

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

O PAPEL DO ESTADO E DA SOCIEDADE CIVIL NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DO COREDE NOROESTE COLONIAL¹

Caroline Da Rosa², Sérgio Luís Allebrandt³.

¹ Subprojeto vinculado à Pesquisa Institucional “Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs-RS”, no âmbito da Linha de Pesquisa Administração Pública e Gestão Social do PPGDES/UNIJUI.

² Bolsista Pibic/CNPq; acadêmica do curso de Administração da Unijuí. E-mail: kahrouzinha@gmail.com.

³ Professor Titular do PPGDES/UNIJUI, Líder do GPDeC, Orientador. Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC; Mestre em Gestão pela EBAPE/FGV. E-mail: allebr@unijui.edu.br.

Introdução

Este estudo é vinculado ao Projeto de Pesquisa “Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs-RS”, que visa apreender como os planos regionais dos Coredes têm sido formulados, os principais conteúdos e objetivos do planejamento territorial regional, os atores participantes, a metodologia utilizada na formulação, implementação e gestão dos planos e como estes dialogam, se articulam e se integram com as políticas estaduais de planejamento e desenvolvimento regional.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) surgiram no início da década de 90 no Rio Grande do Sul visando propiciar a participação de agentes políticos e econômicos e atores sociais na promoção do desenvolvimento regional. Uma das suas atribuições consiste na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento das suas regiões. Ainda que diversos Coredes tenham elaborado planos de desenvolvimento na década de 1990, foi apenas em 2009 que os conselhos viabilizaram um convênio com o governo estadual possibilitando que os 28 Coredes elaborassem seus respectivos planos de desenvolvimento.

Dada a importância deste fato, o presente estudo buscou descrever e analisar o processo de elaboração, implementação e gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Noroeste Colonial e verificar interfaces com as demandas escolhidas entre 2011 e 2014 no Processo de Participação Popular e Cidadã. Os objetivos específicos foram: conhecer a metodologia utilizada na elaboração do plano estratégico regional de desenvolvimento do Corede-Norc; analisar como se deu a participação de representantes da sociedade civil e de instâncias do Estado nesse processo; e verificar como o Plano dialoga, se articula e se integra com as demandas escolhidas entre 2011 e 2014 no Processo de Participação Popular e Cidadã.

Metodologia

Este estudo enquadra-se como pesquisa interpretativa e qualitativa que se preocupou em resgatar e analisar o processo de elaboração do plano estratégico regional de desenvolvimento do Corede Noroeste Colonial (Corede-Norc), descrevendo e analisando a dinâmica de participação da

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

sociedade civil e do Estado nesse processo, desde o planejamento, o acompanhamento na execução, até a avaliação dos resultados. Quanto aos procedimentos técnicos o estudo se caracterizou como bibliográfico, documental e estudo de caso. Inicialmente realizou-se revisão da literatura sobre conceitos de planejamento e sobre a caracterização e emergência dos Coredes no Estado. Para conhecer o processo de elaboração, implementação e gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede-Norc analisaram-se as entrevistas realizadas com atores sociais e agentes públicos e privados da região, as listas de presença de reuniões e seminários e o Relatório de Atividades do Planejamento Estratégico do Corede-Norc. Ainda, com vistas à verificação de como o Plano Estratégico de Desenvolvimento dialoga com as demandas do Processo de Participação Popular e Cidadã, realizou-se análise da relação dos 56 projetos elencados nesse Plano com as demandas da Participação Popular e Cidadã dos anos de 2011 a 2014. Foram analisados os 56 projetos prioritários primeiramente junto às demandas da cédula de votação e após junto às demandas escolhidas na votação de prioridades da Participação Popular e Cidadã, numa escala de 1 a 3, na qual 1 é baixa relação, 2 é média relação e 3 é alta relação.

Resultados e Discussão

Segundo Siedenberg e Allebrandt (2010) o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para a tomada de decisão e organização de ações de forma lógica e racional, de modo a garantir a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível. Allebrandt (2011) afirma que o planejamento é um processo que compreende duas grandes fases: elaboração, que contempla as fases de conhecimento da realidade e tomada de decisão; e implementação, que engloba as fases de ação e crítica. A etapa de conhecer a realidade compreende um levantamento de informações sobre o território; a decisão refere-se à proposição de transformações para esse espaço; a ação diz respeito à implementação das instruções da etapa de decisão, registradas no plano; e, por fim, a crítica refere-se à avaliação do processo. O plano é entendido como a sistematização da primeira fase do planejamento, isto é, o relatório da fase de elaboração. Portanto, o plano não pode ser confundido como grande produto do processo do planejamento, pois o resultado desse processo é a concretização dos objetivos traçados durante o processo (ALLEBRANDT, 2011).

A política de desenvolvimento regional implantada no Estado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989 configurou um conjunto de ações e estratégias que relativizou o modelo de desenvolvimento regional predominante até então, caracterizado pela centralização do planejamento e das decisões políticas, e, ao mesmo tempo, possibilitou uma maior participação da sociedade civil na definição das políticas públicas. Após a promulgação da Constituição Estadual seguiu-se um período de intensos debates entre o governo e a sociedade civil acerca da temática do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul (SIEDENBERG, 2010). Allebrandt (2010) afirma que 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 80, de forma simultânea ao lento processo de redemocratização. Em 1985, depois de mais de 20 anos de regime militar, ocorreram as primeiras eleições para prefeito de Porto Alegre. O prefeito eleito tentou implementar os Conselhos Populares com poder deliberativo. Na gestão

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

seguinte, em 1989, foi implantado o Orçamento Participativo. Estas práticas somaram-se a outras experiências, como a de participação social nas definições das políticas e do orçamento no município de Pelotas, e foram fundamentais para avanços na descentralização da gestão pública. No âmbito estadual, o debate em torno da descentralização e regionalização da gestão pública e do planejamento foi tomando corpo e refletindo-se nos planos e 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 criou 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. Essa diretriz foi incorporada ao Plano de Governo da coligação vencedora das eleições para o governo do Estado em 1990, ao definir que a gestão das políticas públicas seria feita com a participação da população por meio de conselhos regionais de desenvolvimento (ALLEBRANDT, 2010).

Os Coredes começaram a ser instalados no Rio Grande do Sul a partir do segundo semestre de 1991. Em 1994 os Coredes foram instituídos legalmente pela Lei nº 10.283/94 e regulamentados através do Decreto nº 35.764/94, ao final do Governo Collares. Na ocasião foram instituídos 22 Conselhos. Em 2004 a partir do desmembramento de outros Coredes surgiram mais dois Conselhos. Da mesma forma, foram criados mais dois Coredes em 2006 e outros dois em 2008, totalizando 28 Coredes no Estado (SIEDENBERG, 2010). O Corede-Norc foi criado em 1991. Até 2007 era composto por 32 municípios. Uma nova configuração foi estabelecida a partir de 2008 com o desmembramento do respectivo Corede. Os 21 municípios desmembrados constituíram um novo Conselho e a nova configuração do Corede-Norc passou a contar com 11 municípios, sendo eles: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara (VALANDRO et al., 2009).

O Corede-Norc foi o primeiro Conselho Regional a elaborar o seu plano de desenvolvimento logo nos primeiros anos de funcionamento dos Coredes, sendo concluído e publicado em 1994. Nos anos seguintes foi seguido por outros Coredes. No entanto, ainda que alguns Coredes tenham elaborado planos na metade da década de 1990, a maioria dos Conselhos não possuía seus planos ou estes 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. Em 2009 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 com sete macro etapas para operacionalizar o processo de planejamento, sendo elas: diagnóstico técnico (obtenção de dados quantitativos, explicativos e ilustrativos da realidade local ou regional); análise situacional (transformação dos dados brutos do diagnóstico em informações úteis; validação dos dados); matriz FOFA (determinação das forças, oportunidades, fraquezas e ameaças com vistas à identificação das principais potencialidades, limitações, riscos e desafios); definição dos referenciais estratégicos relacionados a uma visão de município ou região almejada; determinação dos macro-objetivos (alvos ou resultados pretendidos pela sociedade,

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

definidos através de um pacto sócio territorial preestabelecido); modelo de gestão do plano; e divulgação, implementação, gestão e revisão do Plano de Desenvolvimento (ALLEBRANDT; BUTTENBENDER; SIEDENBERG, 2010).

Considerando o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento do Corede-Norc, a partir da análise documental identificou-se o registro de 31 reuniões no período de outubro de 2009 a abril de 2010, incluindo reuniões sobre o planejamento estratégico do Corede, reuniões da equipe de trabalho e assessoria metodológica e registro de três seminários regionais. O número de presentes variou de três a 31 pessoas por reunião.

As entrevistas apontaram que no processo de elaboração do Plano do Corede-Norc houve participação de representantes da sociedade civil e de instituições em seminários municipais e regionais. Os participantes foram organizados em grupos por segmento ao qual eram vinculados. Aos grupos foi apresentado o diagnóstico técnico da região e foi possibilitada a discussão e adequação acerca do levantamento de dados. Nesses seminários houve a possibilidade de discussão e proposição de projetos para compor o Plano. Os presidentes ou integrantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) eram responsáveis pela organização dos seminários locais e pela articulação de lideranças para a participação no processo. Para a construção do Plano foram utilizados aspectos da metodologia do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes) e aspectos da metodologia criada pelo Grupo de Trabalho do Fórum dos Coredes. Conforme os entrevistados, o maior desafio diz respeito à gestão do plano, pois, apesar de o plano estar claro na mente das lideranças, falta a sua execução e a cobrança dos órgãos públicos para que o proposto se transforme em ações.

Em 2011 a cédula de votação da Consulta Popular englobou 20 projetos eleitos em Fórum Regional. As áreas temáticas que orientaram a escolha dos projetos para compor a cédula foram educação, meio ambiente, segurança, agricultura, trabalho e desenvolvimento social, micro e pequenas empresas e economia solidária, política para as mulheres, desenvolvimento rural, saúde e habitação e saneamento. Destes projetos, oito foram escolhidos na votação de prioridades da Consulta Popular 2011. A partir da análise da relação entre os projetos prioritários do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede-Norc e a Lista de Votação de ano base 2011 evidenciou-se que, no ano em questão, houve treze relações de nível alto (3), oito relações de nível médio (2) e uma relação de nível baixo (1). Levando em consideração as demandas escolhidas no processo da Consulta Popular 2011, houve seis relações de nível alto (3), três relações de nível médio (2) e uma relação de nível baixo (1).

Em 2012 a cédula de votação da Consulta Popular englobou 20 projetos no Campo 1 e cinco demandas estratégicas regionais no Campo 2, eleitos em Fórum Regional. As áreas temáticas foram desenvolvimento econômico; desenvolvimento rural; irrigação e recursos hídricos; saúde; turismo, esporte e lazer; desenvolvimento urbano e saneamento; meio ambiente; segurança pública; educação básica, profissional e técnica; e cultura e inclusão digital. Doze projetos foram escolhidos na votação de prioridades da Consulta Popular 2012. Em 2012 houve dezoito relações de nível alto (3), cinco relações de nível médio (2) e uma relação de nível baixo (1) entre os projetos prioritários do Corede-Norc e as demandas da Consulta Popular do ano em questão. Levando em consideração

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

as demandas escolhidas na votação de prioridades, houve treze relações de nível alto (3), quatro relações de nível médio (2) e uma relação de nível baixo (1).

No ano de 2013 a cédula de votação da Participação Popular e Cidadã, além de conter 20 demandas referentes ao Campo 1 e as cinco demandas regionais do Campo 2, contemplou também o Campo 3 que se tratou de reforma política em consulta e apresentou 12 questões acerca do tema. As áreas temáticas foram desenvolvimento rural; saúde; segurança pública e defesa civil; cidadania, justiça, direitos humanos e políticas para as mulheres; habitação, desenvolvimento urbano e saneamento; combate à violência no trânsito; e educação básica, profissional e técnica. Vinte projetos foram escolhidos na votação de prioridades da Participação Popular e Cidadã. Em 2013 houve dezoito relações de nível alto (3), três relações de nível médio (2) e quatro relações de nível baixo (1) entre os projetos prioritários do Corede-Norc e as demandas da Participação Popular e Cidadã do ano em questão. Levando em consideração as demandas escolhidas na votação de prioridades, tem-se o mesmo resultado, uma vez que as 20 demandas foram escolhidas na votação de prioridades da Participação Popular e Cidadã.

Em 2014 a cédula de votação do Processo de Participação Popular e Cidadã englobou 20 projetos eleitos em Fórum Regional e cinco prioridades regionais. As áreas temáticas que orientaram a escolha dos projetos para compor a cédula foram cultura e inclusão digital; desenvolvimento rural; saúde; segurança pública e defesa civil; cidadania, justiça, direitos humanos e políticas para as mulheres; esporte, lazer e turismo; habitação, desenvolvimento urbano e saneamento; e educação básica, profissional e técnica. Do total de projetos, dezoito foram escolhidos na votação de prioridades. Evidenciou-se que em 2014 houve dezesseis relações de nível alto (3), duas relações de nível médio (2) e três relações de nível baixo (1). Considerando as demandas escolhidas na votação de prioridades, houve quinze relações de nível alto (3), duas relações de nível médio (2) e três relações de nível baixo (1).

A maior parte das demandas da Participação Popular e Cidadã que apresentaram alta relação com projetos prioritários do Plano de Desenvolvimento do Corede-Norc dizia respeito à área temática de desenvolvimento rural em todos os anos analisados, o que é justificado pela maioria dos municípios gaúchos ter a sua economia baseada neste setor. Apresentaram também alta relação as demandas da área de educação com o projeto prioritário do Plano de investimento em educação e as demandas da área da saúde no que diz respeito a construção/ampliação de hospitais com o projeto prioritário de manutenção das empresas existentes na região.

Conclusões

As análises apontaram que o Corede-Norc teve seu plano estratégico de desenvolvimento elaborado de forma participativa, e que houve discussões de propostas das lideranças presentes nos seminários que ocorreram nos municípios integrantes deste Corede. Para a construção do plano foram utilizados aspectos da metodologia Ilpes e da metodologia elaborada pelo Grupo de Trabalho do Fórum dos Coredes. Um dos maiores desafios da região está no gerenciamento deste plano, isto é, não basta elaborá-lo de forma participativa se após o mesmo é esquecido ou se não há condições efetivas de implementá-lo.

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

Estado, mercado e sociedade civil atuando de forma articulada são elementos chave no processo de desenvolvimento das regiões. A trajetória dos Coredes demonstra que a atuação da sociedade civil organizada é fundamental para estabelecer mudanças na gestão das políticas públicas. A existência de processos de planejamento e a elaboração de planos de desenvolvimento são fundamentais nesta dinâmica.

O recente esforço de atualização do plano de desenvolvimento do Corede-Norc sinaliza para a continuidade de um processo que inicia efetivamente nos anos 1990. No entanto, necessita de uma avaliação séria por parte dos agentes públicos e atores sociais que participam do processo, no sentido de garantir que a região avance mais no debate da promoção do desenvolvimento. Além disso, é preciso construir pactos regionais para que os diferentes agentes e atores assumam o plano aprovado, considerando-o nos outros espaços e dinâmicas de debate dos problemas e alocação de recursos públicos, como no caso da elaboração dos planos plurianuais e dos orçamentos dos municípios, das consultas populares visando o orçamento estadual e até mesmo a inserção de projetos e demandas nos orçamentos federais.

Palavras-Chave: desenvolvimento regional; planejamento estratégico; participação social; sociedade civil; Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Agradecimentos

Agradeço à oportunidade de construção de conhecimento participando de um projeto de pesquisa como bolsista Pibic/CNPq.

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. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.
- ALLEBRANDT, 2011. Planejamento governamental e planejamento regional: alguns conceitos básicos. PPGDES/Unijuí: Caderno de Pesquisa 23, 2011.
- 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.
- SIEDENBERG, Dieter R. Um modelo aplicado: o planejamento nos Coredes. In: SIEDENBERG, Dieter R. (org.). Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 142 p.
- SIEDENBERG, Dieter R.; ALLEBRANDT Sérgio L. Fundamentos do Planejamento. In: SIEDENBERG, Dieter R. (org.). Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 29-48.
- VALANDRO, Júlio Cesar Soares et al. As propostas do Corede Noroeste Colonial e noções teóricas de desenvolvimento: um estudo exploratório. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. SOBER 47º Congresso. Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009.

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