e Alto Jacuí, formaram o grupo dos Estáveis, com crescimento econômico pouco acima da média estadual, alto potencial e condições sociais entre boas e baixas. Conforme pode-se visualizar na Figura 1, esse grupo é constituído por duas áreas distintas tanto em localização, quanto em termos das atividades econômicas. Nas regiões do Alto Jacuí e Produção, predomina a agricultura e agroindústria, enquanto que nos COREDEs Metropolitanos Delta do Jacuí e Paranhana-Encosta da Serra as atividades são diversificadas. Embora essas regiões tenham crescido um pouco acima da média do Estado, esse crescimento esteve aquém das suas potencialidades.

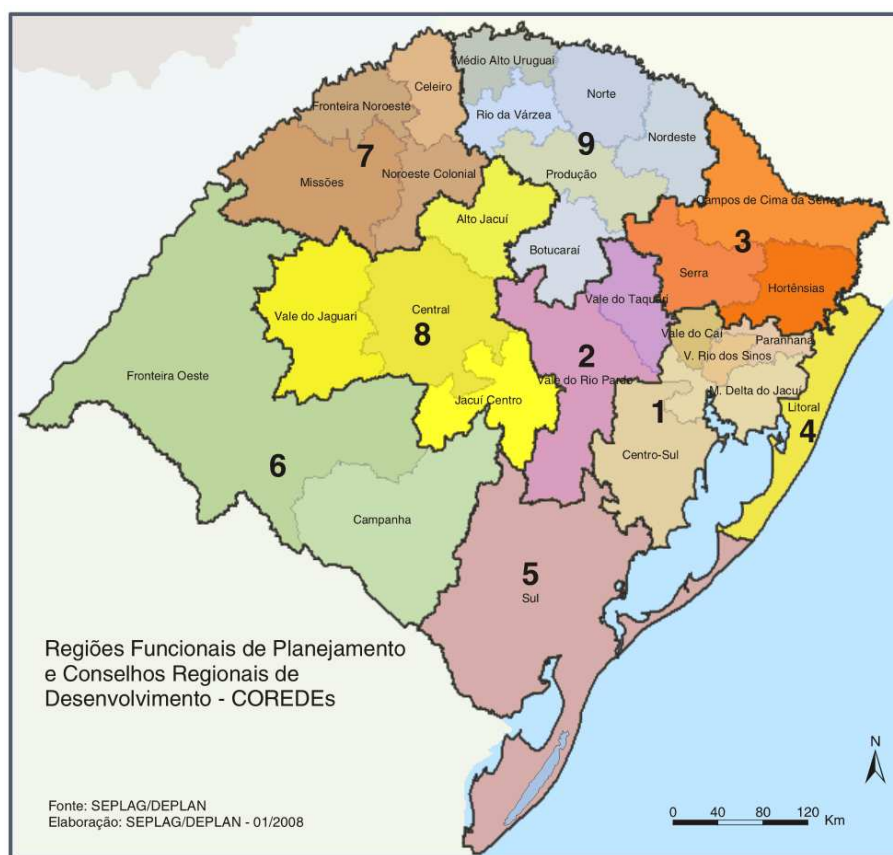
O Norte, Nordeste, Centro-Sul, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai, com desenvolvimento econômico abaixo da média do Estado, potencial socioeconômico também abaixo e situação social baixa, constituíram o grupo Em Transição. Essas regiões caracterizaram-se pela presença de atividades agrícolas e agroindustriais diversificadas, unidades de produção de porte heterogêneo e alta participação da população rural. Elas vêm perdendo população, especialmente das áreas rurais, para os centros urbanos regionais, aglomerações urbanas ou para a região metropolitana.

Finalmente, um grupo que compreende nove COREDEs que foram considerados Em Dificuldades, incluindo a região das Hortênsias, Campanha, Sul, Jacuí-Centro, Central, Fronteira Oeste, Alto da Serra do Botucarái, Litoral e Missões. Essas regiões apresentaram grau de desenvolvimento baixo, menores potencialidades e situação social deficiente, todos bem abaixo das médias estaduais. Deve-se destacar que essas regiões, apesar de ocuparem grande área no território gaúcho, concentram apenas 28% do PIB e 30% da população. Portanto, essas são regiões que deveriam ser alvo não só de políticas de corte econômico, mas também de políticas sociais, uma vez que apresentam baixas potencialidades e grandes dificuldades em relação à renda e infra-estrutura social.

Ainda em relação à etapa de avaliação, deve-se destacar a análise sobre a organização territorial e governança regional. Foi realizado um exaustivo levantamento das escalas nas quais ocorrem as intervenções setoriais do governo, analisando as coincidências de suas áreas de abrangência, a viabilidade de unificação de escalas e a estrutura física setorial que o Estado possui em cada região. Considerando a lógica complexa da ação setorial, que exige estratégias em escalas específicas, e a existência de uma base regional relativamente consolidada em torno dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que segundo o estudo não apresentava grandes discrepâncias de acordo com os critérios de homogeneidade e polaridade, foi proposto um novo recorte espacial de referência.

Dessa forma, foram criadas nove Regiões Funcionais de Planejamento (Figura 2), tendo como base a agregação dos COREDEs de acordo com critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e a adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações. Foram consideradas variáveis relativas ao emprego, viagens por tipo de transporte, rede urbana, saúde e educação superior, que refletem espacialmente as dinâmicas das redes de transporte, de empreendedorismo, de polarização por universidades e de centros de pesquisa, entre outras. Essa divisão regional serviu de suporte para a elaboração das propostas para as nove regiões funcionais e para o Estado. A partir da matriz *SWOT* foram estabelecidos os focos para o planejamento regional das nove regiões e construída a visão estratégica, as estratégias e os projetos para cada uma das regiões funcionais e para o Estado.

Figura 2 - Regiões Funcionais de Planejamento



A montagem do portfólio de projetos foi uma das mais relevantes contribuições do estudo. Sua elaboração pautada em objetivos e metas permitiu a identificação dos agentes envolvidos em cada projeto e a quantificação de recursos que deveriam ser mobilizados. Esse ativo de projetos construído, considerando a avaliação e a visão de futuro para cada região, qualificou sua participação nos processos de planejamento governamental. Além disso, como as propostas não se restringiram à esfera governamental, abriu-se a possibilidade de as regiões estabelecerem outras agendas de desenvolvimento, envolvendo setor privado, atores locais e o governo federal.

A utilização da matriz *SWOT* permitiu identificar não apenas as potencialidades ligadas às atividades econômicas que, historicamente, por diversos motivos, se desenvolveram nas regiões, mas, também, as aptidões potenciais das atividades econômicas ainda não exploradas que, se desenvolvidas, poderiam gerar mais e melhores resultados para as regiões. A essa avaliação foi agregada à identificação dos setores promissores, através da elaboração de um cenário tendencial para 25 setores da economia até 2015, definindo quais as perspectivas para cada região, se consideradas as condições econômicas atuais e, também, considerando o efeito do portfólio de investimentos. A proposta considera um posicionamento forte do Estado no combate às desigualdades regionais, cabendo ao mesmo adotar medidas para que o desempenho positivo das

regiões mais desenvolvidas se mantenha e, ao mesmo tempo, fazer com que esse crescimento tenha um efeito irradiador, contribuindo para o dinamismo econômico e social das regiões mais deprimidas.

Um dos problemas identificados no estudo foi a falta de uma definição estratégica para o desenvolvimento do Estado que balizasse a construção das propostas regionais. Na ausência de um planejamento mais sólido, a orientação ficou restrita ao Plano de Governo que, normalmente, é elaborado como um conjunto de intenções em período pré-eleitoral. Essa deficiência fez com que a visão estratégica, as estratégias e as propostas para o Estado derivassem, de forma indutiva, dos projetos regionais.

A falta de articulação no estudo da escala sub-regional com as escalas nacional, macrorregionais e com as regiões de fronteira é outro problema que merece destaque. As propostas consideram a articulação das regiões funcionais e de seus principais setores produtivos com os mercados onde os produtos regionais se inserem de forma competitiva, desconsiderando a ligação com uma estratégia nacional, como a elaborada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Da mesma forma, o estudo pouco considera a integração entre as regiões fronteiriças, não apresentando nenhuma proposta para essas regiões, nem mesmo para as cidades de fronteira. A falta de preocupação com esse tema é recorrente nos estudos de planejamento governamental e, principalmente, nas políticas elaboradas no País, mesmo quando estas são confeccionadas com esses objetivos, como se pode constatar no próprio Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional.

Ressalvados esses aspectos e, mesmo que não tenha sido aplicado de modo integral, o estudo vem repercutindo na estrutura de planejamento governamental e tem se constituído em valioso material para o debate acerca do desenvolvimento nas regiões. Na esfera governamental, o Rumos 2015 foi largamente utilizado na elaboração da plataforma estratégica do novo governo, empossado a partir de 2006. A utilização das Regiões Funcionais de Planejamento como escala de referência para a regionalização do Plano Plurianual 2008-2011 é outro registro importante, uma vez que, praticamente, institucionalizou essa proposta de divisão regional como instrumento de ordenamento territorial.

2.2. A proposta de governança do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS

Para concretizar o conjunto de propostas do portfólio de investimentos e, como parte deste, o estudo propôs uma estratégia de governança, pautada em cinco ordens de questões: a desvinculação do planejamento regional da Consulta Popular; a necessidade de recuperar a visão regional do planejamento; a reestruturação do Estado para responder ao planejamento regional; a coordenação de esforços de planejamento e a implementação de ações; e a redefinição das formas de aplicação dos recursos orçamentários.

Com relação à desvinculação do planejamento das questões orçamentárias, o estudo sustentou que, na última década, desenvolveu-se uma relação de dependência na implementação de projetos e ações, entre a esfera estadual e as regiões e municípios, especialmente após a

implementação da Consulta Popular, a partir de 1998. O processo fomentou demandas pontuais, deixando de lado a discussão mais qualificada acerca de estratégias regionais de desenvolvimento. Com base nessa avaliação, a proposta de governança sugeriu a requalificação da relação entre Estado e regiões, retomando para o Estado o papel de promotor do debate acerca do desenvolvimento regional e favorecendo a ampliação das possibilidades de financiamento dos projetos regionais. Nesse contexto, a esfera estadual deve, também, assumir um papel de articulação entre a sociedade civil, o setor empresarial e o governo federal, buscando alternativas para a viabilização das estratégias regionais.

A segunda proposta para a implementação da estratégia de governança é a organização do Estado através de um único interlocutor nas nove Regiões Funcionais de Planejamento. Esse movimento daria maior resolutividade ao emaranhado de representações setoriais do governo estadual no interior, que faz com que algumas regiões tenham que participar de dezenas de fóruns para tratar de temas de interesse regional. De acordo com o estudo, a existência de várias regionalizações setoriais desvinculadas de uma regionalização de referência constitui-se em entrave à discussão de prioridades regionais e também à interlocução com os atores regionais sobre questões de interesse comum.

A organização dos agentes na discussão e na elaboração de propostas para as regiões é outra questão, levantada pelo estudo, para melhorar a governança no Estado. O Rio Grande do Sul que, reconhecidamente, possui um grande acúmulo de “capital social”, formado por uma tradição associativista com capacidade de reação aos problemas, não canalizou essas energias para a solução dos grandes temas que se constituem nos principais gargalos das regiões. Ao contrário, multiplicaram-se iniciativas como fóruns, comitês, grupos de trabalho e comissões, com temas e agendas comuns. Propôs-se, então, a coordenação desses esforços através de uma governança feita pelo Estado que, através de uma estrutura de governança clara, poderia organizar a agenda nas regiões.

No que tange ao aproveitamento dos recursos orçamentários, avaliou-se que a metodologia difundida pelo Processo de Participação Popular, cujo principal instrumento é a Consulta Popular¹⁴, pouco tem contribuído para a construção de projetos regionais, dispersando recursos orçamentários em projetos locais. Para que as regiões não percam seu foco, a proposta foi pautada na realização de um compromisso discutido e consensuado entre o Estado e as regiões sobre ações estratégicas para o seu desenvolvimento. Esse acordo poderia capitalizar recursos que não fazem parte do orçamento estadual, envolvendo a iniciativa privada e outras esferas de governo, potencializando as ações priorizadas.

Desse modo, a estrutura de governança do Rumos 2015 deveria constituir, em cada região funcional, um núcleo de planejamento intersetorial que seria o interlocutor do Estado com as regiões. A estrutura de governança deveria privilegiar a participação social através da institucionalização de

¹⁴ Entre 1999 e 2002 o processo foi substituído pelo Orçamento Participativo, que apresenta diferenças metodológicas em relação à Consulta Popular. Entretanto, a orientação do mesmo também foi voltada para as demandas locais, desvinculadas de projetos regionais.

fóruns de discussão estadual e regionais; o estabelecimento de compromissos entre a sociedade e instituições acerca de estratégias e ações a serem perseguidas pelas regiões; e a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação.

Deve-se ressaltar, entretanto, que essa estrutura de governança foi apresentada como alternativa pelo estudo, não sendo objeto de discussão na estrutura decisória de governo e, muito menos, foi validada pelas regiões. De qualquer forma, aponta alguns elementos que foram retomados, mesmo que parcialmente, após o encerramento do estudo, como os que resultaram nos Compromissos de Planejamento Regional.

3. Os Compromissos de Planejamento Regional

A partir do encerramento do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS, os esforços passaram a ser direcionados para a sua implementação. A iminência do processo eleitoral e o histórico de iniciativas que se perderam durante as transições de governo motivaram a construção de um modelo que vislumbresse maiores chances de continuidade. Mesmo que não se pudessem estabelecer garantias de que o estudo teria conseqüências, dois aspectos foram considerados estratégicos.

A assimilação do estudo e das propostas pelas regiões, principais interessadas na continuidade da agenda regional, foi o primeiro aspecto observado. O próprio plano de trabalho do estudo previa, ao término de cada etapa, a discussão dos resultados junto às regiões com o objetivo de validar a avaliação e as propostas que estavam sendo construídas. De modo geral, o resultado desse longo processo de discussão foi uma boa aderência entre os resultados e as aspirações regionais. Deve-se ressaltar que a validação ocorreu em níveis diferenciados, dependendo do grau de participação no processo de elaboração. Nas regiões onde houve maior envolvimento e interferência, sem dúvida, os resultados foram assumidos com maior intensidade.

O segundo aspecto considerado foi a articulação dos projetos em um período temporal que ultrapassasse um orçamento anual. A participação no orçamento estadual, que se intensificou a partir de 1998 com a institucionalização da Consulta Popular e, mais adiante, com o Orçamento Participativo e o Processo de Participação Popular, contribuiu para que as regiões canalizassem seus esforços para a discussão dos orçamentos anuais. Dessa forma, procurou-se ampliar o escopo dessa discussão, vinculando-o a um debate relacionado com as estratégias regionais e ao planejamento de longo prazo. Para tanto, foi proposto o instrumento do Compromisso de Planejamento Regional, aos moldes dos *contrat de plan* realizados na França¹⁵. Esses compromissos se constituiriam em um acordo entre o Estado e as regiões, considerando um período de tempo que, no mínimo, equivalesse a um Plano Plurianual. Seu conteúdo compreendia a visão de futuro e as estratégias da região, a

¹⁵ Luciana Jaccoud resume a experiência francesa no texto *Experiências Internacionais em Política Regional: O Caso da França*. Brasília, IPEA. 2001.

priorização e seleção de projetos para início imediato e a montagem de um sistema de acompanhamento e avaliação para os mesmos.

Três regiões funcionais manifestaram interesse imediato em iniciar um processo para assinatura do compromisso: a Região Funcional 5 (COREDE Sul), a Região Funcional 7 (COREDEs Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste e Missões) e a Região Funcional 3 (COREDEs Serra, Hortênsias e Campos de Cima da Serra). Nessas três regiões foi retomada a discussão acerca da visão estratégica e das estratégias, que foram aperfeiçoadas de acordo com as contribuições encaminhadas. Posteriormente, considerando a carteira de programas e ações do Plano Plurianual vigente e as ações dos órgãos estaduais, foram selecionados os projetos nos quais as regiões, através de suas instituições públicas e privadas, pudessem ofertar contrapartidas, potencializando os recursos alocados pelo Estado. A parte relativa ao governo estadual foi destacada no Orçamento Anual do ano de 2007 para as três regiões funcionais. Entretanto, apenas a Região Funcional 5 chegou a assinar o Compromisso de Planejamento Regional.

O documento foi assinado pelo Governador do Estado, pelo Secretário Estadual da Coordenação e Planejamento e por um importante leque de atores regionais que representavam a Região Funcional 5. Dentre estes, estavam o Conselho Regional de Desenvolvimento Sul (COREDE Sul); a Associação dos Municípios da Região Sul (AZONASUL); os prefeitos municipais; a Universidade Católica de Pelotas (UCPEL); a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); o Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS); a Fundação Universidade de Rio Grande (FURG); e, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

A estrutura do Compromisso da Região Funcional 5 compreendia uma breve caracterização da região, a visão estratégica e as estratégias acordadas e o conjunto de propostas relevantes para perseguir no futuro¹⁶, destacando em anexo cinco propostas relacionadas com as estratégias. Estas seriam iniciadas a partir de 2007, com recursos do Tesouro do Estado identificados na peça orçamentária e contrapartidas já definidas por parte dos agentes regionais para o ano, com previsão de desembolso até o ano de 2015.

A experiência da elaboração do Compromisso de Planejamento Regional, especialmente no que tange à identificação dos papéis e definição dos orçamentos, possibilitou avanços na governança entre os atores regionais e, também, para dentro da própria administração estadual. Os diferentes órgãos governamentais envolvidos em cada projeto, acostumados a desenvolver suas ações de forma isolada, obrigaram-se a discutir temas territorializados e com viés intersetorial, uma vez que os projetos tinham que ser destacados dos programas e ações desenhados para todo o Estado e possuíam interfaces e fases de implementação em várias secretarias. Os atores regionais, por sua vez, tiveram de estabelecer um consenso mínimo sobre as prioridades da região e, também, sobre onde cada um dos projetos seria executado, pois se tratava de projetos que, mesmo apresentando uma territorialidade específica, deveriam atender todos os municípios da Região, como foi o caso da construção de um centro de inovação tecnológica no município de Pelotas.

¹⁶ Relacionava todas as propostas elaboradas pelo Rumos 2015 e também as que foram inseridas através de contribuições da região, após o encerramento do estudo.

Embora tenham sido construídas amarrações para garantir a continuidade do compromisso, a mudança de governo interrompeu o processo iniciado. Colaborou para isso o período de transição administrativa, que normalmente é um processo demorado e, fundamentalmente, faltou uma postura mais pró-ativa da região em reivindicar a continuidade do acordo junto ao governo eleito. Posteriormente, a partir da elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, esse tema foi novamente proposto com a rediscussão das estratégias de desenvolvimento das regiões, durante a apresentação dos Cadernos de Regionalização.

4. Iniciativas para o desenvolvimento regional e governança no RS

Como reação à crise estrutural das finanças públicas, que vinha se agravando há décadas no Rio Grande do Sul, foram empreendidos, nos últimos anos, importantes esforços para construir alternativas para o desenvolvimento do Estado. Embora com objetivos diferenciados, além do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística (Rumos 2015), destacaram-se pela repercussão o Pacto pelo Rio Grande e a Agenda Estratégica 2020.

Conforme detalhado anteriormente, o Rumos 2015 teve como preocupação central a construção de projetos alinhados a uma visão e estratégias de futuro, partindo da interpretação do quadro de agravamento das disparidades regionais e da reestruturação do sistema logístico. Como alternativa, foi elaborado um portfólio de projetos que, no seu conjunto, atuaria na redução da distância entre as regiões mais dinâmicas e as que enfrentavam maiores dificuldades. Ao portfólio regional foi agregado um conjunto de projetos de interesse regional que, juntos, constituíam a proposta para o desenvolvimento do Estado, agrupados em cinco grandes estratégias: manutenção e aumento da competitividade estadual; fortalecimento urbano-industrial da rede de cidades; inclusão social; a conservação do potencial ambiental; e a elaboração de planos regionais para o desenvolvimento e superação de desigualdades.

O Pacto pelo Rio Grande foi uma iniciativa da Assembléia Legislativa do Estado no sentido de sensibilizar a sociedade para a construção de uma agenda de ações e soluções voltadas para o enfrentamento da crise do Estado. Reunindo importantes agentes políticos, o Pacto propunha-se a implantar o equilíbrio das contas públicas, através da estabilização dos gastos; reduzir as isenções e melhorar a arrecadação; renegociar a dívida pública com a União; modernizar a gestão pública; promover o desenvolvimento; e ativar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CODES), como mecanismo para acompanhar as iniciativas de desenvolvimento.

Motivada pelo desejo de construir uma agenda estratégica de longo prazo compartilhada com a sociedade, a Agenda Estratégica 2020 teve sua origem vinculada à classe empresarial. Elaborada a partir de grandes seminários e utilizando a ferramenta do *Balanced Scorecard (BSC)*, teve como objetivos operacionalizar e implementar a agenda estratégica compartilhada entre as partes interessadas; disseminar a agenda para a sociedade gaúcha; desenvolver mecanismos para promover a mobilização da sociedade para atingir dos objetivos e metas de desenvolvimento;

implementar um processo de gestão da estratégia formalizado e permanente, para acompanhamento de resultados e avaliação de desempenho; e estruturar um modelo efetivo de governança.

Essas iniciativas, realizadas com amplitude e perspectivas diferentes, tiveram o indiscutível mérito de promover uma grande mobilização, envolvendo, praticamente, todos os segmentos da sociedade civil. Os seus desdobramentos, porém, foram bastante comprometidos pela proximidade do período eleitoral e a mudança da administração estadual daí advinda. No que tange, todavia, ao planejamento governamental, o produto do debate e das informações resultantes dessas iniciativas serviu como subsídio para a construção das diretrizes que orientaram a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, que definiu a programação do governo para os quatro anos seguintes. Influenciado por esse debate, o plano teve vários avanços, destacando-se a redução do número de programas, a elaboração de ações mais focadas nos problemas, a organização dos programas de acordo com o planejamento estratégico governamental, a participação das regiões na elaboração das propostas e, especialmente, a sua regionalização.

Cabe aqui ressaltar que a elaboração dos Cadernos de Regionalização do PPA, uma das primeiras experiências de regionalização do PPA no País, se constituiu, sob vários aspectos, em um instrumento de grande valia para que o Estado passasse a incorporar a preocupação territorial em suas iniciativas. Pode-se destacar, entre esses ganhos, o aprofundamento da participação das regiões no processo de elaboração do plano, a utilização das Regiões Funcionais de Planejamento como escala de referência, o estímulo à multissetorialidade e a utilização de uma base estratégica orientada pelo debate recente acerca do desenvolvimento do Estado¹⁷.

Dessa forma, os Cadernos de Regionalização proporcionaram às regiões uma visão clara sobre o que o Estado estava disposto a realizar em cada região funcional, com as metas físicas e indicadores de cada programa e ou ação. Depois de publicados, os cadernos foram apresentados e discutidos nas nove regiões funcionais e, nesse momento, foi proposta a realização de uma ampla discussão acerca do futuro estratégico das regiões, a partir da visão estratégica e das estratégias delineadas no Rumos 2015. Esse debate já havia se iniciado quando, a partir do estudo, as estratégias de cada região haviam sido modificadas por sugestão das regiões, com vista à definição de uma agenda mínima comum entre Estado e regiões, tendo como objetivo a realização dos Compromissos de Planejamento Regional.

Após a publicação e apresentação dos Cadernos de Regionalização, a proposta de continuidade do trabalho, detalhada na Figura 3, foi estruturada em quatro etapas: validação da visão estratégica e estratégias regionais; mapeamento das novas iniciativas e das propostas pelas demais esferas da administração pública e pela iniciativa privada; elaboração de uma agenda estratégica para as regiões com a seleção de projetos prioritários; e estabelecimento de parcerias regionais¹⁸.

¹⁷ O Plano Plurianual 2008-2011 foi regionalizado utilizando duas escalas de regionalização: as Regiões Funcionais de Planejamento, definidas pelo Rumos 2015 e a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

¹⁸ A proposta discutida neste artigo não trata de algo consolidado, mas vem sendo discutida em diferentes fóruns, como alternativa para superar a descontinuidade das ações de governo, envolver as comunidades regionais e potencializar as ações realizadas nas regiões.

Figura 3 – Proposta de integração entre o planejamento governamental e a governança regional



A validação da visão estratégica e das estratégias da região trata da retomada da discussão acerca da visão de futuro das regiões. Esse debate, que tem sido relegado ao segundo plano, estimulado pela discussão do processo orçamentário, é de extrema importância, pois permite às regiões construir uma relação de igualdade com o Estado no que tange à priorização dos projetos regionais. Com uma visão estratégica e estratégias acordadas entre os agentes regionais, as propostas passam a ser orientadas por uma visão de futuro, deixando de ser um rol de reivindicações e integrando-se a uma agenda construída pela região. Dessa forma, os projetos prioritários podem ser defendidos junto ao governo estadual e, também, junto a outras instâncias, como a federal e mesmo a iniciativa privada.

Definidos os caminhos prioritários que cada região deve seguir, o passo seguinte é o mapeamento dos estudos e propostas já existentes. Para o Estado, destaca-se aqui a necessidade de enquadrar a dinâmica recente dos investimentos privados e também dos investimentos e políticas federais, especialmente os realizados via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que vem agregando novos elementos em praticamente todas as regiões. Isso pode ser exemplificado analisando a distribuição geográfica desses investimentos, onde se observa uma tendência de

incorporação de várias regiões do Estado na agenda de investimentos¹⁹. A repercussão de outras políticas nacionais também deve ser incorporada nessa perspectiva, como as da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e dos Programas Regionais do Ministério de Integração Nacional.

Do conjunto de intervenções públicas e privadas, e à luz de estratégias definidas, o passo seguinte trata de definir uma agenda mínima para as regiões que apresente elementos de intersecção entre os diversos interesses. A viabilidade dessa construção pode ser demonstrada ao se avaliar a convergência entre as propostas das diferentes iniciativas para o Estado, que demonstram uma quantidade significativa de temas sobre os quais existe um relativo consenso²⁰. Essa verificação permite que se selecionem projetos estratégicos para o estabelecimento de parcerias entre os diferentes atores para que seus resultados sejam potencializados, ampliando sua abrangência e efeitos.

Por fim, cabe destacar que esse processo só terá sucesso se estiver colado com a agenda estratégica do Governo, articulado e acompanhado por uma estrutura de governança. Assim, para dar suporte a essas etapas e viabilizar a montagem do processo, propõe-se a construção conjunta de um modelo de governança regional, capaz de articular os atores envolvidos em cada projeto, acompanhar sua execução e promover a atualização continuada da agenda.

5. Conclusões

É facilmente perceptível por parte das autoridades governamentais um retorno da atenção com a questão regional no País. Tal fato se manifesta em diversas iniciativas tomadas por diversos governos estaduais e pelo governo federal. A ausência de um projeto nacional que oriente e articule essas iniciativas e a falta de um marco regulatório que discipline, minimamente, a política de investimentos, têm conduzido a que os estados federativos se submetam a uma verdadeira guerra fiscal pela atração de novas empresas. Desse modo, em larga medida, são os grandes investimentos, na sua maioria de empresas multinacionais, que acabam conduzindo o ordenamento territorial, principalmente no que se refere à infra-estrutura. No caso do Rio Grande do Sul, essa questão é perceptível nos casos da indústria automobilística e do setor da silvicultura.

Nesse contexto, tem-se percebido várias tentativas de reação através de projetos de desenvolvimento de caráter endógeno que, apesar de sua validade, por não se encontrarem articulados em um projeto nacional mais amplo, vinculando-se diretamente ao mercado externo,

¹⁹ Verifica-se um extravasamento da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em direção a Santa Cruz do Sul e Caxias do Sul. Conforme os estudos já apontavam na década de 90; um grande número de projetos no sul do Estado, vinculados especialmente ao pólo naval e à silvicultura; e, também, muitos projetos localizados no norte e noroeste do Estado, relacionados, principalmente, ao setor energia, bioenergia, produtos alimentares (especialmente laticínios), máquinas agrícolas, dentre outros.

²⁰ Essa convergência fica evidente no documento elaborado pela SEPLAG, colocando lado a lado as propostas do Plano de Governo atual, Rumos 2015, e da Agenda 2020 e do Pacto Pelo Rio Grande.

favorecem o aprofundamento da fragmentação territorial. Assim, para que ocorra um desenvolvimento mais equilibrado, é fundamental que se retome o papel do planejamento em escalas macrorregional e/ou nacional, com o Estado desempenhando um papel de maior protagonismo em relação às políticas territoriais.

Essa tendência pode ser observada no planejamento governamental recente, tanto no País, quanto no Rio Grande do Sul. No plano nacional, a construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), bem como os programas a esta associados são exemplos dessa retomada. No que se refere ao Estado, a contratação do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS, seus resultados e as articulações que vêm sendo empreendidas para a sua implementação indicam essa disponibilidade.

No que tange à governança regional, assim como no planejamento, um dos temas que mais tem evoluído é o relativo à utilização das escalas como elemento de organização das políticas²¹. Nesse sentido, os estudos e propostas desenvolvidos a partir da retomada do planejamento territorial no Brasil incorporaram essa estratégia metodológica a suas propostas. Trata-se da superação da compreensão que uma regionalização única é capaz de definir todas as políticas públicas e programas setoriais. Ao contrário, vem sendo valorizada a utilização de múltiplas escalas de acordo com os projetos e políticas, organizadas através de uma regionalização de referência. Assim, no caso do Rio Grande do Sul, é notória a contribuição da regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento, como organizadora das políticas setoriais. Na prática, a elaboração de políticas e programas setoriais necessitava de uma regionalização que permitisse um “olhar territorial”, possibilitando a sua integração de acordo com a avaliação de cada região²². Da mesma forma, essa regionalização é capaz de tornar-se referência também para a governança dos projetos, articulando municípios e/ou regiões em torno de uma agenda mínima.

É inegável o avanço proporcionado pelo debate recente acerca do desenvolvimento do Estado e das regiões, especialmente os resultantes do Rumos 2015. Além do acervo organizado, cada região passou a contar com um detalhado portfólio de projetos, com objetivos, metas e estimativas de recursos necessários para sua implementação, orientados por uma visão de futuro e estratégias de desenvolvimento. Os avanços no planejamento governamental, especialmente os relativos territorialização dos programas e ações do governo no Plano Plurianual, através dos Cadernos de Regionalização, também devem ser destacados na retomada do planejamento territorial.

Entretanto, a maior relevância está vinculada à possibilidade da construção de uma agenda mínima em cada região, que poderá ser priorizada e acordada entre os agentes, sob forte orientação do Estado. Assim, é de fundamental relevância a construção de um modelo de governança no qual o

²¹ Autores como Raffestin, Racine e Rufy (1983), Rückert (2001), Campolina e Crocco (2006) e Bandeira (2007) vêm considerando a perspectiva da multiescalaridade, seja como método de procedimento, seja para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Os estudos e propostas desenvolvidos a partir da retomada do planejamento territorial no Brasil, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e o Estudo da Dimensão Territorial do PPA federal, já incorporaram essa estratégia em suas propostas.

²² A regionalização do Plano Plurianual 2008-2011 utilizou a regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos COREDES como referências.

Estado desempenhe um papel mais efetivo em relação às políticas públicas, articulando os projetos regionais com o projeto nacional e mesmo com iniciativas do capital privado.

6. Bibliografia

AMIN, Ash. Política regional em uma economia Global. In: DINIZ, Clélio Campolina, (org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade, 2007. pp. 13-35.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Território e planejamento: a experiência européia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina, (org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade, 2007. pp.191-217.

BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (Org). *Les Régions qui Gagnent: districts Et réseaux Iês nouveaux paradigmes de La géographie économique*. Paris, Presses Universitaires de France, 1992. 424p.

CARGNIN, Antonio Paulo. *A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos planos plurianuais*. I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, novembro de 2007. 30p.. Disponível em http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/Paper_Final_AntonioPaulo_Cargnin_mar08.pdf. Acessado em 14 de julho de 2008.

COSTA-FILHO, Globalização e desenvolvimento regional endógeno: algumas observações exógenas. In: DINIZ, Clélio Campolina, (org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade, 2007. pp. 37-51.

CROCCO, Marco e DINIZ, Clélio Campolina. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006. pp 9-31.

JACCOUD, Luciana. *Experiências Internacionais em Política Regional: O Caso da França*. Brasília, IPEA, Texto técnico 815, 2001. 34p.

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 45, nº 1, 1983. pp. 123-135.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. *Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul*. 2001. 662 p.. (Tese de Doutorado) – FFLCH, PPGH/USP. São Paulo, 2001.

_____. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: *Para*

Pensar uma Política de Ordenamento Territorial. Brasília, Ministério da Integração, 2005. pp. 31-39.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, 13ª Ed. 2006. 174p.

SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015 (volumes 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese). Porto Alegre, 2006.

_____. *Compromisso de Planejamento Regional: Região Funcional 5*. Porto Alegre, SCP, 2008.

1 SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. *Contrato Para Serviços de Consultoria: Programa de Apoio ao Planejamento e a Formulação de Políticas Estratégicas para a Economia do RS – Modulo I*. Porto Alegre, SCP, 2004. 150p.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. *Rumos 2015 – Agenda 2020 – Pacto pelo Rio Grande*. Porto Alegre, SEPLAG/DEPLAN, 2007.56p..

_____. *Cadernos de Regionalização*. Porto Alegre, SEPLAG. 2008. Disponíveis em http://www.seplag.rs.gov.br/principal.asp?conteudo=texto&cod_texto=1944&cod_menu=600. Acessado em 14 de julho de 2008.

VAINER. Carlos. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: *DINIZ, Clélio Campolina, (org.) Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade, 2007. pp. 103-130

VEIGA, José Ely da. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúcho (COREDE). In: *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, ano VIII, nº 13. 2006. pp. 19-27.