

O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DO COREDE CELEIRO¹

Danieli Grandotto Felipim², Sérgio Luís Allebrandt³.

¹ Projeto de Iniciação Científica vinculado ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania (GPDeC), no âmbito da Linha de Pesquisa Administração Pública Gestão Social do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento (PPGDES-UNIJUI)

² Bolsista PIBIC/CNPq, aluna do Curso de Administração, dani.felipim@hotmail.com

³ Orientador, Professor Titular do PPGDES/UNIJUI, allebr@unijui.edu.br

Introdução

Este resumo expandido insere-se nos resultados parciais do Projeto de Iniciação Científica “O papel do Estado e da sociedade civil na elaboração dos planos regionais de desenvolvimento: o caso do Corede Celeiro”, vinculado ao Projeto de Pesquisa “Estratégias de planejamento e gestão regional no Rio Grande do Sul” em desenvolvimento por uma rede de pesquisadores de universidades gaúchas (Unisc, Ufrgs, Unijuí, UFSM, Univates), com apoio financeiro da Fapergs e do CNPq. Desenvolvido a partir de agosto de 2013, o objetivo do projeto é o de compreender como nos últimos anos tem ocorrido o desenvolvimento das políticas públicas de planejamento regional no território do Rio Grande do Sul, notadamente a partir do processo de construção e de implementação dos planos regionais de desenvolvimento pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) em suas regiões de abrangência. Objetiva-se também analisar como a sociedade civil e o Estado participaram desses processo, bem como compreender quais as principais características, particularidades, avanços, dificuldades e limitações que esse processo apresentou nas regiões de atuação dos Coredes. Assim, apresenta-se um pouco da história dos Coredes no estado, do Corede Celeiro a partir de seu desmembramento do Corede Noroeste Colonial, e analisam-se aspectos do processo de elaboração e gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Celeiro, abordando alguns resultados analíticos e conclusões preliminares.

Metodologia

Este trabalho enquadra-se como pesquisa exploratória, que conforme Gil (2002), têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, visando explicitá-lo ou formular hipóteses para estudos futuros. O autor considera como objetivo principal para este tipo de pesquisa o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Neste sentido, o presente trabalho pode ser considerado como exploratório, pois se trata de um estudo que visa o entendimento sobre o papel do

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

Estado e da sociedade civil na elaboração dos planos estratégicos regionais de desenvolvimento, estudando o caso do Corede Celeiro. Com relação aos objetivos deste estudo trata-se de uma pesquisa qualitativa. Qualitativa na medida em que se preocupou em resgatar e analisar a elaboração dos planos estratégicos regionais de desenvolvimento descrevendo e analisando a dinâmica de participação da sociedade civil e do Estado nesses processos, desde o planejamento, o acompanhamento na execução até a avaliação dos resultados. Como estratégia metodológica foi realizada uma pesquisa bibliográfica enfatizando os aspectos teóricos, a caracterização dos Coredes e do Corede Celeiro, a utilização de três instrumentos de análise, sendo duas check-list com 11 e 36 questões, respectivamente, para enquadramento do processo e do plano, e entrevistas com dirigentes do Corede e agentes políticos e atores sociais da região, com base em roteiro semiestruturado de 21 questões.

Discussão e Resultados

Os processos de participação e a descentralização da gestão pública foram sendo introduzidos na dinâmica da sociedade brasileira de forma gradativa a partir da metade dos anos oitenta do século passado, concomitantemente ao lento processo de redemocratização, então em curso no Brasil. No Rio Grande do Sul, após as eleições, depois de mais de 20 anos, para prefeito de Porto Alegre, a experiência de implantação dos Conselhos Populares e dos Conselhos Municipais, num primeiro momento e do Orçamento Participativo, a partir de 1989, ao lado de experiências de participação social nas definições das políticas e do orçamento no município de Pelotas, entre outros, foram fundamentais para avanços na descentralização da gestão pública, consubstanciadas na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989 (ALLEBRANDT, 2010). No âmbito estadual, o debate em torno da descentralização e regionalização da gestão pública e do planejamento, com ênfase na participação da sociedade organizada, vai tomando corpo e refletindo-se nos planos de governo e nas ações dos Governos. Exemplo disso foram o Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR) e o Programa dos Polos Regionais da nova Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia no governo Simon (1987-1990). É no contexto desses fatos e mudanças que a Assembleia Constituinte do Estado do Rio Grande do Sul cria novas condições para a regionalização e descentralização da ação governamental ao determinar, conforme disposto no Art. 167 da Constituição Estadual de 1989 que “a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do governo do Estado e da sociedade civil [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2000, p. 79). Essa diretriz é corroborada de forma direta e clara pelo Plano de Governo da Frente Progressista Gaúcha, vencedora das eleições para o governo do estado em 1990:

[...] a administração será feita com a efetiva participação da população, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento [...] [que] são o resultado natural de tendências que observamos em microrregiões [...] onde existem especificidades próprias em termos históricos, culturais, climáticos e de produção [...] (PLANO DO GOVERNO COLLARES - 1990, apud ALLEBRANDT, 2010, p.103).

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

A ideia dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento começa a ser operacionalizada no primeiro semestre de 1991. Por um lado a equipe do governo eleito desenvolve seus estudos para formular uma proposta operacional para os conselhos. Nas regiões os segmentos passam a se organizar em reuniões preparatórias e seminários, buscando apropriar-se do processo e buscando influir na formatação e dinâmica de funcionamento da nova ideia, numa intensa mobilização em seminários que reuniram de duzentas a quinhentas pessoas (ALLEBRANDT, 2010). Gradativamente o território gaúcho foi sendo organizado em Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Já no final de 1991 eram 17 Coredes organizados, passando a 21 em 1994, ano em que foi aprovada a Lei Estadual que institucionalizou os conselhos. Em 1996, com a criação do 22º Corede (Metropolitano Delta do Jacuí) cem por cento do território gaúcho estava organizado em Coredes. A partir de 2002 houve um movimento de fragmentação dos Coredes, com a criação do Corede Alto da Serra do Botucaraí, seguido do Corede Jacuí Centro em 2004. Em 2006 foram criados os conselhos de Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Em 10 de janeiro de 2008, através do Decreto 45.436, são criadas as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro e o estado passa a contar com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. De acordo com Büttgenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011) o desenvolvimento equilibrado e harmônico do Estado a partir do enfrentamento das desigualdades e desequilíbrios econômicos e sociais das regiões sustenta seis objetivos principais dos Coredes, em conformidade com a lei de criação: a) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; b) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; c) a melhoria da qualidade de vida da população; d) a distribuição equitativa da riqueza produzida; e) o estímulo à permanência do homem em sua região; e f) a preservação e recuperação do meio ambiente. Ainda de acordo com estes autores, os Coredes têm constituição jurídica própria em cada região. O funcionamento ocorre através da participação, discussão e deliberação em reuniões plenárias e assembleias, que são realizadas de forma ordinária ou extraordinária, em conformidade com o estatuto social próprio.

Entre os principais objetivos dos Coredes estão: I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional; II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública; III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado; IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho.

O Corede Celeiro, em estudo nesse subprojeto, foi criado em 10 de janeiro de 2008, desmembrando-se do Corede Noroeste Colonial, que ficou com 11 municípios enquanto que o Corede Celeiro passou a integrar os demais 21 municípios. Na percepção dos entrevistados, para os municípios integrantes da Região Celeiro, a criação de um novo Corede significou uma grande conquista. Uma

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

das justificativas para o desmembramento foi o fato de que antes o Corede Noroeste Colonial era composto pelos municípios de duas associações de municípios, a Amuplam e a Amuceleiro. Com o novo recorte territorial, os Coredes Celeiro e Noroeste Colonial confundem-se em termos territoriais com essas associações. Isso, de fato, pode aproximar os governos municipais do Corede e viabilizar uma maior sinergia nas ações e políticas voltadas ao desenvolvimento. A criação do Corede Celeiro representa o esforço coletivo de todas as lideranças dos vinte e um municípios, tendo em vista uma melhor qualidade de vida para a população que seria beneficiada com a criação do mesmo.

O entendimento de que a existência de planos de desenvolvimento regionais é fundamental para a concretização dos objetivos dos Coredes, existente desde a década de 1990, não foi suficiente para que os mesmos elaborassem seus planos. Ainda que alguns Coredes, como no caso do Noroeste Colonial, tenham elaborado planos na metade da década de 1990, a maioria dos conselhos não possuía seus planos ou os mesmos estavam desatualizados na metade dos anos 2000. A partir de 2007 o Fórum dos Coredes estabeleceu como meta a elaboração de planos para os 28 Coredes. Foi em 2009 que o Fórum conseguiu firmar um convênio com o Governo do estado, para viabilizar recursos e condições para a elaboração dos planos. Um Grupo de Trabalho desenvolveu uma metodologia para orientar a elaboração dos planos, definindo um modelo com sete macroetapas para o processo de planejamento, e a sua operacionalização é decorrência de uma série de atividades que necessitam ser desenvolvidas, de forma articulada com os demais segmentos e instituições locais e regionais, (ALLEBRANDT; BUTTENBENDER; SIEDENBERG, 2010). O modelo de planejamento territorial em questão está embasado nas diretrizes definidas pelo Fórum dos Coredes do Rio Grande do Sul para elaboração dos seus respectivos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional a partir de 2009. As etapas para o processo de planejamento são: 1) diagnóstico técnico (sistematização de dados); 2) análise situacional (interpretação técnico-política); 3) matriz FOFA (Potencialidades, Desafios, Riscos e Limitações); 4) referenciais estratégicos (visão, vocação, valores); 5) macroobjetivos (programas, projetos, ações); 6) definição de modelo de gestão do processo; e 7) divulgação e implementação do plano.

Uma análise preliminar do Plano Estratégico do Corede Celeiro foi realizada com base na Check-List elaborada no âmbito do Projeto-Rede, Esta check-list considerou onze questões: 1) o plano apresenta algum tipo de diagnóstico econômico suficientemente desenvolvido; 2) o plano apresenta algum tipo de diagnóstico social suficientemente desenvolvido; 3) o plano foi desenvolvido com auxílio de uma consultoria externa; 4) o plano explica de forma clara e detalhada a metodologia de desenvolvimento adotada na sua elaboração; 5) o plano traz adequada e suficiente caracterização do histórico e dos municípios componentes do Corede; 6) o plano apresenta e explica a Matriz FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças; 7) o plano apresenta uma matriz de potencialidades; 8) o plano apresenta uma matriz de priorização de projetos; 9) o plano apresenta análise de cenários para cada área temática contemplada, apoiando-se no diagnóstico; 10) há evidências de que houve

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

alto grau de participação de múltiplos atores na elaboração do Plano; e 11) de forma geral, o plano é abrangente e conciso na descrição dos dados que apresenta. No caso do Corede Celeiro, os resultados apontam para o fato de que o processo e o plano apenas atenderam positivamente as questões 4, 7, 8 e 10. Este fato, por si só, já demonstra certa fragilidade no processo de planejamento e no plano do Corede Celeiro.

Para dar mais consistência ao estudo, foi elaborado pela equipe do Projeto-Rede um segundo instrumento de análise. Trata-se de um questionário tipo Likert unipolar de cinco opções (0 a 4, em que a opção 4 se aproximava mais do atendimento da metodologia e princípios estabelecidos para o processo de planejamento) com 36 questões. O questionário foi organizado em dois blocos: o primeiro, com 25 questões, que abordava elementos do diagnóstico do Plano Estratégico de Desenvolvimento e o segundo, com 11 questões, que abordava o Plano Estratégico em si, sua metodologia e elaboração. O Corede Celeiro apresentou como resultados o enquadramento na opção zero (0) em 21 questões, na opção 1 em oito questões, na opção 2 em seis questões e na opção 3 em apenas uma questão, não tendo portanto nenhuma questão enquadrada na opção 4. Portanto, o Corede Celeiro mostrou-se muito distante de um padrão ideal em termos de processo de planejamento e em termos de seu resultado, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede.

O terceiro instrumento para a análise é a realização de entrevistas com base num roteiro semiestruturado de 21 questões. Esta etapa não está concluída, pois novas entrevistas estão agendadas para o segundo semestre de 2014. No entanto, resultados preliminares com base nas percepções de dirigentes e agentes corroboram a fragilidade constatada na análise com base nos outros dois instrumentos, e talvez esta seja uma das razões para que o plano e o processo não tenha se constituído em efetivo instrumento de orientação ao processo de desenvolvimento da região.

Conclusões

Estado e Sociedade são elementos chave no processo de desenvolvimento das regiões. A trajetória de quase 24 anos dos Coredes no Rio Grande do Sul demonstra que a atuação da Sociedade Civil organizada é fundamental para estabelecer mudanças na gestão das políticas públicas por parte do Estado. A existência de processos de planejamento e a elaboração de planos de desenvolvimento é fundamental nesta dinâmica. No caso do Corede Celeiro, no entanto, o recente esforço de elaboração do plano de desenvolvimento da região parece necessitar de uma avaliação séria por parte dos agentes públicos e atores sociais que participam do processo, se efetivamente a região quiser avançar no debate da promoção do desenvolvimento. Ainda que sejam preliminares, os resultados apresentados pelo estudo em andamento apontam para o fato de que a atualização do plano estratégico da região requer antes a realização de um novo pacto regional com vistas a assumir o processo e o seu resultado, o plano propriamente dito, em todas as suas fases, especialmente na de implementação e efetiva concretização.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

Palavras-Chave: Planejamento estratégico, Coredes, desenvolvimento regional.

Agradecimentos: Agradeço a oportunidade de construção de conhecimento como Bolsista de Iniciação Científica PIBIC/CNPq. Agradeço também aos colegas bolsistas e aos mestrandos bolsistas, que tem desenvolvido seus subprojetos de forma integrada visando os resultados do projeto de pesquisa a que se vinculam.

Referências Bibliográficas

ALLEBRANDT, S. L. Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 302f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, S. L.; BUTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. p. 49-79.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Coredes: estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). Governança Territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 311-338.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Ed. Sagra Luzzatto, 2000; Org. Por Paulo Lenir dos Santos.