

ISSN 1984-5588

**Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional**  
**Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**

## **Textos Para Discussão FEE**

**Texto n.º 142**

**Desenvolvimento e planejamento em múltiplas escalas —  
o significado das novas agendas de desenvolvimento territorial**

**Tarson Núñez**

**Porto Alegre, janeiro de 2016**



## SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

**Secretário: Cristiano Tatsch**



**Fundação de  
Economia e  
Estatística**

### DIRETORIA

**Presidente:** Igor Alexandre Clemente de Moraes

**Diretor Técnico:** Martinho Roberto Lazzari

**Diretora Administrativa:** Nóra Angela G. Kraemer

### CENTROS

**Estudos Econômicos e Sociais:** Renato Antonio Dal Maso

**Pesquisa de Emprego e Desemprego:** Rafael Bassegio Caumo

**Informações Estatísticas:** Juarez Meneghetti

**Informática:** Valter Helmuth Goldberg Junior

**Informação e Comunicação:** Susana Kerschner

**Recursos:** Graziela Brandini de Castro

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise por pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e 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.

<http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>

# Desenvolvimento e planejamento em múltiplas escalas – o significado das novas agendas de desenvolvimento territorial

Tarson Núñez

Pesquisador em Ciência Política da Fundação de  
Economia e Estatística

## Resumo

*O artigo analisa iniciativas na área do planejamento, em distintas escalas, envolvendo o desenvolvimento territorial nos âmbitos local, federativo, nacional e internacional. O Brasil vive um importante movimento de resgate da capacidade de planejamento governamental. O desdobramento mais recente desse processo foi a criação das Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs). Essa iniciativa tem como instrumento fundamental os Planos Plurianuais (PPAs) e objetiva gerar uma convergência entre o planejamento da União, dos estados e também dos municípios. No Rio Grande do Sul, essa dinâmica resultou no estudo **RS 2030**, um trabalho que analisa as dinâmicas territoriais recentes e os cenários possíveis para o desenvolvimento do Estado. Ao mesmo tempo, a integração regional do Continente, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), vem construindo instrumentos para possibilitar uma integração da infraestrutura. Essas iniciativas abrem importantes oportunidades para incorporar uma dimensão regional ao planejamento nos âmbitos local, estadual e nacional.*

## Palavras-chave

**Planejamento; federalismo; território**

## Abstract

*This paper analyses a set of initiatives in the field of planning, in multiple scales, involving territorial development on local, federative, national and international levels. Brazil lives an important movement towards the rescue of the government planning capacity. The most recent stage of this process was the creation of the Territorial Development Agenda. This initiative has the Multi-Annual Plans as its key tool and aims to generate a convergence between the planning processes of the Union, the states and the municipalities. In the State of Rio Grande do Sul, it resulted in the **RS 2030**, a study that analyzes the recent territorial dynamics and the possible scenarios for the development of the state. At the same time, the process of regional integration of the continent, within the framework of the Union of South American Nations (Unasul), has been building instruments to enable an integration of the infrastructure. These initiatives open up important opportunities for incorporating a regional dimension to the planning on the local, state and national levels.*

## Keywords

**Planning; federalism; territory**

**Classificação JEL: O2, H7, F5**

# 1 Introdução

O Governo do Rio Grande do Sul lançou, em dezembro de 2014, uma série de estudos denominados **RS 2030** (Dinâmicas, 2014), em processo articulado com uma dinâmica nacional, a da construção, por parte do Ministério do Planejamento, das Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs). Essa iniciativa representa um passo importante para a qualificação das ações governamentais de planejamento, uma vez que se propõe a estabelecer uma articulação entre a União e os estados da Federação. Essa parceria entre o Ministério e os estados estabeleceu um novo patamar nas relações institucionais, no âmbito da Federação, em termos de planejamento. Pela primeira vez, desde a renovação do pacto federativo na Constituição de 1988, é desencadeado um processo cujo objetivo é que o planejamento do Governo Federal seja realizado de maneira articulada e harmônica com os planos dos Governos estaduais, incorporando também dimensões de desenvolvimento territorial e a participação dos cidadãos.

A construção das ADTs vem acompanhada de um esforço para incorporar nesse processo, através dos Planos Plurianuais (PPAs), a participação dos Governos municipais. Com isso, pretende-se adotar uma abordagem sistêmica do planejamento do setor público em todas as esferas do pacto federativo. Lançadas em junho de 2013, essas Agendas configuram-se em uma oportunidade estratégica para o RS repensar o seu projeto de desenvolvimento em um horizonte que vai mais além do enfrentamento das dificuldades econômicas e políticas conjunturais.

Por outro lado, esse processo de integração federativa pode abrir caminho para um avanço maior, se os gestores públicos forem capazes de incorporar também a análise das dinâmicas relacionadas às condições da economia internacional e dos nexos entre a economia nacional e a mundial às atividades de planejamento. Os imperativos da globalização determinam que qualquer projeto de desenvolvimento tenha, hoje, como ponto de partida, a sua inserção nas dinâmicas mais gerais da economia mundial. A “[...] crescente gravitação dos processos financeiros, econômicos, ambientais, políticos, sociais e culturais de alcance mundial sobre aqueles de caráter regional, nacional ou local [...]” determina que “[...] as estratégias nacionais devem ser desenhadas em função das possibilidades apresentadas assim como dos pré-requisitos para uma maior incorporação à economia mundial” (CEPAL, 2002, p. 13).

A dinâmica da integração regional<sup>1</sup> em escala continental desafia os Governos sul-americanos a complementar as iniciativas na direção da integração comercial e econômica com a busca de um patamar comum em termos de pensamento e ações estratégicas, especialmente em relação à infraestrutura. É esse escopo, de uma abordagem que pensa o desenvolvimento territorial em escala mais ampla, que poderia passar a orientar o esforço voltado para essa retomada do planejamento no âmbito nacional. A implementação das ADT, se for complementada por esse olhar mais amplo da integração continental, pode ganhar uma maior consistência e amplitude. A integração da América Latina, particularmente no âmbito da sua infraestrutura e da logística, pode vir a ser o novo horizonte do planejamento do desenvolvimento territorial para o Brasil. Essa iniciativa, se bem-sucedida, pode abrir caminho para nosso país aproveitar

---

<sup>1</sup> A utilização do termo regional, neste texto, refere-se, por vezes, ao conceito tal como ele é utilizado na área de Relações Internacionais, que entende região no âmbito da escala internacional, enquanto região no mundo. Em outros momentos, o termo regional se refere às regiões internas do país.

melhor os espaços existentes na esfera das instituições multilaterais que operam as políticas de desenvolvimento em escala continental.

A evolução recente do processo de integração no âmbito sul-americano permitiu avanços significativos na coordenação de políticas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento territorial e às políticas de infraestrutura. Através da criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), em 2009, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), com o apoio dos organismos multilaterais de financiamento do Continente — Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF) e Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) —, gerou uma plataforma que permite estabelecer um processo conjunto de planejamento da infraestrutura para a integração continental.

Temos, portanto, duas dinâmicas em andamento: a) maior articulação interna das ações de planejamento nos marcos da Federação brasileira, sintonizando as perspectivas de atuação de médio e longo prazo dos municípios, dos estados e da União; e b) um olhar dos países da região pensando, de maneira conjunta, a integração da sua infraestrutura. A combinação de ambas pode gerar uma sinergia entre as ações dos distintos atores econômicos, políticos e sociais envolvidos e uma maior capacidade de pensar projetos de desenvolvimento a partir de um posicionamento nos âmbitos regional e global. Este artigo se propõe a examinar as potencialidades dessa dinâmica no nível nacional e, ao mesmo tempo, apontar as possibilidades de que a articulação desse processo interno com os debates nas instituições voltadas para a integração agregue um valor adicional para o planejamento territorial do desenvolvimento no País.

O objetivo é contribuir na reflexão acerca das múltiplas escalas do planejamento em uma economia globalizada, baseado nas mudanças institucionais recentemente ocorridas, no Brasil. O artigo busca identificar e refletir sobre as oportunidades de estabelecer um processo de planejamento, que, tendo como ponto de partida a articulação federativa no âmbito nacional, seja combinado com um olhar mais macro, que leve em conta as perspectivas de integração de infraestrutura no âmbito regional. Essa nova postura pode contribuir para pensar o futuro dos municípios, do Estado e da União, a partir de uma visão estratégica e de longo prazo. Recuperar a capacidade de planejamento de médio e longo prazo no País, e construí-lo a partir de um olhar de escala regional no Continente, é um desafio para a qualificação da gestão pública do desenvolvimento no Brasil.

Compreender a dinâmica dessas duas diferentes iniciativas, a articulação dos processos de planejamento no âmbito da Federação e as possibilidades de incorporar a dimensão continental, e perceber o potencial de sua articulação para um projeto de desenvolvimento de mais longo prazo, é o primeiro passo para viabilizar uma nova abordagem do planejamento em uma dinâmica de múltiplas escalas: local, estadual, nacional e regional. Para isso, o artigo busca refletir sobre essa dinâmica recente e sobre as possibilidades que se abrem com a adoção de novas metodologias de planejamento no âmbito da Federação brasileira, processo ainda em andamento, que ainda não atingiu uma total maturidade. Por isso, a reflexão dirige-se mais para o potencial que a nova dinâmica está abrindo do que sobre uma análise dos eventuais resultados do processo.

Para isso, analisaremos, na primeira seção, alguns referenciais teóricos que fundamentam a abordagem do problema. Na seguinte, analisa-se o papel das ADTs propostas pelo Governo Federal e sua

relação com as gestões estaduais e municipais. A seguir, apresenta-se a dinâmica dos debates sobre a integração da infraestrutura em escala continental e seus possíveis impactos nacionais e locais. Por fim, a última seção dirige a reflexão para os limites e pontos críticos que precisam ser superados para que esse salto de qualidade possa, efetivamente, ser atingido. Dessa forma, pretende-se contribuir para uma avaliação do potencial transformador das novas práticas, identificando seus possíveis impactos sobre as políticas públicas de planejamento do desenvolvimento no Brasil.

## 2 Planejamento territorial e desenvolvimento

Esta abordagem analítica em relação às mudanças nos processos de planejamento territorial, nas distintas esferas da Federação, e das potencialidades de uma ampliação de escala desse olhar para um âmbito regional, baseia-se em uma larga tradição de pensamento econômico que se identifica em distintas vertentes das teorias do desenvolvimento. Essas teorias floresceram no pós-guerra e defendiam uma abordagem do tema que questionava as teorias neoclássicas no que diz respeito às relações entre Estado e mercado na economia. Postulavam a implementação de políticas de aceleração do crescimento com alguma intervenção governamental, “[...] um ativismo estatal por meio da industrialização e planejamento para deliberadamente superar o subdesenvolvimento” (KANG, 2011, p. 361).

Desde então, do estruturalismo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL) e das abordagens possibilistas de Hirschman a partir das décadas de 50 e 60 até a chamada Escola da Regulação Francesa dos anos 70 do século XX, uma abundante literatura econômica voltou-se para estudar as relações entre a economia e a política, assim como a dinâmica entre as dimensões interna e externa da economia, como eixos importantes para compreender os processos de desenvolvimento. Esse tipo de concepção ressurgiu no âmbito das instituições multilaterais, na virada para o século XXI, através da adoção, pelo Banco Mundial, do chamado Comprehensive Development Paradigm, sistematizada por Joseph Stiglitz (2002). Essa abordagem mais recente incorpora ainda o resgate da importância de uma participação ativa da sociedade, para que se garanta a sustentabilidade do desenvolvimento.

Constituída em 1948, no âmbito do processo de reconstrução da economia internacional, no imediato pós-guerra, a CEPAL representou a consolidação de um paradigma teórico que tinha como objeto central a busca do desenvolvimento em uma perspectiva nacional para os países da América Latina. No Brasil, essa abordagem estruturalista tem, nas obras de Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, pontos de referência importantes. Os dois autores, ainda que não tivessem uma ligação formal com a Instituição, compartilhavam sua visão do desenvolvimento como parte de um projeto nacional. A reflexão desenvolvida pelo programa de pesquisa cepalino “[...] representou uma crítica profunda e bem elaborada aos modelos tradicionais e universalistas do crescimento econômico e suas etapas, até aquele momento condicionados pela realidade histórica dos países que primeiro se desenvolveram” (FIORI, 2015, p. 69). Essa abordagem se fundamentava em um conjunto de elementos centrais, dentre os quais se destacam:

[...] i) o enquadramento do paradigma na relação entre centro e periferia; ii) a orientação do desenvolvimento para dentro; iii) o papel da tecnologia; iv) a industrialização substitutiva; v) o papel

ativo do Estado [...]. Nesse contexto correspondia ao Estado cumprir um papel de protagonista; para isso, foram criados ministérios especializados, escritórios de planejamento e bancos de desenvolvimento destinados a mobilizar recursos financeiros e tecnologias (IGLÉSIAS, [2010], p. 4)

Na mesma linha, Hirschman enfatiza os laços entre a economia e a política, ao refletir sobre as possibilidades de desenvolvimento. Em seu livro **Estratégia do Desenvolvimento Econômico** (1961)<sup>2</sup>, Hirschman afirma que, “[...] dadas as heterogêneas especificidades estruturais dos países subdesenvolvidos, se amplia a necessidade de mecanismos estatais compatíveis para a coordenação do mercado e a elaboração de estratégias [...]” (HIRSCHMAN, 1961 *apud* FIORI 2015, p. 16) voltadas para o desenvolvimento. Em ambos os casos, dos distintos autores vinculados à CEPAL, assim como a de Hirschman, materializa-se uma abordagem econômica que valoriza a dimensão estratégica e, por consequência, uma intervenção ativa do Estado. Ao mesmo tempo, essas abordagens também atentam para a dimensão territorial e para as dinâmicas interna-externa dos processos de desenvolvimento. Portanto, a valorização do planejamento, a intervenção do Estado, o olhar sobre o território e a atenção destacada para a dinâmica internacional das relações econômicas tem uma larga trajetória no campo das teorias sobre o desenvolvimento.

Já no final dos anos 70 do século XX, a já citada Escola Regulacionista Francesa retoma essas dimensões, atualizando-as à luz das transformações vividas pelo capitalismo no final daquele século, particularmente à luz da crise do sistema de Bretton Woods, que reorganizou a economia internacional a partir do pós-segunda guerra. Preocupados, principalmente, com as dimensões institucionais que determinam as formas do que caracterizam como distintos “modos de regulação” das relações de produção capitalistas (BOYER, 2009), esses economistas se preocupam com a ação estatal, na medida em que esta estabelece os contornos e as possibilidades a partir da qual se processa o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, atentam também para as dinâmicas territoriais desse desenvolvimento, tanto do ponto de vista da arena internacional, como da dinâmica espacial da economia de cada país. Ao estudar a relação entre o desenvolvimento capitalista e o espaço, Lipietz (1987) investiga os laços entre a organização institucional, a ação estatal e as possibilidades de desenvolvimento nos distintos territórios. E em sua obra **Milagres e Miragens** (LIPIETZ, 1988), aplica esse método de análise para a realidade da industrialização do chamado Terceiro Mundo.

Toda essa tradição teórica dialoga, de maneira muito direta, com o debate que se processa, hoje, no Brasil em relação às novas formas através das quais se busca atualizar as distintas dimensões do planejamento econômico e territorial do País. A importância dada ao papel do Estado e de suas políticas públicas, no sentido de cumprir um papel mais ativo no desenvolvimento, assim como o enfoque nas dinâmicas territoriais internas aos países e nas relações entre a periferia e os centros capitalistas, fornecem um importante instrumental para avaliar a eficácia das políticas propostas.

Por outro lado, a virada para o século XXI coloca toda uma nova problemática a ser enfrentada pelos economistas que estudam o desenvolvimento. Uma problemática que, sem romper com essa tradição de inspiração institucionalista, estruturalista e histórica, implica a incorporação de novos elementos teóricos ao

---

<sup>2</sup> HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

arcabouço mais geral das políticas de desenvolvimento. De um lado, os limites verificados empiricamente em relação às visões que associam desenvolvimento exclusivamente ao crescimento econômico. De outro, o tema da participação ativa da sociedade na definição das políticas de desenvolvimento ganha um maior destaque. Instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que, desde meados do século XX, cumpriram um papel de formuladores e implementadores de políticas de desenvolvimento no âmbito internacional passam a refletir, de forma crítica, sobre o legado de suas políticas.

Essa necessidade de atualização, tanto do ponto de vista do conteúdo do conceito de desenvolvimento como das formas através das quais esse objetivo é alcançado, inspiraram a preocupação com uma mudança dos paradigmas nas instituições multilaterais que se relacionam com o desenvolvimento. Os resultados das políticas de ajuste estrutural inspiradas pelo chamado Consenso de Washington, implementadas durante a década de 90 do século XX, em geral foram altamente desfavoráveis, tanto do ponto de vista do crescimento econômico, quanto da situação social dos países onde foram aplicadas. Esse fracasso levou a uma reflexão acerca dos modelos de desenvolvimento preconizados por essas instituições. Essa revisão das formulações teóricas à luz dos maus resultados das políticas de ajuste estrutural levou à busca de novos paradigmas.

Uma das referências teóricas que orientam essas reflexões sobre as políticas de desenvolvimento está sistematizada na noção de Comprehensive Development Paradigm, formulada, dentre outros, por Joseph Stiglitz. Essa abordagem tem como ponto de partida uma visão ampla de desenvolvimento, envolvendo uma busca simultânea de transformações nas esferas econômica e social. Revisando as fragilidades dos paradigmas tradicionais em relação ao tema, Stiglitz advoga uma abordagem na qual não é apenas o crescimento quantitativo no campo econômico que baliza o desenvolvimento, ressaltando o papel da coesão social, do controle dos monopólios, da sustentabilidade e da educação. Para ele, o desenvolvimento não pode estar vinculado a critérios exclusivamente quantitativos, na medida em que “[...] *higher GDP is not an end in itself, but a means to improved living standards and a better society, with less poverty, better health, and improved education*”<sup>3</sup> (STIGLITZ, 1998, p. 5).

A busca desse novo paradigma tem como uma das suas bases uma visão holística e de longo prazo, baseada na interdependência de distintas dimensões: social, estrutural, humana, governança, ambiental, econômica e financeira. E, sobretudo, no que diz respeito ao debate realizado neste documento, destaca o papel central dos processos de participação da sociedade civil nas decisões políticas sobre o desenvolvimento. Stiglitz associa a sustentabilidade desses processos à participação dos cidadãos na definição das estratégias a serem adotadas:

*Furthermore, research at both macroeconomic and microeconomic levels has provided considerable insight into some of the ingredients that contribute to long term economic growth. I will argue that broadly participatory processes (such as “voice”, openness and transparency) promote truly successful long term development.*<sup>4</sup> (STIGLITZ, 2002, p. 163-164)

<sup>3</sup> “[...] um PIB *per capita* mais alto não é um fim em si mesmo, mas um meio para a melhora do padrão de vida e uma sociedade melhor, com menos pobreza, uma saúde melhor e uma educação qualificada”. (tradução nossa).

<sup>4</sup> “Além disso, pesquisas em níveis macroeconômico e microeconômico fornecem um *insight* considerável sobre alguns dos ingredientes que contribuem para o crescimento econômico no longo prazo. Eu sustento que processos participativos amplos (como “*voice*”, abertura e transparência) promovem, verdadeiramente, o desenvolvimento no longo prazo”. (tradução nossa).

Este recorrido sobre distintas abordagens de algumas das teorias do desenvolvimento tem por objetivo estabelecer balizas que orientem a reflexão acerca das propostas de mudança na metodologia de planejamento entre as distintas esferas da Federação brasileira. Ele permite compreender a relação entre as mudanças propostas e alguns dos seus pressupostos teóricos. O esforço para a articulação entre os processos de planejamento da União, dos estados e dos municípios que se buscou construir a partir das ADTs constitui-se em um esforço pioneiro para superar a lacuna existente no âmbito do planejamento, no Brasil, o da articulação federativa. Esse esforço tem como ponto de partida o reconhecimento de que a ação do Estado cumpre um papel estratégico no processo de desenvolvimento. Nesse contexto, a construção de uma metodologia de planejamento que envolva as três esferas da Federação em um processo coordenado pode ser um passo importante em termos do desenvolvimento institucional e da eficiência da ação do Estado brasileiro.

A observação dessas iniciativas aponta os elementos a partir dos quais podemos analisar a nova metodologia proposta pelo Ministério do Planejamento, suas potencialidades e limites. O primeiro é o da importância da ação estatal e do planejamento como forma de potencializar as possibilidades de desenvolvimento no território. Independentemente das distintas visões normativas acerca do papel do Estado na economia, é inegável que a ação governamental é uma das variáveis decisivas na definição das possibilidades e estratégias possíveis em cada momento histórico. O segundo elemento é o da importância do olhar sobre o território e, sobretudo, das dimensões internacionais dos processos, o que inspira o foco específico desta abordagem, que busca valorizar as dimensões regionais do desenvolvimento, pensando, sobretudo, o tema da integração latino-americana. E, por fim, a incorporação da dimensão de participação da sociedade na definição das políticas públicas para o setor. Essa incorporação da presença dos atores sociais no processo é um avanço significativo do ponto de vista da qualidade das políticas públicas de planejamento.

### **3 As agendas territoriais e a retomada do planejamento no Brasil**

Em um estudo de 1992 sobre a história do planejamento estadual e sua relação com a industrialização no Rio Grande do Sul, Dalmazo mostra a evolução das relações entre as esferas nacional e estadual nessa área, entre a década de 40 e 1974. Segundo o autor, desde os primórdios da industrialização, no Brasil, na década de 30, as políticas estatais de desenvolvimento tenderam à centralização das decisões na esfera nacional e a uma dinâmica de implementação das decisões de cima para baixo em relação aos estados da Federação. Dalmazo analisa a relação do planejamento estadual com o nacional, identificando que a consolidação dos vínculos de interdependência e complementaridade inter-regional, derivados da centralização política e da integração econômica, impunham uma dinâmica na qual o potencial de desenvolvimento da economia estadual está, inevitavelmente, associado à dinâmica nacional (DALMAZO, 1992). Naquele contexto, cabia ao Governo Estadual ser capaz de identificar, de maneira precisa, demandas

regionais e transformá-las em propostas de políticas, programas e projetos que pudessem ser negociados no âmbito das políticas nacionais de desenvolvimento.

Para o autor, “A natureza do planejamento estadual deve ser entendida a partir da demarcação do seu campo de aplicação, dos condicionantes e do raio de manobra da política econômica dos Estados Regionais” (DALMAZO, 1992, p. 24). Esse raio é relativamente limitado, dado que os instrumentos de política pública disponíveis são basicamente relacionados aos fluxos de receita e de gastos públicos estaduais, à concessão de benefícios fiscais, à manutenção dos setores de reprodução da mão de obra (serviços de saúde, educação, etc...), de uma parte da infraestrutura, assim como pelos instrumentos de financiamento dos bancos públicos estaduais. Nessa medida, a capacidade de negociar com o poder central e de incidir sobre as decisões federais tem um papel fundamental para influenciar as estratégias do Governo Nacional a partir de um ponto de vista dos interesses estaduais. Por isso, quanto maior a articulação entre as ações de planejamento do Governo Estadual com as do Nacional, mais eficazes elas serão.

Historicamente, essa relação se deu a partir de uma dinâmica *top down*, na qual a União definia o seu planejamento e o aplicava em escala nacional. A incorporação das demandas estaduais tendia a se dar de maneira informal, com a influência dos estados variando de acordo com as distintas configurações políticas do quadro nacional. Em um processo cuja principal característica era a centralização, o acesso aos atores principais, nos centros do poder político, tendia a ser o critério a partir do qual as decisões eram tomadas. A transição para um modelo mais aberto, republicano e democrático ainda está em curso, com a criação de um conjunto de procedimentos e políticas de Estado, que visam garantir uma maior perenidade para as regras do jogo e um maior controle social dos processos decisórios. Portanto, a possibilidade de interação dos processos de planejamento nas distintas esferas da Federação estabelece a oportunidade de constituir um espaço institucionalizado, público, potencialmente mais transparente e *accountable*, no qual se possa construir uma efetiva dinâmica federativa de planejamento governamental.

A formulação dos conceitos que orientam a construção das ADTs está associada à recuperação das funções públicas de planejamento no âmbito do processo de retomada e de qualificação da área que se inicia no País, a partir dos anos 2000. Essa retomada se dá após duas décadas nas quais se assistiu a um desmonte das estruturas de planejamento na esfera nacional (REZENDE, 2009). Nos anos 80 — a década perdida — a inflação, a instabilidade e a imprevisibilidade da conjuntura econômica dificultavam, enormemente, qualquer atividade de planejamento. Recuperada a estabilidade econômica, ainda assim a debilidade se mantém nos governos subsequentes, em função da hegemonia de um pensamento econômico que propugnava a redução do papel do Estado, o que, por definição, implica limitação às possibilidades de uma ação voltada para o planejamento estratégico.

O principal instrumento da retomada do planejamento tem sido o Plano Plurianual. O PPA é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988 e destina-se a organizar e viabilizar a ação governamental para além de um ano fiscal, possibilitando a execução de um projeto de gestão de médio prazo. E mais, formaliza também a adoção de um critério territorial no planejamento orçamentário dos investimentos governamentais. O PPA foi criado para ser um instrumento que “[...] explicita as intenções do governo, dê coerência às ações ao longo do tempo [...]” criando “[...] condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e, em particular, das despesas públicas [...]” estabelecendo um “[...]”

sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (GARCIA, 2000, p. 7).

Os dois primeiros PPAs nacionais (1991-95 e 1996-99) “[...] não passaram de carta de intenções introdutória — sempre bastante generosa e audaciosa —, seguida de orçamento plurianual de investimentos e das demais despesas exigidas, sem nenhum nexos com as intenções anunciadas” (GARCIA, 2012, p. 436). A partir de 1997, o Governo Federal inicia mudanças no planejamento, começando a incorporar um instrumental teórico e metodológico mais consistente, que resultou em modificações institucionais, visando dar mais consistência para os PPAs (GARCIA, 2000). É durante a primeira década dos anos 2000 que se consolida a retomada do planejamento no Brasil. A partir de 2003, o Governo Federal intensifica o esforço por construir novas bases para a recomposição das estruturas de planejamento e para avançar, tanto do ponto de vista do conteúdo, quanto da metodologia de construção do plano e da sua articulação no âmbito federativo.

O primeiro PPA desse novo período (2004-07) tinha como foco a retomada do planejamento como forma de contribuir para a geração de um círculo virtuoso de crescimento, que, acompanhado por reformas institucionais e programas sociais, contribuiria para reconciliar a expansão econômica com distribuição de renda e inclusão social. Para além dessas diretrizes, o próprio processo de construção do PPA buscou inovar em termos da participação da sociedade civil em sua elaboração: “Foram realizados Fóruns da Participação Social em 26 Estados e no Distrito Federal, com a presença de 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil” (BRASIL, 2003, p. 13-14). O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instituição vinculada à Presidência da República com a participação de representações da sociedade civil organizada, reuniu-se várias vezes, para discutir e fazer sugestões ao PPA. O objetivo era transformá-lo num efetivo instrumento de planejamento, com o papel de orientar as decisões orçamentárias e de investimento do Governo Federal, além de sinalizar aos atores privados uma direção coerente com um projeto de desenvolvimento nacional.

Paralelamente a essa reorganização dos espaços institucionais do planejamento, foram adotadas também uma série de inovações em termos da abordagem do processo de planejamento das ações governamentais, especialmente no que diz respeito à incorporação de dimensões de natureza transversal, como o território e o meio ambiente. Do ponto de vista das questões conceituais e metodológicas, a elaboração do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, de 2008, avançava no sentido da “[...] consideração de múltiplas escalas, a valorização dos polos urbanos como estratégia para afirmação de um Brasil policêntrico, com descentralização e interiorização do desenvolvimento” (ALBUQUERQUE; COUTO, 2014, p. 251).

Um marco importante no processo de elaboração desse plano foi a preocupação em agregar a dimensão espacial ao planejamento governamental, mediante a promoção de um amplo diagnóstico das disparidades inter e intra-regionais e da preocupação em criar condições para articular as ações a cargo dos distintos entes federados para aumentar a eficácia da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento. Com essa importante inovação, o PPA 2008-2011 realça a limitação de uma abordagem limitada à esfera de atuação do governo federal e chama atenção para a necessidade de o esforço de reconstrução do planejamento nacional dar a devida atenção à criação de instituições e instrumentos capazes de promover a cooperação federativa na formulação e implementação das políticas públicas prioritárias para os objetivos nacionais de desenvolvimento. (REZENDE, 2009, p. 20).

O **Plano Plurianual 2012/2015** inovou sua metodologia, “[...] fortaleceu a dimensão estratégica do Plano e incorporou, na elaboração dos programas de governo, a transversalidade e a intersetorialidade das políticas públicas, a efetiva participação social, a articulação federativa e o planejamento territorial” (ALBUQUERQUE; COUTO, 2014, p. 249). Essa ótica orientou a construção da proposta das ADTs, como materialização do esforço conjunto do Governo Federal com os estados, no sentido da articulação do PPA nacional com os PPAs estaduais.

É importante considerar que esse esforço inovador voltado para uma ação articulada entre a União, os estados e os municípios na implementação de políticas e programas dos governos, no âmbito do planejamento, não é a única e nem a primeira experiência nesse campo. Áreas como saúde, educação, moradia, saneamento e as políticas sociais já dispõem de todo um marco institucional que estabelece procedimentos de ação coordenada nos marcos da Federação. Mas essa articulação, baseada nos dispositivos constitucionais que normatizam esses setores, assim como no controle da União sobre os recursos disponíveis (ARRETCHE, 2012, p. 145-171), tende a assumir uma dinâmica *top-down* do ponto de vista decisório. Além disso, essa articulação se circunscreve às políticas, programas e ações específicas de cada ministério, sem estabelecer uma relação mais clara entre essas políticas setoriais e o debate mais geral sobre o desenvolvimento do País.

Do ponto de vista conceitual, o **PPA 2012/2015** estrutura-se a partir de seis eixos,

[...] nos quais se posicionam as várias políticas setoriais e se revelam as políticas transversais do governo federal: (1) macroeconomia para o desenvolvimento; (2) sistema de proteção social; (3) infraestrutura; (4) produção com sustentabilidade e inovação; (5) inserção internacional; (6) estado, federalismo, planejamento e gestão (ALBUQUERQUE; COUTO, 2014, p. 260).

Nos marcos desses eixos, estruturaram-se os objetivos do Plano, do qual decorrem os programas e as políticas do Governo em cada uma das áreas, assim como suas metas e indicadores e instrumentos de monitoramento e avaliação. A partir dessa estrutura conceitual e metodológica básica, pretende-se que oriente também os PPAs estaduais.

Do ponto de vista do processo de construção dos planos, a participação da sociedade civil começa a ser incorporada também nas esferas estaduais. No caso do Rio Grande do Sul, o chamado processo participativo do **PPA 2012/2015** foi realizado em parceria com as representações da sociedade civil, organizadas a partir dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Coredes. A iniciativa, que foi denominada PPA Participativo, implicou a realização de nove seminários macrorregionais nas Regiões Funcionais de Planejamento. Nesses eventos, autoridades locais, entidades e a população em geral puderam apresentar suas demandas para o Governo. As sugestões foram sistematizadas pelo Departamento de Planejamento da Secretaria do Planejamento (Seplan) e submetidas ao Fórum do PPA, composto por delegados eleitos nas macrorregiões, que acompanhou também os ciclos orçamentários anuais. Esses seminários reuniram seis mil pessoas, mais de 350 instituições, e produziram 12 mil manifestações virtuais, que foram traduzidas em 15 áreas e 86 programas (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 39).

Essa dinâmica de articulação federativa e de ampliação da participação da sociedade civil no processo de planejamento começa a consolidar um novo padrão para as práticas de gestão dos órgãos encarregados do setor. E, em que pesem os seus eventuais limites, representa a incorporação de um contingente

significativo de instituições, organizações da sociedade civil e movimentos sociais a um debate historicamente restrito à tecnocracia estatal e a alguns dos seus interlocutores privilegiados. Todo esse processo está em linha com as teorias mais contemporâneas sobre o desenvolvimento analisadas na seção anterior. É evidente que, dada a importância do tema, seria recomendável que o debate sobre os PPAs fosse muito mais massivo, público, sistemático e realizado com uma metodologia capaz de proporcionar mais transparência e inclusão, mas, sem dúvida, o atual desenho institucional proposto representa um avanço em relação às práticas tradicionais.

Nesse contexto, a criação das Agendas de Desenvolvimento Territorial, ou seja, a construção de instrumentos e de uma metodologia para o debate de construção dos PPAs, é um elemento central. As ADTs são instrumentos para a articulação dos PPAs federal e estaduais, que buscam: a) o mapeamento em cada estado das estratégias de desenvolvimento em curso e do conjunto de intervenções estruturantes públicas e privadas; b) a análise do potencial de cooperação federativa a partir da identificação de convergência, complementaridades e conflitos entre as intervenções federais e estaduais; c) a mobilização em torno de iniciativas que necessitam de forte cooperação federativa para sua execução; e d) a identificação dos desafios para o desenvolvimento territorial.

A constituição da Rede Nacional de Planejamento e Orçamento (ReNOP), em 2012, materializa esse espaço compartilhado entre o Governo Federal e os estados. A ReNOP tem como missão promover a coordenação entre os órgãos de planejamento e orçamento federal e estadual, para avançar na integração, no alinhamento e na coerência da ação federativa. Isto possibilita a elaboração de estudos de interesse mútuo, a transferência de tecnologias, a difusão de conhecimentos técnicos e de boas práticas, o desenvolvimento de metodologias que promovam a melhoria da gestão e o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos e metodológicos tanto no âmbito federal quanto no estadual.

Neste sentido, os PPAs despontam como instrumentos de grande potencial para a articulação entre o planejamento federal e o dos estados, por traduzirem, em linguagem e estrutura semelhantes, os inúmeros compromissos assumidos pelos entes públicos junto à sociedade, geralmente dispersos em planos setoriais e atas de conferências, conselhos, grupos de trabalho e demais instâncias decisórias, com seus respectivos sistemas de informações gerenciais. Essa articulação, instituída a partir da interação da União com os estados, abriu caminho para um importante passo adiante, que foi o da incorporação da esfera municipal a esse esforço conjunto. Albuquerque e Couto (2014) mostram, de maneira clara, o potencial dessa agenda conjunta, ao analisar a implementação da ADT no Rio Grande do Sul, que já incorpora essa articulação entre investimentos, políticas e programas do Governo do Estado com as ações do Governo Federal para esse território.

A criação da ReNOP apresenta uma possibilidade adicional de interações técnicas entre a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento (SPI-MP), e as secretarias estaduais, tendo como prioridade dois temas: a construção das ADTs e o apoio à elaboração dos PPAs municipais. Com as Agendas, pretende-se fortalecer a perspectiva de articulação federativa no planejamento público, com a troca de informações a respeito das intervenções públicas das diferentes esferas, o compartilhamento de análises e a construção de subsídios à tomada de decisão, constituindo um espaço cooperativo de planejamento territorial.

No bojo do processo de construção das ADTs, o Ministério, juntamente com os Governos estaduais e com o apoio de instituições universitárias, iniciou um processo de indução sobre os Governos municipais, visando à articulação dos PPAs municipais com o planejamento das demais esferas da Federação. A proposta busca envolver as secretarias estaduais em um trabalho conjunto de sensibilização e capacitação dos Governos municipais, no sentido de “[...] desenvolver competências essenciais no campo do planejamento e gestão junto aos dirigentes e equipes técnicas municipais” (BRASIL, 2013, p. 7). A estratégia proposta pela SPI-MP e pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) envolve o desenvolvimento e a realização de um programa de apoio à elaboração e à implementação dos planos plurianuais municipais para o período 2014-17.

O Programa de Apoio ao Processo de Elaboração dos PPAs Municipais para o período 2014-17 é a materialização institucional desse esforço. Esse apoio teve como fundamento a formação e capacitação de gestores públicos para a construção dos seus planos e o alinhamento de suas estratégias de desenvolvimento com as Agendas de Desenvolvimento Territorial, pactuadas entre Governo Federal e os Governos estaduais. Nesse contexto, as Agendas convertem-se em referências para que os municípios elaborem seus PPAs, considerando os investimentos em andamento planejados da União e dos estados, que podem influenciar a dinâmica econômica, social e territorial de cada município.

As universidades tiveram também um papel importante nesse processo de qualificação de gestores públicos. O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Cegov-UFRGS), implementou um processo de formação em modalidade de educação à distância, voltado para a capacitação de gestores municipais e profissionais da administração pública (Quadro 1). Esse processo foi um primeiro passo para qualificar quadros técnicos, difundir uma cultura de planejamento, homogeneizar conceitos e metodologia, contribuindo para um maior alinhamento das iniciativas do setor público nas três esferas da Federação.

Quadro 1

Atividades de capacitação sobre Planos Plurianuais (PPAs) para gestores públicos municipais no Brasil

<b>Módulos</b>	<b>Períodos</b>	<b>Conteúdos</b>	<b>Gestores formados</b>	<b>Municípios participantes</b>	<b>Estados envolvidos</b>
<b>I</b>	Setembro de 2013	PPA e Planejamento governamental Diagnóstico territorial Elaboração do PPA	170	105	21
<b>II</b>	Março a maio de 2014	Fundamentos e estrutura de projetos Objetivos e metodologia Recursos e orçamento	503	820	27
<b>III e IV</b>	Outubro a dezembro de 2014	Indicadores Monitoramento Avaliação	522	581	27

FONTE: UFRGS/CEGOV. Relatórios de Execução (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Essa incorporação da dimensão municipal em um processo mais amplo de planejamento representa um passo adiante no sentido da construção de condições institucionais para uma ação integrada, em âmbito nacional. A essa articulação, podem-se também agregar as iniciativas de incorporação das organizações da sociedade civil em dinâmicas participativas de debate dos PPAs, o que amplia o potencial de transparência, *accountability* e controle do Estado pelos cidadãos. Essa abertura permite também incorporar o aporte do

setor privado no debate sobre os rumos do desenvolvimento, a partir de plataformas de debate público e institucionalizado, reduzindo o espaço para estruturas de decisão criadas *ad hoc* e/ou atividades de *lobby*. A combinação da articulação federativa e da participação social com a capacitação técnica dos quadros de gestores públicos aponta uma possibilidade de qualificação técnica e política do planejamento no Brasil.

Assim o município poderá se planejar tendo em conta as perspectivas, as políticas e os programas dos estados e da União, agregando, ao processo, transparência, previsibilidade e objetividade. As demandas de baixo para cima, no âmbito federativo, podem ser organizadas *vis-à-vis* as possibilidades reais, os instrumentos existentes. Da mesma forma, a União, através dessa dinâmica de diálogo com as demais instâncias federadas, tende a ter um quadro mais claro e organizado do que são as demandas locais e estaduais, de uma forma previamente organizada de maneira compatível com os instrumentos de planejamento nacional. Todo o quadro torna-se mais claro e objetivo não apenas do ponto de vista da racionalidade do gestor público, mas também do ponto de vista das possibilidades de incidência e controle da sociedade civil sobre as ações governamentais.

Portanto, a proposta das ADTs e seu esforço por articular, num âmbito federativo, os Planos Plurianuais de escala nacional, estadual e até mesmo municipal, são marcos importantes para consolidar um movimento de revalorização do planejamento econômico e territorial em âmbito nacional. Elas institucionalizam um processo de “[...] construção de uma plataforma de diálogo permanente nas três esferas de governo, tendo como suporte os PPAs federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 2013a, p. 8). Esse ganho de qualidade do ponto de vista do processo em âmbito nacional abre caminho para um novo olhar sobre o planejamento, incorporando um escopo ainda mais amplo, de caráter internacional, como ponto de partida para pensar nosso país, os estados e os municípios.

## **4 Avanços do planejamento em escala regional, no âmbito da América Latina**

Estas transformações nos marcos institucionais e no processo de planejamento nas três esferas da Federação por si só constitui um grande avanço em termos de gestão pública no Brasil. No entanto, esse novo marco institucional ainda se ressentido de limitações inerentes a essa dimensão de retomada do debate sobre o tema. Ainda que a tradição do debate sobre o desenvolvimento, no Brasil, historicamente tenha se baseado, em grande parte, sobre o tema das desigualdades regionais<sup>5</sup>, a efetiva incorporação do debate sobre o território, no âmbito das discussões sobre as políticas públicas, é recente. Do final dos anos 70 e durante todas as décadas de 80 e 90, o abandono do planejamento ocorreu *pari passu* com um desaparecimento do debate sobre o desenvolvimento regional. É apenas a partir do início dos anos 2000 que o debate sobre o desenvolvimento econômico volta a dialogar com a dimensão territorial.

No entanto, ainda que a evolução recente dos debates sobre o tema tenha avançado no sentido de incorporar as dimensões territoriais, essa abordagem tende a se limitar ao âmbito nacional. O debate sobre

---

<sup>5</sup> No período nacional desenvolvimentista dos anos 50, os debates de inspiração cepalina sobre as desigualdades regionais levaram à construção de todo um arcabouço institucional voltado para a construção de políticas que visavam ao desenvolvimento regional, materializado em instituições como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

o desenvolvimento ainda incorpora, de maneira muito limitada, o tema da inserção internacional. Ao mesmo tempo, a realidade da economia globalizada do século XXI impõe novos desafios para quem tem a preocupação de pensar as tendências históricas de médio e longo prazos, assim como coloca novas possibilidades de desenho de estratégias. É cada vez menos realista pensar em um projeto de desenvolvimento sem considerar a inserção internacional do país. O mesmo se pode dizer dos estados e municípios, que não podem mais pensar estratégias eficazes e sustentáveis, sem incorporar, na análise de situação que baseia o planejamento, a esfera internacional.

Em um período caracterizado pela intensificação da internacionalização da economia, o que se convencionou chamar de “globalização”, a forma pela qual se estabelece a inserção no contexto internacional é decisiva em termos das possibilidades de desenvolvimento das economias nacionais e locais. A experiência brasileira recente é ilustrativa em termos de exemplos positivos e negativos em relação ao tema. “A lição das décadas recentes parece clara: para resguardar-se contra choques externos e realizar plenamente o seu potencial de desenvolvimento o Brasil precisa redefinir de forma inteligente a sua inserção internacional” (BATISTA JR., 2001, p. 37). Pensar o desenvolvimento no longo prazo e construir planos que orientem a ação do poder público e do setor privado para garantir um crescimento sustentado depende, em grande medida, da capacidade de estabelecer objetivos e prioridades relacionadas com a esfera internacional.

Nesse contexto, o olhar dos gestores públicos sobre o planejamento precisa ter também, como horizonte, a inserção internacional. E mais do que isso, se for possível adquirir alguma governabilidade sobre essa inserção, as possibilidades de sucesso tornam-se ainda maiores. Por isso, o país precisa ser capaz também de ter um olhar sobre o cenário internacional, de maneira a poder identificar oportunidades e ameaças nesse plano, incorporando essa dimensão ao seu planejamento. Uma primeira estrutura de oportunidade constituiu-se recentemente, no âmbito das organizações que protagonizam os processos de integração regional. As iniciativas recentes dos governos do Continente geraram possibilidades inéditas de, com apoio das instituições multilaterais de fomento, estabelecer um novo patamar de cooperação.

O Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, órgão da União das Nações Sul-Americanas, “[...] é a instância de discussão política e estratégica que, através da consulta, avaliação, cooperação e planejamento busca a articulação de programas e projetos para implementar a integração da infraestrutura regional dos países membros” (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS, 2011, *online*). Foi criado em agosto de 2009, quando da substituição da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) por um conselho em nível ministerial. Com a medida, os países-membros buscaram conferir maior suporte político às atividades desenvolvidas na área de integração da infraestrutura, de forma a assegurar os investimentos necessários para a execução de projetos prioritários.

O Cosiplan substituiu a IIRSA, surgida em 2000, em uma reunião de presidentes sul-americanos, na qual se estabeleceu uma agenda de temas prioritários, dentre eles o de avançar na modernização da infraestrutura regional e na adoção de ações específicas para promover sua integração. Esse compromisso se traduziu em um Plano de Ação 2000-10, formulado na reunião de Ministros de Transportes, Energia e Telecomunicações da América do Sul, onde se estabeleceram linhas de ação e marcos de referência para o desenvolvimento de suas atividades. Concebida como foro de coordenação e intercâmbio de informações

sobre infraestrutura entre os governos dos 12 países da Região, a IIRSA, em seus 10 anos de existência, desenvolveu importante trabalho, com uma carteira de 520 projetos.

O Cosiplan tem como princípios a integralidade e a complementaridade de políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que promovam o equilíbrio e a coesão territorial e o desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza. A IIRSA segue existindo na forma de uma secretaria técnica do Conselho. De lá para cá, o Cosiplan definiu um Plano de Ação Estratégica para os próximos 10 anos e elaborou uma agenda de projetos que funcionarão como indutores da integração da infraestrutura regional, estratégica para o desenvolvimento sul-americano.

A Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) é o resultado do trabalho realizado durante o ano de 2011, no âmbito do Cosiplan. Essa agenda consiste em “[...] um conjunto de 31 projetos por um investimento estimado em US\$ 13,6527 bilhões, de caráter estratégico e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento socioeconômico regional” (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS, 2011, p. 5). Seu objetivo é promover a conectividade da Região, a partir da construção e da operação eficiente de infraestrutura, atendendo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável, preservando o ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas. O financiamento dos projetos dá-se a partir de recursos orçamentários dos governos e do Comitê de Coordenação Técnica (CCT), organismo composto pelas principais instituições de fomento multilateral do Continente: o BID, a CAF e o Fonplata.

Esses projetos estão estruturados a partir do conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), recortes de natureza geográfica, estruturados em torno de faixas multinacionais de território, nas quais se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, zonas produtivas e fluxos comerciais. Os EIDs representam uma referência territorial para o desenvolvimento sustentável da Região que facilitará o acesso a zonas de alto potencial produtivo, que, atualmente, se encontram isoladas ou subutilizadas, devido ao deficiente fornecimento de serviços básicos de transporte, energia ou comunicações (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS, 2011). Para efeitos da consolidação da API, foram definidos oito EIDs, dos quais três envolvem, de maneira mais ou menos intensa, o Rio Grande do Sul.

O Eixo de Capricórnio agrega a Região Sul do Brasil mais o Mato Grosso do Sul, além de regiões do nordeste da Argentina, o Paraguai, parte da Bolívia e o norte do Chile. O Eixo da hidrovia Paraguai-Paraná envolve os países das bacias desses dois rios: as províncias do nordeste da Argentina, o sul da Bolívia, o Paraguai, o Uruguai e toda a fronteira sudoeste do Brasil, envolvendo, novamente, a parte oeste dos três estados da Região Sul. Por fim, o eixo Mercosul-Chile, uma faixa que vai do litoral da Região Sul do Brasil até o Chile, envolvendo também a Argentina, o Uruguai e o Paraguai. Em cada um desses eixos, estão previstos grandes e médios projetos de infraestrutura, que podem ter impactos significativos para o futuro do Rio Grande do Sul. Há projetos já em fase de execução, como a nova ponte entre Jaguarão e Rio Branco, na fronteira com o Uruguai (US\$ 65 milhões), e o corredor ferroviário entre Montevideu e Cacequi, que une a malha ferroviária gaúcha com a uruguaia (US\$196 milhões). Há também projetos em fase de pré-execução, como a hidrovia do Mercosul, que envolve o transporte multimodal no sistema Lagoa dos Patos/Lagoa Mirim (US\$ 100 milhões).

Na API, há também outros projetos que não se situam no território do Rio Grande do Sul, mas que tendem a ter impactos significativos sobre as perspectivas de desenvolvimento de nosso estado. Este

impacto será proporcionalmente maior para aquelas regiões que hoje demonstram menos dinamismo no contexto de nossa economia estadual, especialmente a região noroeste e as fronteiras oeste e sul. Uma maior integração da infraestrutura do território contribui no sentido de dar mais densidade às dinâmicas econômicas regionais, contribuindo para a atração de investimentos para regiões até então isoladas e periféricas. A desconcentração do desenvolvimento do Rio Grande do Sul depende, em grande medida, da intensificação da integração regional no âmbito do Mercosul.

É evidente que o tema da integração em termos da infraestrutura e da logística não esgota o conjunto de possibilidades de articulação institucional entre os países da Região, especialmente no âmbito do Mercosul. Questões como políticas territoriais de fronteira, mobilidade da mão de obra, integração curricular e validação de diplomas, dentre muitas outras, já fazem parte da agenda de cooperação entre esses países. Mas é no âmbito da integração da infraestrutura que o processo de integração adquire uma maior concretude, e é nessa área que o debate abre os caminhos para pensar um projeto de desenvolvimento compartilhado por todos os parceiros.

Projetos como a hidrovía Paraná-Paraguai e a interligação ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai podem dinamizar a economia de regiões que fazem fronteira com nosso estado, abrindo amplas perspectivas de crescimento em todo o território, através da integração produtiva e da intensificação das relações comerciais. Destacam-se, nesse âmbito, as perspectivas de construção de corredores bioceânicos, que poderiam possibilitar, para as exportações gaúchas, um acesso mais rápido e mais barato ao Oceano Pacífico. A construção de um túnel no passo de Águas Negras, entre a Argentina e o Chile (US\$ 850 milhões), assim como a ligação ferroviária entre Paranaguá (Paraná – Brasil) e Antofagasta (Chile), são outros dos projetos de corredores bioceânicos da Agenda do Cosiplan que têm uma importância estratégica para o futuro do Rio Grande do Sul.

A consolidação da Unasul abre espaço para que se torne possível pensar o planejamento do desenvolvimento de uma maneira integrada também em escala continental. A evolução das estruturas institucionais criadas nos marcos dessas iniciativas de integração, especialmente o Cosiplan, assim como os debates e as iniciativas promovidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, abre caminho para a construção de uma visão estratégica em nível continental para pensar o desenvolvimento de cada um dos países em escala nacional, mas também estadual e local.

Conhecer melhor as perspectivas que são construídas em escala continental abre a possibilidade de pensar o planejamento do RS a partir de sua inserção no Continente, articulado com as tendências de mais longo prazo da economia em uma escala internacional. Apropriar-se desse processo, conhecer as possibilidades de financiamento e os arranjos político-institucionais existentes, ter acesso à agenda sul-americana, identificar os projetos que podem estabelecer uma sinergia com as tendências de desenvolvimento local e abrir espaço para uma participação do Rio Grande do Sul nos espaços decisórios multilaterais são os desafios que se colocam para as ações de planejamento em níveis estadual e local.

A combinação das iniciativas de articulação federativa do planejamento com uma maior integração do RS no debate nacional e internacional abre as possibilidades para uma maior qualificação das ações de planejamento em nosso estado. A perspectiva de uma sintonia no âmbito do planejamento do desenvolvimento em uma escala que parte do local, passando pelos níveis estaduais e nacional, até atingir

um âmbito regional de dimensão continental, é um enorme avanço que deveria estar no centro das atenções dos gestores públicos e dos atores privados. Olhar e planejar a dimensão local tendo como ponto de partida a sua inserção em uma economia globalizada e pensar e construir instrumentos que permitam a articulação dos projetos, instrumentos e iniciativas de uma maneira sinérgica nas múltiplas escalas de ação são etapas importantes para que se possa viabilizar um projeto de desenvolvimento baseado em uma estratégia de longo prazo.

## **5 Considerações finais: os limites e as potencialidades das novas agendas**

A análise dessas iniciativas voltadas para a qualificação do planejamento, considerando as múltiplas escalas, sinaliza o grande potencial das inovações desenvolvidas nos últimos anos, no Brasil. Essa evolução é consistente com as abordagens das tradições teóricas da economia do desenvolvimento, na medida em que elas identificam a necessidade da presença ativa do Estado na formulação de estratégias consistentes como condição necessária para que a economia e a sociedade atinjam novos patamares. Nesse contexto, a valorização do planejamento, portanto, dos Planos Plurianuais, como forma de materialização de uma estratégia, é um elemento decisivo para que o Estado possa cumprir sua tarefa como indutor do crescimento econômico e da melhoria das condições de vida da população. Organizar a implementação das políticas públicas em torno de um foco comum, debater com a sociedade os objetivos comuns a serem perseguidos e sinalizar para os atores privados o caminho proposto são ações fundamentais que passam agora a ser buscadas, de uma forma mais consistente, através desse esforço de coordenação em torno dos PPAs.

Da mesma forma, a incorporação da dimensão regional, da integração continental como um elemento importante a informar a elaboração dos planos nacionais, é também um elemento consistente com toda uma tradição teórica de debate sobre o desenvolvimento na América Latina e no mundo. A evidência de que o desenvolvimento de cada país está indissolúvelmente vinculado à dinâmica de sua inserção internacional, largamente debatida no âmbito dos debates teóricos sobre o tema, deveria impulsionar uma forte reflexão sobre as possibilidades de articulação internacional dos países da Região. Por consequência, as possibilidades de se incorporar, ao debate dos PPAs, a dimensão internacional, assim como de aproveitar as estruturas de oportunidades existentes no âmbito das instituições multilaterais regionais, sem dúvida poderiam ampliar a eficiência e a eficácia do planejamento nas esferas federal, estadual e municipal.

Por tudo isso, a oportunidade aberta pela construção das ADTs e pela busca de uma articulação entre o planejamento nas distintas esferas da Federação é uma oportunidade para um avanço consistente na ação do Estado brasileiro. E uma abertura desse debate para a escala internacional, com a incorporação dos projetos de âmbito sul-americano ao horizonte de planejamento do País e de suas unidades subnacionais, agregaria qualidade e uma dimensão estratégica mais consistente aos planos a serem elaborados. Essas duas perspectivas se configuram em uma enorme oportunidade de qualificação do planejamento das políticas públicas, com consequências significativas, no que diz respeito às perspectivas de desenvolvimento do País e das suas unidades federativas.

No entanto, “A construção de instâncias de coordenação federativa é, todavia, uma tarefa complexa e delicada, pois requer a instituição de mecanismos e instrumentos que induzam a cooperação dos entes federados na execução de políticas e programas relacionados às prioridades estratégicas nacionais” (REZENDE, 2009, p. 29). Os avanços obtidos são indiscutíveis do ponto de vista da construção de um espaço institucional que possibilita a qualificação dos processos de planejamento no âmbito do Governo Federal, dos estados e municípios. O impacto positivo dessas mudanças, porém, não pode ser superestimado, uma vez que implica enfrentar obstáculos que tendem a reduzir seu potencial. Identificar e enfrentar esses limites é fundamental para preservar o potencial transformador da nova perspectiva de gestão. Isto porque, em que pesem os enormes avanços do ponto de vista conceitual e o esforço realizado para dar consequência prática a essa nova abordagem, efetivamente é muito difícil romper com algumas debilidades estruturais e tradições arraigadas no Estado e no sistema político brasileiro.

O primeiro limite dessa retomada tem a ver com a **dimensão temporal**. Os PPAs são planos de médio e curto prazos, de quatro anos, o que não garante um impacto efetivo, em termos de planejamento, no longo prazo. A nova metodologia proposta, balizada pelos PPAs, não resolve plenamente a construção de uma abordagem focada no processo de desenvolvimento em uma escala mais larga de tempo. Ainda que, no conteúdo dos debates propostos pelo Ministério do Planejamento aos estados e municípios e na própria metodologia de construção dos planos, seja evidenciada a importância de um projeto nacional de longo prazo (BRASIL, 2013, 2013a), de fato, o objeto do debate e o instrumento sobre o qual se trabalha ainda tem como referência o período de quatro anos. Além disso, a compatibilização dos PPAs nacional, estaduais e municipais é complexa, uma vez que os ciclos temporais de governo são distintos, o que prejudica uma melhor articulação entre os planos dos municípios com o das outras esferas.

O segundo limite tem a ver com o perfil de nossas instituições e do próprio sistema político, e se relaciona com a **fragilidade da cultura de planejamento no setor público**. É um limite de natureza estritamente política, resultante de uma característica de nosso sistema partidário, a pouca densidade técnica dos quadros políticos que assumem a gestão. Os instrumentos existentes, tanto os PPAs como as leis orçamentárias, muitas vezes são utilizados de maneira pouco criteriosa e eficaz. Incidências de natureza política e fragilidades técnicas, em muitos casos, tendem a assemelhar as peças orçamentárias a obras de ficção, com receitas superestimadas e despesas irrealistas. Ao mesmo tempo, a baixa valorização do planejamento por parte dos dirigentes políticos faz com que o tema seja tratado de forma burocrática, com os PPAs, muitas vezes, convertendo-se em meras peças formais elaboradas para o cumprimento da legislação (GARCIA, 2012).

A essa fragilidade estrutural das estruturas de planejamento, somam-se as dimensões conjunturais de crise econômica, que tendem a limitar, em muito, as possibilidades de uma ação mais estratégica do Estado. A crise econômica internacional e seus rebatimentos internos e a precária situação fiscal do Estado brasileiro, em suas diferentes instâncias da Federação, estabelecem uma dinâmica na qual as políticas de desenvolvimento ficam secundarizadas, em detrimento das medidas imediatistas de enfrentamento dos problemas conjunturais. Nesse contexto, o Ministério da Fazenda adquire proeminência como instância maior de condução da política econômica, superando, em muito, o poder do Ministério do Planejamento. O

planejamento de longo prazo torna-se uma dimensão muito mais formal, sem um impacto efetivo na condução das políticas públicas.

Um terceiro limite relaciona-se com a **fragmentação institucional da ação estatal**. Em grande medida, o Estado brasileiro, em todas as esferas da Federação, ainda se caracteriza por uma operação baseada em uma dinâmica setorial, o que limita, em muito, as possibilidades do planejamento. No PPA 2004-2007, por exemplo, do total de programas do Governo Federal, 76% estavam a cargo de apenas um ministério, sendo que, destes, 42,8% estavam a cargo de uma unidade administrativa dentro do ministério (GARCIA, 2012). Em outras palavras, praticamente três quartos das ações governamentais são conduzidas, de maneira isolada, por um ministério. Dessa fragmentação, resultam, muitas vezes, sobreposições e sombreamento das ações de governo sobre um mesmo território ou setor econômico. É possível, com muita facilidade, identificar, no âmbito do Governo Federal, um conjunto de atividades de uma multiplicidade de órgãos estabelecendo planos e políticas em distintas abordagens sobre os processos de desenvolvimento econômico e territorial.

O Ministério do Planejamento elabora os PPAs, implementa as ADTs e a política de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, o Ministério da Integração Nacional também atua no mesmo âmbito, através da Política de Desenvolvimento e Integração Fronteira (PDIF) e de outros projetos de natureza territorial. Já o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) tem políticas de fomento industrial baseadas no conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs), que tem também uma nítida dimensão territorial. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem seus "Territórios da Cidadania", que também são uma política de desenvolvimento focada na dimensão espacial. Essa mesma dinâmica se reproduz na fragmentação da ação das distintas secretarias de governo, nos âmbitos estaduais e municipais.

Ao mesmo tempo, Ministérios como os da Saúde, da Educação e das Cidades, que já têm um nível bastante institucionalizado de articulação federativa, atuam em todas as regiões e planejam, rotineiramente, suas ações em parceria com estados e municípios, sem uma relação mais estruturada com as políticas e os programas citados. Por fim, os principais instrumentos de gestão macroeconômica, que, na prática, se constituem no centro da política de desenvolvimento, concentram-se no Ministério da Fazenda. Uma efetiva integração que dê mais organicidade a essas iniciativas ainda está por se fazer.

O quarto limite é o de mais difícil resolução. Relaciona-se, de um lado, com **a complexidade do pacto federativo** e, de outro, com **as disputas de natureza político-partidária**, dois fatores que tendem a gerar desconfiâncias e descontinuidades que são fatais para uma abordagem de desenvolvimento de longo prazo. No primeiro caso, é inevitável constatar "[...] o impacto de mudanças na economia e na demografia que acentuam disparidades e conflitos e ameaçam a sustentação da união econômica do país. Na ausência de uma estratégia espacial, conflitos e antagonismos criam um ambiente desfavorável à cooperação federativa e, portanto, aumentam as dificuldades para a reconstrução do planejamento" (REZENDE, 2009, p. 25). As disputas entre estados, cujo maior exemplo é o da chamada "guerra fiscal", são um retrato das tensões relacionadas com a complexidade de nosso pacto federativo.

Por outro lado, essa capacidade de concertação também sofre com a dinâmica própria da disputa política. A relação entre as forças políticas e partidárias, e, especialmente, seus conflitos, dificulta a

construção de um projeto estratégico para o País, que deveria ser a base para um planejamento de longo prazo.

O clima generalizado de desconfianças e antagonismos sob o qual se processam as relações políticas e institucionais contamina as negociações em torno das escolhas públicas e cria sérios embaraços a um debate franco e aberto em torno da importância e da necessidade de promover uma reforma institucional que recupere a importância do planejamento. (REZENDE, 2009, p. 28).

O reconhecimento desse obstáculo não implica a busca ingênua e equivocada de tentar isolar o debate do planejamento de sua dimensão política. É evidente que a interação entre os partidos, suas representações no congresso, nos governos municipais e estaduais, os movimentos sociais e os distintos grupos de interesse são fundamentais para a democracia. Não se trata de interditar a discussão sobre as diferentes alternativas de projetos para o País. Pelo contrário, as novas práticas de planejamento em implantação buscam mesmo a ampliação do debate político, através do aumento da participação da sociedade civil. No entanto, é inevitável constatar que, muitas vezes, as condições da disputa política implicam a redução da racionalidade e da eficácia da reflexão sobre as alternativas para o Brasil.

Por fim, é inevitável considerar também **a debilidade da tradição de debate a respeito da inserção internacional** do Brasil e, especialmente, do Rio Grande do Sul. Em uma economia globalizada, na qual a dimensão internacional é absolutamente estratégica, essa lacuna é muito evidente. A ausência de um consenso, e sequer de uma reflexão consistente, sobre a inserção internacional do Rio Grande do Sul em nossos planos de desenvolvimento é significativa. Em que pesem os inúmeros esforços produzidos nos últimos anos, no sentido de um pensamento mais prospectivo, é inegável que essa discussão, em muito pouco, transcendeu os limites dos especialistas, sejam eles acadêmicos, sejam gestores públicos. Tanto nos esforços realizados na construção da Política de Desenvolvimento Regional, de 1998, como do estudo subsequente, o **Rumos 2015** (RIO GRANDE DO SUL, 2004), de 2006, assim como a própria série **RS 2030 — agenda de desenvolvimento territorial** (FEE, 2014), as referências acerca de uma estratégia de inserção internacional para o RS são relativamente escassas e pouco aprofundadas.

A falta de uma cultura de planejamento no setor público e, sobretudo, a pouca experiência em relação à escala regional e às perspectivas de inserção internacional de nosso estado e dos municípios são obstáculos que começaram a ser enfrentados muito recentemente. A transição entre o planejamento tecnocrático dos anos 60 e 70, sua crise nos anos 80 e 90 e uma nova dinâmica de planejamento estratégico governamental ainda está sendo processada. A construção de uma nova metodologia de atuação dessa área nos últimos anos abre uma janela de oportunidades com um enorme potencial de qualificação da gestão pública no Brasil. A realização desse potencial implica consolidar políticas e programas capazes de: a) articular as ações de União, estados e municípios em um processo sistemático e permanente de planejamento estratégico; b) incorporar a ampliação da participação da sociedade civil organizada; c) adotar uma abordagem mais holística de desenvolvimento e pensá-lo em uma matriz territorial que vai do local ao regional e ao global; e d) pensar o futuro do País, do Estado e dos municípios a partir de um olhar sobre a sua inserção internacional. Esses são os primeiros e ambiciosos passos de uma mudança significativa na gestão pública brasileira.

Através do debate para a construção das ADTs, o Rio Grande do Sul tem uma oportunidade de avançar em sua capacidade de articulação de um projeto de desenvolvimento de longo prazo. O instrumental

analítico e conceitual estabelecido a partir da iniciativa RS 2030 pode ser uma ferramenta importante para atingir esse objetivo. A combinação do acúmulo de conhecimento e da capacidade técnica materializados no setor público — especialmente na Seplan, na Fundação de Economia e Estatística (FEE) e no Ministério do Planejamento —, com a participação da sociedade civil organizada através de estruturas reconhecidas e consolidadas como os Coredes, pode permitir, ao nosso estado, aprofundar um debate que permita pensar seu futuro de maneira estratégica. A oportunidade de qualificar o processo através da articulação federativa proposta pelo Governo Federal, e sua vinculação com um debate de escala regional através da Cosiplan, abre um caminho promissor para gerar um novo padrão de planejamento para o desenvolvimento.

## Referências

ALBUQUERQUE, E. B.; COUTO, L. F. **Território, Participação e Planejamento: Agenda de Desenvolvimento Territorial e o Caso do Rio Grande do Sul**. Brasília, DF: BNDES, 2014.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, Federalismo e Descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BATISTA JR., P. N. **“Globalização”, Dependência Monetária e Vulnerabilidade Externa**. [S.l.: S.n.], 2001. Texto preparado para o seminário “Globalização, Democracia e Desenvolvimento Social”, organizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI. Disponível em: <<http://core.ac.uk/download/pdf/6239472.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2015.

BOYER, R. **Teoria da Regulação: os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004/2007 – Mensagem Presidencial**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/arquivos-diversos/opm/encontro/programa-de-elaboracao-e-implementacao-dos-ppas-municipais.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração dos PPAs Municipais**. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220\\_PPA\\_Municipal.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília, DF. Ministério da Integração Nacional, 2014.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Globalização e Desenvolvimento**. Santiago, 2002. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2727/S2002022\\_pt.pdf?sequence=2](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2727/S2002022_pt.pdf?sequence=2)>. Acesso em: 22 abr. 2015.

DALMAZO, R. A. **Planejamento Estadual e Acumulação no Rio Grande do Sul – 1949/74**. Porto Alegre: FEE, 1992.

FIORI, T. P. **Economia Política do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul após a Constituição de 88**: uma abordagem possibilista. 2015. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

GARCIA, R. C. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal**: o PPA 2000-2003. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

GARCIA, R. C. PPA, o que é e o que não pode ser. **Boletim Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, DF, v. 1, n. 20, 2012. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_20\\_completo.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_completo.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2015.

IGLÉSIAS, E. V. O Papel do Estado e os Paradigmas Econômicos. **Revista da CEPAL**, [S.l.], número especial em português, p. 45-53, [2010]. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/11390-o-papel-do-estado-e-os-paradigmas-economicos-na-america-latina>>. Acesso em: 14 out. 2015.

KANG, T. L. Justiça e Desenvolvimento no Pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 352-369, jul./set. 2011. Disponível em: <[www.rep.org.br/ARTICLES\\_VIEWS.ASP?COD=1258](http://www.rep.org.br/ARTICLES_VIEWS.ASP?COD=1258)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

LIPIETZ, A. **Milagres e Miragens**: problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1987.

LIPIETZ, A. **O Capital e seu Espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Rio de Janeiro: CEPAL/IPEA, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento Gestão e Participação Cidadã. **Sistema Estadual de Participação**: construção e desafios. Porto Alegre, 2014.

STIGLITZ, J. E. Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Paradigm. **Review of Development Economics**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 163-182, 2002. Disponível em: <[https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001\\_Participation\\_and\\_Development\\_Perspectives\\_from\\_the\\_Comprehensive.pdf](https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001_Participation_and_Development_Perspectives_from_the_Comprehensive.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

STIGLITZ, J. E. **Towards a New Paradigm for Development**: strategies, policies and processes. [S.l.: s.n.], 1998. Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva October 19, 1998. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/prebisch98.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **Agenda de Projetos Prioritários para a Integração**. Quito: BID/CAF/Fonplata, 2011. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=45>>. Acesso em: 13 maio 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Centro de Estudos Internacionais de Governo (CEGOV). **Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Estratégico – Módulo I - Relatório de Execução**. Porto Alegre, 2015.

## Obras consultadas

AGLIETTA, M. **Regulación y Crisis del Capitalismo**. Madrid: Siglo Veintiuno, 1979.

BATISTA JR., P. N. Os Mitos da Globalização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 32, p. 125-186, jan./abr. 1998.

CARGNIN, A. P. (Coord.). **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, FEE, 2014.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FFF). **Cenários RS 2030** / org. de Álvaro Pontes de Magalhães Júnior ... [et al.]. - Porto Alegre : FEE, 2014.

FURTADO, C. M. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HIRSCHMAN, A. O. Confissões de um Dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 1-38, abr. 1983. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/article/viewFile/377/318>>. Acesso em 10 nov. 2015.

IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

MARQUETTI, A.; HOFF, C. R. (Coord.). **Tendências Regionais: PIB, Demografia e PIB per capita**. Porto Alegre: FEE, 2014.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no RS. Porto Alegre: SCP, 2004.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS. Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. **Plano de Ação Estratégico 2012-2022**. Quito: BID/CAF/Fonplata, 2012. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menultemId=38>>. Acesso em: 13 maio 2015.