XXIII Seminário de Iniciação Científica
XX Jornada de Pesquisa
XVI Jornada de Extensão
V Mostra de Iniciação Científica Júnior
V Seminário de Inovação e Tecnologia

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 CELEIRO[1]

Danieli Grandotto Felipim[2], Sérgio Luis Allebrandt[3].

[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-UNIJUÍ)
[2] Bolsista PIBIC/CNPq, aluna do Curso de Administração, dani.felipim@hotmail.com
[3] Orientador, Professor Titular do PPGDES/UNIJUÍ, 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.

Considerando essa atribuição legal, é importante verificar como se deu a elaboração dos Planos e verificar qual foi o papel do Estado e da sociedade civil nesse processo. Especificamente, neste estudo, foi considerado o caso do Corede Celeiro, contribuindo com os objetivos pretendidos no âmbito do projeto geral ao qual o estudo está vinculado.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) foram criados a partir do início do ano de 1991, instituídos legalmente por meio da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, constituindo fóruns de discussão, lideranças e recursos, orientados ao desenvolvimento regional, e cujas competências incluem a promoção da participação social no diagnóstico das necessidades e potencialidades regionais para a formulação e implementação de políticas públicas; a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional; a manutenção de espaço permanente para a participação democrática e a cidadania; a regionalização do orçamento estadual; o acompanhamento sistemático das ações dos governos Estadual e Federal na região definida por cada COREDE, e o respaldo às ações do Governo do Estado objetivando maior participação nas decisões nacionais.

As competências dos COREDES foram estabelecidas na sua lei de criação, Lei 10.283/1994, com as seguintes atribuições formais:

a) promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; b) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; c) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; d) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do

Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8°, da Constituição do Estado; e) orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estaduais e Federal, na região; f) respalda as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, E ALLEBRANDT, 2011, p. 313).

Como se pode observar, uma das suas atribuições consiste na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento das suas regiões. No ano de 2009 os conselhos viabilizaram um convênio com o governo estadual possibilitando que os 28 Coredes elaborassem seus respectivos planos de desenvolvimento. Com isto, o presente estudo buscou descrever e analisar o processo de elaboração, implementação e gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Celeiro e verificar interfaces com as demandas escolhidas entre 2010 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 Celeiro; 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 2010 e 2014 no Processo de Participação Popular e Cidadã.

Metodologia

Este estudo enquadrou-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 Celeiro, descrevendo e analisando a dinâmica de participação da 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 Celeiro foram analisados ainda no período anterior deste estudo as entrevistas realizadas com atores sociais e agentes públicos da região Celeiro. Outro procedimento realizado foi a análise das listas de presença de reuniões e seminários do Corede Celeiro e o Relatório de Atividades do Planejamento Estratégico deste Corede. Ainda, com vistas à verificação de como o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Celeiro dialoga com as demandas do Processo de Participação Popular e Cidadã, realizou-se análise da relação dos 47 projetos prioritários elencados nesse Plano com as demandas constantes da cédula de votação da Participação Popular e Cidadã e também junto às demandas escolhidas na votação de prioridades do processo. Utilizou-se uma escala de 1 a 3, na qual 1 é baixa relação, 2 é media relação e 3 é alta relação.

Resultados e Discussão

Segundo Siedenberg, e Allebrandt (2010, p.29) o planejamento “diz respeito ao levantamento de informações fundamentais para deliberar sobre opções consistentes visando propor ações oportunas ao desenvolvimento de um determinado espaço”; 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.

Um Plano Estratégico de Desenvolvimento de um município ou região deve ser entendido como uma espécie de pano de fundo para a constituição e elaboração dos demais planos. Ainda conforme

estes autores, os processos de planejamento territorial se encontram sob influência direta de aspectos técnicos e aspectos políticos, bem como, da influência da participação da sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento, sendo que "é no contexto destas três forças que muitos processos de planejamento para o desenvolvimento socioeconômico local ou regional sucumbem no que diz respeito aos objetivos ou resultados desejados" (SIEDENBERG; e ALLEBRANDT, 2010, p.45-46).

Os Coredes começaram a ser instalados no Rio Grande do Sul a partir do segundo semestre de 1991. Em 1994 foram instituídos legalmente pela Lei n° 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 Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Celeiro abrange 21 municípios: Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapetta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha, resultado do desmembramento do COREDE Noroeste Colonial em janeiro de 2008 pelo Decreto nº 45.436, de 09/01/2008, publicado no Diário Oficial da União em 10/10/2008.

Como já mencionado anteriormente, uma das atribuições legais dos Coredes consiste na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional. Porém, até recentemente a maior parte dos Conselhos ainda não havia conseguido cumprir esta determinação legal. Diante deste quadro, foi definido como prioridade o fortalecimento dos Coredes e, como principal estratégia para tanto, a elaboração, revisão e atualização dos planos estratégicos de desenvolvimento de todos os 28 Coredes (SIEDENBERG, ALLEBRANDT e BÜTTENBENDER, 2011).

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, quais sejam: 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, 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).

A partir da análise documental identificou-se o registro de 18 reuniões durante o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento do Corede Celeiro, incluindo reuniões sobre o Planejamento Estratégico do Corede, reuniões da equipe de trabalho, reunião de apresentação da Metodologia para elaboração do Plano Estratégico do Corede, Reunião do Planejamento

Estratégico, Reunião Setorial do Planejamento Estratégico Regional, Reunião grupo Gestor, Micro Seminários. O registro das reuniões varia de 20/08/2010 a 15/10/2010. O número de presentes variou de 4 a 61 pessoas por reunião.

O Corede Celeiro possui 47 projetos prioritários explicitados em seu Plano Estratégico de Desenvolvimento que foram escolhidos a partir da realização dos seminários municipais e regionais deste Corede. Foram elencandos alguns projetos considerados fundamentais para guiar um processo sustentável de desenvolvimento econômico social e cultural para a região. Assim, foram selecionados 13 projetos entendidos como prioritários nesse momento para o desenvolvimento regional. Esses 47 projetos foram analisados junto às demandas do Campo 1 e do Campo 2 das cédulas de votação da Participação Popular e Cidadã dos anos de 2010 a 2014.

Em 2010 a cédula de votação da Participação Popular e Cidadã continha apenas o Campo 1 e este era composto por 23 demandas. As áreas contempladas pela cédula de votação foram educação, agricultura, agroindústria; estradas, desenvolvimento sustentável, contaminação ambiental, geração de renda, regionalização da saúde, saúde da família e segurança. A partir da análise da relação entre os projetos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Celeiro e a Lista de Votação de ano base 2010 evidenciou-se que, no ano em questão, houve duas demandas apenas do Processo de Participação Popular e Cidadã que apresentaram alta relação (3) com projetos prioritários do Corede Celeiro, seis demandas que apresentaram média relação (2) e uma demanda que apresentou baixa relação (1). As demandas que apresentaram alta relação eram das áreas de saúde, e turismo.

Em 2011 a cédula de votação da Participação Popular e Cidadã continha apenas o Campo 1 e este era composto por 10 demandas. As áreas contempladas pela cédula de votação foram agricultura regional, educação de qualidade, habitação e saneamento, direitos humanos, valorização de povos indígenas, valorização da mulher, saúde regional fortalecida, segurança pública de qualidade e dignidade humana com trabalho e desenvolvimento social. A partir da análise da relação entre os projetos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Celeiro e a Lista de Votação de ano base 2011 evidenciou-se que, no ano em questão, houve apenas uma demanda do Processo de Participação Popular e Cidadã que apresentou alta relação (3) com projetos prioritários do Corede Celeiro, três demandas que apresentaram média relação (2) e nenhuma demanda apresentou baixa relação (1). A demanda que apresentou alta relação foi da área da segurança.

A cédula de votação da Participação Popular e Cidadã do ano de 2012 apresentou o Campo 1 com 17 demandas, as quais se encontravam distribuídas nas áreas de: educação; agricultura; trabalho; saúde; gestão ambiental; saneamento; segurança pública; e direitos da cidadania. No ano de 2012 houve quatro demandas da Participação Popular e Cidadã que apresentaram alta relação com os projetos do Corede Celeiro, nenhuma demanda apresentando média relação e uma demanda que apresentou baixa relação. As demandas que apresentaram alta relação eram das áreas de educação, trabalho, segurança pública e saneamento.

Em 2013 a cédula de votação da Participação Popular e Cidadã além de conter as 14 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. O Campo 1 apresentou demandas nas áreas de desenvolvimento rural; saúde; segurança pública e defesa civil; educação básica, profissional e técnica; educação superior; irrigação e recursos hídricos; esporte,

lazer e turismo; habitação, desenvolvimento urbano e saneamento; meio ambiente, cidadania, justiça, direitos humanos e políticas para as mulheres. No ano de 2013 seis demandas da Participação Popular e Cidadã apresentaram alta relação com os projetos do Corede Celeiro, três demandas apresentaram média relação e duas demandas apresentaram baixa relação. As demandas que apresentaram alta relação eram da área de saúde; esporte lazer e turismo; educação superior; e segurança pública.

O ano de 2014 apresentou os Campos 1 e 2. As dez demandas do Campo 1 estavam alocadas nas áreas: 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; educação superior; e educação básica, profissional e técnica. Em 2014 foram identificadas seis demandas de alta relação, três demandas de média relação e três demandas de baixa relação com os projetos prioritários do Corede Celeiro. As demandas que apresentaram alta relação eram das áreas de Segurança; Esporte lazer e turismo; e Educação Superior.

A maior parte das demandas que apresentaram alta relação dizia respeito às áreas de saúde e educação. Os anos de 2013 e 2014 apresentaram juntos o maior número de demandas com alta relação, com os projetos prioritários do Corede Celeiro, sendo seis demandas, seguido do ano de 2012, com quatro demandas, seguido de 2010, com duas demandas, e 2011, apenas uma demanda apresentou alta relação.

Conclusões

As conclusões apontaram que o Corede Celeiro teve seu plano estratégico de desenvolvimento elaborado de forma participativa, onde houveram reuniões, assembleias e 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.

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.

Nesse sentido, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Celeiro precisa ser reformulado, e principalmente necessita de uma avaliação séria por parte dos agentes públicos e atores sociais, pois foi constatado que o mesmo foi elaborado e colocado dentro da gaveta, e nunca mais foi olhado. Muitos aspectos necessitam de maior relevância e deveriam ser levados em consideração na hora da realização da Consulta Popular, pois se o mesmo foi elaborado com a ajuda da sociedade, foi a sociedade que determinou aqueles 47 projetos, sendo que eles nem são lembrados na hora de determinar as demandas de cada ano.

Torna-se fundamental que seja assumido o plano elaborado, que se tenha um articulador junto com o município e o Corede para que faça as coisas acontecerem, fazendo com que não fique só no papel e avancem, pois muitas coisas precisam ser melhoradas, e a participação dos gestores e

comunidade é muito importante. Os gestores precisam saber o que consta no Plano, e estarem cientes de que o Plano foi elaborado para gerar um compromisso entre a sociedade e o poder público, pois é imprescindível o comprometimento de todos os envolvidos na execução das propostas-projetos resultantes deste processo, 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: Planejamento estratégico; Coredes; desenvolvimento regional.

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.

BÜTTENBENDER, Pedro L.; SIEDENBERG, Dieter R; ALLEBRANDT, Sérgio L.. Coredes: estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. In: DALLABRIDA, Valdir R. (org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

SIEDENBERG, Dieter R. Um modelo aplicado: o planejamento nos Coredes. In: 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.