

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

Vinicius Ribas Samuel Dos Santos², 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, aluno do Curso de Graduação em Ciência da Computação da Unijuí, vinirssantos@gmail.com

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

Introdução

Este resumo expandido insere-se nos resultados preliminares do Projeto de Iniciação Científica “O papel do Estado e da sociedade civil na elaboração dos planos regionais de desenvolvimento: o caso do Corede Noroeste Colonial”, 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, aborda-se a emergência e evolução dos Coredes no estado, caracteriza-se o Corede Noroeste Colonial, e analisam-se aspectos do processo de elaboração e gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede, abordando alguns resultados analíticos e conclusões preliminares.

Metodologia

Este trabalho enquadra-se como pesquisa qualitativa que se preocupou em resgatar e analisar o processo de elaboração do plano estratégico regional 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

Modalidade do trabalho: Relato de experiência
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

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.

Resultados e Discussão

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) foram criados no Rio Grande do Sul a partir do início da década de 1990. Foram concebidos com a missão primeira de articuladores da promoção do desenvolvimento de suas respectivas regiões. Por outro lado, são resultado de um processo de descentralização e de crescente participação da sociedade civil organizada na gestão pública. 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, durante a ditadura militar não houveram eleições para as capitais dos estados brasileiros (como também não havia eleições para municípios considerados estâncias hidrominerais e outros considerados de interesse nacional). Em 1985, depois de mais de 20 anos de regime militar, ocorrem as primeiras eleições para prefeito de Porto Alegre. O prefeito eleito tenta implementar os Conselhos Populares com poder deliberativo. Na gestão seguinte, em 1989, é implantado o Orçamento Participativo. Estas práticas somam-se a outras experiências, como a de participação social nas definições das políticas e do orçamento no município de Pelotas. Todas elas 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 civil, vai 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 cria novas condições para a regionalização e descentralização da ação governamental ao determinar, conforme disposto no Art. 167 da Constituição Estadual de 1989, que define 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 é 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. A ideia dos conselhos regionais começa a ser operacionalizada a partir de 1991. A equipe do governo eleito desenvolve estudos para formular uma proposta operacional para os conselhos. Nas regiões os segmentos da sociedade passam a se organizar em reuniões preparatórias,

Modalidade do trabalho: Relato de experiência
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

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. Em 1991 foram criados 17 Coredes, em 1994 foram criados mais quatro. Neste ano foi aprovada a Lei Estadual que institucionalizou os conselhos. Em 1996 foi criado o 22º Corede (Metropolitano Delta do Jacuí), cobrindo desta forma cem por cento do território gaúcho. Em 2002 houve um movimento de fragmentação dos Coredes, com a criação do Corede Alto da Serra do Botucarái, mesmo contra o posicionamento do Fórum estadual dos Coredes. Em 2004 foi criado o Corede Jacuí Centro, em 2006 foram criados dois outros Coredes e em 2008 mais dois Coredes, totalizando a partir de então 28 Coredes no estado.

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: 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. Entre os principais objetivos dos Coredes está o de formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional. Este entendimento era explicitado pelos Coredes desde o início da década de 1990. Entretanto, a maioria dos Conselhos Regionais, ao longo dos anos, não conseguiu dar conta dessas atribuições prioritárias.

O Corede Noroeste Colonial, objeto de análise deste subprojeto, foi o primeiro dos conselhos a elaborar o seu plano de desenvolvimento, 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 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 macro etapas 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 é dividido em 7 macro etapas:

a) Diagnósticos técnicos: O desenvolvimento do diagnóstico técnico trata, basicamente, da obtenção de um conjunto de dados quantitativos, explicativos e ilustrativos da realidade local ou regional,

Modalidade do trabalho: Relato de experiência
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

subdivididos em sete grandes grupos temáticos, que toma como referência básica de análise para o levantamento da maior parte dos dados.

b) **Análise Situacional:** Esta atividade toma por base os dados brutos do diagnóstico realizado e transforma-os em informações úteis para todos os interlocutores do processo de planejamento, através de textos e gráficos ilustrativos. É nesta etapa que se realizam seminários para que os cidadãos e entidades possam validar os dados do diagnóstico técnico, modificando-o, se necessário.

c) **Matriz FOFA:** A Matriz FOFA ou Análise SWOT, objetiva determinar as Forças (strength), Oportunidades (opportunities), Fraquezas (weaknesses) e Ameaças (threats). O objetivo nesta terceira etapa apontar as principais potencialidades, limitações, riscos e desafios locais e/ou regionais.

d) **Referências Estratégicas:** Juntamente com a matriz FOFA, outra etapa importante no processo de planejamento territorial consiste na definição e explicação de diretrizes ou referenciais estratégicos relacionados a uma visão do município ou região almejada. Considera-se que os ganhos decorrentes da discussão fomentada entre os cidadãos e sua explicação num compromisso formal não são apenas simbólicos ou intangíveis.

f) **Macro Objetivos:** O ponto crucial de todo e qualquer processo de planejamento consiste na elaboração de instrumentos de ação, ou seja, na determinação de macro objetivos de desenvolvimento socioeconômico local/regional. Os macro objetivos são alvos ou resultados pretendidos pela sociedade, definidos através de um pacto sócio territorial preestabelecido.

g) **Plano de Desenvolvimento:** Além do plano de desenvolvimento propriamente dito, outro instrumento é o chamado 'modelo de gestão de plano', ou seja, uma arquitetura organizacional adequada e responsável pela implementação, atualização e manutenção do plano. O modelo de gestão descreve o sistema institucional, os mecanismos de gerenciamento dos projetos e ações e, como tal, deve ser compatível com a concepção geral e com os princípios do planejamento.

g) **Divulgação e Implementação:** As etapas derradeiras do processo de planejamento estratégico territorial propriamente dito dizem respeito à divulgação, implementação, gestão e revisão do Plano de Desenvolvimento. Para que o processo de planejamento traga resultados concretos, tais etapas não podem ser menosprezadas

Estas macro etapas de um processo ou, também, de um modelo de planejamento estratégico territorial foram uma sequência logicamente encadeada e sua operacionalização é decorrência de uma série de atividades que necessitam ser desenvolvidas, preferencialmente, por pessoal técnico capacitado de cada região ou localidade. O Corede Noroeste Colonial baseou-se nestas sete etapas para a elaboração de seu plano estratégicos, modificando um pouco alguns dos itens.

Num primeiro momento realizou-se análise preliminar do Plano Estratégico do Corede Noroeste Colonial, com base na Check-List elaborada no âmbito do Projeto-Rede. Esta check-list continha onze questões: 1) o plano apresenta algum tipo de diagnóstico econômico suficientemente desenvolvido; 2) o plano apresenta algum tipo de diagnóstico social suficientemente desenvolvido;

Modalidade do trabalho: Relato de experiência

Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

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 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. Este check list, aplicado ao Corede Noroeste Colonial, evidenciou que o processo de planejamento e o plano de desenvolvimento do conselho atendia positivamente todos os onze quesitos. Aliás, o Corede Noroeste Colonial foi o único dos 28 Coredes do estado que foi avaliado positivamente em todos os onze quesitos. Esse enquadramento evidencia que o Conselho conseguiu implementar um processo de planejamento e o respectivo resultado, o Plano, de forma qualificada.

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 Noroeste Colonial apresentou como resultados o enquadramento na opção zero (0) em 18 questões (50%), na opção 1 em oito questões, na opção 2 em seis questões e na opção 3 em quatro questões (11%), não tendo portanto nenhuma questão enquadrada na opção 4. Isso evidencia que, mesmo que muito bem avaliado no instrumento básico, ao aprofundar a análise, com questões mais detalhadas, o Corede também apresentou muitas fragilidades no processo e no plano, apresentando avaliação zero em metade das questões. Ainda assim apresentou uma posição razoável na comparação com os demais conselhos.

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 ex-dirigentes evidenciam a importância fundamental da elaboração de planos de desenvolvimento para os avanços da sociedade numa perspectiva de democracia deliberativa.

Conclusão

Estado e Sociedade 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

Modalidade do trabalho: Relato de experiência
Evento: XXII Seminário de Iniciação Científica

mudanças na gestão das políticas públicas. A existência de processos de planejamento e a elaboração de planos de desenvolvimento é fundamental nesta dinâmica. No caso do Corede Noroeste Colonial, o recente esforço de atualização do plano de desenvolvimento da região 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.

Palavras Chave: Desenvolvimento, gestão, cidadania.

Referencias 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. 302 f. 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.