

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

– DOUTORADO –

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Roberto Tadeu Ramos Morais

**GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO REGIONAL: ESTUDO DAS EXPERIÊNCIAS NO CONSELHO
REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA**

Santa Cruz do Sul

2012

Roberto Tadeu Ramos Morais

**GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO REGIONAL: ESTUDO DAS EXPERIÊNCIAS NO CONSELHO
REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Heleniza Ávila Campos

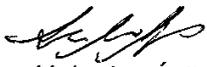
Santa Cruz do Sul

2012

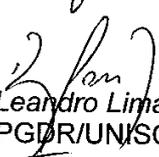
Roberto Tadeu Ramos Morais

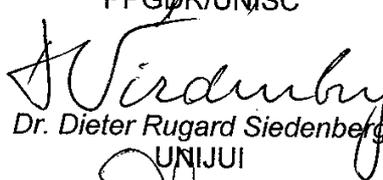
**GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO REGIONAL: ESTUDOS DAS EXPERIÊNCIAS NO CONSELHO
REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA**

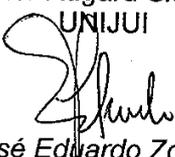
Esta Tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de doutor em Desenvolvimento Regional.


Dra. Heleniza Ávila Campos
Professora Orientadora


Dr. Silvio Cezar Arend
PPGDR/UNISC


Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
PPGDR/UNISC


Dr. Dieter Rugard Siedenberg
UNIJUI


Dr. José Eduardo Zdanowicz
UFRGS

Santa Cruz do Sul

2012

À Jaqueline:

Por me fazer conjugar o verbo amar no infinitivo.

AGRADECIMENTOS

A Jaqueline Beatriz Schmitt (*in memoriam*), minha esposa, guerreira, por ter estado ao meu lado em todas as etapas que envolveram o processo de construção desta tese, ensinando-me a conjugar o verbo amar no infinitivo, além de agradecer a DEUS por ter te acompanhado nesta tua luta pela vida;

Aos meus pais, Ruyther Simões Morais (*in memoriam*) e Maria do Socorro Ramos Morais, que me ensinaram os valores de vida;

Aos meus filhos, Eduarda, Gabriel e Roberta, que são o maior presente que Deus poderia ter dado a mim nesta vida;

À professora Heleniza Ávila Campos, orientadora desta tese, cuja trajetória é um exemplo para todos nós por suas contribuições valiosas e pelos anos de trabalho conjunto que consolidaram nossa amizade;

Ao professor Dieter Rugard Siedenberg, que iniciou os trabalhos de orientação desta tese e fomentou a semente do tema ora apresentado;

Ao professor Delmar Henrique Backes, diretor-geral das Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT e também amigo, pelo qual tenho muita estima e consideração, por ter acreditado no meu potencial;

Aos amigos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PGDR – Marcos Paulo Dhein Griebeler e João Carlos Bugs, que estiveram, lado a lado, comigo no desenvolvimento de grande parte deste trabalho;

Ao professor Mário Riedl pela imensurável contribuição para a elaboração desta tese através de sua experiência como ex-professor do PGDR, tornando-se também um amigo especial que ganhei durante esta trajetória;

Aos funcionários da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc pela ajuda durante esta jornada;

Aos atores sociais representativos para este estudo, que colaboraram com o fornecimento de informações, documentos, registros, livros, etc.

Ser o “autor” de um texto tem vínculos com ser o autor de uma ação. Foucault e outros afirmaram que um autor é uma espécie de reunião de qualidades discursivas. Mas não se trata disso; escrever alguma coisa ou fazer alguma coisa implica um agir em reflexividade e em emaranhar-se em intenções com projetos de longa duração. Na história intelectual – em oposição ao uso anterior dos trabalhos como clássicos – a autoria é essencialmente interrogada do mesmo modo que as ações, não importando quão triviais ou grandiosas elas sejam, podem ser interrogadas nos contextos da vida cotidiana. Na fala e na ação cotidiana, não conferimos o controle final ao indivíduo sobre o significado do que ele ou ela diz ou faz; mas, de fato, conferimos ao falante ou ao agente privilégios especiais de explicação.

(GIDDENS, A. *Política, sociologia e teoria social*. São Paulo: UNESP, 1998. pp.18-19)

RESUMO

A presente tese tem como objetivo analisar o processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico regional, abordando principalmente as experiências, no período 2009-2012, do Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra. A pesquisa adotou como quadro teórico de referência a metodologia analítica desenvolvida por Buarque (1999), que aponta quatro variáveis para a descentralização Estado-Sociedade, ou seja, capacidade de decisão, execução das atividades, gestão dos recursos e prestação dos serviços. Foram acrescentadas pelo pesquisador as variáveis acesso ao conhecimento e acompanhamento (controle social). A metodologia reportou-se para o estudo de caso, a pesquisa exploratória, descritiva, bibliográfica e documental. O problema foi abordado qualitativa e quantitativamente. Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram o questionário e a entrevista semiestruturada com o uso da amostragem não probabilística intencional. Os resultados evidenciaram que o processo de gestão democrática enquanto instrumento de construção e implementação do planejamento estratégico regional ainda é incipiente quanto à representatividade da sociedade civil envolvida. Conclui-se que a participação popular é um efetivo mecanismo de participação do cidadão para que as decisões públicas não se restrinjam às escolhas eleitorais.

Palavras-chave: Gestão Democrática. Planejamento Estratégico. Participação Popular. Conselho Regional de Desenvolvimento.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the process of democratic management in the construction and implementation of regional strategic planning, addressing mainly the experience of Regional Development Council Paranhana-Encosta da Serra from 2009 to 2012. The research adopted as a theoretical framework for analytical methodology developed by Buarque (1999), which identifies four variables for decentralization State Society, or decision-making capacity, implementation of activities, resource management and service delivery. The researcher added the variables monitoring access to knowledge and evaluation (social control). The methodology is reported for the case study, exploratory research, descriptive literature and documents. The problem has been addressed qualitatively and quantitatively. The data collection instruments used were a questionnaire and a semi-structured interview, using the non-probabilistic intentional sample. The results showed that the process of democratic management as a tool for construction and implementation of regional strategic planning is still immature in terms of representation of the civil society involved. It is concluded that popular participation is an effective mechanism for citizen participation in public decisions that do not restrict the electoral choices.

Keywords: Democratic Management. Strategic Planning. Popular Participation. Regional Development Council.

LISTA DE FIGURAS

1	Municípios do COREDE Paranhana-Encosta da Serra.....	17
2	Hierarquia do planejamento.....	47
3	Processo técnico e político do planejamento.....	54
4	Modelo de Sérgio C. Buarque.....	56
5	Etapas do PEM.....	61
6	Fluxograma situacional do PES.....	65
7	Os quatro momentos do PES.....	68
8	Modelo aplicado pelo COREDE.....	74
9	Classificação da descentralização.....	77
10	Fluxograma do processo de análise de decisão.....	92
11	Conselhos Regionais de Desenvolvimento.....	102
12	Mesorregiões do Rio Grande do Sul.....	109
13	Mapa da Região Funcional 1.....	113
14	Bacia hidrográfica Rio dos Sinos.....	115
15	Mapa Rodoviário do Rio Grande do Sul.....	121
16	Tipologia RUMOS 2015.....	130
17	Estrutura da amostra.....	143

LISTA DE GRÁFICOS

1	Grau de escolaridade.....	162
2	Tempo de participação em reuniões e assembleias.....	163
3	Mecanismos de participação popular.....	164
4	Participação na formulação do PE.....	165
5	Gestão de recursos.....	166

LISTA DE QUADROS

1	Dimensões do desenvolvimento sustentável.....	37
2	Diferenças significativas entre o público e o privado.....	50
3	Mecanismos de participação popular.....	84
4	História política brasileira.....	86
5	Modelos racionais e comportamentais de tomada de decisões.....	90
6	Datas de criação dos COREDES.....	105
7	Região Funcional 1.....	112
8	Indicadores da Região Funcional 1 e do Rio Grande do Sul.....	114
9	Dados demográficos do COREDEPES.....	123
10	Consulta Popular – Governos Germano Rigotto e Yeda Crussius.....	137
11	As variáveis e seus indicadores de análise.....	141
12	Recursos liberados e executados em 2009.....	152
13	Recursos liberados e executados em 2010.....	153
14	Resultado Regional.....	169

LISTA DE SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIMOL	Escola Técnica Estadual Monteiro Lobato
CMDA	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COMUDES	Conselho Municipal de Desenvolvimento
COREDEPES	Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra
COREDES	Conselho Regional de Desenvolvimento
CP	Consulta Popular
CTG	Centro de Tradições Gaúcha
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FEEVALE	Universidade Feevale
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	<i>Free on Board</i>
FOFA	Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
HABITAT II	Conferência Mundial sobre Habitação Humana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ILPES	<i>Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK	Juscelino Kubitschek
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCIDADES	Ministério das Cidades
MIN	Ministério da Integração Nacional
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas

OP	Orçamento Participativo
OPA	Operação Pan-Americana
OSB	Observatório Social do Brasil
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PEM	Planejamento Estratégico Municipal
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Processo de Participação Popular
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RGS	Rio Grande do Sul
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
SALTE	Saúde, Alimentação, Transportes e Energia
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
SRI	Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNILASSALE	Centro Universitário La Salle
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UNRISD	Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social
USA	<i>United States of America</i>
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo
UVERGS	União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 AS RELAÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NUMA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	27
2.1 As Concepções Recentes de Desenvolvimento Regional.....	27
2.2 Planejamento Estratégico.....	45
2.2.1 Características, Processos e Enfoques do Planejamento Estratégico para o Setor Governamental.....	51
2.3 Processo Democrático da Gestão na Realidade Brasileira: participação e cidadania.....	74
2.3.1 A Abordagem da Descentralização no Processo de Gestão Democrática..	75
2.3.2 Articulação entre Participação Popular e Democracia Deliberativa.....	78
3 SITUANDO A REGIÃO DE ESTUDO NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO RIO GRANDE DO SUL.....	101
3.1 Os COREDES no Rio Grande do Sul.....	101
3.2 Regionalização do Estado e a Participação dos COREDES.....	106
3.3 Processos Recentes de Planejamento Estratégico (2009 – 2010).....	116
3.4 Dificuldades e Avanços Nesses Processos de Planejamento Estratégico Regional no Rio Grande do Sul.....	117
4 A CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO: ESTUDO DAS EXPERIÊNCIAS NO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA.....	120
4.1 Sítio e Situação.....	120
4.2 Marco Legal.....	131
4.3 Histórico e Experiências em Planejamento Estratégico Participativo.....	133
5 O PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO COREDEPES.....	141
5.1 A Leitura dos Representantes de entidades regionais.....	144
5.2 A Leitura dos Representantes da comunidade.....	162
5.3 Considerações acerca dos resultados obtidos.....	167
6 CONCLUSÃO.....	171
REFERÊNCIAS.....	177
ANEXO A – Consulta Popular: Resultado Final Homologado – ANOS-BASE: 2005 a 2010.....	192
APÊNDICE A – Parte 1.....	201
APÊNDICE B – Parte 2.....	204

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo examina as experiências no Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra – COREDEPES à luz da gestão democrática como instrumento de planejamento estratégico regional.

Nas últimas três décadas, as experiências de sucesso em termos de desenvolvimento regional englobam as variáveis econômicas e sociais e se sustentam na concepção de que o fator determinante do desenvolvimento e competitividade de determinada região é a capacidade de atuação organizada e participativa da própria sociedade local.

É possível validar esse pressuposto pela análise do que acontece nas regiões mais desenvolvidas do mundo, como Estados Unidos, Itália ou Alemanha, onde a capacidade de integração e ação articulada entre os diversos atores sociais se vem tornando cada vez maior com a diminuição da capacidade de intervenção do Estado, seja técnica ou financeira.

Tome-se como exemplo o dualismo entre o norte e o sul da Itália, que, a partir da década de 1970, com a reforma administrativa, passou a contar com 20 (vinte) regiões com capacidade de autogoverno. O norte é industrializado, enquanto o sul produz através de pequenas empresas, que absorvem o excesso de mão de obra dos setores mais avançados da economia italiana. Para compensar as diferenças regionais, o governo central adotou um programa de distribuição de recursos e de aplicação de investimentos diferenciado. Porém, as regiões que mostraram melhor performance institucional, não coincidem com as que receberam mais recursos ou investimentos. Para Putnam (2002), a explicação mais plausível é a da existência de uma comunidade cívica na Itália. Essa comunidade age de forma articulada e organizada, priorizando e consorciando o uso de seus limitados recursos.

A região do Baden-Württemberg, sul da Alemanha, se destaca pelo intenso processo de desenvolvimento nos últimos anos. É importante destacar: quase metade de sua área é de terra agricultável (47%); florestas representam 38% e 13% é urbana. Segundo Amato Neto (2000), o sucesso deve-se, entre outros aspectos, à troca permanente de conhecimentos e ao apoio dos governos locais e regionais nas áreas de educação, treinamento e crédito.

O Vale do Silício, Califórnia, nos Estados Unidos, é uma região em que se vê o mesmo tipo de comportamento dos dois exemplos anteriores. Nessa região, está situado um conjunto de empresas implantadas a partir dos anos 1950 para gerar inovações científicas e tecnológicas, destacando-se a produção de chips.

Storper (1996, p. 117) salienta:

[...] os sistemas produtivos mais dinâmicos – os que se caracterizam pelas inovações – não emergem de uma racionalidade universal abstrata, mas de racionalidades endógenas e diferenciadas de atores coletivos ligados uns aos outros por suas convenções cuja base é frequentemente local.

Nos três casos apresentados, se percebe a prevalência da cooperação sobre a competição, o que resulta em um estilo de vida baseado na associação espontânea, no comportamento cívico, isto é, uma sociedade mais aberta e democrática.

No Brasil, o Estado do Rio Grande do Sul é exemplo de comportamento cívico através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES. Em janeiro de 1994, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul lançava os conselhos regionais de desenvolvimento com a finalidade principal de se tornarem fóruns de discussão, de decisão a respeito de políticas, de ações e, também, de fiscalização que visem ao desenvolvimento regional. Foram criados pela Lei nº 10.283, de 17/01/1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28/12/1994.

Conforme estabelecido na Lei nº 10.283/94, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivos: a integração dos recursos e das ações do Governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; a preservação e recuperação do meio ambiente. Entre as atribuições, a lei estabelece a competência de elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional.

Desde o lançamento dessa lei, os COREDES vêm sofrendo mudanças em relação a seu enfoque. Aos poucos, os Conselhos foram adquirindo centralidade na agenda regional e passaram a ser enfatizados como uma das instâncias prioritárias para a implementação de planos regionais de desenvolvimento com visão estratégica e participação popular. Tal centralidade deve ser situada em meio a um conjunto de medidas voltadas para o fortalecimento da participação popular e no repasse do Governo Estadual de recursos financeiros para que os municípios

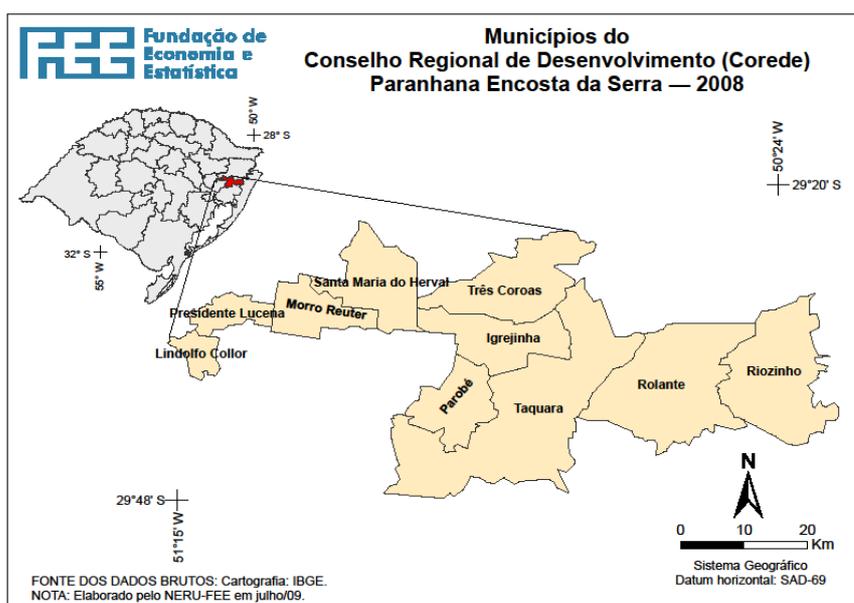
assumissem a responsabilidade pelas ações de desenvolvimento em seu território, no qual a Consulta Popular merece destaque.

Passados aproximadamente vinte anos de implantação dos primeiros COREDES em nível regional, é necessário reconhecer que, sob forte indução do Fórum dos COREDES e, em alguns momentos, dos Governos Estaduais, os COREDES se expandiram por todas as regiões do Estado do Rio Grande do Sul, atingindo 100% dos municípios gaúchos.

A escolha da gestão democrática como instrumento de planejamento estratégico na região do Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra como tema de investigação decorreu do surgimento de diferentes necessidades e limitações encontradas ao longo dos anos no processo de desenvolvimento local cuja intervenção no espaço de gestão passou a demandar novas abordagens.

O interesse de investigação direcionou uma discussão sobre o processo de gestão democrática na elaboração do planejamento estratégico relacionado à necessidade de desenvolvimento regional com sustentabilidade econômica e social. Apresenta-se a região do COREDE Paranhana-Encosta da Serra constituída pelos municípios de Igrejinha, Taquara, Três Coroas, Parobé, Rolante, Riozinho, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Presidente Lucena e Santa Maria do Herval, conforme Figura 1.

Figura 1 - Municípios do COREDE Paranhana-Encosta da Serra



Fonte: FEE (2011)

Análises e avaliações do processo de implementação do planejamento estratégico, tais como o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, coordenado pela Assembleia Legislativa do Estado, a partir de 2000; as discussões do Programa 'Rumos 2015', coordenado pela Secretaria Estadual de Coordenação e Planejamento (2006); Cursos de 'Gestão Estratégica do Desenvolvimento Local e Regional', coordenado pela Secretaria Extraordinária das Relações Internacionais (2009), entre outras apontam para uma diversidade de experiências, marcadas por singularidades e especificações em relação ao modelo de gestão democrático empregado. Algumas experiências, no âmbito de regiões, têm-se mostrado bem-sucedidas, destacando-se os COREDES Vale do Taquari, Noroeste Colonial e Vale do Rio Pardo, analisados no trabalho de Rorato (2009).

Em outras regiões, a introdução do planejamento estratégico e da gestão democrática tem induzido a um processo de redefinição dos níveis de atenção por parte do Fórum dos COREDES. Esses parecem ser os casos dos COREDES Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos que até recentemente não conseguiam dar início ao processo já desencadeado pelos outros COREDES. A principal razão dessa dificuldade reside na falta de interesse dos atores envolvidos e, principalmente, de alocação adequada dos recursos necessários.

Diante desse quadro bastante heterogêneo, uma primeira constatação, aparentemente simples e banal, vem corroborar as conclusões da agenda Rumos 2015, isto é, que "[...] não existe uma estrutura de planejamento e acompanhamento regular do plano, visto que normalmente são elaborados com base nos trabalhos de comissões temáticas dos COREDES e aspirações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES" (RORATO, 2009, p. 11).

Desse modo, torna-se imperativa a análise do contexto que molda e condiciona a operacionalização de uma dada política para se alcançar uma compreensão mais global do modelo, identificando variáveis e resultados intermediários, fundamentais para se analisarem mudanças mais substanciais nas relações entre gestão democrática e planejamento estratégico em curso.

Tal perspectiva de análise exige a adoção de pesquisas de base empírica que promovam uma aproximação com esses múltiplos modelos que atravessam o cenário local e contribuem para modelar o processo de implantação da gestão democrática como instrumento de construção e implementação do planejamento estratégico regional.

Assim, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Como se estabelece a relação no processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico regional?

Não se trata aqui de responder, portanto, à questão se a gestão democrática modifica ou não o modelo de planejamento estratégico regional do território. Tampouco se pretende avaliar objetivos e metas alcançadas pelo COREDE Paranhana-Encosta da Serra. Antes, o que se busca, é verificar as relações no processo de gestão democrática e do planejamento estratégico nos seus resultados finais de construção e implementação, inclusive apresentadas nos Quadros 12 e 13 com os projetos aprovados que constam no Capítulo 5.

Analisar o processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico regional constitui-se no principal objetivo da pesquisa. Para essa análise, abordando principalmente as experiências no período 2009 - 2012, adota-se, como quadro teórico de referência, a metodologia analítica desenvolvida por Buarque (1999). Essa metodologia aponta quatro variáveis para a descentralização Estado-Sociedade que tradicionalmente se encontram concentradas nas mãos das unidades estatais e governamentais, ou seja, capacidade de decisão, execução das atividades, gestão de recursos e prestação de serviços. Duas variáveis foram adicionadas pelo pesquisador: acesso ao conhecimento, que foi acrescentado por entender que ele possibilita uma maior capacidade de construir oportunidades uma vez que possibilita a apropriação do saber técnico acumulado decorrente da imediatividade da vida cotidiana e, também, do conhecimento processual que visa a re-figuração, ao nível do pensamento, e controle social, que é a ação exercida pela sociedade civil sobre o Estado, visando a acompanhar e fiscalizar suas políticas públicas.

Para alcançar o objetivo geral, se podem definir os seguintes objetivos específicos que deverão ser perseguidos no trabalho:

a) Analisar as relações existentes entre as diferentes variáveis (tomada de decisão, execução das atividades, gestão de recursos, prestação de serviços, acesso ao conhecimento e controle social) do processo de gestão democrática do planejamento estratégico.

b) Verificar como o COREDE Paranhana-Encosta da Serra, objeto do estudo, vem utilizando a participação popular como instrumento que viabiliza a gestão democrática em planejamento estratégico.

c) Comparar a importância das variáveis na construção e implementação do planejamento estratégico regional.

Ressalta-se que a necessidade de se introduzir os conceitos, desenvolvimento local e regional, desenvolvimento regional, de gestão participativa e planejamento estratégico nos estudos desta tese, justifica o interesse pela difusão do arcabouço teórico.

Autores como Buarque (1999) e Boisier (2001) apresentam definições do desenvolvimento local e municipal. Buarque (1999, p. 9) define desenvolvimento local como sendo “[...] um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”.

Boisier (2001, p. 7) afirma que o conceito de desenvolvimento local gera muitas controvérsias na literatura. Porém, o aponta como

[...] um concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. Es evidentemente una sobre simplificación asimilar el concepto de desarrollo local a idea de comuna, a lo municipal. En realidad, lo “local” sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc.

Percebe-se, pelas conceituações dos autores, que o tema é de difícil definição, porém ambos são convergentes em alguns requisitos para sua concretização. É necessário explorar as potencialidades do local mediante a participação da sociedade com iniciativas inovadoras. Buarque (1999) diz que ações dessa natureza decorrem de um ambiente político e social favorável.

Aprofundar o olhar sobre este tema significa produzir conhecimento científico que proporcione algo de novo para a sociedade, sejam novas análises de dados existentes, sejam comparações entre fenômenos pesquisados.

A gestão democrática em planejamento estratégico em âmbito regional se constitui em um instrumento de política pública relevante para o desenvolvimento regional, se consideradas as dificuldades dos municípios com os recursos financeiros pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pelos interesses políticos, econômicos e sociais dos munícipes e demais atores sociais residentes ou não no município.

A história recente do planejamento público no Brasil é emblemática. O Estado, inicialmente identificado com a classe dominante, atuava de forma intervencionista e reguladora. Em uma nova fase, o Estado passou a ser o controlador e legislador, atuando com um caráter assistencialista, equânime e moderador, gerindo problemas como desemprego, carências, serviços (BEZZI, 2004).

Mais recentemente, a relação Estado-Sociedade passou pela descentralização mediante a “[...] democratização da gestão e transferência para a sociedade na capacidade de decisão e execução de atividades, gestão de recursos e prestação de serviços”, segundo Buarque (1999, p. 19). Essa nova postura impulsiona a participação da população nos projetos e ações desenvolvidos pelos governos municipais, apresentando um vasto potencial de contribuição para o alcance de metas.

Nesse ambiente, o Estado do Rio Grande do Sul, nas duas últimas décadas, vem-se diferenciando no cenário do poder político, construindo e ampliando espaços públicos de participação, segundo Frantz (2001, p. 9), em “[...] um processo de educação política pela participação no debate sobre o desenvolvimento regional”. Essa participação no planejamento e na gestão das políticas públicas se materializou através de plebiscito, *referendum*, leis de iniciativa popular, audiências públicas e, em especial, no caso do Rio Grande do Sul, através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

A introdução de forma sistematizada e contínua da gestão democrática em planejamento estratégico vem ao encontro de uma necessidade cada vez mais latente no setor público, que é dar sustentabilidade para a região em que está inserido. A ação do Estado deve, portanto, voltar-se mais à criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento com maior atenção às ações endógenas socioeconômicas em detrimento da política estatal de transferência pura de incentivos para as regiões em retardo.

Veiga (2006) propõe uma abordagem de planejamento para o desenvolvimento regional com visão sustentável inter-relacionada e fundamentada em três dimensões que compreendem: i) as questões institucionais econômicas e sociais; ii) as questões de natureza territorial que abrangem aspectos da geografia humana e organização do espaço regional; e iii) as questões ambientais que abordam, essencialmente, o equilíbrio para o uso racional do meio ambiente local.

Por outro lado, Boisier (2001), ao se referir à endogeneidade do processo de desenvolvimento, alerta para a existência de, pelo menos, quatro planos de abordagem que se cortam e se cruzam entre si, que são: o econômico, o político, o científico-tecnológico e o cultural.

Siedenberg (2010) aponta quatro eixos temáticos para a elaboração do planejamento, ou seja, a gestão estrutural, a gestão econômica, a gestão social e a gestão institucional. Esses eixos são os utilizados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS.

O objeto de estudo desta tese concentra-se, à luz da teoria, nas experiências em processos de gestão democrática em planejamento estratégico regional do COREDE Paranhana-Encosta da Serra, levando-se em consideração as suas divergências ou as contribuições que possam proporcionar a investigação, e, para tanto, esse fenômeno foi discutido com base em teóricos como Buarque (1999), Boisier (2001), Matus (1997), Brose (2010), entre outros.

Na sua experiência como professor universitário nas Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT e gestor público ao longo de doze anos, pôde o autor desta tese observar uma busca, por parte de uma parcela da sociedade, da participação na formulação de planos regionais de desenvolvimento. Considerando que tais planos devam ser o resultado das expectativas e visões dos mais diferentes atores regionais, seu produto necessariamente extrapola a simples enumeração de estatísticas econômicas e de infraestrutura, enveredando pelo caminho da auscultação social, investigando as diversas opiniões e pretensões da comunidade.

Assim, se espera, com esta tese, contribuir para o fortalecimento da gestão democrática em planejamento estratégico em âmbito regional como um *locus* essencialmente participativo e dialogado, desenvolvendo um saber que crie condições de hegemonia dos arranjos políticos e operacionais necessários à efetiva realização do planejado.

Como argumentado até aqui, o estudo consistente das dificuldades e avanços que atravessam o processo de gestão democrática como instrumento de construção e implantação do planejamento estratégico regional – no caso específico deste objeto de estudo, o COREDE Paranhana-Encosta da Serra – exige a adoção de um recorte empírico que possibilite uma aproximação com as diversas variáveis que se entrelaçam no âmbito local e que constituem o desenho e modo de operação do

COREDE. Sob essa perspectiva, a metodologia utilizada nesta tese buscou uma melhor compreensão do fenômeno.

A organização desta tese foi estudada a partir de três unidades de análise, segundo Champion e Black (1976), a saber: o indivíduo, o grupo e a organização. No presente estudo, a unidade de análise foi a organização – COREDE Paranhana-Encosta da Serra. A unidade de observação foi o indivíduo. O universo pesquisado se constituiu de representantes do COREDE em estudo, dos COMUDES, dos sindicatos de classes, das associações comunitárias, da associação comercial e demais atores sociais.

O pesquisador foi um observador participante, isto é, com identidade e objetivos revelados procurando fornecer descrições precisas dos fenômenos.

As variáveis desta pesquisa foram: a) tomada de decisão; b) execução das atividades; c) gestão de recursos; d) prestação de serviços, e) acesso ao conhecimento e, f) controle social.

Essas variáveis representam uma base importante para estimular e facilitar o desenvolvimento local, uma vez que se constituem numa efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades locais capacidade de escolhas e definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação.

Em termos de abordagem utilizada nesta pesquisa, podem-se identificar duas, dentre as quatro abordagens clássicas. O método dedutivo foi utilizado, no início deste trabalho, no processo de generalização das premissas envolvidas para uma questão particularizada presente no COREDE Paranhana-Encosta da Serra. Na segunda parte do trabalho, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, onde, a partir da descrição do processo de gestão democrática como instrumento de construção e implantação do planejamento estratégico regional, bem como de seus resultados preliminares, pode-se realizar uma validação, mesmo que preliminar, tanto do modelo teórico quanto da metodologia em uso.

Os procedimentos metodológicos que foram utilizados nesta tese, fundamentaram-se na análise combinada de elementos qualitativos e quantitativos a partir de fontes múltiplas de informações, representativas do objeto de estudo.

Nessa direção, a coleta de informações incluiu, em uma das fases, o levantamento e análise de dados obtidos em diversos bancos de dados de diferentes instituições – Fundação de Economia e Estatística (FEE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Programa Nacional de Desenvolvimento

Regional (PNDR), Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), Ministério das Cidades (MCIDADES) – de forma a caracterizar o COREDE Paranhana-Encosta da Serra em termos de seus aspectos demográficos, sociais e econômicos. A análise desses dados foi complementada com estudos teóricos que tratam do processo recente de transformações socioespaciais dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Também foram realizadas consultas a fontes documentais, tais como legislação que rege os COREDES, planos estratégicos, atas das reuniões do COREDEPES, além de jornais, resoluções, decretos, visitas em *sítes*, buscando enfatizar a configuração do COREDE em estudo.

Informações quantitativas tratadas por meio de técnica estatística simples, ou seja, percentual, sobre o processo de gestão democrática e do planejamento estratégico foram obtidas a partir da coleta de dados realizada pelo pesquisador, cujo instrumento de pesquisa foi enviado por *e-mail* (para ganhar celeridade) aos 100 (cem) sujeitos de pesquisa representados por atores sociais pertencentes aos COMUDES. Deste total retornaram 33 (trinta e três) questionários, sendo que 11 (onze) foram excluídos por apresentarem inconsistências, restando 22 (vinte e dois) questionários respondidos para análise. Para facilitar o preenchimento dos questionários, utilizou-se o *software* disponibilizado no *Google* denominado *Google Docs*. Já as informações qualitativas foram obtidas mediante uma entrevista semiestruturada realizada pessoalmente pelo pesquisador com cada um dos 13 (treze) entrevistados.

O conteúdo das entrevistas buscou construir uma visão geral do processo da gestão democrática como instrumento de construção e implantação do planejamento estratégico regional a partir de informações e percepções de atores sociais envolvidos na temática estudada, que dificilmente seriam acessadas a partir de documentos ou bancos de dados existentes. O roteiro das entrevistas procurou identificar os recursos, os meios, as tomadas de decisões, o acompanhamento e a gestão dos recursos, a democratização da gestão no COREDEPES, as motivações, interesses, conflitos e negociações no âmbito da construção e implementação do planejamento estratégico regional. Foram realizadas entrevistas com atores relevantes no contexto do COREDEPES em diversos momentos: um representante do Governo Estadual (Diretor da SEPLAG), presidente e o secretário-geral do COREDEPES, sete (de um total de dez) representantes dos COMUDES, um

representante da Associação Comunitária de Riozinho, o representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Taquara e o representante do Sindicato dos Empregados Rurais de Taquara, chegando ao total de treze entrevistas.

A fim de garantir o anonimato e o sigilo aos treze (13) entrevistados, os mesmos não serão identificados ao longo do trabalho, sendo utilizada uma referência numérica aleatória para designar as entrevistas (entrevistado 1, entrevistada 2 e assim sucessivamente). O questionário fechado foi respondido por 22 sujeitos de pesquisa. O plano amostral, portanto, constituiu-se de 35 (trinta e cinco) respondentes.

A primeira parte do questionário (Apêndice A – Parte 1) contou com onze (11) perguntas, sendo as três (03) primeiras para caracterizar os sujeitos de pesquisa e as demais abordaram questões específicas para o esclarecimento desta tese. A entrevista (Apêndice A – Parte 2) conteve três perguntas abertas e uma quarta pergunta para comentários dos sujeitos de pesquisa.

Os testes-piloto, com cinco sujeitos de pesquisa, dos instrumentos de pesquisa foram realizados no período de 10 a 23 de dezembro de 2011. As entrevistas semiestruturadas e a aplicação de questionário foram efetuadas em momentos distintos. Assim, foram realizadas entrevistas nos meses de fevereiro e março de 2012. O questionário foi encaminhado em 02 de janeiro e recebido até 31 de março de 2012 na perspectiva de reconstruir a trajetória das experiências com a participação popular e o planejamento estratégico regional.

Para fazerem parte deste estudo, todos os atores sociais apresentaram experiência prévia com o processo democrático de gestão.

O tratamento do material empírico teve início com a transcrição integral das entrevistas e seleção de conteúdos específicos que serviram de base para a descrição das experiências aqui observadas.

A análise de conteúdo foi utilizada na análise das entrevistas semiestruturadas, buscando-se classificar o conteúdo do texto dentro do tema que se estava analisando. Para Bardin (1997, p. 38), “[...] a análise de conteúdo aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”.

Dentre essas técnicas para o presente estudo, foi utilizada a análise de enunciação, ou seja, aquela onde “[...] cada entrevista é estudada em si mesma

como uma totalidade organizada e singular. Trata-se do estudo dos casos” (BARDIN, 1997, p.175).

Procedimentos estatísticos descritivos foram utilizados para caracterizar a pesquisa quantitativa, de acordo com a quantificação de indicadores descritos no Apêndice A – Parte 1.

Além desta introdução, a tese conta com outros quatro capítulos, que visam a contemplar todos os objetivos de pesquisa descritos.

O segundo capítulo apresenta as relações entre planejamento estratégico e desenvolvimento numa perspectiva da gestão democrática. Nesse capítulo, são apresentadas as concepções recentes de desenvolvimento regional, o planejamento estratégico e o processo democrático da gestão na realidade brasileira.

Já no terceiro capítulo, está descrita a região de estudo no contexto do planejamento estratégico do Rio Grande do Sul. Destaca-se a regionalização do Estado e a participação dos COREDES, a análise dos processos recentes de planejamento estratégico, bem como as dificuldades e avanços nesses processos.

O quarto capítulo traz o estudo de caso do COREDE Paranhana-Encosta da Serra, apresentando os aspectos políticos, institucionais, físicos e naturais, o marco legal, o perfil dos municípios, bem como o histórico e as experiências em planejamento estratégico participativo.

O quinto capítulo mostra os resultados alcançados mediante as relações existentes entre as variáveis-chave do estudo, a leitura dos representantes das entidades regionais e da sociedade civil, bem como as considerações acerca dos resultados obtidos.

E, por fim, a tese converge para as considerações finais da pesquisa, buscando resgatar elementos que permitam confrontar as singularidades do caso analisado com as exigências postas pelo novo arranjo político-institucional que induz ao surgimento de uma nova ótica de desenvolvimento, mais efetiva e baseada nos modernos princípios de desenvolvimento regional apontados no segundo capítulo desta tese. Além disso, buscou identificar as maiores contribuições realizadas, suas limitações e sugestões para novos estudos deste tipo.

2 AS RELAÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NUMA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Entende-se que o desenvolvimento regional está intimamente relacionado ao planejamento estratégico para ser bem-sucedido. Neste capítulo, buscar-se-á demonstrar que essa relação sugere interesse da sociedade, cujo envolvimento tende a gerar maior efetividade governamental e participação de novos atores.

2.1 As Concepções Recentes de Desenvolvimento Regional

A trajetória de um modelo de desenvolvimento apresenta, em geral, uma grande discussão. Antes de ser amplamente utilizado, o termo desenvolvimento passou por um amplo processo de investigação. As discussões sobre a temática na ótica socioeconômica ocidental capitalista tiveram início, na década de 1940, nos Estados Unidos, quando do discurso de posse do presidente Harry Spencer Truman. Em 20 de janeiro de 1949, Truman enfatizou que o crescimento e o progresso das áreas subdesenvolvidas dependiam da disponibilidade dos avanços científicos e industriais norte-americanos (ESTEVA, 2000; SIEDENBERG, 2008).

O desenvolvimento proposto por Truman em seu discurso serviu para destacar a hegemonia norte-americana, gerando uma nova percepção do 'eu' e do 'outro', e marcou o início dos estudos do relacionamento entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento.

Siedenberg (2008, p. 159) enfatiza:

[...] a partir desse período, que a implementação de políticas e estratégias de desenvolvimento, bem como as discussões teóricas em torno do desenvolvimento socioeconômico de países e regiões, assumiu um lugar de destaque na academia, nos meios políticos e na mídia.

Desde então, a construção social do significado histórico-político do termo desenvolvimento foi transformada, gerando um novo termo dentro desse contexto, o do subdesenvolvimento.

A partir daí, o objetivo para os subdesenvolvidos passa a ser a superação dessa condição, uma vez que isso é visto como uma experiência de subordinação, discriminação e subjugação (ESTEVA, 2000). Na percepção do autor, essa posição impede que as nações e as pessoas pensem sobre seus próprios objetivos, destrói a

autoconfiança e a confiança na própria cultura, faz com que países e pessoas optem por um modelo de desenvolvimento ‘de cima para baixo’ e, finalmente, converte a participação em um truque manipulável em que os poderosos, para obterem algo, impõem suas posições.

Apesar de inúmeras concepções para o termo desenvolvimento, a de Sen (2000, p. 10) se aproxima da que está sendo discutida nesta tese. Esclarece o autor que o desenvolvimento “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”.

Enfim, o termo desenvolvimento esteve associado, ao longo do tempo, a várias acepções, como a palavra *Entwicklung*¹, desenvolvimento urbano, desenvolvimento local, desenvolvimento regional, entre outros. Pode-se dizer que a palavra está ligada a uma rede de significados.

No tocante ao estudo proposto a concepção de desenvolvimento regional está vinculada à extinção das desigualdades sociais e econômicas a fim de minorar seus efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial de dada região. Esta tese adota, portanto, como referencial o conceito de desenvolvimento regional, entendido como o processo de mudança que articula o desenvolvimento da estrutura produtiva econômica e a elevação da qualidade de vida com ativação social da população local.

Antes de analisar as interfaces existentes entre o desenvolvimento atual e o processo democrático de gestão (quinto capítulo), faz-se necessário, primeiramente, elucidar alguns conceitos básicos em relação ao desenvolvimento.

Para compreender a dinâmica do desenvolvimento no território, é necessário retomar os conceitos de espaço, região e território.

Santos (1999, p.14) diz ser o espaço “[...] o teatro de fluxos com diferentes conteúdos, intensidades e orientações. [...] o espaço de todos os homens, de todas as firmas, de todas as organizações, de todas as ações – em uma palavra o espaço geográfico”.

O conceito de espaço, para Milton Santos, é indivisível para os seres humanos que o habitam e que o modificam todos os dias. Na sua ótica, o espaço era, ao mesmo tempo, forma e função, ou seja, um conceito híbrido em permanente

¹ Processo gradual de mudança social (Jusus Moser *apud* Esteva, 2000).

mudança. Essa noção de espaço está na base de sua síntese: o espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos (geográficos, naturais e sociais) e de sistemas de ações (relações sociais), segundo Santos (1998).

E, referindo-se à dinâmica e transformação espaciais, escreve:

Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem, de um lado, os objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes (SANTOS, 2006, p. 63).

A proposta de Milton Santos visa a substituir a dialética das forças produtivas e relações de produção para uma que tem, de forma integral, sistemas de objetos (forças produtivas) e sistemas de ações (relações sociais).

É nesse espaço que se devem realizar as mudanças, as inovações e as transformações vitais para o desenvolvimento regional mediante articulação com as pessoas, as empresas e a sociedade civil organizada. A importância dos estudos da região está, em grande parte, pautada pela necessidade de se introduzir uma nova visão na divisão político-administrativa tradicional, possibilitando o surgimento de diferentes arranjos territoriais. O interesse pelo conceito de região ganha maior destaque na medida em que diferentes formas de abordagens afloram na literatura. Durante muito tempo, os conceitos ficaram circunscritos ao domínio da ciência geográfica.

A escola clássica na Geografia tradicional classificou a região segundo critérios espaciais. Nesse sentido, considerou a ideia inicial de região natural identificada com a porção da superfície terrestre caracterizada pela combinação de elementos da natureza (clima, vegetação, relevo) ou, ainda, a de região paisagem associada a uma área de ocorrência de uma mesma paisagem cultural.

Com a evolução do conhecimento da Geografia, novas abordagens acerca do conceito de região foram surgindo, conforme Gil, Garcia e Klink (2003). Três abordagens se destacam:

- a) região como organização espacial dos processos sociais associados ao modo de produção capitalista;
- b) região como um cenário para interação social, tendo papel fundamental na produção e reprodução de relações sociais; e
- c) região como identificação regional e identidades regionais, isto é, trata-se de um conjunto de relações que “[...] refletem sentimentos e atitudes humanas

sobre as áreas e é definida como subjetivas imagens daquelas áreas (GIL, GARCIA e KLINK, 2003, p.11).

Assim, tem-se um primeiro momento marcado pela propagação da ciência geográfica e, em seguida, os conceitos voltam-se para áreas como a economia, administração, sociologia, entre outras.

Souza (2009, p. 12-13) diz que “[...] uma região forma uma identidade, apresentando características semelhantes; ela se apresenta como um campo de forças, atraindo unidades econômicas e organizando todo o território à sua proximidade”. O autor volta suas preocupações, sobretudo, para a dinâmica do território nacional e para as forças externas decorrentes dos afluxos de renda cuja origem são as exportações, os investimentos do exterior, os gastos do governo federal, entre outros. Nota-se, nessa perspectiva, o estudo da região apenas do ponto de vista econômico sem a preocupação de abordá-la sob um enfoque multidisciplinar.

Contudo, as mudanças ocorridas especialmente na América Latina, nos anos de 1990, decorrentes da democratização e pela necessidade de administrar o desenvolvimento regional trazem novas concepções ao conceito de região. Nesse novo cenário, Boisier (1996a) apresenta uma configuração regional constituída do que denominou de regiões pivotais, associativas e virtuais.

Região pivotal é tida como o “[...] menor território organizado que, simultaneamente, apresenta atributos de complexidade sistêmica, cultura (capaz de gerar identidade) e resiliência” (BOISIER, 1996a, p. 121). Essa região possui condições de atrair investimentos e fluxos migratórios regionais, pois concentra condições para obter vantagens comparativas diante das regiões vizinhas marginalizadas.

A região associativa seria aquela em condição de reunir-se com outra região distante geograficamente em busca da complementação entre fatores produtivos disponíveis, porém insuficientes para torná-las, individualmente, regiões pivotais (BOISIER, 1996a).

O resultado de acordos cooperativos entre duas ou mais regiões pivotais ou associativas (não necessariamente contíguas ou do mesmo país) para alcançar objetivo de curto e médio prazo é o que se denomina de região virtual (BOISIER, 1996a).

Não menos importante é a noção de região inteligente proposta por Boisier (1996b). As regiões inteligentes ou regiões que aprendem, são aquelas que adaptam seus padrões de conduta em meio a entornos turbulentos. Para tanto, necessitam de um conjunto de habilidades para desempenharem seu papel, a saber: a) capacidade de resolução de conflitos; b) experimentação de novos enfoques; c) aprender com sua própria experiência; d) capacidade de aprender com as experiências e práticas de outras regiões e, e) habilidade para transmitir rápida e eficientemente o conhecimento no território.

Para efeito desta tese, os referidos conceitos abarcam o que foi escrito por Lencione (1999, p. 155), que diz ser “[...] a região como espaço vivido, ultrapassa a ideia de espaço material, pois incorpora valores psicológicos que as pessoas têm em relação à região, não tendo, por isso, limites fixos”. De acordo com a autora, a dimensão do vivido e do percebido está, geralmente, ausente do debate da geografia de cunho marxista. Observar como as pessoas vivem o dia a dia desse espaço e compreender o que se passa dentro das regiões revela identidades regionais que apresentam, certamente, componentes históricos, econômicos, políticos, culturais, naturais e psicológicos.

É necessário refletir sobre a noção de território a partir da literatura que se encontra publicada no Brasil, uma vez que expressa níveis de abstração e possibilidades de análise diversas e, muitas vezes, complementares com as categorias espaciais discutidas, até o presente momento, nesta tese.

A concepção de Ratzel, de cunho ideológico darwinista, foi, durante muito tempo, na ciência geográfica, a ideia central de território. Saquet (2007, p. 31) afirma que “[...] o território, portanto, é entendido como substrato palco para a efetivação da vida humana, sinônimo de solo/terra e outras condições naturais, fundamentais a todos os povos, selvagens e civilizados (sob domínio do Estado)”. Trata-se de um posicionamento etológico e reducionista, visto que a ideia de território se restringe às áreas que são objeto de atuação direta do ser humano, ou, ainda, a única forma de uma sociedade alcançar um nível superior de desenvolvimento seria conquistando novos territórios.

Já Elisée Reclus possuía uma abordagem “[...] que procurava estabelecer relações entre classes sociais e espaço ocupado e dominado” (ANDRADE, 1994, p. 213). Aqui se levam em consideração as questões do poder e suas implicações com

as ações políticas e econômicas, sendo o território visto dentro de uma perspectiva Estado-Nação e sempre ligado à dominação do espaço.

Abramovay (2007) promove, em seu conceito, uma interessante interação entre ciências sociais e naturais no aprofundamento dessa relação ao se pronunciar, dizendo que “[...] territórios são resultados da maneira como as sociedades se organizam para usar os sistemas naturais em que se apoia sua reprodução” (Ibid, p. 53).

Raffestin (1993) discute a necessidade de se abordar o conceito de território a partir das relações políticas e econômicas envolvidas em um campo de poder nas relações existentes entre indivíduos, grupos de indivíduos ou instituições. Para o autor, território é posterior a espaço, surgindo depois que ocorre uma apropriação do espaço onde é territorializado de acordo com a necessidade do proprietário.

[...] um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. [...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder[...] (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Haesbaert (2005), ao se referir a território, complementarmente a Raffestin, vai trabalhar as dimensões políticas e econômicas e, também, o aspecto cultura. Assim afirma o autor:

Podemos então sintetizar, afirmando que território é o produto de uma relação desigual de força, envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugada e mutuamente reforçados ora desconectados e contraditoriamente articulados. Esta relação varia muito, por exemplo conforme as classes sociais os grupos territoriais e as escalas geográficas que estivermos analisando (HAESBAERT, 2005, p. 121).

O autor considerou a apropriação simbólica do espaço, relacionando-a com a cultura da população. A questão cultural tem seu papel na territorialização de determinados espaços.

Becker (2005, p. 74) relaciona o território à prática e ao poder, caracterizando-o como o ‘espaço da prática’, ao considerar que o território é “[...] um produto da prática espacial: implica a apropriação de uma parcela de espaço, como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder, inclusive sobre os movimentos”.

Percebe-se a existência de diferentes abordagens do conceito de território. Cada autor(a) expressa sua linha de pensamento, compreendendo-o como um

espaço onde ocorrem acontecimentos econômicos, políticos e culturais (HAESBAERT, 2005).

Os acontecimentos econômicos enfatizam a dimensão espacial das relações econômicas – relação capital-trabalho; os políticos referem-se às relações espaço-poder em geral, onde o Estado é visto como um espaço delimitado e controlado, e, finalmente, nos acontecimentos culturais o território é visto como produto da apropriação e ou valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.

Lastres e Cassiolato (2005) destacam cinco dimensões do território: a física, a econômica, a sociopolítica, a simbólica e a cognitiva. Essa última, em especial, é importante para o desenvolvimento desta tese, ou seja, é “[...] referente às condições para geração, uso e difusão de conhecimento” (LASTRES e CASSIOLATO, p. 22). A dimensão cognitiva construída a partir da cultura e do conhecimento tácito de cada lugar torna-se o bem público mais importante.

Em síntese, considera-se muito positiva a incorporação da noção de espaço, região e território às ciências sociais, principalmente ao estudo do desenvolvimento. O tema desenvolvimento, seus conceitos, abordagens e sua relação com o local e ou a região constituem o item a seguir.

Compreender os modelos históricos de desenvolvimento configura-se como um ensaio sobre a tipologia do desenvolvimento para contribuir ainda mais para sua discussão e reflexão. O estudo do desenvolvimento não é uma novidade. Vários outros autores já escreveram sobre o tema, destacando-se Esteva (2000), Boisier (2005) e Buarque (1999).

A história recente mostra que a noção de desenvolvimento associou-se aos diferentes modos de apropriação da riqueza e da reprodução social. O desenvolvimento capitalista representa uma versão desses modos, só que apenas uma minoria dos indivíduos consegue convertê-lo em proveito próprio.

Boisier (2001, p. 2) afirmava: “*Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y sobre todo, el PIB per capita fue la medida corriente del nivel de desarrollo*”. Essa contribuição consolidou, ao longo dos últimos vinte ou trinta anos, o domínio da economia e dos economistas em torno do tema desenvolvimento, o que gerou um demasiado reducionismo econômico e, por conseguinte, uma dificuldade em entender a verdadeira natureza desse fenômeno.

Porém, para a construção de um projeto de sociedade, a noção de desenvolvimento deve abarcar a democracia. Esteva (2000) aponta a resolução das Nações Unidas, de 1970, que propunha a integração dos componentes econômicos e sociais na formulação de políticas e programas.

Ainda segundo Esteva (2000, p. 69), incluiriam componentes cujos objetivos fossem:

- a) não excluir nenhum setor da população das oportunidades de mudança e desenvolvimento;
- b) efetuar mudanças estruturais que favoreçam o desenvolvimento nacional e encorajar todos os setores da população a participarem no processo de desenvolvimento;
- c) buscar a igualdade social, incluindo a realização de uma distribuição justa de renda e de riqueza no país;
- d) dar alta prioridade ao desenvolvimento do potencial humano, a provisão de oportunidades de emprego e a satisfação das necessidades da população infantil.

Percebe-se que a ideia de desenvolvimento pode ser entendida de várias maneiras, e é possível adiantar que nenhuma delas é uma formulação imparcial do ponto de vista metodológico. Ao mesmo tempo em que uma certa precisão se fará necessária, nesta tese serão evitadas reflexões que tenham a pretensão de encontrar um sentido único para o conceito de desenvolvimento.

Tomando como ponto de partida o discurso do Presidente dos Estados Unidos – Truman (1949) –, serão apresentados os principais conceitos que permeiam a noção do termo desenvolvimento.

Como já foi visto em Boisier (2001), o conceito de desenvolvimento reduziu-se a crescimento econômico. O mesmo passou a ser o crescimento da renda *per capita* nas áreas economicamente subdesenvolvidas.

Por volta de 1960, o modelo recebe o acréscimo do termo social, e já se começa a falar em desenvolvimento econômico e social. Os componentes sociais adicionados seriam aqueles vinculados ao grupo de necessidades como saúde, educação, moradia, lazer, segurança. Nesse sentido, Bassan e Siedenberg (2008, p. 139) já chamavam a atenção: “[...] essa definição traz incorporada não apenas a ideia da melhor condição econômica, mas também a de maior dignidade humana, mais segurança, justiça e igualdade”.

O desenvolvimento desejável pelas sociedades contemporâneas deve promover a inclusão social, o bem-estar econômico e a preservação dos recursos

naturais. Trata-se, segundo Sachs (2004), de um desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado.

Destaca-se, ainda, a concepção de desenvolvimento como liberdade, que, conforme Sen (2000), inclui os processos que proporcionam a liberdade de ação e de decisão e as condições reais das pessoas. O sucesso de uma sociedade deve ser avaliado pelas liberdades concretas de que gozam os seus membros. Privar o ser humano das potencialidades elementares como educação, emprego, saneamento básico, liberdade política, entre outros, pode refletir-se em mortalidade, subnutrição, doenças crônicas, exclusão social e outras carências.

Ainda segundo Sen (2000), o papel instrumental da liberdade diz respeito ao modo como os diferentes tipos de direitos, oportunidades e habilitações contribuem para o incremento da liberdade humana, promovendo, assim, o desenvolvimento.

As raízes do conceito de desenvolvimento partiram dos economistas clássicos. Entre esses, se destacam Marx e seu parceiro Engels, que propõem a teoria da origem econômica do Estado, além de Ricardo, com a teoria da renda e sua relação com o aumento da população, e Smith, que teoriza sobre “[...] a natureza e as causas do desenvolvimento em regiões em transição desigual e combinada para o capitalismo” (PAIVA, 2007, p. 4). Para Smith, o crescimento econômico é uma das principais condições para o alcance do desenvolvimento, ou melhor, como o próprio desenvolvimento. O crescimento econômico é mais restrito, busca o aumento quantitativo da capacidade produtiva, não a transformação qualitativa da estrutura da economia.

Desde o final da década de 1960, cresceram as preocupações, no mundo inteiro, com os efeitos negativos do desenvolvimento econômico, principalmente no que se refere ao meio ambiente. Diversas situações – acidentes nucleares, aquecimento global, efeito estufa, entre outros – despertaram a sociedade e a fizeram repensar o ambiente. Para tanto, era necessário levar em consideração a noção de meio ambiente como central para o desenvolvimento.

Essa noção foi expressa, pela primeira vez, na Conferência de Estocolmo, em 1972, através do relatório ‘Nosso futuro comum’ ou ‘Relatório *Brundtland*², elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMDA) e aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1987. O

² O termo desenvolvimento sustentável produzido pela norueguesa Gro Harlem Brundtland.

relatório amplia o conceito de desenvolvimento ao propor que desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

Sucintamente a preocupação do relatório foi dar uma resposta ao crescimento das atividades econômicas e da população nos níveis e padrões de consumo atuais. É fato que esse cenário permite vislumbrar a degradação e a destruição do meio ambiente e dos recursos naturais, proporcionando, no futuro, um estrangulamento das possibilidades de desenvolvimento e o comprometimento da qualidade de vida da população.

Buarque (1999, p. 30) destacava:

Parte dos recursos naturais não é renovável e se esgota com a exploração econômica. E mesmo os renováveis, como as florestas e recursos hídricos, se forem explorados numa intensidade superior ao seu próprio ritmo de autorreprodução, começam também a se esgotar os recursos e provocar uma desorganização do meio ambiente.

Para dar guarida a esse modelo, é necessária uma nova postura da sociedade como um todo. Essa postura pressupõe duas solidariedades interligadas: solidariedade sincrônica, com a geração à qual pertencemos, e solidariedade diacrônica, com as gerações futuras (SOUZA, 1994 *apud* MIRANDA *et al.*, 1998).

O relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada, em 1992, no Rio de Janeiro (conhecida como ECO-92), apontava o desafio do desenvolvimento sustentável, ou seja, trazer as questões ambientais para o centro do planejamento local, regional e global.

Entende-se por desenvolvimento sustentável aquele que concilia métodos de proteção ambiental, equidade social e eficiência econômica, promovendo a inclusão econômica e social através de políticas de emprego e renda (BEZERA e RIBEIRO, 1999).

Esse estilo de desenvolvimento deve oferecer um amplo conjunto de políticas públicas capaz de universalizar o acesso da população aos serviços de infraestrutura econômica e social, mobilizando os recursos de modo a satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

A sustentabilidade passa a ser percebida como um fenômeno complexo e de múltiplas dimensões (ambiental e ecológica, social, política, econômica, cultural, espacial e institucional) interdependentes e interligadas como um sistema. Portanto,

o desenvolvimento deverá levar em conta essas dimensões (BEZERA e RIBEIRO, 1999). O Quadro 1 apresenta sucintamente sobre o alcance dessas dimensões.

As dimensões devem articular-se entre si, uma vez que se antagonizam ou concorrem entre si e, portanto, tornam o desenvolvimento sustentável um processo conflituoso na sua gestão.

Numa outra abordagem dada ao desenvolvimento, ele é considerado satisfação das necessidades básicas e parte da noção de desenvolvimento de W. Stöhr (FERNANDES, 2007). De acordo com essa abordagem, a satisfação das necessidades humanas inclui a liberdade, a participação, o acesso à cultura, etc. e todas as necessidades básicas.

Quadro 1 - Dimensões do desenvolvimento sustentável

Dimensão	Ênfase
Ambiental e ecológica	As atividades produtivas devem respeitar a capacidade de suporte do meio físico mediante o uso racional e não predatório dos recursos naturais a serem preservados para o uso das gerações atuais e futuras.
Social	Relacionada à ampliação permanente da inclusão social e superação da pobreza, à melhoria da qualidade de vida das populações, ao reconhecimento dos direitos sociais e humanos.
Política	Relacionada com a universalização dos direitos de cidadania na prática da democracia representativa e participativa.
Econômica	Permitir a acumulação de capital necessário à continuidade do processo de desenvolvimento econômico, mas que atenda às exigências econômicas e sociais de geração de empregos e distribuição de renda.
Cultural	Pautada pelo respeito à afirmação das características locais, regionais e nacionais no contexto da globalização.
Espacial	Orientada pelo conceito de universalização do acesso justo às oportunidades no espaço nacional e internacional, promovendo a integração nacional e regional.
Institucional	Maior estabilidade e permanência dos arranjos institucionais e estruturais – gestão do Estado e marcos regulatórios adequados.

Fonte: Adaptado de Bezera e Ribeiro (1999)

Em sua concepção, o desenvolvimento é de baixo para cima em substituição às medidas de cima para baixo, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local. Segundo Amaral Filho (1996, p. 38), “[...] um

outro aspecto desse modelo está associado ao perfil e à estrutura do sistema produtivo local, ou seja, um sistema com coerência interna, aderência ao local e sintonia com o movimento mundial dos fatores”.

As novas problemáticas do desenvolvimento demonstram sua complexidade apesar do progresso científico e técnico sem precedentes do século XXI. Para Sachs (2008), o desemprego em massa e as desigualdades crescentes avançam, de forma avassaladora, pelo planeta, principalmente nos países periféricos. Ainda para o autor, não se pode negligenciar a questão da inserção destes países na economia global. Na verdade, a proposta capitalista mostrou-se incapaz de reproduzir nos países periféricos experiências bem sucedidas de desenvolvimento.

Com o adensamento do processo de globalização nos anos 1990, criou-se uma demanda para a criação de um novo modelo de gestão global que se fizesse eficaz na solução dos problemas sistêmicos internacionais, tais como crises financeiras, comércio desleal, subsídios em suas mais variadas formas, etc.

Eis, então, que surge outra abordagem para o desenvolvimento: a governança global (SIEDENBERG, 2008).

A expressão governança global vincula-se a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país com o intuito de alcançar o desenvolvimento. Tal postura implica a necessidade de planejamento, formulação e implementação de políticas e cumprimento de funções por parte dos governos.

As dinâmicas globais que sustentaram a expansão do sistema capitalista, propiciaram e “[...] favoreceram a reordenação e a emergência de forças sociais e a formação de novos espaços públicos de governança e cidadania em âmbito internacional-global” (BARROS, 2005, p. 1).

Assim, novos espaços públicos de governança no plano global surgem para produzir resultados mais eficazes, entre eles, a negociação, mecanismos de confiança mútua, resolução de conflitos, movimentos civis, entre outros.

O fato é que a globalização fez surgir uma sociedade civil transnacional como arena de ação política e passa a exigir ajustes na autonomia erodida do Estado-Nação.

Cada vez mais, considera-se que a ordem envolve a criação de normas internacionais que afetam profundamente as estruturas e a organização domésticas dos estados, investem indivíduos e grupos de estados de direitos e deveres, além de buscarem incorporar alguma noção de um bem comum (HURRELL, 1999, p. 60).

Em âmbito global três instituições internacionais foram criadas para incrementar a governança global. O Fundo Monetário Internacional cujo principal objetivo seria manter a estabilidade das taxas de câmbio e auxiliar por intermédio de empréstimos, os países em dificuldades em seu balanço de pagamentos. O Banco Mundial cuja função era garantir recursos para a reconstrução das nações atingidas pela guerra, bem como promover e apoiar projetos de desenvolvimento dos países que o buscassem. Por fim, a Organização Internacional do Comércio criada com a intenção de estabelecer e fazer funcionar um novo regime de comercial internacional.

A regulação internacional também foi alvo de ações via Rodada Uruguaí do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio).

A globalização, segundo Hurrell (1999, p. 67), “[...] cria uma poderosa ‘demanda’ de instituições e cooperações internacionais: para solucionar problemas comuns e administrar as diversas novas fontes de fricção ocasionadas pela interdependência”.

A abordagem da governança global é uma resposta à necessidade de reestruturação dos mecanismos de funcionamento da administração pública, em particular, nos países periféricos. Governança refere-se ao exercício da autoridade, controle, gestão, poder de governo. Define, portanto, as ações administrativas inerentes ao exercício do poder na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento.

Em outra ótica, a governança vem sendo associada à gestão e à instigação da importância do poder local como mecanismo para estimular a participação popular e, ao mesmo tempo, subtrair paulatinamente algumas funções do Estado, como, por exemplo, a gestão da prestação dos serviços públicos e de infraestrutura. Por trás dessa abordagem estaria a ineficácia administrativa do Estado? O que se constata a partir dos anos 1970, sobretudo na Europa, são transformações estruturais que corroem as sociedades capitalistas ocidentais e que Harvey (1992) denominou de passagem do sistema de ‘acumulação rígida’ para o de ‘acumulação flexível’³ (FERREIRA, 2001).

Por fim, o conceito de governança global não deve ser confundido com o de governança local. Essa última é uma opção, algo que se pode escolher. A

³ Acumulação flexível se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.

governança global, diferentemente, é composta não só por opções, mas também por variáveis que não são passíveis de escolha, como, por exemplo, o aumento do fluxo de comércio internacional de bens e serviços que necessitam de acordos para amparar o processo de globalização.

As diferenças teórico-metodológicas e escalares entre desenvolvimento regional e local necessitam cada vez mais serem contextualizadas. Assim, o desenvolvimento regional como noção de território e variável estratégica ganha destaque nas diversas agendas dos atores, públicos e privados, que se articulam para promover a gestão do território. Porém, é preciso destacar que a conotação social dada ao tema é bastante recente, bem como as iniciativas existentes, visto que, durante os anos 1990, essas partiam do Estado-Nação. O que seria então desenvolvimento regional?

Boisier (2001, p. 7) define desenvolvimento regional como

[...] un proceso de cambio estructural localizado (em un ámbito territorial denominado 'región') que se asocia a um permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de talo comunidad y habitante de tal territorio.

Nesse sentido, o desenvolvimento regional agrupa três dimensões: a espacial, a social e a individual. A primeira refere-se à transformação do território regional na expressão e resultado de como os agentes sociais se relacionam e se apropriam do espaço geográfico; a segunda deve ser entendida como o processo de fortalecimento da sociedade civil e sua percepção de pertencimento à região e a terceira diz respeito à remoção de todas as barreiras que possam impedir uma pessoa, membro da comunidade e habitante da região de alcançar sua plena realização como pessoa humana (BOISIER, 2001).

Becker (2008) analisa o desenvolvimento regional como algo contraditório em sua essência, isto é, que contém a universalidade (global) e a singularidade (local).

O caráter contraditório parece ser o caminho para a elaboração de uma nova interpretação acerca da dinâmica do desenvolvimento regional. Esta é a falsa dicotomia que necessita ser superada para distanciar interpretações simplificadoras e mistificadoras do desenvolvimento.

Boisier (2001 e 2005) já expusera que, a partir da globalização e da integração dos mercados, a noção de desenvolvimento regional precisou ajustar-se às novas dinâmicas socioeconômicas.

De acordo com Bosier (2005, p. 48),

[...] el término “globalización es un descriptor de la actual fase tecnocognitiva del desarrollo del capitalismo, y como tal está incrustado en la lógica del sistema capitalista, mucho más allá de cualquier presunción simplista sobre la “maldad” o “perversidad” de personas específicas: especuladores como Soros, intelectuales como Stiglitz, tecnoindustriales como Gates, políticos como Bush, Blair o Chirac, o, muy modestamente, intelectuales de variado pelaje.

Portanto, tendo sempre existido o processo de globalização desde a era dos descobrimentos, é a partir da sociedade da informação e da tecnologia subjacente que ele se acelera em uma velocidade sem precedentes. As mudanças em âmbito global levam a reações em cadeia, isto é, as ações e os fatores (políticos, sociais, econômicos, demográficos, etc.) que afetam o global, acabarão por afetar o ambiente nacional, que, por sua vez, afetará o regional e o local. A inversão do pensamento, porém, não é necessariamente verdadeira (SACHS, 2008).

Paolo (1999, p. 3) diz sobre a globalização:

Este fenómeno, que tiene lugar en la década de los ochenta, se desarrolla tanto en su dimensión económica (perdida de autonomía de los Estados, reestructuración económica, políticas de ajuste, relocalización de empresas, e esquemas de intercambio de carácter horizontal-territorial) como en su dimensión cultural (debilitamiento de la identidad nacional, privilegio de lo local).

Nessa perspectiva, a globalização influencia diretamente a forma como os países promovem o seu desenvolvimento e em que medida os agentes que utilizam o território o experimentam. Portanto, a globalização colocou em evidência a necessidade de que os países incorporem firmemente uma agenda social que trate de questões universais, entre outras a defesa da democracia, a justiça, a sustentabilidade, a estabilidade macroeconômica e financeira, etc.

Buarque (1999, p. 12) contribui para a discussão ao enfatizar:

[...] a globalização não é apenas mais uma fase de internacionalização do capital. Pela sua natureza, representa a implantação e a difusão de um novo paradigma de desenvolvimento que altera os padrões de concorrência e competitividade e revoluciona as condições de acumulação de capital e as bases das vantagens competitivas das nações e regiões.

O novo paradigma concebe duas teorias do desenvolvimento regional assim sistematizadas: a partir de dentro (desenvolvimento endógeno) e a partir de fora (desenvolvimento exógeno). A primeira é assim chamada porque se dá quando a esfera local se articula para promover o próprio desenvolvimento. A segunda ocorre por meio da atuação de atores externos ao território local.

Paiva (2005, p. 4) discorre sobre o tema desta forma:

[...] o caráter endógeno ou exógeno do desenvolvimento é definido pela origem interna ou externa dos recursos mobilizados para a ampliação da produção e do bem-estar. Se estes recursos são carreados à comunidade desde fora, então o desenvolvimento é exógeno e está fora de seu controle. Diferentemente, se os recursos mobilizados são de propriedade de habitante da região ou são de propriedade coletiva da comunidade regional, então o desenvolvimento é endógeno.

As variáveis logísticas, disponibilidades de recursos humanos habilitados, legislação que privilegie a atração de investimentos, entre outros, contribuem para esse tipo de desenvolvimento.

Promover o desenvolvimento endógeno exige estratégias que permitam articular os arranjos sociais produtivos adequados; desenvolver arranjos produtivos locais (APLs); promover ações individuais em conjunto com as universidades locais, etc.

Pelas considerações feitas até o presente momento, denota-se que o desenvolvimento exógeno tem como principal preocupação o aspecto econômico-produtivo, ou seja, o lucro (próprio do sistema capitalista). O modelo endógeno, por sua vez, considera, além do econômico, o aspecto social e, em muitos casos, os aspectos culturais e ambientais.

Vázquez-Barquero (2001, p. 41) define desenvolvimento endógeno como

[...] um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento que leva à melhoria do nível de vida da população. Arocena (1995) acrescenta que se trata de um processo no qual o social se integra ao econômico. A distribuição de renda e riqueza e o crescimento econômico são dois processos que não ocorrem paralelamente. Na verdade, só adquirem uma dinâmica comum pelo fato de os atores públicos e privados tomarem decisões de investimento que visam a elevar a produtividade e a competitividade das empresas, solucionar os problemas locais e aumentar o bem-estar da sociedade.

Nesse conceito, há a ênfase na dimensão do local. O recorte analítico proposto pelo autor permitiu incorporar à antiga função produção (capital e trabalho) outras variáveis tais como: capital humano, pesquisa e desenvolvimento, antes considerados exógenos. Vale ressaltar que vários autores neoclássicos já haviam incorporado estas variáveis em seus modelos ainda nos anos 1980, entre eles Krugman e Romer.

Vázquez-Barquero (2001) aponta três dimensões para o desenvolvimento endógeno: Econômica – é um sistema específico de produção, possibilitando aos atores locais a garantia do uso efetivo dos fatores produtivos e a melhoria do nível

de produtividade; Sociocultural – incorpora os valores sociais ao processo de desenvolvimento; e Política – que se concretiza em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção, proporcionando o desenvolvimento. Ou seja, esse processo de desenvolvimento está baseado na capacidade de organização da sociedade de utilizar o seu potencial de desenvolvimento, integrando os aspectos sociais, econômicos e culturais.

Na abordagem do desenvolvimento endógeno, é fundamental que os atores locais atuem de forma articulada com as organizações e instituições, pois quanto maior for a articulação em busca do desenvolvimento, maior será a probabilidade de um desenvolvimento regional mais sólido e sustentável. O local torna-se, portanto, uma possibilidade de desenvolvimento que pode tomar forma em territórios de variados tamanhos (não em todos), embora com poucos poderes e reduzida capacidade para se contrapor às macropolíticas governamentais.

Eis que surge o processo endógeno denominado por Buarque (1999), Boisier (2001) e Paolo (1999) de desenvolvimento local. Essa abordagem acaba por acontecer porque os atores locais conhecem, com maior profundidade, a realidade de sua localidade e, assim, conseguem desenvolvê-las com mais conhecimento de causa. É preciso entender, entretanto, o que seja local para o aprofundamento da discussão teórica. Paolo (1999, p. 13) diz:

Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición 'local/global' mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos.

Boisier (2001) apresenta as diferenças entre o local e o regional. Para o autor, a diferença entre ambos os conceitos reside em uma questão escalar – uma escala territorial e outra escala funcional. Diz Boisier (2001, p. 11): “*Trata-se de una escala territorial en la cual en distintos segmentos de ella se ubican tanto lo local como lo regional, aunque no hay ninguna regla matemática que marque el limite [...]*”. Na escala funcional, há uma distinção de funções: por exemplo, a promoção do emprego pode ser uma política local e a pesquisa e desenvolvimento, com características amplas, podem ser de cunho regional. A segunda questão, a mais clara, diz respeito às relações estabelecidas, que, no âmbito local, são mais próximas, entre atores individuais, e, no âmbito regional, são mais corporativas, entre instituições.

Buarque (1999, p. 9) trata o desenvolvimento local como “[...] um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”. No entendimento do autor, o desenvolvimento local representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, sendo visto como um espaço (local) para a articulação dos atores, da democratização das políticas públicas, da experimentação e da inovação que surge para promover o desenvolvimento. Com isso, deve elevar as oportunidades sociais e a competitividade da economia local, melhorando a renda, as formas de riqueza e a conservação dos recursos naturais.

A fronteira entre o que é desenvolvimento endógeno e desenvolvimento local é muito tênue e complexa. Boisier (2001, p. 14) afirma: *“Todo processo de desarrollo endógeno se vincula al desarrollo local de una manera asimétrica: el desarrollo local es siempre un desarrollo endógeno, pero este puede encontrarse en escalas supra locales, como la escala regional por ejemplo”*.

O desenvolvimento endógeno se fundamenta sobre os recursos locais e é produzido por impulsos locais. Borba, Gomes e Trujillo (2009) enfatizam que o desenvolvimento endógeno é construído a partir dos recursos localmente disponíveis, ainda que não exclusivamente, tais como as potencialidades do meio ambiente local, a força de trabalho, conhecimentos e modelos locais para articular produção e consumo. Esses recursos influenciam a intensidade do desenvolvimento endógeno.

Já Brandão (2007), apresenta uma abordagem que privilegia os processos sociais e as dinâmicas globais que interagem com a territorialização. Assim, segundo o autor:

O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo (BRANDÃO, 2007, p. 50).

Por isso, a articulação de agências de desenvolvimento, fóruns mesorregionais ou, ainda, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES - no Rio Grande do Sul são muito importantes para a promoção do desenvolvimento verdadeiramente endógeno e local por acabarem criando variadas formas de aglomerações produtivas regionais, visando a atender às particularidades

de cada região ou local. Entretanto, em regiões onde os COREDES ou agências de desenvolvimento apresentam atores ou aglomerações subordinadas ao capital ou agente externo o processo corre o risco de estagnação.

O próximo tópico desta tese será o planejamento estratégico com seus principais conceitos e enfoques representativos em âmbito governamental.

2.2 Planejamento Estratégico

A evolução do planejamento está muito relacionada com a do sistema geral de produção. Na década de 1970, o curso da política econômica no âmbito de negócios tinha como forma de desenvolvimento o modelo fordista, que predominou após a Segunda Guerra e que tinha como força motriz a industrialização baseada na mecanização, procedimento esse que fazia com que as empresas motivadas pelo grande avanço econômico dos países centrais dos Estados Unidos dessem prioridade à produção em larga escala de produtos padronizados a um baixo custo, dando, dessa forma, maior ênfase ao processo e à produção.

A partir dos anos 1980, com a flexibilidade produtiva, é perceptível o advento de um novo período de desenvolvimento do capitalismo, cujos sinais demonstram uma flexibilidade crescente em termos econômicos e sociais, cuja base da reestruturação econômica está nas novas formas de flexibilização da produção.

O conceito de planejamento que emerge na contemporaneidade, suas finalidades e especificidades, tanto gerais como estritamente técnicas, podem ser relacionados com a instauração e legitimação de concepções que venham reorientar as práticas de desenvolvimento.

Segundo Matus (1987, p. 66), “[...] cuando se descubre que pueden fundamentarse varias teorías y enfoques diversos a los cuales pretende aplicarse, se toma conciencia de la planificación como método, como teoría y tecnología”.

Não há como desconhecer que o planejamento exerce um grande poder de convencimento. Nesse contexto, fica clara a importância da definição e diferenciação entre planejamento e planejamento estratégico, sobretudo, o planejamento estratégico para o desenvolvimento regional.

Discutir as diferenças entre planejamento e planejamento estratégico contribuirá para o desenvolvimento regional uma vez que vários são os autores, Ansoff (1990), Gandin (2000), Buarque (1999) e Matus (1987), que vêm aplicando

conceitos e modelos de planejamento semelhantes no contexto de crescente discussão sobre a forma como países e suas regiões promovem seu desenvolvimento.

É possível afirmar que o planejamento tem como propósito o desenvolvimento de procedimentos, técnicas e atitudes organizacionais que proporcionem uma situação viável para avaliar as implicações futuras das decisões presentes em consonância com os objetivos previamente estabelecidos. A literatura trata o planejamento como uma das tarefas mais importantes de um gestor público ou privado. Porém, faz-se necessário entender o conceito de planejamento e sua evolução.

Tavares (1991, p. 68) diz que o planejamento é o “[...] conjunto previamente ordenado de ações com o fim de alcançar os objetivos, compreendendo a alocação de recursos humanos, materiais, financeiros e procedimentos de avaliação”. Dessa forma, planejamento significa o desenvolvimento de um programa para a realização de objetivos e metas organizacionais, envolvendo a escolha de um curso de ação, a decisão do que deve ser feito e a determinação do prazo e da estratégia para a realização da ação.

Na leitura desses conceitos, contatam-se dois aspectos básicos: a determinação dos objetivos e a escolha dos meios para alcançá-los (STONER & FREEMANN, 1999). Tais aspectos básicos apoiam-se em métodos, em planos ou na lógica, portanto nada têm de intuitivo.

O planejamento pode ser posicionado em diferentes níveis hierárquicos na organização e, assim, classificado por tipos, que são: estratégico, tático e operacional.

O modelo tradicional de planejamento estratégico estabelece que o processo ocorre no nível estratégico da estrutura organizacional e deve nortear as atividades de planejamento nos demais níveis hierárquicos (Figura 2).

Figura 2 - Hierarquia do planeamento



Fonte: Adaptado de Tavares (1991)

Os anos de 1960 foram pródigos no desenvolvimento das ideias de estratégia e planeamento estratégico, que, oriundas do âmbito militar para as corporações e empresas no final dos anos 1970, passaram a ser utilizadas em cidades norte-americanas e europeias e mais recentemente no Brasil.

Lopes (1998, p.75) já discorria:

A estratégia como disciplina provém dos gregos que a definiam como um conjunto de manobras, ou um esquema utilizado para obter vantagens sobre um inimigo em combate. O seu carácter extensivo a distinguiu da tática que se referia a ações específicas limitadas. Assim, a sua origem vem da ação militar em tempos de guerra.

Um dos livros mais influentes sobre estratégia – A arte da guerra (escrito, por volta de 400 A.C., por Sun Tzu) - é oriundo da China, tendo sido traduzido para a língua inglesa, e, há mais de vinte séculos, vem sendo estudado por políticos e executivos. Cleary (2007), tradutor para a língua inglesa, diz tratar-se de um estudo da anatomia das organizações em conflito, aplicando-se seus ensinamentos à competição e ao conflito em geral desde o interpessoal até o internacional.

Quando tua estratégia é profunda e de grande alcance, o que obtém com tuas avaliações é muito, e assim podes vencer antes mesmo de lutar. Quando o teu senso estratégico é superficial, é míope, o que obtém com tuas estimativas é pouco, de modo que perdes antes mesmo de lutar. Muita estratégia sobrepõe-se a pouca estratégia, e por isso os que não têm nenhuma estratégia só podem ser derrotados. Daí dizer-se que os guerreiros vitoriosos vencem primeiro e só depois vão para a guerra, ao passo que guerreiros derrotados antes vão para a guerra e daí tentam vencer (TZU, 2007, p. 66).

Conhecer informações a respeito do inimigo e do local da batalha, selecionar a(s) estratégia(s) ótima(s) e elaborar cálculos bem-feitos para a obtenção da vitória são algumas das estratégias enfatizadas por Sun Tzu.

Assim, o termo estratégia, no uso militar, relaciona-se com o processo de criar hierarquia e classificar ações voltadas para o alcance dos objetivos desejados. No meio empresarial, entende-se por planejamento a atividade de se definir aonde se deseja chegar (futuro) e de se estabelecerem os meios (estratégia) pelos quais as metas serão alcançadas com desempenho superior e vantagem competitiva. Planejamento estratégico, por sua vez, “[...] é o processo de formulação de estratégias para aproveitar oportunidades e neutralizar as ameaças ambientais, utilizando os pontos fortes e eliminando os pontos fracos da organização para a consecução de sua missão” (TAVARES, 1991, p. 68).

A conotação de planejamento quando vinculado ao ambiente governamental possui outro caráter. Emergem, assim, modelos de planejamento para a esfera pública oriundos do âmbito privado, tornando-se uma alternativa para o modelo tradicional. Buarque (1999, p. 36) diz que “[...] de um modo geral, o planejamento governamental é o processo de construção de um projeto coletivo capaz de implementar as transformações necessárias na realidade que levem ao futuro desejado”. Trata-se de contextualizar o planejamento estratégico numa visão atual da administração pública, comprometida com a construção de uma proposta convergente aos interesses dos atores e agentes, mas obrigando-se a ter eficiência.

Güell (1997, p. 54) amplia o conceito de planejamento estratégico ao se pronunciar da seguinte forma:

Mais especificamente, o planejamento estratégico é um processo criativo que define as bases de uma atuação integrada a longo prazo, estabelece um sistema contínuo de tomada de decisões que comporta riscos, identifica a direção de ações específicas, formula indicadores sobre os resultados e envolve os agentes sociais e econômicos locais ao longo de todo o processo.

A aplicação do termo, como foi definido acima, vincula-se à ideia de gerenciar o desenvolvimento, de diagnosticar suas potencialidades e problemas, buscando direcionar esforços no sentido de abranger uma ampla gama de fatores que possam motivar o desenvolvimento territorial. As constantes mudanças e incertezas que ocorrem no mundo globalizado, por si só, já justificariam a utilização de novas abordagens em planejamento estratégico independentemente do setor a ser aplicado. Lima Júnior (2003) apresenta o planejamento estratégico dentro de uma lógica circular na qual a descrição do contexto e a prescrição para sua superação são indissociáveis.

Por outro lado, a grande discussão, onde se centram muitas posições contrárias, está nas convergências permitidas entre a estrutura de uma empresa (disputa pelo mercado) e o modelo governamental, onde estão presentes, no território construído e natural, demandas sociais tão diversas quanto desigualdade, pobreza, informalidade, infraestruturas urbanas e mobilidade, uso do espaço público, inter-relacionadas com o modelo econômico e produtivo. Vainer (2000), ao utilizar o termo cidade – mercadoria, foi quem melhor sintetizou a crítica a essa face do planejamento estratégico. Para o autor, os municípios, ao replicarem o modelo, estariam competindo por capital, por tecnologia, por eficiência gerencial, por mão de obra qualificada, dentre outros, sem necessariamente priorizar demandas sociais.

Nessa mesma linha de pensamento, destaca-se Aktouf (2002, p. 48) ao afirmar que os objetivos dos estados ou nações não podem ser reduzidos “[...] às pesquisas de vantagens, de ganhos, de aproveitamento (tudo isso podendo ser reunido como eficiência) concebidos em termos de indicadores de rentabilidade econômica, de concorrência [...]”. As simplificações ou reducionismos são conflitantes e perigosos face às diferenças de escala e complexidade entre cidade e empresa e, sobretudo, do enfoque dado ao desenvolvimento.

Segundo Vainer (2000, p. 76), o planejamento estratégico para a escola catalã de planejamento urbano “[...] deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas”. O entendimento da competição entre localidades passa a ser visto como algo inevitável para a sobrevivência das mesmas no mundo globalizado.

Pfeiffer (2000, p. 11) apresenta as diferenças significativas entre os setores público e privado, que estão caracterizadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Diferenças significativas entre o público e o privado

	Setor Privado	Setor Público
Missão	Limitada (produtos e serviços) Definida pela direção ou pelos funcionários	Ampla e não específica Obrigatória na base de um mandato
Visão	Baseada na missão e na análise do ambiente Coerente com as próprias possibilidades	Determinada pela política Ampla e não específica Muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis
Organização	Funcional Linhas claras de decisão Relativamente simples	Parcialmente funcional Superposição de funções e política Complexa
Clientela	Limitada ao campo de operação da empresa Relação definida através de compra ou contrato	Ampla e diversificada Relações maldefinidas "Cliente" não visto como tal
Propósito de atuação	Realizar lucro Cumprir missão	Servir o público Servir a política informalmente
Forma de atuação	Tem de ser eficiente Dinâmica	Não precisa ser eficiente Geralmente lenta e burocrática

Fonte: Pfeiffer (2000, p. 11).

Porém, o sentido próprio para a elaboração do planejamento estratégico neste estudo defenderá a ótica pública com a participação dos outros níveis organizacionais e, principalmente, dos diversos atores da sociedade civil organizada. Gohn (1995) observava que o cenário brasileiro dos anos 1990 trouxe uma nova concepção de sociedade civil. Esta foi resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos sociais dos anos 1970/1980, reivindicando direitos e espaços de participação social que contribuíram para a construção de uma visão ampliada da relação Estado-Sociedade. Surge, dessa forma, a criação de uma nova esfera entre o público e o privado e uma via de articulação entre as duas esferas, dada pelas políticas de parcerias.

Voltando ao centro da presente discussão, o planejamento estratégico trouxe contribuições para o desenvolvimento regional, notadamente no Estado do Rio Grande do Sul (RS) a partir dos anos 1990. O planejamento estratégico levou a uma crescente diferenciação do RS entre as diversas regiões do país em função de políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas a partir da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Capacitação de gestores municipais, programas de eletrificação rural, políticas de incentivos locais de atração de empreendimentos, recuperação de áreas degradadas, entre outras são exemplos destas políticas públicas implementadas no Rio Grande do Sul. Outras questões a serem arroladas são a melhoria na distribuição dos recursos, o atendimento (em parte) das demandas da população, o progresso técnico, a

melhoria dos indicadores econômicos e sociais, além do estímulo ao processo de desenvolvimento regional com a proliferação de debates, estudos, diagnósticos, planos, programas e projetos de caráter local ou regional. Oportuno ressaltar que somente 1% dos recursos do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul são destinados a Consulta Popular e, muitas vezes, concentrados nos pólos regionais como fica evidenciado na Região Funcional 9 que, no período 2003-2010, obteve 41,8% dos recursos distribuídos.

Essas contribuições ajudam a consolidar e a legitimar o planejamento estratégico com participação social para a alavancagem do processo de desenvolvimento. Na busca do desenvolvimento regional, verifica-se a necessidade de orientar esforços e mobilizar recursos de forma coerente e articulada para atingir objetivos definidos pelas demandas construídas pela sociedade civil organizada através do planejamento estratégico.

A seguir serão apresentadas as características, processos e enfoques que explicitam a transposição das ideias do planejamento estratégico para o setor governamental.

2.2.1 Características, Processos e Enfoques do Planejamento Estratégico para o Setor Governamental

Para o melhor entendimento do conceito de planejamento, seja ele de que ordem for (governamental ou empresarial), é preciso trazer à discussão os seus fundamentos a fim de possibilitar a sua disseminação. Miglioli (1982) comunga com essa premissa e apresenta um conjunto de características comuns ao planejamento qualquer que seja ele ou qualquer que seja o sistema econômico em que está inserido.

As características comuns, para Miglioli (1982, p. 16), são:

[...] (a) é voltado para o futuro, (b) visa a objetivos determinados, (c) implica a existência de um sujeito, (d) implica a escolha de caminhos ou ações alternativas, (e) as ações necessárias para atingir os objetivos têm uma sequência lógica e são empreendidas de modo organizado.

Trata-se, portanto, de uma concepção que pressupõe um ordenamento e que visa à implementação de ações concretas.

A primeira característica do planejamento estratégico está relacionada a um ou mais estados futuros desejados. Acioly (2000) considera futuros possíveis e

enfoca nas implicações das decisões presentes, mantendo abertas opções sempre que possível a fim de permitir respostas ágeis às contingências.

A segunda característica do planejamento estratégico diz respeito ao alcance de objetivos determinados. Esse caráter específico pressupõe, em termos gerais, a necessidade de selecionar alternativas de ações e alocação de recursos de tal forma que os objetivos sejam alcançados.

Uma terceira característica refere-se à existência de um sujeito para pensá-lo e, posteriormente, operacionalizá-lo. O planejamento convencional ou analítico, segundo Acioly (2000), é um processo rígido com caráter centralizador e tecnocrático. Já o modelo emanado da Constituição Federal de 1988 caracteriza-se por ser participativo (agentes sociais e econômicos) e busca comprometer a sociedade civil e a classe política num projeto de visão em longo prazo, que necessita de tempo e de recursos para se firmar e que requer o desenvolvimento de associações significativas entre o setor público e a iniciativa privada.

A quarta característica analisada visa a explicitar as possíveis ações estratégicas escolhidas para o alcance dos objetivos. A escolha implica tomar a decisão e busca direcionar esforços para a execução e implantação das ações necessárias para o alcance dos objetivos. Para Buarque (1999, p. 37):

Como os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados e muitas vezes conflitantes na sociedade, as decisões tomadas no processo de planejamento resultam de uma disputa política dos atores, cada um procurando influenciar no projeto coletivo com suas próprias expectativas em relação ao futuro e com os meios e instrumento de poder.

Finalmente, a quinta característica analisada se refere aos procedimentos adotados pelo planejamento estratégico para a implantação das ações mediante uma sequência lógica e organizada. O planejamento estratégico é um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em sequência lógica, cada uma delineada por *check lists* e apoiada por técnicas (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

As características mais significativas do planejamento estratégico, para Buarque (1999), que vão ao encontro dos aspectos anteriormente destacados, são as seguintes:

- O planejamento estratégico é uma ação de longo prazo (acima de 10 anos) que permitirá que sejam adotadas medidas cujas ações são planejadas, executadas e seus impactos avaliados de forma permanente;

- Deve priorizar uma abordagem sistêmica em contraponto à visão reducionista do planejamento estratégico em que somente à alta administração, bem como aos especialistas e burocratas, é concedido o ato de planejar. A nova ótica postula que a perspectiva coletiva, resultante da contribuição dos diversos atores sociais, traz maior benefício que a soma das visões individuais daqueles poucos privilegiados;

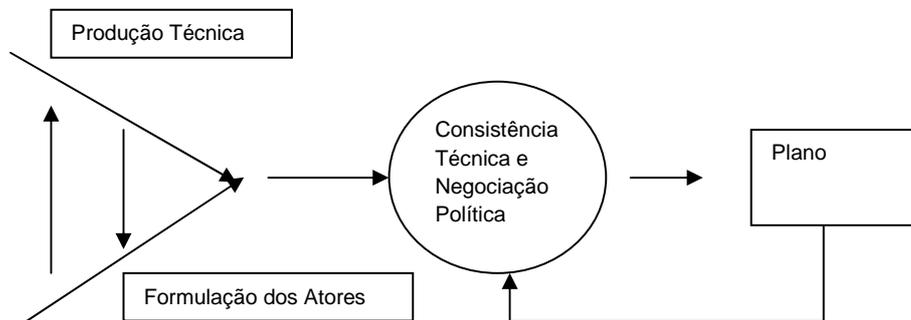
- O tratamento multidisciplinar leva em conta as relações do planejamento estratégico com outras áreas do conhecimento. Rezende (2008, p. 21) enriquece o tema, dizendo: “As fases e as respectivas subfases da metodologia adotada do planejamento estratégico da organização devem ser elaboradas pelos componentes da equipe multidisciplinar atuando de forma interdisciplinar e coletiva”.

Para a elaboração do planejamento estratégico, é necessário entender as dimensões para sua execução, ou seja, a técnica e a política. Deve ser técnico porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Deve ser político porque toda decisão e definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais.

Buarque (1999) já afirmava tratar-se de uma síntese técnico-política. Essa concepção de planejamento requer uma reformulação dos processos de definição de prioridades governamentais e requer também uma estrutura de participação e mobilização da sociedade para a tomada de decisão.

Na concepção de Buarque (1999), as dimensões seguem linhas diferentes, porém articuladas e convergentes no estabelecimento das ações para a promoção do desenvolvimento. A Figura 3 sintetiza o processo técnico e político do planejamento estratégico de acordo com o autor.

Figura 3 - Processo técnico e político do planejamento



Fonte: Buarque (1999)

Para Siedenberg (2010), o diagnóstico reflete a dimensão técnica, enquanto a dimensão política representa o prognóstico. Tais dimensões estão presentes nos diversos modelos de planejamento existentes na literatura a partir dos anos 1960, porém assumem posturas diferenciadas quando se aprofundam os estudos sobre o planejamento estratégico tradicional (década de 1960) e o planejamento estratégico que surgiu como uma alternativa administrativa a partir de meados de 1970.

O planejamento estratégico tradicional considera a organização na perspectiva do sistema fechado, ou seja, não mantém interação com o ambiente externo considerado estável e sem grandes mudanças significativas. Trabalha com as experiências do passado e, portanto, utiliza, como processo de análise, a indução e a retrospectiva. A participação fica prejudicada, uma vez que a estrutura do processo é centralizada (COPE, 1985).

As constantes mudanças econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e políticas levaram as organizações a buscar um modelo mais flexível de planejamento que lhes permitisse responder, com maior eficiência, à crescente complexidade do ambiente. Nesse sentido, surge o planejamento estratégico em que a organização é um sistema aberto ao interagir sistematicamente com o ambiente externo considerado mutável e dinâmico.

O planejamento estratégico passa a visar ao futuro e às suas decisões tomadas de maneira dedutiva a partir desse futuro. São decisões apoiadas não apenas em dados quantitativos, como ocorre no planejamento tradicional, mas também em dados qualitativos. Nesse modelo, a participação legitima o processo e faz com que haja comprometimento com os resultados. Para que essa participação

seja efetiva, é necessário haver livre expressão individual e dos atores sociais; relação entre os vários níveis de planejamento e comunicação eficiente em nível horizontal e vertical.

O processo de planejamento estratégico é hoje bastante difundido e utilizado pelo setor público em todas as esferas (federal, estadual e municipal) para avaliar as variáveis que influenciam os ambientes interno e externo, buscando estabelecer um plano de ação para atingir uma situação futura desejada.

A literatura sobre planejamento estratégico é ampla e apresenta diversos enfoques de elaboração e implementação de estratégias, que oportunizam perspectivas distintas (ACKOF, 1976; ANSOFF, 1983; KOTLER, HAIDER e REIN, 1994; KAUFMAN e JACOBS, 1997, MATUS, 1997; BUARQUE, 1999). Em geral, esses modelos definem as etapas do processo de planejamento estratégico, bem como diferentes abordagens para seu uso.

Embora cada enfoque tenha características distintas, utiliza como instrumento básico a conhecida análise SWOT, de *Strengths* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças). Portanto, trata de identificar os pontos fortes e potencializá-los e os pontos fracos que devem ser minimizados ou eliminados. Também é necessário identificar as principais oportunidades e ameaças presentes no ambiente externo à organização. Com isso, determinam-se os objetivos, metas, estratégias e projetos da organização, visando a estabelecer uma posição futura desejada. Constata-se, assim, a imediata e direta relação do enfoque com a chamada Escola do *Design* de formação estratégica (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

As demais etapas desse processo ficam definidas na sequência como a elaboração de missão, objetivos, estratégias e metas, a implementação do plano estratégico e o monitoramento dos resultados.

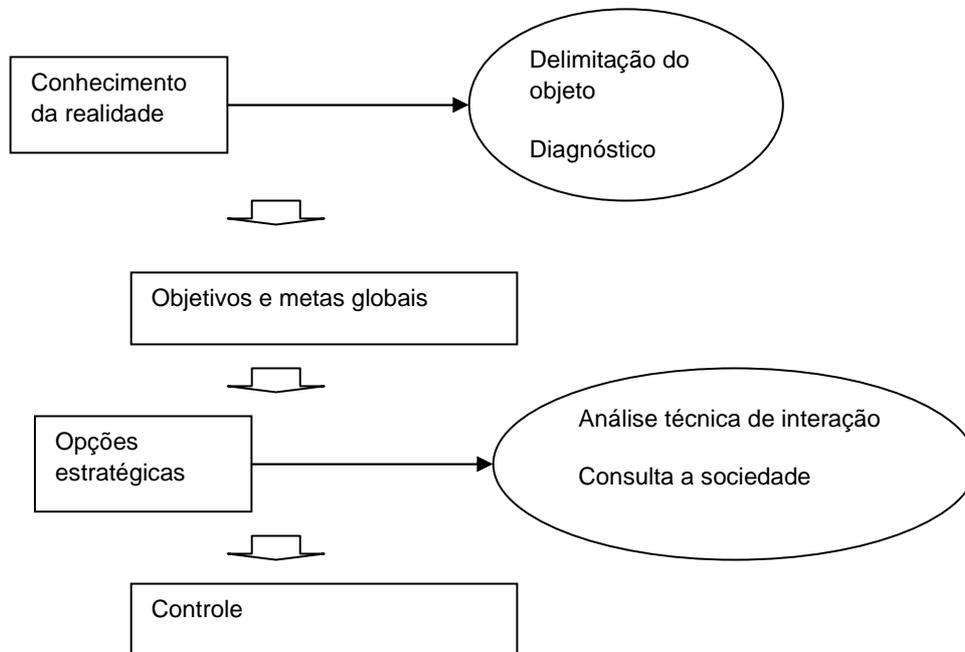
A seguir, apresentar-se-ão, em linhas gerais, os principais enfoques representativos de planejamento estratégico em âmbito governamental.

a) O Enfoque de Sérgio C. Buarque – Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável

O enfoque de Buarque (1999) toma como referência Martins de Carvalho, que apresenta quatro etapas sequenciais, interligadas e continuadas. Embora sequenciado, trata-se de um processo de permanente construção e decisão onde a

retroalimentação mediante acompanhamento sistemático permite ao gestor público redefinir a execução. A Figura 4 apresenta o modelo de Buarque (1999).

Figura 4 - Modelo de Sérgio C. Buarque



Fonte: Adaptado de Buarque (1999)

A primeira etapa denomina-se 'conhecimento da realidade', ou seja, compreender a realidade da região, município ou localidade quanto às condições atuais e suas perspectivas futuras. Esse momento é complementado por mais três procedimentos técnicos visando a dar maior profundidade e rigor técnico, a saber: delimitação do objeto, diagnóstico e prognóstico.

Conhecer os limites físico-geográficos e institucionais, as relações estruturais das variáveis determinantes e as relações da região, município ou localidade com o ambiente político-legal, socioeconômico e institucional compõe a delimitação do objeto. Para Buarque (1999), essa etapa deve ser trabalhada conjuntamente com a sociedade.

O diagnóstico consiste na análise dos fatores internos para identificar seus pontos fortes e fracos e dos fatores externos para a análise da relação da região, município ou da localidade com o ambiente. De acordo com Buarque (1999), o diagnóstico deve ser seletivo na definição das informações mais relevantes,

buscando identificar o que realmente é significativo para a realidade que está sendo diagnosticada.

Buarque (1999, p. 52) também sugere que o diagnóstico se divida em três tarefas diferentes e complementares:

- a) levantamento técnico e organização das informações sobre o objeto e seu contexto, identificando e ressaltando os problemas e as potencialidades endógenas mais significativas;
- b) levantamento da visão da sociedade sobre os problemas e as potencialidades endógenas, ressaltando as convergências e divergências dos atores sociais na percepção da realidade e dos determinantes centrais;
- c) confronto da visão técnica e política no que se refere à definição dos problemas e potencialidades que definem o perfil atual da realidade e antecipam as perspectivas futuras do município.

Por fim, o prognóstico procura antecipar futuros cenários possíveis da realidade e seu contexto e as prováveis tendências de comportamento das variáveis externas que possam vir a impactar a região, o município ou a localidade e se constituírem em oportunidades ou ameaças ao desenvolvimento.

A segunda etapa do processo de planejamento, para Buarque (1999), é a definição dos objetivos e metas globais. Cabe aos atores sociais definirem os objetivos (o que se quer e aonde se quer chegar no futuro) pretendidos com o plano de desenvolvimento. Os objetivos são qualitativos e, segundo Buarque (1999, p. 55), representam “[...] a imagem-objetivo da realidade que se pretende alcançar e construir com a implantação e a execução da estratégia e do plano de desenvolvimento”. Por outro lado, as metas representam a quantificação dos objetivos, ou seja, o que se deseja gerar (numericamente) em prazos previamente estabelecidos.

O passo seguinte é a formulação das opções estratégicas. Trata-se, conforme Buarque (1999), de um conjunto de ações voltadas para o alcance dos objetivos e metas definidos pela sociedade. Essa etapa subdivide-se em três momentos (BUARQUE, 1999, p. 56):

- a) análise técnica de interação entre as oportunidades e ameaças exógenas e os problemas e potencialidades endógenas;
- b) consulta à sociedade;
- c) confronto da visão técnica com as aspirações sociais.

O primeiro momento visa a aproveitar as oportunidades e a evitar as suas ameaças externas. A consulta à sociedade consiste na discussão e negociação dos objetivos definidos pelos atores sociais e, finalmente, em submeter a formulação técnica à crítica dos atores sociais para verificar sua consistência.

A etapa do monitoramento ou controle compreende verificar se os objetivos e metas traçados estão sendo atingidos da forma esperada. Para isso, necessita de um sistema de acompanhamento, avaliação e controle permanente a fim de identificar as causas dos desempenhos negativos e implantar ajustes e ações corretivas. Para facilitar esse trabalho, é importante a existência de indicadores de desempenho que permitam avaliar os processos e os resultados.

b) O Enfoque de Peter Pfeiffer – Planejamento Estratégico Municipal (PEM)

O enfoque proposto por Pfeiffer (2000) é constituído por oito etapas sem que, entretanto, haja uma sequência prefixada. Para o autor, não se trata de uma receita pronta, mas, sim, de uma concepção que pode constantemente passar por ajustes para exercer maior influência no futuro desenvolvimento.

Pfeiffer (2000) denomina-o de planejamento estratégico municipal (PEM) e diz ser necessário observar alguns princípios e aspectos quando da sua elaboração.

O primeiro aspecto a ser considerado encontra-se no fato de que as instituições onde será implementado, são públicas e sem fins lucrativos. Isso significa dizer que seus procedimentos podem diferir significativamente daqueles praticados na empresa privada.

As partes interessadas (*stakeholders*) são mais amplas e mais complexas, exigindo mecanismos específicos de participação e integração para obter melhor organização e resultados. Na seqüência deste capítulo, serão analisados os referidos mecanismos.

Outro ponto que deve ser observado é o fator de influência política que, muitas vezes, interfere na construção das políticas públicas. É marcante a influência política nas escolhas estratégicas da área pública. Essa influência provém do próprio poder executivo, responsável pelo planejamento, que deseja implementar seu plano de desenvolvimento. Além do executivo, a influência política também pode ter origem no legislativo, ao qual cabe o exame e a aprovação dos planos. Por último, a influência política pode ter origem na sociedade organizada através dos meios previstos na Constituição para o exercício do controle social, influência que aumenta quando a questão ganha visibilidade através dos meios de comunicação.

Portanto, quando não se consideram as influências políticas, corre-se o risco de não vir a ser implementado o planejamento.

Organizar o processo de planejamento é o quarto aspecto a ser considerado. É preciso montar uma estrutura organizacional que propicie as condições para o trabalho, a participação da sociedade e a capilaridade das instituições públicas.

A qualificação de pessoal em planejamento e gerenciamento no setor público torna-se um grande obstáculo para a elaboração, execução e controle. Em alguns casos, uma consultoria externa pode tornar-se necessária (PFEIFFER, 2000).

Finalmente, é imprescindível que o planejamento se estenda até o nível de projetos. Através de projetos operacionalizáveis para o alcance dos objetivos é que as mudanças desejadas poderão ser produzidas.

A partir dos aspectos expostos, o PEM utiliza-se de uma sequência de oito etapas.

A preparação do processo se constitui na primeira etapa e é fundamental para sua continuidade. Dá-se início com a avaliação da necessidade de intervenções, ou seja, analisar os fatores que geram as mudanças e verificar as possibilidades de a organização reagir às ameaças ou aproveitar as oportunidades. Nessa etapa, avaliar a melhor forma de organização (estrutura mínima, tarefas, responsabilidades, recursos disponíveis e pessoal responsável) é indispensável para que o plano possa sair do papel.

Na segunda etapa está a análise do ambiente onde se consideram as oportunidades e ameaças que se manifestam no ambiente e que podem influenciar a organização que está sendo analisada.

A terceira etapa consiste na análise da própria organização, identificando suas forças e fraquezas, definindo-se como potencializar as fortalezas e minimizar as suas debilidades. Essa etapa exige cuidados especiais, já que obriga os envolvidos a refletir sobre a própria organização e o seu papel (PFEIFFER, 2000).

As declarações da visão (situação futura e desejada) e da missão (compromissos assumidos perante os *stakeholders*) e a definição da estratégia completam a quarta etapa, denominada de estruturação do plano.

Segundo Pfeiffer (2000), a visão tem uma função psicológica, já que se trata de uma imagem mental, descrição do que se deseja alcançar com todos os envolvidos no processo. A missão descreve a razão da existência da organização e os valores que orientam o trabalho. Com base na visão do município desejado, se definem as estratégias possíveis em direção à visão.

A etapa seguinte é a operacionalização do planejamento, que se faz mediante a definição dos objetivos. Aos objetivos devem ser associados indicadores que permitam mensurar os resultados.

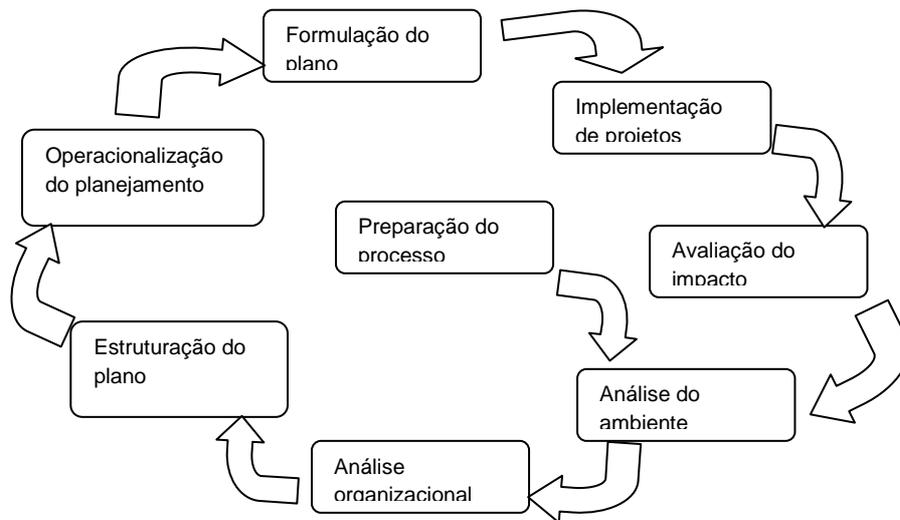
Na sexta etapa do PEM, formulação do plano, é fundamental que sejam elaborados projetos, ou seja, “[...] conjunto de medidas ou atividades que representam a base concreta de toda a estrutura teórica do planejamento estratégico” (PFEIFFER, 2000, p. 22-23). É através do projeto que se organiza a atividade e se buscam as condições para o alcance dos resultados.

A implementação dos projetos constitui a sétima etapa. Implantar um projeto não é uma tarefa simples, pois existem muitos entraves relativos às resistências a mudanças (participação, tempo, recursos, etc.) que oferecem os sistemas públicos. Para enfrentar essa situação, é importante a criação de um sistema de gerenciamento unificado que facilitaria a criação de uma base de dados que servirá como fonte de informação para a continuidade do planejamento estratégico (PFEIFFER, 2000).

O enfoque se encerra com a avaliação dos impactos dos projetos definidos no plano, ou seja, deve ser mensurável. A partir daí, pode-se aferir o planejado com o obtido para constatar se os problemas foram resolvidos e, caso negativo, devem-se criar ações corretivas para solucioná-los. É um processo cíclico e, conforme salienta Pfeiffer (2000, p. 24), “[...] de todo jeito, uma avaliação deveria esclarecer se o processo percorrido ajudou ou não na condução do desenvolvimento municipal e se um novo ciclo do processo deve começar”.

Esse enfoque está apresentado na Figura 5.

Figura 5 – Etapas do PEM



Fonte: Adaptado de Pfeiffer (2000)

A proposta do PEM recomenda uma seqüência de oito etapas. Entretanto, como se trata de um processo dinâmico e não previsível o mesmo não se finaliza, entra apenas em uma nova fase dando início a um novo ciclo.

c) O Enfoque de Carlos Matus – Planejamento Estratégico Situacional (PES)

As primeiras críticas ao planejamento tradicional, através de Matus, ocorrem, em 1969, com a publicação do livro *'Estrategia y Plan'*⁴. Na década de 1970, passa a desenvolver estudos e lança as primeiras ideias sobre o planejamento estratégico situacional (PES). Grande parte dos estudos foi realizada enquanto preso político após o golpe de estado no Chile (1973-1975).

Ao publicar, em 1980, o livro *'Planificación de situaciones'*⁵, consolida as proposições do PES como um modelo de planejamento estratégico aplicado ao setor público a ser utilizado por qualquer gestor público independentemente se, naquele momento, se encontra no governo ou na oposição.

O autor apresenta o planejamento estratégico situacional como um enfoque participativo orientado pela democracia e descentralização, no qual o resultado final (plano) é decorrente de criação coletiva para que se chegue ao consenso desejável. Matus (2000) sustenta essa posição porque acredita que a capacidade de governo

⁴ MATUS, Carlos. *Estrategia y plan*. México DF, México: Siglo XXI Editores, 1969.

⁵ MATUS, Carlos. *Planificación de situaciones*. México DF, México: FCE, 1980.

se encontra em crise em face da separação entre prática e teoria, ou seja, política e ciência.

De acordo com Matus (2000), a improvisação, o imediatismo e a dificuldade para processar técnica e politicamente os problemas sociais são, muitas vezes, resultados da ausência de fundamentação científica nas esferas governamentais. No seu entender, é importante uma ‘teoria da prática’ e tratá-la como uma ‘ciência horizontal’. Assim se pronunciou Matus (2000, p. 29) sobre a questão:

[...] Pero, la fortaleza del PES y su continuo enriquecimiento dependen de un desarrollo teórico más profundo, que lo defienda de lãs interpretaciones simplistas y mecânicas, además de lãs amputaciones arbitrarias generadas por la incomprensión. La Teoría de la Producción em el Juego Social persigue ese propósito: constituirse en la teoría social capaz de sustentar los métodos de gobierno y lãs Ciências y Técnicas de Gobierno.

Por isso, o autor busca, a partir de uma teoria da produção social, construir uma ponte entre ciências e ação prática no âmbito público. Nessa perspectiva, sair do corte departamental-vertical que orienta a ciência tradicional e entrar na unidade horizontal do processo social é fundamental para compreender os problemas comuns produzidos.

Percebe-se que Matus (1997) sugere a apreciação da situação e propõe ações para modificá-la, transformando problemas sociais, econômicos e políticos em oportunidades.

Ilda (1997, p. 14) refere-se ao planejamento estratégico situacional como “[...] um plano de ação para cada problema e atuar sobre a realidade cambiante na mesma velocidade desta transformação”. Nesse sentido, é um modelo não determinístico, visto que não apresenta uma solução única para o problema; é continuamente monitorado de tal sorte que as ações se ajustem ao momento presente; trabalha próximo da ação, ou seja, envolve-se com problemas de curto prazo e elimina a dicotomia entre o dirigente e sua equipe.

É importante ressaltar a crítica de Matus (2000) à teoria econômica a partir da consideração que faz quando afirma que os processos, em geral, seguem um padrão não determinístico. Para ele, a teoria econômica na visão liberal clássica não representa a complexidade da teoria da produção no jogo social, pois atua no paradigma determinista ao conceber o ambiente como sistema fechado.

Matus (2000, p. 173) diz: “*Si el mundo es indeterminístico como sostiene Popper, y también la teoría PES, las ciencias definidas com critérios determinísticos*

significarían una renuncia a comprender el mundo”. Ou seja, o aspecto econômico é importante na prática social, mas não é tudo.

Para ele, a teoria econômica encontra enormes dificuldades para intercambiar os problemas com outros departamentos das ciências e, assim, muitas soluções encontradas são inadequadas e custosas, fatos que ele relaciona, sobretudo, à desconsideração e à falta de análise do intercâmbio de problemas com os outros departamentos das ciências, especialmente as relações com o jogo político, e à despreocupação com a teoria da ação humana e suas complexidades.

As principais características do PES, segundo Matus (1997), são três. A primeira é o subjetivismo, cujo objetivo é identificar e analisar uma situação problemática, centra-se nos atores envolvidos, em suas percepções e pontos de vista, pressupondo, portanto, que a interpretação de dada situação irá depender dos conhecimentos, experiências, crenças, posição no jogo social, etc. Nesse sentido, o PES preconiza que não se pode planejar como se o planejador fosse o único ator, ignorando os demais participantes ou procurando predizer seu comportamento.

Segundo Matus (2000, p. 149):

Una situación es una distinción hecha por un actor en relación con su acción en el juego social. De esta forma existen muchas maneras para distinguir una situación, con sus fronteras difusas, del contexto que solo nos interesa como tal. La situación, así definida, constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos.

Portanto, o termo situacional decorre de ‘situação’, ou seja, exige determinar quem está explicando a realidade, uma vez que poderá ser explicada de formas distintas pelos diferentes atores que participam do jogo social com diferentes propósitos.

A elaboração de planos-propostas a partir de problemas é a segunda característica do PES. Matus (1997) entende o problema como sendo os obstáculos criados em razão da realidade atual do jogo social e as aspirações de um ator de acordo com seu mundo subjetivo.

O autor destaca que o plano não pode ser constituído de uma simples agregação de problemas, pois no PES se devem ‘processar problemas’, o que significa:

- (1) explicar como nasce e se desenvolve o problema;
- (2) fazer planos para atacar as causas do problema mediante operações;

- (3) analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade; e
- (4) atacar o problema na prática, realizando operações planejadas (HUERTAS, 1996, p. 36).

Como terceira característica, o PES assume a incerteza do futuro, não sendo possível predizê-lo. O planejamento estratégico situacional busca enumerar possibilidades e preparar os atores para enfrentá-las. Trata-se, portanto, de uma aposta de caráter estratégico e não sobre o futuro, pois, à medida que se planeja, se influi no futuro. Sendo assim, é necessário encontrar um enfoque que integre o político e o econômico como decorrência de uma 'situação' que proporcione a união entre o normativo e o estratégico e que tenha por legítimo a existência de correntes em conflito que combatem pela viabilização de projetos distintos ou contraditórios.

Para lidar com as perspectivas da incerteza do amanhã, o PES pode ser dividido em quatro momentos, segundo Matus (1997): o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional. O termo *momento* foi criado pelo autor para superar a ideia de 'etapas', rígida, mas, sim, implica uma visão dinâmica do processo de planejamento. Ou seja, os *momentos* devem interagir permanentemente e ser retomados continuamente.

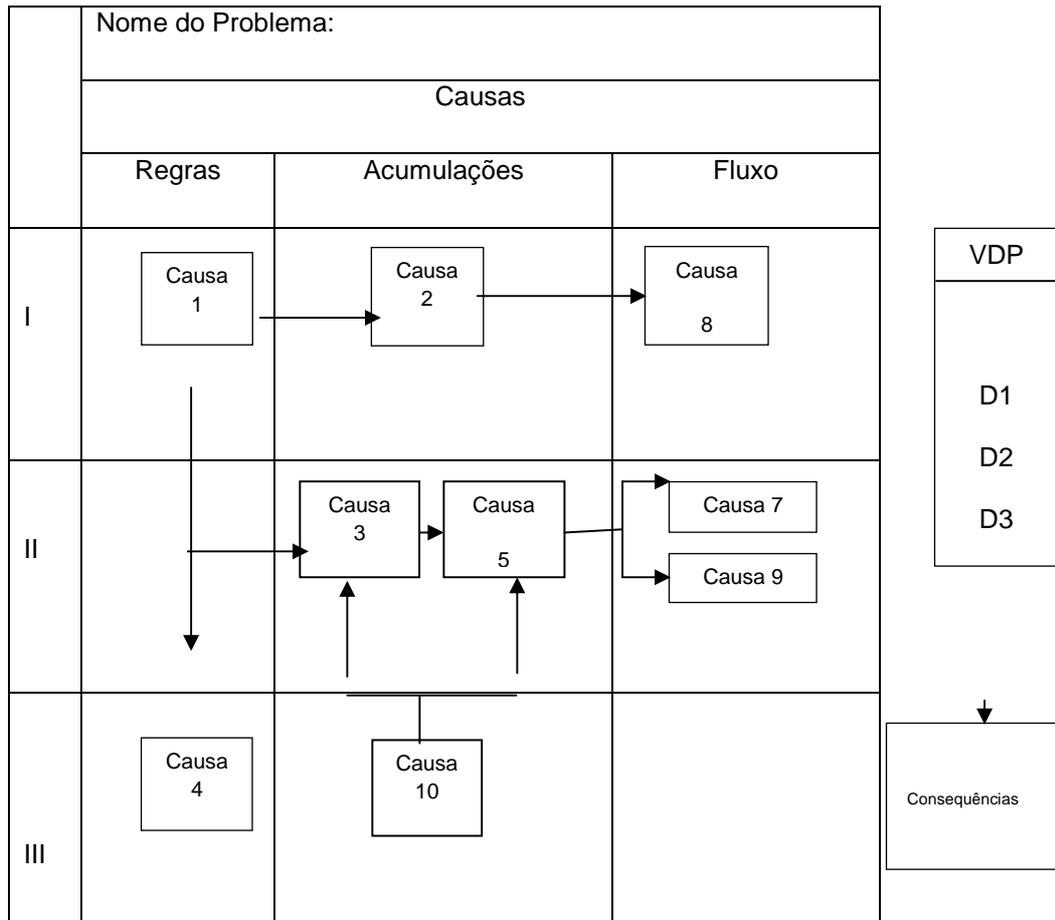
Assim, é explicativo, uma vez que busca justificar o porquê da situação atual. A partir da explicação situacional, cada ator estabelece a diferença que existe entre os problemas e marca a opção pretendida numa perspectiva individual e, então, desenvolve ações para alcançá-la. Portanto, na explicação situacional, o ator analisa a realidade, os problemas, desde dentro da situação. Assim, cada ator busca, com a explicação, fundamentar a ação.

Uma vez selecionados os problemas que se deseja atacar, passa-se à descrição dos mesmos através de indicadores ou descritores que os definam com clareza. Os descritores qualitativos ou quantitativos devem ser suficientes para expressar o problema. Portanto, o descritor não explica o problema, mas o caracteriza, isto é, o problema é expresso através de 'sintomas' que o definem.

Na sequência, os problemas devem ser analisados através da construção de uma rede de causalidade. Matus (1997) sugere ordenar as causas em colunas de fatos, acumulações e regras. As causas devem ser corretamente colocadas dentro ou fora do espaço de governabilidade do ator, isto é, nesse espaço estão situadas aquelas causas que estão sob controle do ator. A Figura 6 apresenta o fluxograma situacional e sua rede de causalidades.

Matus (1987) já alertava para o risco da cegueira situacional. De acordo com o autor, a mesma pode surgir de um olhar parcial sobre o problema e, para rompê-la, são indispensáveis vários olhares que possuam conhecimentos profundos do problema, tais como especialistas, estudos realizados, pesquisas, etc.

Figura 6 – Fluxograma situacional do PES



Fonte: Adaptado de Matus (1997)

Zonas de Governabilidade:

I – Sob o controle do planejador

II – Fora do controle do planejador

III – Fora do jogo

VDP – Vetor de descrição do problema

Artmann (2000, p. 10) afirma que um fluxograma situacional bem-realizado permite identificar:

[...] as relações de determinação entre as causas e o problema tal como descrito sob a forma de indicadores (descritores); as causas de maior poder de determinação; o grau de governabilidade sobre as causas, correspondendo aquelas situadas no espaço de governabilidade às causas controladas pelo ator do plano; as causas localizadas no espaço fronteira que se referem às causas diretamente relacionadas com o problema, controladas por outros atores, e as causas situadas no espaço fora do

problema as quais se relacionam a causas que condicionam o problema, mas não fazem parte dele diretamente, sendo causas também de outros problemas.

O PES, segundo Matus (1997), apresenta 04 (quatro) momentos básicos. O primeiro é denominado de explicativo e difere do diagnóstico situacional. Na proposição do autor o último é substituído por várias explicações situacionais uma vez que os comportamentos sociais não são previsíveis e não podem ser explicados por modelos totalmente analíticos.

O segundo momento, denominado de normativo, é aquele em que se estabelece o que se deseja fazer. O momento normativo trata da formulação do plano com o objetivo de se produzirem as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas (HUERTAS, 1996).

Para enfrentar as incertezas, o PES, na concepção de Matus (1997), utiliza como ferramenta os cenários. Cenários correspondem às possibilidades futuras de conciliação do contexto que envolve o plano. São três tipos de cenários, segundo o autor: **teto**, que sinaliza as condições otimistas sobre o futuro que se consegue vislumbrar; **piso**, que traz as condições pessimistas; e **centro**, que é o cenário mais provável na visão do planejador.

Para cada cenário se constrói um plano que deverá ser utilizado para eliminar ou evitar um nó crítico⁶ identificado no primeiro momento. Segundo Huertas (1996), os planos são constituídos de operações que permitam ao ator mudar a realidade em que está inserido. As operações são desdobradas em várias subações e devem vir acompanhadas de responsável, prazos, recursos e indicadores de resultados e de execução que possibilitarão o monitoramento e a aferição dos resultados alcançados.

O momento estratégico analisa a viabilidade política do plano. Segundo Huertas (1996, p. 69), esse é o momento mais complexo porque “[...] aponta para o problema político de analisar e construir a viabilidade do plano”. Nesse momento, a análise de viabilidade se dá através de um cálculo mais aprofundado por meio da simulação. O objetivo é propor estratégias para aquelas operações ‘não viáveis’ a fim de torná-las viáveis.

No momento estratégico, a relação de forças e o tipo de operação entre os atores necessitam de observação à medida que algumas operações exigem

⁶ Pontos cruciais para a eficácia do processo.

cooperação com outros atores ou, no caso de oposição e confronto, a mobilização dos recursos de que cada ator necessita, se faz necessária para viabilizar o plano.

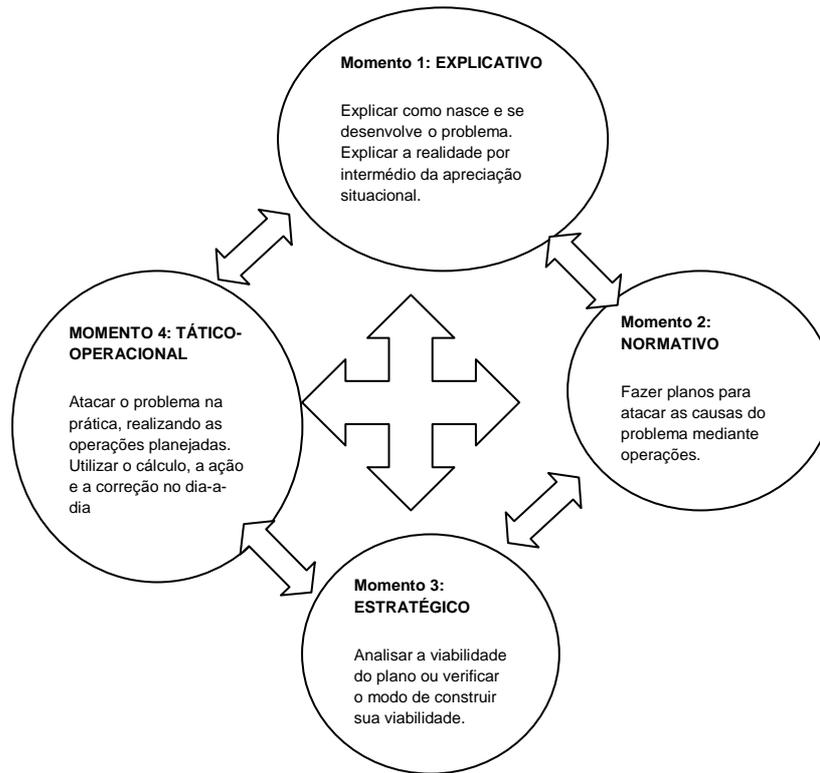
O quarto e último momento do PES é o tático-operacional. É aqui que se desenvolve a ação propriamente dita, ou seja, a implementação do plano no dia a dia. Para Matus (1997), o planejamento e a gestão são inseparáveis, pois se trata de um compromisso de ação que visa a resultados. A ideia é que os problemas selecionados se traduzam em novas situações mais favoráveis do que a inicial.

Esse momento pode ser compreendido a partir de dois movimentos básicos: a) a avaliação da situação da conjuntura e b) a decisão sobre problemas e operações.

A avaliação da situação, conforme Matus (1987), consiste em conhecer e avaliar a realidade e a propagação de novos problemas, visando à análise do rumo do processo. O segundo movimento está centrado na resolução dos problemas e operações. Trata-se, portanto, dos ajustes entre o plano e a realidade mediante decisões e ações concretas.

Portanto, o enfoque PES, representado na Figura 7, permite descrevê-lo como um método de permanente exercício de diálogo e de reflexão sobre os problemas que incidem em uma dada realidade, buscando prever situações e alternativas, antecipar as decisões e preparar as estratégias que permitam a governabilidade das mesmas.

Figura 7 - Os quatro momentos do PES



Fonte: Rieg e Araújo Filho (2002).

Essa divisão não deve ser vista como consecutiva, pois, se a realidade é mutável, o plano também é.

d) As Experiências dos COREDES – Planejamento Estratégico Regional

Em passado recente, alguns COREDES, como o Vale do Rio Pardo em 1996, tomaram a iniciativa de formular seus planos estratégicos de desenvolvimento para a sua região, porém sem uma efetiva participação popular na discussão e com a ausência de um apoio técnico de especialistas em muitos dos casos.

O Fórum dos COREDES ocorrido em 2007 e a realização do curso de “Gestão Estratégica do Desenvolvimento Local e Regional”, em março de 2009, desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelo *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI), na cidade de Santa Maria, impulsionaram os 28

COREDES para a construção de forma democrática e participativa dos seus respectivos planos estratégicos de desenvolvimento.

Siedenberg (2010) informa que, a partir desses eventos, em especial o Fórum de 2007, foi possível adotar um modelo único para a elaboração dos planos estratégicos regionais de desenvolvimento, uma vez que havia as condições técnicas, institucionais, financeiras e operacionais, além de uma experiência acumulada ao longo dos anos.

O enfoque adotado é composto de sete macroetapas: 1ª) diagnóstico técnico; 2ª) análise situacional; 3ª) matriz FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças); 4ª) referenciais estratégicos; 5ª) macro-objetivo; 6ª) definição do modelo de gestão do processo e 7ª) divulgação/implementação.

A **primeira** macroetapa consiste em caracterizar a região no aspecto socioeconômico através de dados quantitativos, explicativos e ilustrativos. Para tanto, subdivide-se em seis grandes eixos temáticos de análise, a saber: aspectos físico-naturais; aspectos demográficos; gestão estrutural; gestão econômica; gestão social e gestão institucional.

Os aspectos físico-naturais e sócio-econômicos de uma região permitem que se faça a distinção entre as regiões. Áreas e limites extremos, caracterização do clima, solo e relevo regional, recursos hídricos, entre outros, são analisados nesse eixo temático.

Aspectos demográficos demonstram a evolução da população de uma região, sua estratificação e ocupação territorial.

As condições de infraestrutura são aquelas que possibilitam o desenvolvimento econômico e a solução de desigualdades e problemas sociais (COELHO, FRIZZO e MARCONDES, 2010). Entre os principais dados destacados na gestão estrutural para os municípios integrantes do COREDE, estão: a) energia; b) comunicação; c) vias de transporte; d) saneamento básico em domicílios urbanos e rurais; e) meios de transporte e f) habitação e urbanismo.

As informações obtidas no eixo econômico possibilitam averiguar a evolução da riqueza, sua composição e distribuição.

Segundo Coelho, Frizzo e Marcondes (2010, p. 42), a gestão social deve “[...] constituir sistemas de avaliação que incorporem o bem-estar, a sensação de satisfação ou insatisfação, aspectos psicológicos e psicossociais e de inserção do indivíduo na sociedade para orientar programas e projetos”. Educação; segurança;

justiça e segurança; representação política; assistência social; cultura; lazer e esporte são os indicadores de desempenho nesse eixo temático.

A gestão institucional busca conhecer a existência de confiança e de atividades de parcerias entre município e instituições que promovam o desenvolvimento local e regional. Informações como o número de sindicatos; número de cooperativas instaladas; número de associações de bairros instalados, etc. constituem dados quantitativos desse eixo.

A **segunda** macroetapa é a análise situacional. Ela se caracteriza por dois momentos: no primeiro, trata-se de uma atividade técnica que descreve, de forma qualitativa e interpretativa, os dados socioeconômicos do COREDE em uma ampla visão; em um segundo momento, a análise situacional vai apresentar um viés político decorrente da interlocução com os atores sociais que dela participam (SIEDENBERG, 2010).

Recomenda Siedenberg (2010) que a análise situacional seja submetida à apreciação e revisão de todos os participantes do plano estratégico de desenvolvimento, bem como a equipe responsável deverá apresentá-la juntamente com o diagnóstico em audiências públicas locais ou regionais. Tal procedimento dará maior abrangência, penetração e representatividade e possibilitará a participação cidadã. Entretanto, é preciso destacar que as assembleias regionais que se realizam em um único local (cidade pólo) limitam uma maior participação e representatividade. A título de ilustração, podem-se citar os inúmeros planos estratégicos de desenvolvimento dos COREDES elaborados, sobretudo em 2010, onde os processos participativos ganham vulto e a participação começa a se destacar nas pautas dos debates e documentos oficiais.

A matriz FOFA, **terceira** macroetapa, que é o acrônimo de forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, tem sua origem no idioma inglês, onde é popularmente conhecida por análise SWOT. O uso da matriz FOFA permitirá ao planejador identificar as potencialidades (forças + oportunidades); os desafios (fraquezas + oportunidades); os riscos (ameaças + forças) e as limitações (ameaças + fraquezas) em âmbito regional. Os fatores de origem interna compreendem o conhecimento da infraestrutura material, tecnológica, administrativa e humana local num patamar regional representativo. Já os fatores de origem externa irão orientar o processo de tomada decisão e escolha de estratégias, ou seja, possuem uma dinâmica de fora para dentro.

Para buscar a harmonia do processo e dos resultados, Siedenberg (2010) sugere a adoção de quatro dos seis eixos temáticos que compreendem o próprio diagnóstico técnico, a saber: gestão estrutural, gestão econômica, gestão social e gestão institucional. Outro aspecto importante refere-se ao escalonamento de potencialidades, limitações, riscos e desafios em cada eixo temático, isto é, o que efetivamente será considerado importante numa escala de prioridades. Esse pode ser apontado como um dos motivos da ineficiência de tais planos, visto que influencia o sistema de gestão e a forma como as prioridades serão abordadas.

Uma vez elaborada a matriz FOFA, será necessário detalhar os referenciais estratégicos, **quarta** macroetapa, relacionados a uma visão de futuro da região, às vocações a serem fortalecidas e desenvolvidas e aos valores norteadores a serem cultivados.

A formulação da visão estratégica para uma região deverá considerar o exercício de construção de um cenário futuro desejável; o tipo de desenvolvimento que se quer alcançar; que recursos endógenos ou exógenos estarão disponíveis; que políticas serão desenvolvidas em prol da melhoria da qualidade de vida, entre outras. Trata-se de uma descrição clara e objetiva de aonde a região quer chegar.

Siedenberg (2010, p. 71) assim se pronuncia:

Sua explicitação tem o objetivo de mobilizar e conjugar esforços dos munícipes, do poder público, da sociedade, da iniciativa privada e dos demais interessados no desenvolvimento da região. É necessário que essa descrição contemple, represente e sintetize os múltiplos interesses presentes.

Logicamente o processo de estabelecimento da visão estratégica não é simples. Questionamentos são indispensáveis e representam o mínimo que os agentes representantes devem fazer, diariamente, para elaborar a visão para sua região.

Além disso, a visão deve ser motivadora; inspirar as pessoas para a consecução dos objetivos; gerar comprometimento, orientando esforços e objetivos numa mesma direção, e expressar explicitamente quem são os beneficiários no estado futuro.

O segundo referencial estratégico a ser definido é a vocação da região. Para Siedenberg (2010 p. 72):

As vocações de um determinado território têm condições de auxiliar na definição e validação dos principais potenciais daquele espaço geográfico, mas também podem ser entendidos como as aptidões, capacidades ou

talentos passíveis de serem desenvolvidos pelos munícipes e suas instituições.

Isso significa, na prática, distinguir o que a região faz de melhor, ou seja, onde está sua habilidade. Contudo, face aos riscos que isso representa, é compreensível afirmar que uma região não deveria estar focada apenas numa única vocação. Com as vocações definidas, fica mais simples para a região estipular qual a sua área de atuação sem se perder, por exemplo, num eventual processo de desenvolvimento.

O terceiro referencial estratégico são os valores ou princípios norteadores, que nada mais são do que “Os padrões sociais comumente aceitos, valorizados e preservados pelas pessoas e pelas instituições sociais públicas e privadas [...]”, segundo Siedenberg (2010 p. 74).

Os valores ou princípios norteadores são referenciais éticos, morais, sociais, culturais ou participativos da região; são os compromissos que esta impõe no sentido de cumprir sua missão e visão estratégica.

Amplie-se a perspectiva oferecida pelas ideias já expostas e, principalmente, pelo processo de desenvolvimento das regiões em curso, se há um ambiente propício para criar, formalizar e divulgar os referenciais estratégicos, possibilitando legitimar os gestores locais e direcionar as atividades dos cidadãos.

A **quinta** macroetapa do plano estratégico de desenvolvimento regional é a determinação dos macro-objetivos desdobrados em programas, projetos e ações.

Segundo Siedenberg (2010, p. 75):

Os macro-objetivos são alvos ou resultados pretendidos pela sociedade, definidos através de um pacto sócioterritorial preestabelecido, devidamente qualificado por instruções de ação desdobradas em programas, projetos e ações que quantificam e especificam diversos aspectos operacionais.

Regiões que os possuem claramente definidos criam o ambiente necessário para a construção da sua missão e deixam clara a situação futura que desejam alcançar enquanto coletividade. O trato das questões relacionadas aos macro-objetivos ganha destaque juntamente com a participação de todos os gestores, cidadãos e interessados no desenvolvimento socioeconômico da região que, com competências e autonomia acrescidas, se encontram frente a uma situação complexa, porém em condições de discussão sobre os projetos e ações em um ambiente favorável. Além desses, outros atributos passam a serem valorizados, tais como democracia, descentralização, fortalecimento do poder local, transparência, passando a balizar os novos planos de desenvolvimento.

A **sexta**, entre as sete macroetapas do plano estratégico de desenvolvimento regional, é denominada gestão do plano de desenvolvimento. Buarque (1999, p. 60) diz que o modelo de gestão é

[...] o sistema institucional e a arquitetura organizacional adequada e necessária para implementar a estratégia e plano de desenvolvimento local e municipal, mobilizando e articulando atores e agentes, com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo.

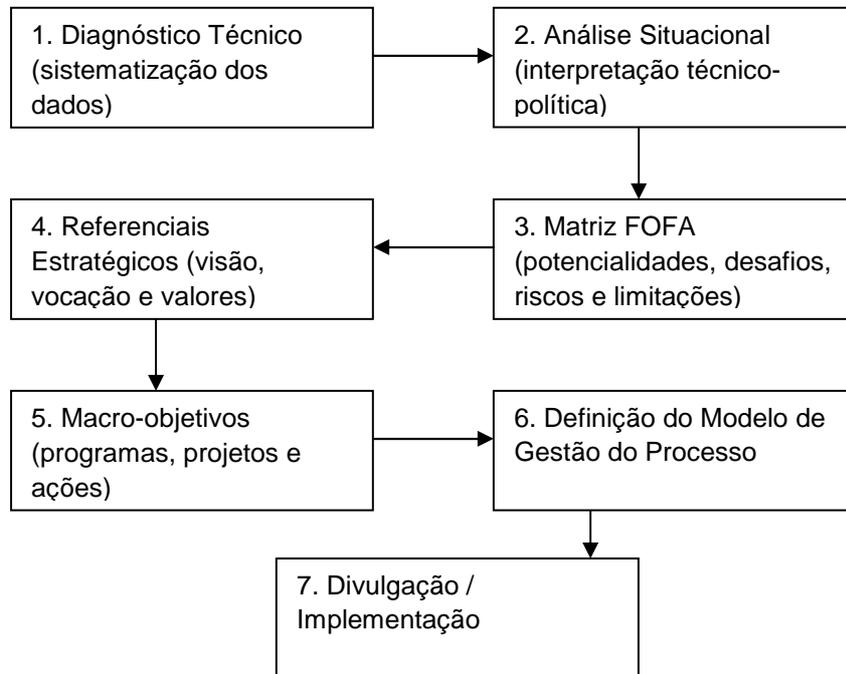
O funcionamento do sistema requer a definição e distribuição de responsabilidades de tarefas e atividades dos agentes e atores; explicita os mecanismos e instâncias de participação da sociedade; reforça o controle social sobre o processo; descentraliza o processo decisório e a execução das ações; permite ajustes e retificações necessárias contendo indicadores de processo e resultado e oferece garantia de capilaridade, envolvimento e integração das instituições públicas envolvidas no processo.

Finalmente, a **sétima** etapa diz respeito à divulgação e implementação do plano estratégico de desenvolvimento. Inclui a comunicação eficaz de todo o processo para que traga ótimos resultados. Siedenberg (2010) afirma que a vinculação com a Consulta Popular e com uma Agenda Estratégica evidencia sua importância para o desenvolvimento socioeconômico regional.

O restante do processo consiste em implementar as estratégias estipuladas e revê-las e avaliá-las periodicamente.

A Figura 8 apresenta o enfoque do plano estratégico de desenvolvimento regional definido pelo COREDE.

Figura 8 – Modelo aplicado pelo COREDE



Fonte: Siedenberg (2010)

É possível afirmar que as propostas de planejamento estratégico são parte integrante de um amplo conjunto de modelos e escolas difundidas globalmente.

Com o intuito de complementar o quadro teórico estabelecido para esta tese, o próximo tópico será dedicado ao entendimento do processo democrático de gestão.

2.3 Processo Democrático de Gestão na Realidade Brasileira: participação e cidadania

Os novos paradigmas norteadores do exercício político-constitucional do Estado democrático de direito obedecem a uma visão de gestão participativa, democrática e transparente. Alcançar a cidadania plena pressupõe a construção de novas formas de regulação democrática na sociedade. Cidadania e participação democrática são dimensões de um mesmo processo e juntas definem uma ordem democrática justa e cooperativa.

Como se observa em tempos recentes, estimula-se no Brasil uma cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 como à participação de uma pluralidade de atores com presença na cena pública expressa em uma sociedade civil autônoma e na participação cívica interagindo com as instituições de governo.

Reservou-se para este final de capítulo a discussão sobre o processo democrático de gestão na realidade brasileira de maneira a demonstrar a necessária transposição das limitações compartimentadas do conceito e da prática da tradicional democracia.

O debate sobre o processo democrático de gestão tem na descentralização um de seus pontos-chave.

2.3.1 A Abordagem da Descentralização no Processo de Gestão Democrática

Para analisar o fenômeno da descentralização, é preciso constatar que, a partir da década de 1980, ocorreram reformas do tipo descentralizador em inúmeros países, entre eles, o Brasil. Os países adotaram estratégias distintas de descentralização, sendo as mais conhecidas: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação.

Descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades especialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala (BUARQUE, 1999, p. 16).

Trata-se, portanto, nas palavras do autor, de uma efetiva mudança na escala de poder. A descentralização representa uma estratégia onde se conferiria poder efetivo às unidades comunitárias e municipais que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões políticas.

Em outra abordagem, Borja (1988) entende ser necessária a criação de instituições específicas que, próximas dos cidadãos, contribuiriam para que a democracia se consolidasse. Assim, se pronunciou Borja (1988, p. 9-10):

La izquierda se confronta en Europa con la reforma de sus propios Estados nacionales, con sentido teóricamente democratizador: la descentralización. (...) La única forma de superar las tendencias a la sectorialización, al burocratismo del Estado, a la distancia con los actores sociales, etc. consiste en crear instituciones que tengan una capacidad de actuación global, que sean representativas, pero que correspondan a sujetos sociales, a ciudadanos que de algum forma se sientan identificados entre

ellos, que nenen una identidad comunitaria. (...) La democracia territorial que históricamente corresponde a nuestra época desarrollar, sólo puede construirse sobre bases locales. En resumem la democracia se expandirá únicamente si se desarrollan las instituciones políticas locales.

Atenta-se para o fato de que não se trata, para ele, de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que deem pujança à democracia de base territorial.

A influência dessa concepção – descentralização – é inegável, tendo gerado debates e experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais, tais como o Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre/RS. É oportuno frisar que organismos internacionais de financiamento recomendam o uso da descentralização, uma vez que gera comportamentos políticos e econômicos menos dependentes do Estado.

O conceito de descentralização traz consigo a necessidade de se discutir sobre a desconcentração. Já foi visto que a primeira incorpora a noção de redistribuição de poder, enquanto a desconcentração envolve a delegação de competências sem deslocar o poder decisório (TOBAR, 1991).

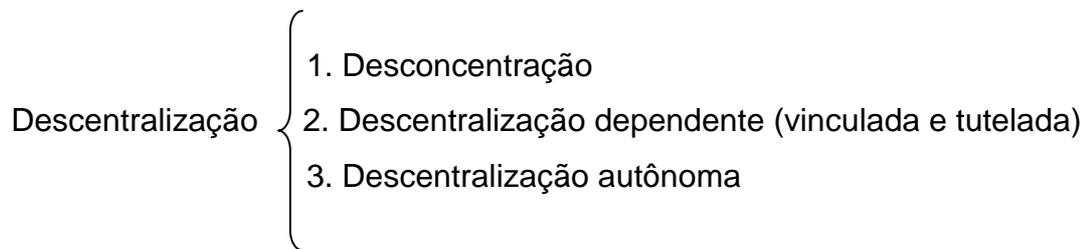
Porém, Médici (1994) e Teixeira (1990) não veem a dicotomia entre ambos, identificando na desconcentração uma etapa do processo de descentralização. Médici (1994) aponta dois tipos de descentralização: (1) dependente e (2) autônoma. A descentralização dependente é a passagem de responsabilidade da esfera maior para a de menor hierarquia, financiada mediante transferência de recursos da esfera central. Já a descentralização autônoma é financiada através de recursos próprios da esfera de menor hierarquia.

A descentralização dependente subdivide-se em dois tipos, a saber: tutelada e vinculada. A descentralização dependente tutelada é baseada em transferências negociadas de recursos financeiros ou, ainda, “[...] quando este repasse de recursos é acompanhado apenas da distribuição das responsabilidades executivas de projetos” (BUARQUE, 1999, p. 18). Por outro lado, a descentralização dependente vinculada é aquela em que as transferências de recursos financeiros ocorrem de forma automática e são legalmente definidas. Buarque (ibid, p. 18) enriquece o tema ao afirmar: “[...] quando é acompanhada da delegação de algum espaço de decisão para as instâncias espacialmente inferiores, tem lugar uma descentralização dependente vinculada com alguma forma de parceria”. As diferentes modalidades

apresentadas não são excludentes entre si. Na verdade, elas ocorrem simultaneamente em estados e municípios e, assim, ampliam o processo de descentralização em seus espaços.

A Figura 9 ilustra os vários tipos de descentralização a partir da taxonomia de Médici (1994) e Teixeira (1990).

Figura 9 – Classificação da descentralização



Fonte: Adaptado de Médici (1994)

É significativo destacar os princípios norteadores da descentralização na consecução dos seus objetivos. Segundo Lobo (1990), são quatro esses princípios: flexibilidade, gradualismo e progressividade, transparência no processo decisório e controle social. O princípio da flexibilidade pressupõe a não existência de um modelo único de descentralização, ou seja, as desigualdades regionais, estaduais e municipais devem ser consideradas e tratadas de acordo com suas peculiaridades.

Ao incorporar a flexibilidade, o segundo princípio busca consolidar a descentralização de forma gradual e contínua a partir das deliberações centrais e, também, das mudanças pactuadas ao longo do processo. O exercício do poder descentralizado implica transparência para que ocorra sua legitimação, implementação e perpetuação.

Finalmente, o controle social consiste na presença de instituições legítimas que exerçam efetivamente o controle e não apenas que estejam à margem do processo decisório. O controle social é a prerrogativa, segundo Lobo (1990, p. 8), para que “[...] a população organizada possa participar ativamente da ação do poder público, responsabilizando-o quando do não atendimento adequado de suas necessidades e redirecionando sua ação de acordo com seus interesses”.

No Brasil, até o início da década de 1990, os governos estaduais não assumiam o papel de protagonistas do desenvolvimento de suas regiões. O paradigma era seguir as determinações do governo central, que adotava a

centralização de suas políticas econômicas e administrativas. Essa centralização tornou evidente que a política de intervenção conduzida pelo Estado nacional era inviável e insustentável, uma vez que necessitava de uma estrutura com aderência ao local, coerência interna e sintonia com os movimentos dos diversos atores envolvidos (LOBO, 1990).

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1993) afirmam que, embora haja uma simetria entre centralização e descentralização, é impossível encontrar um sistema político-administrativo que esteja exclusivamente orientado para a criação de condições mais favoráveis de uma ou de outra. Para os autores (ibid, p. 340), “[...] temos a centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável a fim de que possam ser considerados como entidades”.

Depreende-se que o poder é o elemento-chave para a caracterização da centralização e da descentralização, entendendo-se o poder a partir de duas perspectivas. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 943), em seu significado mais geral, o poder é “[...] a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos” e, na perspectiva do poder social, seu sentido torna-se mais preciso, ou seja, “[...] a capacidade de um Governo de dar ordens aos cidadãos”.

Para finalizar a discussão sobre os dois temas, é preciso deixar claro que tanto a centralização quanto a descentralização absoluta são apenas uma possibilidade teórica.

2.3.2 Articulação entre Participação Popular e Democracia Deliberativa

Gestão democrática articula-se com participação, entendendo-se a democracia como uma forma de governo que se opõe aos regimes ditatoriais e que nela se mantêm os interesses das lutas da sociedade por uma condição mais digna de vida. Entretanto, nem sempre a democracia foi consenso. Segundo Silva (2003), as democracias já recebiam severas críticas das classes dominantes desde os idos tempos em Atenas quando estas temiam o rumo político que a participação das classes populares poderia ensejar.

Durante muito tempo, o sistema político brasileiro excluiu a participação da sociedade nos processos decisórios coordenados ou patrocinados pelo Estado. Com isso, mantinha coesa uma sociedade desigual de tal sorte que, quando eram

afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social, todos sofriam as consequências de alguma espécie (DALLARI, 1984).

A não participação foi a forma encontrada pelos governos ditatoriais e centralizadores para manter a consciência do povo adormecida. Entretanto, Brose (2010, p. 103) alertava que “[...] a reação contra a ditadura foi tão forte, que a nova Constituição de 1988 previu os instrumentos necessários para formar uma democracia participativa no país”.

A Constituição brasileira, em seu artigo 1º, parágrafo único, postula que “[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Assim, acolhe os princípios da democracia representativa e participativa de forma complementar, ou seja, o texto prevê que a democracia no Brasil é representativa e direta e, para isso, poderá utilizar-se dos mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei e participativa mediante a presença e interferência da sociedade civil nos espaços de gestão pública e de fiscalização de políticas públicas.

Rahnema (2000, p. 198), ao discorrer sobre as armadilhas de dar poderes à população, principalmente em nível local, já se pronunciava: “[...] a nova abordagem serviu para alimentar o ressentimento da população contra os aspectos mais visíveis da discriminação social e política”. Mormente, na noção de poderes, a população estava vinculada a uma função política, ou seja, dar legitimidade ao processo de desenvolvimento.

Cabe, portanto, definir o que se entende por participação popular. Rahema (2000, p. 196) apresenta a definição a partir de um documento do UNRISD (Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social), onde a participação popular é definida como “[...] esforços organizados para aumentar o controle dos recursos e da movimentação daqueles até então excluídos desse controle”. Infere-se que o controle social se fundamenta e necessita de uma cidadania ativa cuja proativa participação iniba e elimine os problemas associados à corrupção e ao clientelismo incorporados às práticas da administração pública.

Assim é que vem à superfície a noção de gestão democrática participativa.

No território nacional, são poucas as experiências bem-sucedidas quanto à participação popular em gestão democrática de planejamento estratégico entre elas se podem citar Porto Alegre/RS, Fortaleza/CE e Belo Horizonte/MG. Atualmente há uma intenção de aprofundar a discussão entre os diversos atores ligados à

atividade, porém a participação popular no processo de planejamento e na condução das ações é um diferencial na busca da equidade social.

As experiências ocorridas no território nacional geraram grandes expectativas sobre diversos atores. No Rio Grande do Sul, as políticas existentes, discutidas e implementadas desde a década de 1980, tornaram-se referência nacional e internacional. Em 1989, em Porto Alegre/RS, firmou-se uma das proeminentes experiências de gestão democrática participativa. Trata-se do modelo de gestão vinculada ao orçamento público e que se tornou conhecido como Orçamento Participativo (OP), também desenvolvida em Santo André/SP, Angra dos Reis/RJ e em outras prefeituras petistas.

O reconhecimento internacional chegou, em 1995, à Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul.

Em 1994, através da Lei Estadual nº 10.283, de 17/10, é institucionalizada, no Rio Grande do Sul, uma nova experiência de gestão pública: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que trouxeram consigo novas escalas territoriais para o enfrentamento das desigualdades regionais (BANDEIRA, 2007).

Dentro desse contexto de democratização da gestão por intermédio da participação popular, fica evidente a importância dos movimentos populares, inclusive no âmbito municipal, pois é na questão local que a articulação entre o social e o político se mostra mais manifesta e as demandas coletivas se articulam.

Segundo Ribeiro e Santos Júnior (1994), o termo gestão vem sendo preferido em relação ao planejamento no universo das políticas públicas, demonstrando uma disposição de se vincular à atual percepção das noções de estratégias. Gestão remete ao presente, que, de acordo com Souza e Rodrigues (2004), significa administrar uma situação dentro de uma conjuntura imediata e com recursos disponíveis para dado momento. Pelo que já foi visto no subitem de planejamento, depreende-se que ambos estão entrelaçados de forma que o planejamento é necessário à gestão e os dois devem, sim, ser compreendidos em uma totalidade.

A gestão, porém, não necessariamente implica democracia. Na ótica de Goyard-Fabre (2003), a democracia significa um governo com a participação de todos os cidadãos. Assegura, portanto, o direito a todos de participar das tomadas de decisão de todos os grupos sociais e cria a possibilidade para a participação efetiva. Um processo contendo essas características somente toma forma quando existem grupos de participantes que representem todas as pessoas que integram

diferentes classes sociais, compondo um grupo preestabelecido que mobiliza toda a sociedade no âmbito de uma área geográfica definida como município, microrregião, conjunto de bairros, etc. (ZAPATA, 2007).

Resumindo, é possível estabelecer que a gestão democrática pode ser definida como uma forma de gestão que privilegia a participação e a democracia com todos os atores envolvidos. Os princípios que a norteiam, são: a descentralização, a participação e a transparência. Cabe esclarecer este último, ou seja, a transparência implica que qualquer decisão ou ação implementada tem que ser de conhecimento de todos que dela participam.

A participação popular garante o controle e a fiscalização dos serviços públicos e, por conseguinte, a melhoria em qualidade de vida e oportunidades. Porém, Martins (2010, p. 27) ressalta: “[...] o voto e a existência de instituições democráticas não garantem a cidadania, se os cidadãos não forem protagonistas desse processo”. Ao assumir o papel principal dentro desse processo, o cidadão cria um pacto entre o poder público e os demais atores que interferem na produção, no uso e na ocupação do espaço urbano.

As oportunidades para melhor participação da sociedade civil organizada têm sido possíveis mediante a aplicação de diferentes mecanismos de participação popular previstos na legislação brasileira atual, entre eles, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades – Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da carta magna brasileira. O Estatuto das Cidades instrumentaliza o município para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Os marcos legais para atender à participação popular constam na Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, artigo 3, inciso I; no Capítulo V, artigo 52, do Estatuto da Cidade, intitulado “Disposições Gerais” e na Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. O Estatuto determina que o prefeito incorrerá em improbidade administrativa, se impedir ou deixar de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil no planejamento municipal.

Para garantir a gestão democrática, está prevista a utilização de instrumentos de gestão como os conselhos municipais, fundos municipais, gestão orçamentária participativa, audiências e consultas públicas, conferências municipais, projetos de lei de iniciativa popular, referendo popular e plebiscito.

No seu *site*, o Ministério das Cidades sugere

[...] formar os Conselhos Municipais da Cidade ou “Similares”, tomando por referência a estrutura geral do Conselho das Cidades em âmbito nacional, cuja base pode ser analisada por meio do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, bem como o Regimento Interno do ConCidades (Resolução Normativa nº 2.) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

O Conselho Municipal da Cidade é o órgão colegiado municipal de política urbana com a finalidade de atuar na formulação, elaboração e acompanhamento da política urbana do município segundo as diretrizes da Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade) e do plano diretor, tendo por finalidade a gestão democrática da cidade.

Os conselhos municipais se constituem em um espaço privilegiado de participação popular, onde a população tem acesso a informações, a opinar quando da construção de políticas públicas, ao acompanhamento e avaliação da execução de ações por parte do poder público. É um momento de compartilhamento da gestão pública onde há o exercício pleno da cidadania.

A peça legal que prevê as autorizações para quaisquer gastos do Estado, é o orçamento público. Ele revela qual segmento da população poderá ser beneficiado com recursos e que problemas serão priorizados pela máquina pública em determinado ano. A gestão orçamentária participativa chama a população para decidir em quais prioridades serão investidos os recursos, isto é, “[...] possibilita que a população opine e até mesmo decida acerca dos gastos públicos e seus impactos sociais decorrentes, aí incluída a herança a ser deixada às futuras gerações” (ARAÚJO, FERES e SILVA, 2009).

Souza (2002, p. 67) conceitua o orçamento participativo (OP) como “[...] um instrumento de gestão urbana que envolve aspectos que vão das estratégias para facilitar e promover a participação do maior número de pessoas a uma necessária preocupação com a dimensão espacial”.

Nas duas abordagens já apresentadas, trata-se de um instrumento fundamental para uma melhor transparência no uso dos recursos públicos e, também, de uma estratégia de participação popular nos direcionamentos desses mesmos recursos.

Os fundos municipais são recursos públicos mantidos em contas bancárias específicas. Essas contas têm a finalidade de receber repasses orçamentários e depósito de doações, contribuições, transferências, entre outras. Os recursos devem

ser destinados exclusivamente para a execução das políticas públicas a que se destinam (saúde, criança e adolescente, meio ambiente, etc.).

As audiências e consultas públicas são momentos em que Prefeitura e Câmara Municipal reúnem a população quando alguma decisão vai ser tomada. A Resolução nº 25/2005, artigo 10, explicita as exigências de como devem ser feitas as audiências e consultas públicas para que seus objetivos de informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do plano possam ser alcançados (SANTORO e CYMBALISTA, 2005). A mesma resolução, em seu artigo 9º, enuncia: “A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores do município”.

Ferramentas como as audiências e consultas públicas adquirem elevada importância como meios que garantem o livre e amplo acesso da sociedade à discussão de assuntos de elevada importância e complexidade, servindo como um instrumento de apoio ao processo decisório.

As conferências municipais deverão ser realizadas periodicamente com ampla participação e divulgação e visam a definir e monitorar as políticas públicas. Podem anteceder a conferência os fóruns e as pré-conferências municipais. Os fóruns municipais são momentos adequados para se reunirem os diversos segmentos da sociedade com a finalidade de tratar de assuntos de interesse comum, sensibilizando-os quanto à importância das questões relativas à área em debate. As pré-conferências são reuniões menores, muitas vezes regionalizadas, cuja regulamentação e organização são definidas no regulamento da conferência que precedem (CONCEIÇÃO e CORRÊA, 2009).

As contribuições dessas atividades serão acolhidas pelas respectivas conferências regionais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, incisos I a III, dispõe que são três os mecanismos de participação popular: plebiscito, referendo e iniciativa popular. O Quadro 3 aponta os três mecanismos e faz uma breve descrição.

Quadro 3 - Mecanismos de participação popular

Mecanismo	Descrição
Plebiscito	Consiste em consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo.
Referendo	Consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. É feita após a aprovação do projeto normativo, podendo aprová-lo ou não.
Iniciativa Popular	Permite ao povo apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo. Após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, poderá ser transformado em lei.

Fonte: Constituição Federal (1988)

Os mecanismos de participação popular e os instrumentos de gestão democrática participativa ainda são pouco conhecidos da população brasileira e não integram adequadamente o cotidiano político. A inércia poderá ser alterada à medida que uma educação voltada para a cidadania seja implementada neste país e, assim, desperte nos cidadãos seus direitos e os torne sujeitos ativos neste processo de implementação.

Sem a pretensão de ser exaustivo, mas sim, propondo uma reconstrução do aporte teórico, é que serão abordadas as relações entre Estado e Sociedade Civil na seqüência desta tese.

O Estado vem sendo interpretado das mais diversas maneiras desde Aristóteles, Platão, Hobbes, Locke, Rosseau, Hengel, Marx, Gramsci até Althusser. Como diz Bresser Pereira (1992, p. 92), “[...] há períodos em que se torna difícil distinguir o Estado da sociedade civil, tal a predominância e abrangência do primeiro; em outros períodos, a sociedade civil se destaca nitidamente do Estado e divide com ele o poder”.

Para melhor entendimento do que Bresser Pereira apontou, é preciso conhecer sucintamente as ideias desses grandes pensadores.

Hobbes (1588-1679), um absolutista, define duas formas de constituir o poder soberano (manutenção da ordem pública): a primeira é pela subjugação (força) e a segunda pela via política (acordo). Locke (1632-1704), fundador do liberalismo constitucional, advoga que o Estado deve promulgar o bem-estar geral e concebe o Estado submetido a um contrato. Rousseau (1712-1778), por sua vez, propõe o contrato social, ou seja, o Estado nasce de um contrato social que protege o indivíduo contra forças externas. Hegel (1770-1831) subordinou a sociedade civil ao Estado. Para ele, o Estado emerge como um todo maior, uma vez que se exerce na

resolução de todas as contradições presentes na sociedade civil, nada existindo, na filosofia de Hegel, fora do Estado. Marx (1818-1883) entende existir uma contradição entre interesses da sociedade civil e do aparelho estatal e essa divergência tem sua origem na propriedade privada. Para Marx, sob qualquer forma (democrática ou ditatorial), o Estado estaria sempre voltado a cumprir os interesses gerais das classes dominantes. Gramsci (1891-1937) afirma que o Estado é uma sociedade civil política que se distingue e se confunde com a sociedade civil, isto é, prefere englobar a sociedade civil na superestrutura como parte do Estado. Para ele, o Estado não é apenas coercitivo, mas, também, uma intrincada rede de aparelhos privativos de hegemonia da sociedade civil. O conceito de hegemonia é que fundamentalmente o diferencia de Marx. Finalmente, Althusser (1918-1990) foi quem propôs que no Estado se encontram um ‘aparelho repressivo’ (governo, administração, exército, polícia, etc.) e o ‘aparelho ideológico’ (igrejas, escolas, famílias, leis, sindicatos, etc.). Segundo ele, a manutenção das relações de poder e propriedades vigentes é uma função do Estado.

É nessa intrincada teia de relações entre Estado e sociedade civil que avançará esta tese, buscando qualificar ainda mais o tema dentro dos parâmetros brasileiro e, em especial, do Rio Grande do Sul.

O Brasil, em sua história recente, foi marcado por golpes de Estado e revoluções (1930 e 1964), caracterizadas por centralismos e ditaduras onde as “regras do jogo” não estavam claramente definidas. Para Bobbio (1986), a democracia pressupõe que tanto o cidadão quanto o governo saibam, de antemão, como proceder para viabilizar o diálogo político. Quanto maior a extensão da soberania popular, mais próximo o país estará da democracia.

Ao conjugar, em seu texto constitucional, a democracia representativa com os mecanismos de participação popular, o país optou pelo regime democrático de fato. No Brasil, a democracia representativa vem ganhando mais espaço e, assim, contribuindo para o aperfeiçoamento do Estado democrático. Nas décadas de 1980, 1990 e 2000, houve uma nítida evolução da democracia brasileira: os partidos, os sindicatos, as associações de classe, as comunidades e a imprensa livre ganharam espaço para ajudar a vontade popular a se expressar no que se refere aos seus anseios e reivindicações.

Entretanto, nem tudo foi fácil ao longo da história política brasileira. O Quadro 4 apresenta alguns pontos marcantes que contribuem para a compreensão da atual conjuntura do Brasil.

Quadro 4 - História política brasileira

Período	Fato
1930	Ascensão de Getúlio Vargas ao Poder.
1932	Revolução Constitucionalista. Deflagrada em virtude da demora na elaboração e promulgação de uma Constituição para o país.
1935	Promulgação do Código Eleitoral.
1937	Implantação do Estado Novo.
1945	Saída de Getúlio Vargas da Presidência da República.
1964-1985	Golpe militar. País governado com mão de ferro. O regime reprimiu de todas as formas, legais e ilegais, os anseios da sociedade por participação e atuação direta nas decisões políticas.
1985	Movimento das Diretas Já. Campanha social e política pelas eleições diretas.
1988	Promulgação da Constituição Federal.
1993	Plebiscito para a escolha da forma (Parlamentarismo ou Presidencialismo) e do regime de governo (República ou Monarquia) a vigorar no país.
1998	Promulgação da Lei n. 9709 com o escopo de regulamentar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Fonte: Adaptado de Auad (2003)

Após a apresentação dessa breve cronologia, é possível afirmar que a democracia representativa necessita resgatar o crédito e voltar-se para sua concepção original, isto é, deixar de atender aos “[...] interesses particulares, corporativos e oligárquicos que se sobressaem ao interesse coletivo e público” (AUAD, 2003, p. 8).

De acordo com a atual Constituição Federal, a democracia no Brasil não é tão somente representativa, mas também direta através de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei e participativa mediante a presença e interferência da sociedade civil na gestão e fiscalização de políticas públicas.

É possível reconhecer que, nas últimas três décadas, o exercício do poder deixou de ser uma espécie de decisão vertical à qual a sociedade se curvou em sinal de reverência. No que diz respeito aos mecanismos de participação popular, várias formas de relações entre o Estado e a sociedade correspondem ao processo que torna o primeiro mais permeável e horizontal em uma caminhada legítima de partilha de poder.

A consequência direta dessa participação popular é uma maior inserção social do Estado, viabilizando os projetos sociais de real interesse da população.

Para fins desta tese, considera-se a fundamentação de Moreira Neto (2001, p. 15) textualmente:

[...] pode-se vislumbrar a crescente importância da homogeneização do *continuum* sociedade-Estado, preparando um futuro de maior legitimidade e até de maior eficiência para a ação estatal, pois as decisões públicas compartilhadas com os seus destinatários são cumpridas com mais empenho, mais entusiasmo e menos resistência.

Destaca-se o espaço conferido à cidadania como ação do Estado ao estimular a cooperação e corresponsabilidade da sociedade civil no processo de legitimação popular das políticas públicas a serem implementadas pelos governos.

Brose (2010) questiona: “A política no Rio Grande do Sul é diferente?” Não é intenção do pesquisador fazer uma análise detalhada da relação Estado-sociedade civil no Rio Grande do Sul (RGS), mas apontar alguns elementos característicos que possam contribuir para responder ao questionamento emitido pelo autor.

Conforme já apontado, o regime autoritário transformou o Brasil e, conseqüentemente, o Rio Grande do Sul. Brose (2010, p. 109) textualmente diz: “[...] a alta qualidade democrática no Rio Grande do Sul não constitui um processo efêmero, que tenha surgido de modo repentino no início dos anos 1990”. Para o autor, não houve um marco zero para o início de tudo; já há muito tempo a desigualdade social e a exclusão política permeavam os atores que reivindicavam participar autonomamente dos rumos do poder no RS.

Entretanto, é possível analisar essas relações a partir de duas experiências recentes no Governo de Alceu Collares (1991-1994) e na gestão do Governo de Olívio Dutra (1999-2002), quando houve o impacto da implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e dos fóruns participativos (Orçamento Participativo - OP) respectivamente.

O OP implantado inicialmente na Prefeitura Municipal de Porto Alegre no ano de 1989, na administração dos Partidos dos Trabalhadores, fundamenta-se na ampliação da democracia, por meio de mecanismos de participação capazes de superar os limites da democracia representativa. Sua premissa é, portanto, estender o conceito de cidadania ao incorporar novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social e, por conseguinte, ampliar a natureza da

participação ao integrar os cidadãos nos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa.

A administração municipal passa a enxergar o Orçamento Participativo como elemento de transformação das relações Estado-sociedade, pois o mesmo permitiria maior transparência à ação governamental e constituiria novos sujeitos políticos que se incorporariam nas decisões de planejamento do investimento municipal.

No período (1999 – 2002), Olívio Dutra, então Governador do Estado do Rio Grande do Sul implementou um conjunto de fóruns participativos na relação entre os poderes Executivo e Legislativo e buscou aprimorar os mecanismos de controle público. Entretanto, os problemas surgidos na operacionalização do OP não se devem somente às dificuldades econômico-financeiras que atingiam o Governo do Estado. Entre as dificuldades impostas naquela ocasião estava uma liminar obtida através de ação judicial, pelo então deputado federal Alceu Collares impedindo que o governo dispusesse de funcionários para auxiliarem na coordenação da iniciativa. Na verdade, o ex-governador e os presidentes dos COREDES entenderam ter havido um desrespeito com um dos principais mecanismos de representação regional do Estado à medida que as funções dos coordenadores do OP se sobrepunham às dos presidentes dos conselhos (ZERO HORA, 1999).

Outro agravante refere-se à formação de uma base parlamentar minoritária onde os legisladores da oposição interpretavam como fim único dos fóruns do OP a retirada do cenário das arenas usuais de mediação e resolução de conflitos, entre elas a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Em ambos os casos, os modelos adotados representavam uma modalidade específica de democracia participativa respaldada pela Constituição Federal. Com os COREDES, abre-se a discussão sobre o desenvolvimento regional e se procura estabelecer um espaço descentralizado de decisão. Entre 1999 e 2002, o RS passou a ter uma pequena parte do seu orçamento e algumas de suas políticas públicas discutidas e estabelecidas juntamente com a população gaúcha. Esses momentos históricos trouxeram consequências para o sistema político e para a relação com a sociedade gaúcha, isto é, o sistema político passou por uma tensão identificada no circuito do poder. Já a sociedade gaúcha viu aumentada sua capacidade de cidadania, ou seja, a possibilidade de intervir no circuito do poder.

O avanço dessas relações entre o Estado e a sociedade civil transformou consideravelmente um conjunto de variáveis a partir das novas práticas

socioespaciais e novas relações de poder. A análise dessas variáveis será a próxima etapa desta tese.

Este autor concorda com o exposto por Irving e Azevedo (2002, p. 37): “O conhecimento demanda participação e um saber intrínseco das próprias sociedades humanas em seus núcleos mais simples, capazes de expressar singularidades, símbolos e expectativas”. A perspectiva do controle social implica a ocupação pelas classes sociais menos favorecidas dos espaços participativos de controle social destinados à sociedade civil “[...] na busca de conquistar mais poder e formar consensos em torno de um projeto de classes contra-hegemônico” (CORREA, 2004, p. 165).

A **tomada de decisão** está implícita nos dias atuais, principalmente quando há uma tendência inerente na sociedade com perfil globalizado, que é a aproximação do poder público e privado na convergência do foco social e político. Nesse contexto, decisões impositivas e injunções do governo para a sociedade dão lugar a relações de reciprocidade e a uma redução no poder burocrático do Estado e de agentes sociais privilegiados de centralizar e, até, monopolizar as esferas de decisão política.

Como contestação a essa ideia de política que surge a democracia deliberativa ao negar, entre outros aspectos, o caráter privado da formação das preferências agregadoras e ao enfatizar a necessidade do debate público e da troca de razões sobre o que é justo. Guttman e Thompson (2007, p. 343) escrevem: “[...] a deliberação é, em diferentes níveis de governo e em contextos políticos variados, o meio mais legítimo para resolver os conflitos de princípios sobre questões de justiça social”, tornando assim “[...] a tomada de decisão que resulta da deliberação entre cidadãos livres e iguais, a forma de justificação mais defensável”.

Para Habermas (2004), comumente considerado a principal referência teórica desse modelo, o ideal da democracia deliberativa procura justamente adaptar as instituições políticas às sociedades complexas, descentralizadas, pluralistas, multiculturais, que as formas tradicionais, dominantes, de representação política tendem a trair.

Outro expoente, Cohen (2001), afirma que a legitimidade democrática e política para exercer o poder estatal devem surgir das decisões coletivas. As decisões coletivas deverão surgir de um debate público e racional e não somente de simples discussão. Os processos racionais realizam-se de forma argumentativa, isto

é, mediante o intercâmbio regulado de informações e de razões entre partes que introduzem e, criticamente, examinam propostas. Considera-se decisão coletiva quando tomada com base em um debate racional e não quando é simplesmente expressa por uma maioria numérica. Em suma, é necessário que haja um raciocínio público sobre a questão.

A tomada de decisão configura, assim, um processo de escolher uma dentre um conjunto de alternativas potencialmente viáveis para a situação (CARAVANTES, PANNO e KLOECKNER, 2005).

Envolve, portanto, novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil em que os interesses coletivos possam ser explicitados e solucionados. Vale registrar a opinião de Souza (1995, p. 3): “Estamos propondo que o democrático seja abrangente, que o público seja a forma democrática de existir e equacionar os problemas de todos, em que a cidadania se realiza em toda sua universalidade”.

As principais abordagens da tomada de decisão no contexto administrativo seguem dois modelos: o racional ou o comportamental.

Esses modelos foram propostos por Simon (1971), cujas premissas básicas estão resumidas no Quadro 5.

Quadro 5 - Modelos racionais e comportamentais de tomada de decisões.

Modelo Racional	Modelo Comportamental
Informações perfeitas (relevantes e acuradas)	Informações imperfeitas (incompletas e possivelmente imprecisas)
Lista exaustiva de alternativas para escolher	Conjunto incompleto de alternativas
O tomador de decisões é racional	Racionalidade definida e se restringe a valores, experiências, hábitos, etc.
Sempre tem em mente os melhores interesses da sociedade	Escolherá a primeira alternativa minimamente aceitável

Fonte: Simon (1971)

Simon (1971) verificou em seus estudos que a simples decisão de distribuir recursos em uma organização passava pela preferência e fidelidade do tomador de decisão e isso pesava mais do que as decisões economicamente racionais. O autor enxergou o problema como sendo uma questão de tomada de decisão humana e de racionalidade limitada.

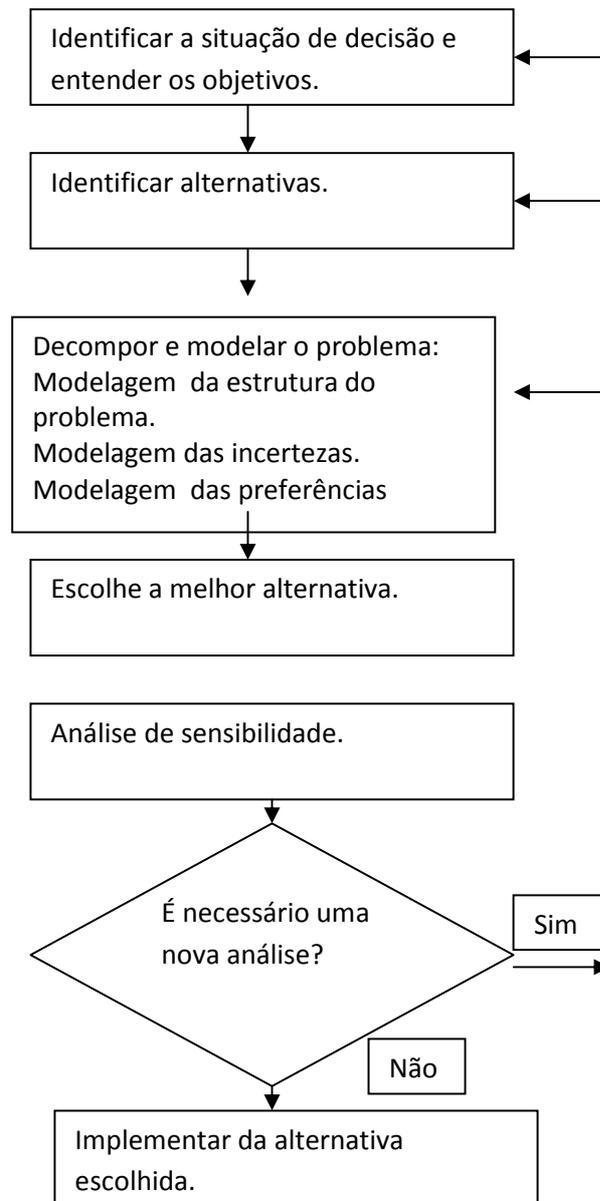
Segundo Simon (1971) existem dois extremos quando o assunto tratado é a racionalidade. Em um extremo, o homem econômico atribuído pelos economistas,

como maximizador de utilidade, capaz de ter acesso a todas as informações necessárias à sua decisão, que conhece todas as alternativas de comportamento e suas conseqüências. No outro extremo estão os comportamentalistas que tratam de reduzir todo conhecimento à afetividade, isto é, as pessoas não são tão racionais quanto gostaria.

Na visão de Simon (1971) a organização é um sistema de decisão onde a pessoa participa de forma racional e consciente, realizando escolhas entre alternativas racionais.

Clemen e Reilly (2001) sugerem sete passos para o processo de tomada de decisão, conforme apresentado no fluxograma da Figura 10:

Figura 10 - Fluxograma do processo de análise de decisão



Fonte: Clemen e Reilly (2001, p. 2)

A próxima variável do estudo a ser analisada será a **execução das atividades**. Não se pode confundir a gestão democrática com a execução participativa das atividades. A execução das atividades deve ser realizada de forma não hierarquizada, permitindo a definição e fiscalização dos recursos pela comunidade local.

A Constituição Federal de 1988 representou importante conquista na abertura de espaços participativos (Conselhos, Consulta Popular, Orçamento Participativo, entre outros), transformando a execução das atividades em realidade em

determinadas áreas das políticas públicas, tais como a saúde, a educação, a defesa civil, etc.

De acordo com Daniel (1994, p. 27), os conselhos ou comissões populares “[...] podem ser concebidos enquanto órgãos da sociedade, portanto independentes do Estado, organizados com a perspectiva de buscar a ocupação de espaços de participação de uma gestão local”.

Portanto, a gestão democrática prioriza a participação nas discussões, decisões e execuções organizacionais.

Segundo Bonella (2009, p. 2), “[...] no âmbito do município, os cidadãos se relacionam diretamente com o governo local [...] e executam a sua parte de maneira articulada e coerente com o que foi pensado para o lugar”.

Nesse sentido, estabelecer metas e ações claras e objetivas a serem executadas baseadas nas necessidades locais a fim de proporcionar a concretização das mesmas torna-se fundamental para que os objetivos e interesses da comunidade local sejam alcançados.

A terceira variável-chave do estudo é a **gestão dos recursos**. A palavra gestão traz em seu significado o ato de administrar, governar ou dirigir. A gestão dos recursos públicos é desenvolvida por órgãos específicos de cada esfera de governo e correspondem a um conjunto de atividades voltadas à prestação de serviços à sociedade. A gestão dos recursos busca a autonomia de uma determinada comunidade local ou regional em áreas como a econômica, a social, a política e a cultural. Implica, portanto, a participação de todos os envolvidos no cotidiano daquele entorno, desde gestores públicos, grupos mais desfavorecidos, em síntese, a sociedade civil. Participar da gestão significa inteirar-se e, principalmente, opinar sobre assuntos que dizem respeito à sua comunidade, o que exige um aprendizado político e organizacional.

A gestão dos recursos serve para promover melhorias gerais para enfrentar a pobreza, a marginalização, o desemprego, a educação, a habitação, o saneamento, os transportes, a segurança, entre outros, e, assim, proporcionar os meios necessários para que os cidadãos possam realizar suas aspirações e ter uma vida mais digna (LARANGEIRA, 1996).

Os entes públicos devem incentivar a participação popular na discussão das estratégias utilizadas para colocar em prática as políticas públicas, na elaboração do seu planejamento e de seus orçamentos. Cabe, portanto, ao cidadão a observância

das regras e critérios relativos à captação de recursos, à utilização dos mesmos e à sua devida prestação de contas.

Essa prática visa ao exercício da cidadania na medida em que se amplia a participação na gestão dos recursos destinada à melhoria do bem comum, quando os atores desse processo se sentem responsáveis por realizar uma gestão eficiente.

No art. 175 da Constituição Federal, qualifica-se a **prestação de serviços**, quarta variável desta tese, como um dever do Estado: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Complementa França (2006, p. 3): “Ademais, essa posição não raras vezes é compartilhada com o particular, que poderá desenvolvê-los sob supervisão e incentivo do Estado quando envolver a ordem social”.

Denota-se que o Estado pode realizar diretamente suas atribuições ou desempenhá-las indiretamente por meio de outras pessoas de direito público ou privado por ele (Estado) criado ou para as quais delegue essas atividades. A prestação descentralizada surge quando o serviço é transferido a pessoa distinta do Estado, pertencente ou não à administração pública. A entidade descentralizada age em nome próprio sob o controle do Estado, porém não fica a ele subordinado.

Mais uma vez é necessário se reportar à Constituição Federal de 1988 e ao pacto federativo posterior à sua promulgação. Foi graças a ele que se deu início à reversão do alto grau de centralização administrativa do Poder Executivo Federal. O novo pacto envolveu uma ampla descentralização na prestação de serviços públicos, especialmente nas áreas sociais, para estados e municípios e uma nova estrutura de repartição e gestão dos recursos tributários.

Outra avaliação que resulta das experiências na prestação de serviços públicos, é a sua qualidade. Ela alcança também os programas de terceirização e de concessão ou permissão de serviços de utilidade pública. Embora não se possa aplicar a regra de mercado, onde os mecanismos de preços orientam os agentes econômicos, é possível maximizar resultados no setor público. Na busca dessa melhoria, as seguintes mudanças seriam de grande importância, segundo Alonso (1999): promover a redução dos custos com melhoria da qualidade dos serviços

prestados; combate ao desperdício; introduzir a dimensão de *accountability*⁷ e de *value of money*⁸; reestruturação e melhoria de gestão.

O grande desafio, então, é como garantir a melhoria da qualidade dos serviços prestados na perspectiva de quem os usa, evitando a insatisfação por parte da sociedade pelo não atendimento de seus requisitos básicos. A esse respeito, Ferreira (1996, p. 2) destaca que “[...] ainda que esta situação não deva ser generalizada para toda a administração pública, o déficit de desempenho vem agravando e gerando, como consequência, deterioração da imagem do serviço público perante a sociedade.

Na sequência das conceituações em relação as variáveis desta pesquisa, será dada especial atenção ao **acesso ao conhecimento** por parte da sociedade civil organizada como mecanismo principal para a realização de mudanças. Nesta tese, toma-se o conhecimento como a unidade básica de análise para explicar o comportamento do indivíduo no processo de mudança. Drucker (1994) argumenta que o conhecimento não é apenas mais um recurso (trabalho, capital e terra), mas, sim, o único recurso significativo na atualidade. Toffler (1994) corrobora, afirmando que o conhecimento é a fonte de poder de alta qualidade e a chave para futuras mudanças. Esses autores também concordam que o futuro pertence às pessoas que detêm o conhecimento.

Nesse sentido, o acesso ao conhecimento proporciona o exercício do poder, permite ao indivíduo maior liberdade e oportunidade. O poder aqui referido se relaciona com o domínio de seu próprio destino. A liberdade lhe garante compartilhar novas ideias, práticas e experiências e, também, oportunidades para desenvolver novos negócios.

Na perspectiva da gestão democrática, o acesso generalizado ao conhecimento (acesso à informação) por parte das pessoas é que garantirá a democracia e a transparência na gestão dos recursos públicos. Assim, qualquer pessoa com o mínimo de informações, adquiridas através de jornais, rádios, televisão, seminários, congressos, reuniões de associações, audiências públicas, ou mesmo pela troca de informações com outros interessados, pode, de alguma forma

⁷ Agir de maneira esmerada e prestar contas de desempenhos e resultados (NAKAWAGA, 1994).

⁸ Refere-se às vantagens socioeconômicas para a sociedade (benefícios tangíveis e intangíveis) obtidos por meio do fornecimento de determinado serviço por parceiro privado em determinada qualidade *vis-à-vis* os custos (tangíveis e intangíveis) para tornar tal serviço disponível através do método tradicional de contratação ou através de prestação direta pelo Estado (QUELOTTI, 2010).

ter opinião própria sobre determinado tema e exteriorizá-lo em público (DOWBOR, 2006). Prossegue o autor afirmando que quanto mais as informações são monopólio, ou herméticas e confusas, menor será a capacidade de a sociedade participar e influenciar o Estado, o que enfraquece a democracia.

Por outro lado, o acesso ao conhecimento (educação) e ao controle desigual sobre sua produção ou distribuição traz consequências nefastas ao ser humano e ao próprio desenvolvimento. Annan (2003), citado em Tilly (2006), afirma que a distribuição desigual da atividade científica acelera a disparidade entre países, bem como acaba gerando disparidades sociais e econômicas em âmbito nacional e internacional.

Tilly (2006, p. 12) complementa:

Nem todas essas consequências resultam, é claro, direta e exclusivamente da presença ou ausência do conhecimento científico como tal. Mas todas decorrem, pelo menos em parte, da desigual disponibilidade do conhecimento técnico-científico que aprimora a qualidade de vida, incluindo o conhecimento relativo à administração pública e aos processos sociais.

Portanto, as mudanças em curso no âmbito político, econômico, social e tecnológico vêm significando a marginalização desses países que não conseguem solucionar seus problemas em diversas áreas e, entre esses, é possível citar o manejo sustentável dos recursos naturais, as práticas produtivas sustentáveis, as vulnerabilidades climáticas, entre outros.

No Brasil, é necessário avançar muito a fim de garantir a inclusão de cidadãos e cidadãs no acesso ao conhecimento. É notória a vinculação direta da condição de pobreza e da desigualdade social com a existência de pessoas que não sabem ao menos ler e escrever. Essa é uma dívida social que precisa ser saldada. A ignorância aliada à submissão favorece a exploração e dominação das consciências.

Pessoas detentoras de conhecimento possuem um potencial de transformação enorme. Assim, na medida em que a participação dos indivíduos se dá num esforço coletivo, se tem o aumento do bem-estar público ou social.

Por fim, alguns passos estão sendo dados para universalizar o acesso ao conhecimento (acesso a informação) como instrumento para a gestão democrática. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por exemplo, disponibiliza o amplo conhecimento produzido e por seus parceiros através da plataforma DGKEF – Fórum de Intercâmbio de Conhecimento, que permite a outros profissionais se conectarem com esses produtores de conhecimento, objetivando

partilhar ideias, práticas e experiências, além da obtenção de informações recentes sobre as tendências e desafios globais, questões regionais e conhecimento local.

A última variável deste estudo é o **controle ou acompanhamento social** dos gastos públicos a serem realizados. Esses procedimentos, no Brasil e, em especial, nos municípios, são iniciativas recentes por parte da sociedade civil. Na verdade, o controle social do gasto público tem apenas a função de auxiliar o controle institucional, ou seja, as atividades desempenhadas pelas controladorias internas e, externamente, pelos Tribunais de Contas.

Entretanto, a Lei Complementar (LC) nº 131, editada em 28/05/2009, acrescenta dispositivos à LC nº 101, de 04/05/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com isso, aumentou a importância da transparência e do controle sobre as contas públicas.

O artigo 48 assegura a transparência da gestão fiscal mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público.

Ademais, o mesmo artigo 48 e os artigos 44 a 46 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) asseguram amplo direito ao cidadão de acessar as informações sobre os orçamentos públicos e, no caso dos municípios garantem a participação popular no processo de elaboração das leis orçamentárias como condição obrigatória para sua aprovação.

A Lei Complementar nº 101 passa a vigorar acrescida do artigo 73-A, que assegura a transparência, bem como a legitimação:

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Percebe-se que a própria legislação busca estimular a participação da sociedade como um elemento fundamental para acompanhar a execução do orçamento. Essas participações do cidadão, individuais ou de forma organizada, através dos conselhos representam a possibilidade de participação popular. Entre as funções exercidas pelos conselhos estão: a) fiscalização; b) mobilização; c) deliberação ou, d) consultoria.

A primeira função se relaciona ao acompanhamento e ao controle dos atos praticados pelos governantes. A função de mobilização consiste em estimular a participação popular na gestão pública e as contribuições para a formulação e disseminação da informação para a sociedade das políticas públicas através de estratégias de comunicação adequadas. Deliberar significa resolver ou decidir mediante discussão e exame e, por fim, a função de consultoria trata dos aconselhamentos, opiniões e sugestões sobre assuntos que lhe são correlatos (SOUZA, 2010).

No caso dos municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a prefeitura na tarefa de utilizar bem o dinheiro público. Um conselho exerce seu papel quando, por exemplo, estabelece condições e limites para que um prefeito realize despesas com educação, saúde, e segurança em seu município.

Outro mecanismo de controle social do gasto público é a audiência pública. Ela propicia ao cidadão trocar informações com o administrador público e, assim, exercitar sua cidadania sempre que estiverem em debate direitos coletivos. Ou seja, através desse mecanismo, a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos da decisão a ser tomada tenham a possibilidade de manifestar-se antes da finalização do processo (SOARES, 2002).

Para Soares (2002, p. 1), o que qualifica a audiência pública, é “[...] a participação oral e efetiva do público no procedimento ordenado, como parte do sentido jurídico, e não meramente como espectador”. Em outras palavras, a efetivação somente se concretiza com a participação do público.

Corroborar esse pensamento Silvestre (2004, p. 12), que se pronuncia afirmando que “[...] a escolha da audiência pública como instrumento de construção e decisão se deve a ela proporcionar um espaço pertinente de diálogo e negociação entre os diversos interesses e segmentos”. Entretanto, no Brasil, há uma conveniência social, isto é, o cidadão não exige e também não é exigido. Torna-se relativo, dessa forma, o uso da audiência pública e, principalmente, o exercício da cidadania.

O artigo 14 da Constituição Federal determina que “[...] a soberania popular será exercida pelo voto direto e secreto e também, nos termos da lei, pelo plebiscito, referendo e pela iniciativa popular”.

Para Prud'homme (1997, p. 4), na consulta popular:

Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean submetidas a la aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.

O plebiscito é uma consulta popular pelo qual o povo se posiciona antes do ato legislativo, ou seja, o Congresso discute o tema depois de pronunciado o resultado das urnas. Já o referendo ocorre quando a consulta é posterior às decisões legislativas, isto é, o resultado da disputa tem valor de decisão definitiva. Dessa forma, o cidadão apenas ratifica ou rejeita o que lhe é submetido.

Outro meio disponível para a participação da vida pública são as leis de iniciativa popular. Trata-se de um instrumento que permite que um projeto de lei seja apresentado ao Congresso Nacional desde que, entre outras condições, apresente as assinaturas de 1% do eleitorado brasileiro.

Os mecanismos do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular são importantes para a prevenção da corrupção e o fortalecimento da cidadania. A extensão territorial do País e o grande número de municípios que possui, necessitam de um controle da aplicação dos recursos públicos. Esse controle precisa do apoio e participação da sociedade.

Iniciativa de controle social no Brasil que se está destacando internacionalmente como experiência inovadora para a transparência no gasto público, é o Observatório Social do Brasil (OSB), formalizado, em 2008, a partir do modelo desenvolvido em Maringá, no Paraná. O OSB é uma ferramenta de controle social de órgãos públicos que já está presente em mais de 50 cidades em 9 estados brasileiros. No Rio Grande do Sul, o observatório encontra-se em fase de instalação na cidade de Santa Maria, estando previstas, ainda, as cidades de Itaqui e Lajeado.

O objetivo deste capítulo foi fornecer subsídios teóricos necessários para a construção das relações entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento regional numa perspectiva da gestão democrática. De fato, essa perspectiva, que parece caracterizar uma mudança de paradigma em se tratando de desenvolvimento regional, encontra-se em expansão no contexto democrático brasileiro.

Ao longo da 'varredura' (grifo do pesquisador) teórica realizada, constatou-se não existir um modelo de desenvolvimento puramente endógeno ou exógeno. Entretanto, se constata que países como o Chile, Alemanha, Itália, México entre outros têm obtido grande sucesso com modelos de desenvolvimento que privilegiam

o planejamento e que priorizam a capacidade das forças locais de criar e sustentar o seu desenvolvimento.

O Rio Grande do Sul é caracterizado por profundas diferenças e disparidades regionais. Foi nesse estado da federação que, no início da década de 1990, começou a se configurar “[...] um processo de articulação da sociedade civil, amparado pela Constituição Estadual de 1989 e estimulado pelo governo estadual, visando a constituir novas estruturas e estratégias de desenvolvimento regional” (SIEDENBERG, SAAD e SENGER, 2005, p. 2).

São conhecidos como COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) e constituirão objeto do próximo capítulo desta tese.

3 SITUANDO A REGIÃO DE ESTUDO NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO RIO GRANDE DO SUL

Um dos pressupostos da análise aqui pretendida é que o contexto no qual os COREDES estão inseridos tem fortes implicações no método de construção que o planejamento estratégico irá assumir no nível local, abrindo espaços para novas perspectivas e possibilidades.

Nessa direção, conhecer os aspectos relacionados aos processos recentes e recorrentes de planejamento é crucial no sentido de perceber como foram construídos antes e após o surgimento dos COREDES.

3.1 Os COREDES no Rio Grande do Sul

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), apresentados na Figura 11 são fóruns de discussão e de decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional. Foram criados pela Lei nº 10.283, de 17/10/94, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28/12/94.

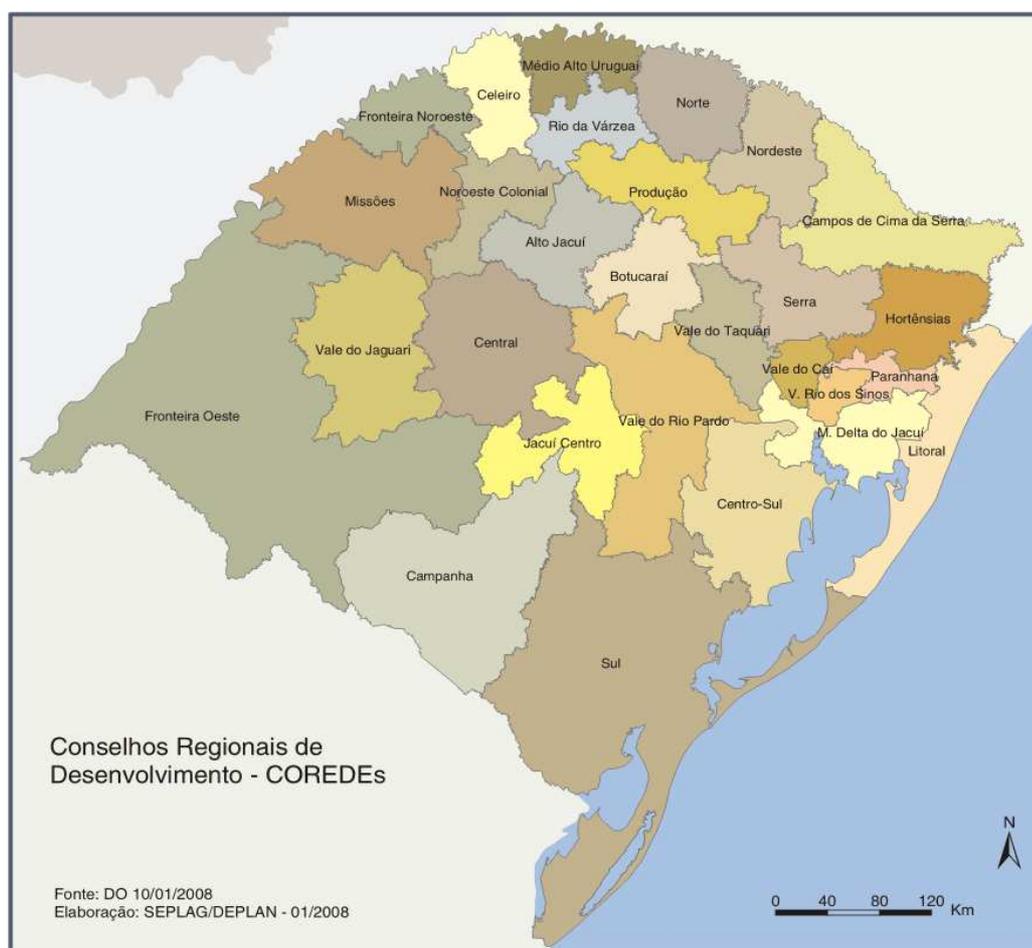
De acordo com a Lei nº 10.283/94, artigo 2º, os COREDES têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente. Para alcançar esse objetivo geral, deverão buscar desenvolver os seguintes objetivos específicos (COELHO, FRIZZO e MARCONDES, 2010, p. 17):

- I - Formular e executar estratégias, 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;
- VI - Intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional;
- VII - Difundir a filosofia e a prática de se pensar e fazer o desenvolvimento em parceria.

Segundo estabelecido na mesma lei, artigo 3º, os COREDES têm as seguintes atribuições:

- 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;
- Elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- Manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania através da valorização da ação política;
- Constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado;
- Orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
- Respalidar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Figura 11 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2008)

Em 2011, totalizavam vinte e oito COREDES, a saber: Alto da Serra do Botucaraí, Alto Jacuí, Campanha, Campos de Cima da Serra, Celeiro, Central, Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Jacuí-Centro, Litoral,

Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana-Encosta da Serra, Produção, Rio da Várzea, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do Jaguari, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari. No Quadro 6, são apresentados os vinte e oito COREDES com a data de criação.

Ficou garantida a representatividade de todos os segmentos organizados da sociedade civil, dos poderes públicos da região e das instituições de ensino superior, garantida a paridade entre trabalhadores e empregadores (DEC. nº 35.764/94).

Apesar do esforço e com mais de uma década de existência, os COREDES ainda enfrentam dificuldades para sua implementação, que, segundo Bandeira (2007), são: falta de descentralização das decisões de planejamento do governo; falta de compatibilização das várias regionalizações administrativas; baixa atuação integrada em escala regional; diversas alterações nos procedimentos adotados pelas administrações estaduais para promover a participação da população, entre outras.

Os primeiros planos estratégicos foram iniciativas isoladas de determinados Conselhos Regionais que buscavam o desenvolvimento de suas próprias regiões. Entre essas, é possível citar o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1996); o Plano Integrado de Desenvolvimento da Região do Alto Médio Uruguai (1997); o Plano Estratégico Regional do Vale do Rio Pardo (1998). Entretanto, não existia um ordenamento na elaboração desses planos estratégicos. Era necessária uma política de governo (financiamento) para viabilizar tais planos. Assim, em 2010, chega-se ao ápice dessa trajetória, conforme afirmam Coelho, Frizzo e Marcondes (2010, p. 29): “Obtida a liberação de recursos de apoio por parte do Governo do Estado, está em curso a elaboração de tais planos estratégicos de desenvolvimento”.

Nesse novo modelo proposto em 2010, cada região de COREDE elaborou seu próprio diagnóstico e plano, estendendo-se, também, para as Regiões Funcionais⁹ de tal forma a consolidar todo o processo. A subdivisão das regiões leva em consideração os aspectos econômicos, ambientais, político-institucionais e socioculturais que caracterizam a organização do espaço regional (CHRISTOFF e CAMPOS, 2010).

⁹ Constituem as escalas de regionalização do Plano Plurianual Participativo.

No Rio Grande do Sul, para efeitos de planejamento, os 28 COREDES foram agregados pelo Governo Estadual em nove Regiões Funcionais, que serviram para a regionalização do plano plurianual 2008 – 2011. No sítio do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2011) encontra-se descrito:

A regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015) com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações, ou seja, do emprego, das viagens por tipo de transporte, da rede urbana, da saúde e da educação superior.

Outro aspecto relevante a se destacar é a Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, que criou a Consulta Popular. Mediante essa lei, o Poder Executivo deve promover, anualmente, “[...] uma consulta direta à população visando a destinar parcela do Orçamento do Estado para os investimentos de interesse regional, a ser incluída na Proposta Orçamentária do Estado”. No período 1999 / 2002, a lei não foi executada, pois ocorreu o Orçamento Participativo regional e foi retomada e reformulada para o período 2003 / 2006. Nos anos 2007/ 2010, foi negociado o repasse gradual dos recursos não liberados nas gestões anteriores e realizada uma Consulta Popular para novas demandas. Em 2011, no dia 10 de agosto, foi realizada mais uma Consulta Popular¹⁰ cidadã, em que foi possível votar nos projetos disponibilizados por COREDE.

Todas essas mudanças ao longo do período geraram dificuldades na continuidade do processo de gestão democrática no que diz respeito a dinâmica da organização e funcionamento dos COREDES.

Em 1999, foi formalizado, embora não institucionalizado por legislação, o Fórum dos COREDES, que tem por objetivo coordenar os trabalhos dos diferentes Conselhos Regionais. É constituído pelos presidentes dos Conselhos e atua como articulador frente à administração estadual, governo federal e outras organizações.

¹⁰ Dia em que o eleitor vai a urna escolher quais as demandas que ele julga mais importante para o desenvolvimento de seu município, região e estado. Sempre obedecendo aos critérios pré-estabelecidos e embasados por lei.

Quadro 6 - Datas de Criação dos COREDES

COREDE	Data de criação
Alto da Serra do Botucaraí	14/06/2002
Alto Jacuí	25/10/1991
Campanha	25/02/1992
Campos de Cima da Serra	06/12/2006
Celeiro	10/01/2008
Central	14/06/1991
Centro-Sul	20/12/1991
Fronteira Noroeste	03/08/1991
Fronteira Oeste	20/09/1991
Hortênsias	26/07/1991
Jacuí-Centro	07/04/2004
Litoral	18/08/1991
Médio Alto Uruguai	09/11/1991
Metropolitano Delta do Jacuí	09/12/1996
Missões	30/08/1991
Nordeste	30/08/1991
Noroeste Colonial	14/06/1991
Norte	16/08/1991
Paranhana-Encosta da Serra	02/06/1993
Produção	14/06/1991
Rio da Várzea	28/12/2006
Serra	05/12/1991
Sul	22/11/1991
Vale do Caí	09/01/1992
Vale do Jaguarí	10/01/2008
Vale do Rio dos Sinos	05/07/1994
Vale do Rio Pardo	19/12/1991
Vale do Taquari	20/12/1991

Fonte: SEPLAG (2011)

É nesse contexto, esboçado em linhas gerais, que começa a se processar a regionalização do Estado do Rio Grande do Sul e a conseqüente participação dos

COREDES, estruturado ao longo de duas décadas, ancorado no modelo participativo de gestão.

Oportuno salientar que o processo de criação dos COREDES foi complexo e guardou diferenças entre a proposta original do Governo e a que acabou sendo implementada. A regionalização inicialmente proposta pelo Governo Estadual não correspondia aos interesses das comunidades regionais obtendo forte influência das Associações de Municípios existentes. O COREDE em estudo originalmente seria constituído pelos seis (6) municípios do Vale do Paranhana, porém por uma exigência legal havia a necessidade de se contar com pelo menos dez (10) municípios. Assim, a primeira versão do COREDE contava com onze (11) municípios, ou seja, além dos dez (10) atuais integrava, também, o COREDEPES o município de Picada Café.

3.2 Regionalização do Estado e a Participação dos COREDES

O conceito de regionalização¹¹ é de difícil entendimento não apenas no âmbito da geografia ou da economia, mas se estende ao planejamento e, também, à gestão pública à medida que o estabelecimento de critérios adequados perpassa, por exemplo, a aceitação da divisão já existente a partir de critérios governamentais ou, ainda, na busca do modelo neoclássico do espaço isotrópico, homogêneo e neutro (DE TONI e KLARMANN, 2002). No último caso, a divisão poderá atender aos interesses do pesquisador ou ao objeto que está sendo estudado (RICHARDSON, 1975).

Duas vertentes procuram conceituar a regionalização. A primeira, nos anos 1960, o termo era tomado como sinônimo de divisão regional (subdividir o espaço maior em espaços menores). A segunda vertente diz que o ato de regionalizar significa dividir espacialmente um dado espaço geográfico para fins de estudo ou de promoção de políticas públicas (DUARTE, 1980).

Seguindo a tradição consagrada na literatura mundial, fundamentada nas concepções de espaço homogêneo, polarizado, e plano/programa de Perroux e na sua adaptação para efeitos de regionalização por Boudeville, entende-se que a

¹¹ O IBGE estabelece como critério de regionalização: macrorregiões (as unidades federativas agrupadas em 5 regiões); mesorregiões (divisões dentro de uma unidade da federação que engloba vários municípios) e as microrregiões (estão contidas dentro das mesorregiões).

primeira leitura do território deve partir dos critérios de homogeneidade e polarização (PERROUX, 1949; BOUDEVILLE, 1969).

Hilhorst (1975), por sua vez, atribui a escolha do critério ao tipo de análise pretendida no transcorrer do planejamento regional. O autor propõe até mesmo metodologias para a delimitação de regiões polarizadas e homogêneas através de modelos gravitacionais, por fluxos, números-índice e análise fatorial.

Os estudos relacionados com a delimitação regional apontam regularmente para três tipos de critérios: 1) a homogeneidade, 2) a polarização e 3) o planejamento.

Para a região homogênea se utiliza como critério básico a delimitação político-administrativa, isto é, as regiões são agrupadas segundo características socioeconômicas e naturais. Os critérios metodológicos para esse enfoque teórico são os indicadores de paisagem e natureza (biomas, ecorregiões, bacias hidrográficas, etc.) e os indicadores econômicos e sociais (estrutura produtiva, dinâmica do consumo interno, regimes políticos, etc.)

Quando as relações econômicas entre as unidades produtivas são mais intensas que as mantidas com regiões exteriores a elas, o conceito é de região polarizada. Esse critério parte da constatação de que as cidades, seus equipamentos e a rede de infraestrutura, especialmente transporte, estabelecem as forças polarizadoras, articulando e comandando o território.

Segundo Lopes (2002, p. 56), ao conceito de polarização fica inerente o de dependência ao justificar: “Por isso se pode dizer que um espaço polarizado é um conjunto de unidades ou polos econômicos que mantém com um polo de ordem imediatamente superior mais trocas e ligações do que com outros polos da mesma ordem [...]”. Portanto, ao se optar por esse critério de regionalização, transfere-se o foco da delimitação das fronteiras regionais para a análise e dinâmica dos mecanismos de articulações e das tensões entre os polos.

A metodologia para o cálculo da capacidade de polarização parte da dimensão urbana, refletida na massa do setor de serviços, na distância econômica - para a qual o sistema de transporte é central - e em outros indicadores de modernidade e capacidade de polarização, a exemplo do índice de capacitação tecnológica (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008, p. 47).

Convém destacar a posição da marxista Markusen (1981) que questiona esse critério por entender que a própria dinâmica do capitalismo se encarregaria de

homogeneizar as relações sociais no espaço. Ou seja, com a integração dos mercados e a globalização não é mais possível pensar em estruturas produtivas regionais completas e integradas.

Já o conceito de região de planejamento, para Boisier (1989, p. 619),

[...] é dependente do conteúdo do próprio planejamento, não pode ser definido exogenamente, nem se mostra tampouco, necessariamente, igual ou coincidente com regiões definidas em outros contextos, como a região no sentido cultural, por exemplo.

Trata-se, portanto, da aplicação de critérios político-administrativos intencionais da autoridade pública que "[...] compreende o território a partir das necessidades de execução de determinados serviços públicos, do exercício do poder regulatório do Estado ou, por exemplo, da focalização de políticas setoriais em determinada parte do território" (DE TONI e KLARMANN, 2002, p. 3).

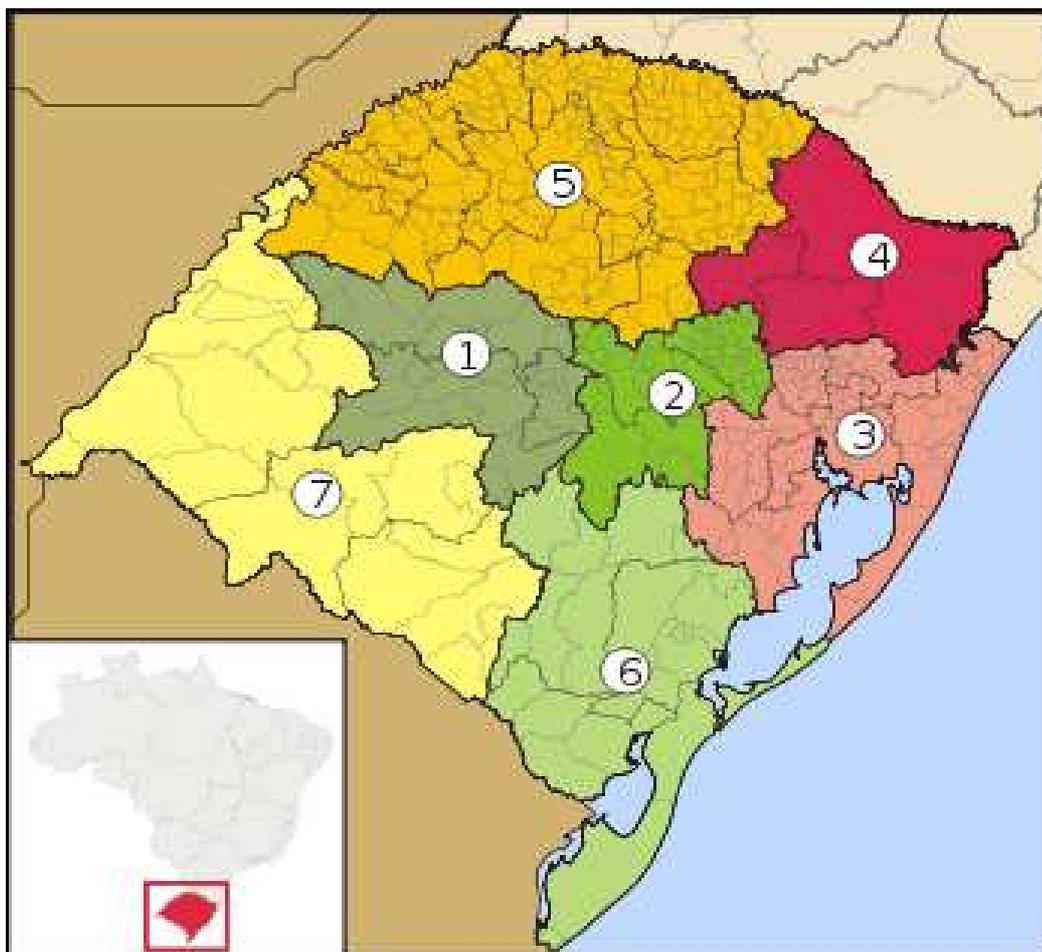
Outra tipologia de regionalização é a adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que regionaliza o Estado brasileiro em macrorregiões, mesorregiões e microrregiões.

Macrorregião é a divisão do território brasileiro em cinco regiões: Norte, Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste. Os limites acompanham as fronteiras político-administrativas dos estados que formam o país.

As mesorregiões são as divisões dentro de uma unidade da federação que engloba vários municípios, sendo um destes o município-sede. Por fim, as microrregiões estão contidas dentro das mesorregiões.

O Estado do Rio Grande do Sul é dividido geograficamente em sete mesorregiões, conforme apresenta a Figura 12, a saber: 1) Mesorregião do Centro Ocidental Rio-Grandense, 2) Mesorregião do Centro Oriental Rio-Grandense, 3) Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, 4) Mesorregião do Nordeste Rio-Grandense, 5) Mesorregião do Noroeste Rio-Grandense, 6) Mesorregião do Sudeste Rio-Grandense e 7) Mesorregião do Sudoeste Rio-Grandense.

Figura 12 - Mesorregiões do Rio Grande do Sul



Fonte: Infoescola (2011)

No Rio Grande do Sul, é possível estabelecer uma linha do tempo em que os estudos referentes ao tema foram construídos a fim de evitar a sobreposição de diferentes regionalizações.

O primeiro estudo, datado de 1974, denominado de “Regionalização: proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana” foi elaborado pela Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas e tinha por objetivo estruturar as bases territoriais e propor um modelo único de regionalização com base em quatro indicadores para os centros urbanos: 1) centralidade administrativa (quantidade e tipologia das funções públicas exercidas), 2) tamanho funcional (fatores demográficos, sociais, de equipamento e de funcionalidade), 3) grau de acessibilidade das cidades (infraestrutura viária de acesso aos centros urbanos) e 4) grau de comunicabilidade (imprensa escrita e falada presentes nas cidades).

Nygaard (1990, p. 185) aponta que, nesse estudo, foi realizada uma divisão regional “[...] tanto para absorver e promover a já existente estrutura regionalizada dos setores de situação do Estado quanto para implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento”.

Em 1987, através do Decreto nº 32.567, teve início o Programa Estadual de Descentralização Regional, cuja finalidade estava expressa em seu artigo 1º: “[...] definir a regionalização do Rio Grande do Sul e implementar a descentralização das atividades setoriais da Administração Estadual direta e indireta com base em regiões territoriais”.

O artigo 2º estabelecia que o programa deveria promover:

- a) a descentralização das atividades do Governo Estadual;
- b) a ampliação do relacionamento entre o Estado e os Municípios;
- c) a ampliação da participação das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado;
- d) a criação de condições para o planejamento regional em consonância com o planejamento global do Estado.

Para alcançar o estabelecido, foi criada uma comissão intersecretarial para coordenar o programa, bem como se permitia a possibilidade de contar com a participação de entidades representativas dos municípios. Elaborar a proposta de regionalização do Estado, formular plano e programas de âmbito regional e promover a criação de instrumentos e práticas institucionais para a sua implementação foram competências atribuídas à Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas. O ajuste das metas e da programação dos órgãos setoriais do Estado aos propósitos do desenvolvimento regional ficou ao encargo da Secretaria de Coordenação e Planejamento.

De acordo com De Toni e Klarmann (2002), pouca coisa foi concretizada tampouco a divisão regional proposta, assim como o programa de regionalização da década de 1970.

Na década de 1990, na esteira da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, surgem os COREDES como instrumento de planejamento regional. A partir de 1991, quando começam a ser estruturados, passam a ter significativa importância na regionalização do Estado, passando a ser utilizados como base para o distribuir parte (pouca) dos recursos orçamentários.

O quarto estudo denominou-se Programa de Regionalização Administrativa do Estado. Instituído pelo Decreto nº. 40.349/00, reconhece os COREDES como

regionalização de referência para toda a administração direta e indireta, buscando coordenar a compatibilização dessas diferentes referências territoriais de cada órgão, sempre considerando as regiões como múltiplos ou submúltiplos das regiões de referência.

A proposta dos Conselhos Regionais é criar um espaço descentralizado de decisão, aberto à participação popular, com suporte técnico para tomar as decisões de acordo com as políticas públicas do Governo do Estado em exercício e assumindo a corresponsabilidade nas decisões.

Entretanto, a regionalização proposta pelos COREDES é muito fragmentada e, assim, dificulta sua atuação. Recentemente, a sociedade gaúcha recebeu os resultados do estudo sobre o Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes no RS (Rumos 2015), que, reconhecendo as dificuldades dos problemas existentes nas diferentes repartições territoriais dos COREDES, propõe uma divisão específica do espaço gaúcho em nove regiões de planejamento. Essas ficaram conhecidas como regiões funcionais de planejamento.

Lopes (2002) afirma que as regiões funcionais são áreas geográficas dotadas de coerência funcional numa perspectiva sistêmica que se caracterizam por relações de interdependência.

A Região Funcional 1 é constituída pelos 70 municípios dos COREDES Centro Sul, Paranhana-Encosta da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí, conforme demonstrado no Quadro 7.

Esta região congrega municípios com forte conurbação¹², sendo que muitos, 32 (trinta e dois), pertencem à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA).

¹² Unificação da malha urbana de duas ou mais cidades, em consequência de seu crescimento geográfico.

Quadro 7 - Região Funcional 1

Paranhana-Encosta da Serra	Centro Sul	Vale do Caí	Vale do Rio dos Sinos	Metropolitano Delta do Jacuí
Igrejinha	Arambaré	Alto Feliz	Araricá	Alvorada
Lindolfo Collor	Arroio dos Ratos	Barão	Campo Bom	Cachoeirinha
Morro Reuter	Barão do Triunfo	Bom Princípio	Canoas	Eldorado do Sul
Parobé	Barra do Ribeiro	Brochier	Dois Irmãos	Glorinha
Presidente Lucena	Butiá	Capela de Santana	Estância Velha	Gravataí
Riozinho	Camaquã	Feliz	Esteio	Guaíba
Rolante	Cerro Grande do Sul	Harmonia	Ivoti	Porto Alegre
Santa Maria do Herval	Charqueadas	Linha Nova	Nova Hartz	Santo Antônio da Patrulha
Taquara	Chувиска	Maratá	Nova Santa Rita	Triunfo
Três Coroas	Cristal	Montenegro	Novo Hamburgo	Viamão
	Dom Feliciano	Pareci Novo	Portão	
	Mariana Pimentel	Salvador do Sul	São Leopoldo	
	Minas do Leão	São José do Hortêncio	Sapiranga	
	São Jerônimo	São José do Sul	Sapucaia do Sul	
	Sentinela do Sul	São Pedro da Serra		
	Sertão Santana	São Sebastião do Caí		
	Tapes	São Vendelino		
		Vale Real		

Fonte: D.O.E (2010)

Segundo informações colhidas no *site* da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, do Governo do Estado, a Região Funcional 1

[...] concentra as principais funções de serviços especializados e da indústria gaúcha; tem os mais fortes carregamentos em viagens; conta com as mais densas redes de transportes; mantém fortes correlações em empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações, universidades, centros de pesquisas e serviços de saúde; e, seus municípios apresentam tendências de continuidade urbana, também conhecida como conurbações (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, 2010).

A região concentra 41% da população e contribui com cerca de 46% do PIB estadual. Na indústria, no Vale do Rio dos Sinos, predominam os segmentos industriais petroquímico, de calçados e de máquinas e tratores; no Vale do Caí, os de produtos de origem animal e de calçados; no Metropolitano Delta do Jacuí, o de petroquímica; no Paranhana-Encosta da Serra, o de calçados; e, no Centro Sul, o de

O Quadro 8 aponta os principais indicadores desta região funcional e do Rio Grande do Sul mediante dados coletados no *site* da FEE.

Quadro 8 - Indicadores da Região Funcional 1 e do Rio Grande do Sul

	Centro Sul	Paranhana- Encosta da Serra	Vale do Caí	Vale do Rio dos Sinos	Metropolitano Delta do Jacuí	Rio Grande do Sul
População (2010)	253.461 hab.	204.908 hab.	169.580 hab.	1.290.491 hab.	2.420.262 hab	10.693.929 hab
Área (2010)	10.300,0 Km ²	1.734,6 Km ²	1.854,0 Km ²	1.398,5 Km ²	5.652,1 Km ²	281.748,5 Km ²
Densidade Demográfica (2010)	24,6 hab/Km ²	118,1 hab/Km ²	91,5 hab/Km ²	922,8 hab/Km ²	428,2 hab/Km ²	38,0 hab/Km ²
Taxa de Analfabetismo (2010)	7,71%	4,31%	3,06%	3,10%	2,97%	4,53%
Expectativa de Vida ao Nascer (2000)	71,02 anos	73,23 anos	75,12 anos	71,76 anos	72,07 anos	72,05 anos
Coeficiente de Mortalidade Infantil (2010)	9,30 por mil nascidos vivos	12,19 por mil nascidos vivos	7,23 por mil nascidos vivos	10,79 por mil nascidos vivos	11,24 por mil nascidos vivos	11,18 nascidos vivos
PIB per capita (2008)	R\$ 13.918	R\$ 11.845	R\$ 17.660	R\$ 21.856	R\$ 22.222	R\$ 20.810*
Exportações Totais (2010)	U\$ FOB ¹³ 72.954.613	U\$ FOB 204.538.335	U\$ FOB 944.294.865	U\$ FOB 2.343.973.998	U\$ FOB 3.637.346.609	U\$FOB 15.382.445.828

* Estimativas preliminares (2010)

Fonte: FEE (2011)

A Região Funcional 1 apresenta relevante capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico com presença de universidades (Unisinos, Feevale, PUCRS, Unilasalle, UFRGS, FACCAT, etc.) e centros de pesquisas e de inovação tecnológica (Polos de Inovação Tecnológica e Incubadoras Tecnológicas). Exerce forte polarização sobre as demais regiões em aspectos econômicos, demográficos e culturais e apresenta relevantes desigualdades internas com concentração de habitações inadequadas e grande recebimento de migrantes com baixa escolaridade.

Nesta região funcional, se destaca a bacia hidrográfica do Rio dos Sinos com suas três macrozonas, ou seja, Terras Altas, Terras Onduladas e Terras Baixas.

¹³ *Free on board (FOB)*: modalidade em que o exportador é responsável pelos custos de transportes e seguros das mercadorias somente até estas serem embarcadas no navio.

A macrozona denominada Terras Altas é predominantemente habitada por descendentes italianos que se dedicam às plantações de fumo, verduras e milho, além da agropecuária. O processo de desmatamento e poluição já está desencadeado, trazendo os primeiros sinais de destruição.

Os descendentes de alemães e poloneses predominam nas Terras Onduladas, macrozona caracterizada por um tipo de vida basicamente rural cujas atividades giram em torno da agropecuária, dos arrozais e das pastagens. Nesta área, há muito desmatamento, desvios de curso do rio para irrigação, retirada de areia do leito, e a poluição industrial e caseira já apresenta seus vestígios na calha do rio.

A terceira macrozona é uma extensa planície de inundação do rio. Trata-se de uma região colonizada por descendentes alemães, mas que atualmente é bastante diversificada em virtude do processo de industrialização do complexo coureiro-calçadista e metalúrgico.

A Figura 14 expõe a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos.

Figura 14 - Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos



Fonte: Comitê Sinos (2011)

O meio ambiente passa por intenso processo erosivo, desmatamento, intensa poluição do solo, da água e dos banhados. Por ser uma área de concentração industrial, já há uma grande quantidade de lixo na calha do rio.

Na sequência, serão abordados os processos recentes de planejamento estratégico concernentes ao período 2009-2009 do COREDEPES.

3.3 Processos Recentes de Planejamento Estratégico (2009 – 2010)

Veiga (2006) já apontava para as precariedades dos projetos de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. Segundo o autor, até aquele momento (2006), nenhum COREDE produziu um verdadeiro plano que tenha sido resultado de um profundo diagnóstico para identificar suas vocações, potencialidades, fragilidades, oportunidades e ameaças de médio e de longo prazo. Os poucos vestígios de que se tem conhecimento, não foram legitimados através de debates e, assim, acabaram não sendo assumidos pela coletividade.

O que se encontrava, na época, eram brochuras intituladas de Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, sobre as quais assim se pronunciou Veiga (2006, p. 7): “Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas, a depender do grupo de trabalho que as coletou”. Dessa forma, não ocorreram as sinergias necessárias entre os diversos atores sociais para a efetiva implantação dos planos regionais de desenvolvimento, isto é, não houve a real percepção de que se haveria progresso na região independentemente de ideologias partidárias, religiosas, entre outras.

De acordo com Cargnin e Lima (2009, p. 9):

Atualmente o Estado conta com 28 COREDES, que, embora apresentem dificuldades para seu melhor funcionamento, se constituem em importantes instâncias que reúnem representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do desenvolvimento das regiões.

Nessa perspectiva, houve avanços e retrocessos ao longo da criação e atuação dos COREDES: entre eles, colocar os governos estaduais e municipais em ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo e curso dessas ações. Esse assunto será mais bem detalhado no subitem 3.4. No processo de definição dessas ações, outros segmentos que não os governos, se envolveram na formulação de planos estratégicos, tais como os grupos de interesse, os movimentos sociais, as instituições de ensino superior, entre outros, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de objetivo a alcançar. Entretanto, inúmeras demandas ficaram para trás ao longo desse tempo como decorrência de muitas crises e

dificuldades, havendo ainda a capacidade de organização e articulação de regiões mais dinâmicas em relação àquelas com precariedades e acomodações (COELHO, 2010).

A gestão da Governadora Yeda Crussius (2007 – 2010) negociou com os COREDES o passivo das demandas definidas em Consultas Populares dos anos anteriores. Ficou estabelecido que, em cada novo exercício, seriam reservados recursos para atender ao que se encontrava em atraso, bem como para as prioridades apontadas no orçamento fiscal do exercício. Nesse período, foram mantidos o Processo de Participação Popular (PPP) e a Consulta Popular.

Desde 2010, “[...] cada microrregião de COREDE tem seu processo de diagnóstico e elaboração do plano. Também deve haver plano estratégico por região funcional, consolidando os dos respectivos COREDES” (COELHO, FRIZZO e MARCONDES, 2010, p. 25).

Siedenberg e Wesendonck (2011, p. 7) afirmam que “[...] os COREDES caminham a passos largos para a sua efetiva consolidação enquanto instâncias de planejamento e articulação regional [...]”. Isso decorre da grande aceitação por parte da sociedade, que passou a reconhecer o trabalho desenvolvido, haja vista o crescimento da participação da população por ocasião da Consulta Popular.

A parceria do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais – SRI, com a CEPAL/ILPES, o IICA e o Ministério da Integração Nacional – MIN na realização do curso ‘Gestão Estratégica do Desenvolvimento Local e Regional’, ocorrido em Santa Maria/RS, direcionado para a capacitação de gestores dos COREDES, foi importante para alavancar a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento. A partir desse evento, a SRI assinou um convênio com os 28 COREDES para que estes elaborassem democrática e participativamente os seus respectivos planos.

3.4 Dificuldades e Avanços Nesses Processos de Planejamento Estratégico Regional no Rio Grande do Sul

Avanços e retrocessos estiveram presentes desde a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. A denominação a ser dada, os municípios a serem incluídos, os esboços dos regimentos, etc., tudo reforçava os traços distintos desse processo.

A configuração atual do processo de planejamento estratégico regional no âmbito dos COREDES remonta ao ano de 1996, quando os primeiros planos foram concebidos e articulados. Para além das motivações específicas que levaram centenas de municípios a buscar se organizar política e administrativamente através dos COREDES ao longo dos últimos 15 anos, é necessário levar em consideração um fator genérico, segundo Bandeira (2007, p. 1): “Esses Conselhos foram criados no início dos anos noventa com o objetivo de articular atores políticos, econômicos e sociais para promover a sua participação em atividades relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional”.

Portanto, o movimento dos COREDES deve ser de articulação visando a que as ações setoriais das diferentes instâncias de governo sejam estruturadas e integradas de forma a caracterizar verdadeiras políticas de desenvolvimento regional.

Afonso (2006, p. 102) reconhece o papel mobilizador dos COREDES junto às instâncias governamentais na busca do desenvolvimento regional. Entretanto destaca:

Todavia, apesar desse avanço, há mais discurso do que prática, parecendo não haver clareza quanto ao que fazer ou como formular encaminhamentos concretos para reduzir estruturalmente as disparidades regionais.

Tal abordagem vai ao encontro das reflexões que Bandeira (2007) faz dos COREDES ao proceder à compreensão do significado dessa experiência de institucionalização de regiões.

Outro fato relevante refere-se à Consulta Popular (CP). Importante instrumento de mobilização e participação, ela foi assumida, em 1998, pelos COREDES após proposta do Governo Antônio Britto. Em 2003, a proposta de Consulta Popular foi construída pelos COREDES. Apesar da construção, muitos COREDES e COMUDES (Conselhos Municipais de Desenvolvimento) fazem da CP sua razão de existir e, portanto, fragilizam o movimento.

Significativo avanço é a relação entre os eleitores aptos e os votantes na CP. Em 2011, essa relação confrontada com o ano de 2010 foi de 14%, ou seja, aproximadamente 45.000 pessoas participaram do processo no COREDEPES, trazendo suas expectativas em relação às demandas de suas regiões.

Percebe-se que praticamente todos os COREDES se fazem representar pelas universidades, que passaram a coordenar as articulações entre as entidades

representativas dos agentes sociais organizados, mobilizando-as com a finalidade de dar agilidade aos COREDES.

Bandeira (2007, p. 9) enfatiza, pronunciando-se: “Com frequência, a presidência dos COREDES tem sido exercida por dirigentes de Instituições de Ensino Superior ou por Prefeitos”. Para o autor, a escassez de recursos financeiros e técnicos faz com que essa escolha possibilite o funcionamento operacional dos Conselhos.

Cabe considerar que a diversidade de soluções aqui é imensa, pois se tem a oportunidade de melhor lapidar o conceito de articulação e integração que se espera dos COREDES junto as entidades representativas, com os órgãos dos governos municipais, estadual e federal, entre a sociedade civil, etc. Boa parte da atitude passiva dos Conselhos se deve ao fato de que, no Rio Grande do Sul, a experiência democrática ainda é muito recente. Entretanto, ainda é preciso: i) buscar e capacitar os atores para a gestão dos planos estratégicos elaborados; ii) avançar para os planos municipais de desenvolvimento através dos COMUDES; iii) os COMUDES, em parceria com os COREDES, devem buscar viabilizar, juntamente com o poder público local, a implantação de sistemas de participação na discussão dos orçamentos e planos plurianuais (BANDEIRA, 2007).

Há para os COREDES um grande desafio de ordem educativa e pedagógica e, segundo Frantz (2001, p. 17), é “[...] a construção de uma nova política em relação aos investimentos no desenvolvimento regional, superando velhas noções ou mesmo práticas competitivas nos espaços das administrações públicas locais ou regionais”.

Trata-se, portanto, de alterar a cultura vigente do curto prazo, do isolamento e do imediatismo para o olhar no coletivo regional que traga qualidade de vida e redução das desigualdades à população.

O capítulo quarto abordará especificamente o caso do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Paranhana-Encosta da Serra.

4 A CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO: ESTUDO DAS EXPERIÊNCIAS NO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARANHANA-ENCOSTA DA SERRA

O presente capítulo tem por objetivo detalhar as características do Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra, tendo como base o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional 2011 – 2020 e dados secundários colhidos em livros, revistas, *sites* e documentos do referido Conselho.

4.1 Sítio e Situação

Os municípios que constituem o COREDE Paranhana-Encosta da Serra estão localizados em duas microrregiões definidas pelo próprio Conselho. A primeira microrregião, a do Paranhana, é composta pelos municípios de Igrejinha, Parobé, Rolante, Riozinho, Taquara e Três Coroas, totalizando uma área de 1.415 Km², com uma população total de 185.468 habitantes, conforme dados de 2010 da FEE. A segunda microrregião, Encosta da Serra, é formada pelos municípios de Lindolfo Collor, Presidente Lucena, Santa Maria do Herval e Morro Reuter, totalizando 310 Km², abrangendo uma população total de 19.440 habitantes.

A área territorial do COREDE representa 6,15% da área total do Rio Grande do Sul. A densidade demográfica do Rio Grande do Sul é de 38,0 hab/Km², enquanto a do COREDE Paranhana-Encosta da Serra é da ordem de 118,1 hab/Km².

A microrregião do Paranhana, situada no vale do rio de mesmo nome, é ligada pelas rodovias estaduais ERS 239 e 115, constituindo-se em uma sociedade homogênea sob o ponto de vista da história, da economia e da cultura.

Já a microrregião da Encosta da Serra, situada no eixo da rodovia federal BR 116, é formada por municípios de emancipação recente que não possuem contato rodoviário direto com o Vale do Paranhana, conforme se observa na Figura 15.

de uso agrícola e beneficiamento de alimentos. A atividade comercial e de prestação de serviços impôs-se logo após como decorrência inevitável.

Essa colonização primária fez-se acompanhar por forte atividade associativa religiosa, educacional e cultural, iniciando com a paróquia, a escola comunitária e a sociedade de canto, culminando hoje em um polo de educação superior.

Na análise da desigualdade regional, a população é um dos fatores mais importantes, pois está envolvida diretamente com o desenvolvimento histórico-cultural e econômico-social. Sob vários aspectos, a formação de uma região está ligada a fatores como constituição e distribuição da população em suas sub-regiões, tipo de população responsável pela colonização, entre outros. É sabido que a região do Paranhana-Encosta da Serra tem predominância de colonizadores de origem germânica, com diferenças em sua organização sociocultural e uma realidade de pouca mobilização social, embora conte com um empresariado muito atuante na sua relação com a região, e a esse fato se atribui uma grande parcela de responsabilidade no desenvolvimento regional.

Os dados do Censo de 1970 revelavam um predomínio da população rural nos municípios do Vale do Paranhana-Encosta da Serra: 56% do total da população da região se encontrava no meio rural, enquanto no Estado o percentual era de 47%. Já o Censo de 1980 revelou que, naquele ano, 68% da população da região já estava residindo na zona urbana, igualando-se ao Estado, que, no mesmo ano, apresentava 68% da sua população também localizada na zona urbana. Através dos dados de 1980, constata-se um deslocamento populacional das zonas rurais para as urbanas similar ao do Estado, mantendo-se os percentuais muito próximos ou quase idênticos. A maioria dos deslocamentos populacionais do campo deve-se muito ao crescimento das cidades e às condições de emprego que elas proporcionam, além de outros fatores como educação, saúde e infraestrutura.

A migração populacional das áreas rurais para as urbanas ocorrida na região do Paranhana-Encosta da Serra deve-se ao fato de que houve uma redução das áreas plantadas em favor de um processo de industrialização ligado ao setor coureiro-calçadista.

O processo de migração do meio rural para a cidade ocorreu devido a fatores como a busca de melhoria nas condições de vida, aumento da renda, procura de emprego, melhor acesso à saúde e educação. Atualmente, o que se observa, é que o agricultor vai para a cidade com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de sua

família e o que encontra, na maioria das vezes, é o desemprego, saúde em piores condições, a falta de moradia, ou seja, a situação fica até pior do que a do meio rural.

Segundo Silveira e Hermann (2001), a migração campo-cidade se dá principalmente devido a alguns fatores: o primeiro é a estagnação da estrutura fundiária da região associada à concentração fundiária e o segundo fator que contribui para a expulsão do colono do meio rural, é a dinâmica da economia de algumas cidades. É também importante frisar que a modernização agrícola contribui para a migração rural-urbana.

O Quadro 9 apresenta a área de cada município, sua densidade demográfica e as populações urbanas, rurais e totais, conforme o Censo de 2010.

Quadro 9 - Dados Demográficos do COREDEPES

Município	Área (Km ²)	Densidade Demográfica (hab/Km ²)	População		
			Urbana	Rural	Total
Igrejinha	136,8	231,4	30.190	1.470	31.660
Lindolfo Collor	33,1	158,1	4.287	940	5.227
Morro Reuter	88,1	64,5	4.841	835	5.676
Parobé	109,0	472,4	48.633	2.869	51.502
Presidente Lucena	49,4	50,3	1.511	973	2.484
Riozinho	239,3	18,1	2.748	1.582	4.330
Rolante	297,0	65,6	15.310	4.175	19.485
Santa Maria do Herval	139,2	43,5	4.362	1.691	6.053
Taquara	457,1	119,5	45.266	9.377	54.643
Três Coroas	185,5	128,5	20.546	3.302	23.848

Fonte: FEE (2011)

A população urbana do COREDE Paranhana-Encosta da Serra, conforme a FEE, em 2010, concentrava-se nos municípios de Parobé (26,22%), Taquara (24,4%) e Igrejinha (16,27%).

No período entre 2008 e 2010, os dados revelam uma pequena queda no número de habitantes de áreas urbanas e uma elevação no número de habitantes do meio rural. Tulik (2003) contempla esse processo de reversão urbano-rural. Para a autora, o rural tem recebido novos aspectos, como a implantação de residências permanentes e secundárias no meio rural; a produtividade dos sítios de recreio

relacionada à atividade comercial; a presença de estruturas urbanas como *spas*, hotéis-fazenda e pousadas.

Observa-se que os municípios de maior concentração urbana, no ano de 2010, são Igrejinha, com 95,35% de sua população instalada na zona urbana; Parobé, com 94,42%, e Três Coroas, com 86,15%. É necessário salientar que, em alguns municípios, houve crescimento de sua população rural em relação ao ano de 2000. Por exemplo: em Parobé, a população rural cresceu de 1.137 para 2.869 pessoas no período de 2000 a 2010 e, em Três Coroas, houve um crescimento na ordem de 2.363 para 3.302 pessoas na zona rural, segundo dados coletados na FEE (2011).

Os números revelam que há uma grande desigualdade na distribuição da população na região do Paranhana-Encosta da Serra: ocorre grande densidade populacional nos municípios de Parobé (472,4 hab/km²), Igrejinha (231,4 hab/km²) e Lindolfo Collor (158,1 hab/km²) em contraposição a Riozinho, por exemplo, com apenas 18,1 habitantes por km² em 2010.

Essas desigualdades de ocupação do espaço devem-se geralmente às condições físicas do município (relevo e vegetação) e, sobretudo, aos aspectos econômicos, os quais influenciam a população a se deslocar para municípios onde há a expectativa de que as condições de sobrevivência sejam mais fáceis (emprego, saúde, moradia, educação). Portanto, explica-se a concentração populacional em municípios como Parobé e Igrejinha pelo fato de, nesses municípios, estarem instaladas, em sua grande maioria, as indústrias da região, que absorvem grande parte da mão de obra disponível.

Chama atenção o recorte têmporo-espacial que inclui os municípios de Parobé, Igrejinha, Três Coroas e Taquara, uma região que, desde os anos 1970, se notabilizou pela presença marcante da indústria calçadista e seu respectivo *cluster*¹⁴, ou seja, fabricação de máquinas e equipamentos, insumos, componentes, atividades comerciais e de exportação. Trata-se de um setor com importante efeito multiplicador sobre os setores de plásticos, de metais, químico, metal-mecânico, entre outros.

Essa atividade industrial refletiu-se decisivamente na dinâmica espacial intraurbana e regional, atraindo para seu entorno uma população considerável em

¹⁴ Concentrações geográficas de empresas de determinado setor de atividade e companhias correlatas (PORTER, 1999).

busca de novas oportunidades de trabalho. Villaça (1998) analisou as distorções que ocorreram no processo de institucionalização de regiões metropolitanas e distinguiu, com propriedade, a relação espaço intraurbano e espaço regional.

A estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral – eventualmente até da mercadoria força de trabalho. O espaço intraurbano, ao contrário, é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa-trabalho, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compra, casa-lazer, escola, etc. (VILLAÇA, 1998, p.20).

Quando o fato urbano ficou mais evidente com a constituição das vilas e bairros e a própria região se densificou demograficamente, além de ampliar e diversificar o uso do seu espaço, estabeleceu-se, gradativamente, uma incipiente rede urbana que articulava vilas e aglomerações, integrando-as à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Aliás, a localização desses quatro municípios dentro da RMPA e ao longo dos eixos de ligação deles com outros municípios, aliada a fatores intrínsecos do capital social regional, foi decisiva à sua industrialização. Nessa região e nas suas proximidades – Vale do Rio dos Sinos, encontram-se tradicionais instituições no campo da pesquisa e da tecnologia, escolas e centros de formação do país ligados ao setor. Entre eles, se destacam o Centro Tecnológico do Couro, Calçados e Afins, que desenvolve pesquisas e projetos para o complexo calçadista, e o Polo de Inovação Tecnológica do Paranhana-Encosta da Serra, que tem por objetivo capacitar recursos humanos em pesquisa e desenvolvimento para inclusão no setor industrial. Por sua vez, a Escola Estadual Monteiro Lobato forma profissional em nível médio nas áreas de eletrônica, mecânica e eletro-técnica e a FACCAT – Faculdades Integradas de Taquara, instalada no município de Taquara, possui cursos regulares em nível de graduação e especialização nas áreas de Administração, Engenharia de Produção, Psicologia, Sistemas de Informação, entre outras.

Nos últimos dois anos (2010 e 2011), o polo industrial de Parobé, com grande base industrial em calçados, vem perdendo população, podendo ser indicativo de uma saturação urbano-industrial e de suas bases produtivas, e, ainda, lamenta o encerramento das atividades da empresa Vulcabrás/Azaléia, cuja planta industrial chegou a gerar mais de 7.000 empregos diretos. Somente em 2011, a empresa

demitiu mais de 800 empregados ao transferir para o Nordeste do Brasil sua linha de produção. Entre as justificativas para o fechamento da fábrica, estão a crescente participação de calçados importados no mercado interno e a perda de competitividade nas exportações. A empresa reduziu a produção de calçados em 8.000 pares por dia. A Azaléia tem um total 44 mil funcionários e produção diária de 250 mil pares de sapatos.

No comunicado distribuído para a imprensa, assim se manifestou a diretoria da empresa:

Assim, os ajustes de produtividade que preferencialmente - para nós e para nossos colaboradores - poderiam ser feitos com "maior produção com os mesmos meios" têm que ser feitos na base de "mesma produção com menores meios", impondo-nos a dura tarefa de acelerar as reduções de custos para a velocidade determinada pelo avanço das variáveis externas à companhia (Correio do Povo, 2011, p. 1).

Vale lembrar Vázquez-Barquero (2001) ao ressaltar a teoria do desenvolvimento, considerando que todas as cidades ou regiões ganharão ou perderão em função dos seus recursos humanos e naturais e da sua vinculação à economia global.

O que vem ocorrendo com esses quatro municípios, encontra suporte nos estudos de Perroux (Teoria dos Polos de Crescimento) e Christaller (Teoria das Localidades Centrais). Perroux (1997) produziu o conceito econômico de espaço, ou seja, aquele que irradia influência comercial. Nessa abordagem, cada região se organiza em torno de um centro, que pode ser chamado de polo. É um centro que não somente polariza a região em torno de si, mas também domina e orienta a vida econômica da sua área de influência.

O polo de crescimento surge devido ao aparecimento de uma indústria motriz, considerando como tal aquela indústria que, antes das demais, realiza a separação dos fatores da produção, provoca a concentração de capitais sob um mesmo poder e decompõe tecnicamente as tarefas e a mecanização (ANDRADE, 1987, p. 58).

A principal função da indústria motriz é gerar ou produzir economia externa tecnológica ou pecuniária. Para Perroux, uma indústria motriz apresenta três características principais: [...] em primeiro lugar, possui grande porte, [...] deste modo, suas decisões tendem a causar um grande impacto na área. Segundo, a indústria motriz apresenta uma taxa de crescimento superior à média regional. [...] Finalmente, a indústria motriz caracteriza-se por uma forte interdependência técnica

(*linkages*) com uma gama diferenciada de outras indústrias de modo a formar um complexo industrial.

Christaller (1988), por sua vez, explica a forma como os diferentes lugares se distribuem no espaço. Para Christaller (1988), um lugar central (centro urbano) fornece um conjunto de bens e serviços a uma determinada área de influência. Cada um desses lugares centrais pode ser classificado hierarquicamente em função da quantidade e diversidade de bens e serviços que fornece à sua área de influência.

Os cenários descritos por Perroux e Christaller vão ao encontro do Polo Coureiro-Calçadista existente na região do COREDE Paranhana-Encosta da Serra e, em especial, nos municípios de Igrejinha, Parobé, Taquara (polo) e Três Coroas.

Em outro extremo, se encontram os municípios de Riozinho, Rolante, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Presidente Lucena e Santa Maria do Herval, com baixa densidade demográfica e econômica. Nesses municípios, existe uma deficiência nas infraestruturas física (transporte) e virtual (comunicação), justamente aquelas que estabelecem articulações permanentes entre produção, serviço, mercado e população. Transporte e comunicação garantem atrativos para a localização das unidades produtivas e dos grupos populacionais.

A desigualdade na distribuição da acessibilidade em cidades como Rolante e Riozinho resultou em uma sobreposição de serviços com reflexos econômicos indesejados. No contexto geral, ainda é relevante a atividade agrícola nos minifúndios da região, e o turismo também é uma atividade de algum destaque.

Outro fator a se destacar no conjunto desses municípios é a pendularidade da população. Há uma dinâmica de trocas diárias de fluxos populacionais de Rolante e Riozinho para o município de Taquara e de Lindolfo Collor, Presidente Lucena, Morro Reuter e Santa Maria do Herval para Novo Hamburgo, e, como consequência, isso expressa a utilização de emprego, de estudo e de serviços públicos e o consumo de mercadorias e dos demais serviços nas localidades para onde se deslocam essas pessoas.

De outro lado, a base de recursos naturais é necessária para que o desenvolvimento não esbarre nos fatores limitantes desses recursos. Segundo Von Mengden (2010, p. 17), na região do COREDE Paranhana-Encosta da Serra, “[...] a geomorfologia é caracterizada pela presença de um domínio morfoestrutural de bacias e coberturas sedimentares. A maior parte da região alta é constituída por rochas vulcânicas e zonas de relevo acidentado”. A região abrange parte das

regiões geomorfológicas do Litoral, Depressão Central, Patamares da Serra e Serra Geral.

Para Bernardes (1997, p. 31), “[...] a região do litoral é, caracteristicamente, constituída por uma planície arenosa, de largura muito irregular, que abrange toda a extensão da costa”. O autor se refere à depressão central como “[...] toda a região do sopé do planalto” e à região da serra como “[...] relevo muito acidentado”.

“A cobertura vegetal presente caracteriza-se por remanescentes de Mata Atlântica e intensa ação antrópica, representada por atividades agrícolas nas áreas de altitude médias até as mais baixas, além dos efeitos da urbanização” (VON MENGDEN, 2010, p. 19). Em decorrência disso, prossegue o autor, observa-se o desmatamento de encostas e margens de nascentes e fluxos d’água.

A hidrografia da região do Paranhana-Encosta da Serra é composta pela Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, situada a nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, entre os paralelos 29 e 30 graus sul. É integrante da bacia do Rio Jacuí, que, por sua vez, faz parte da bacia do Guaíba.

Os municípios de Taquara, Parobé, Igrejinha e Três Coroas nascem na serra, em São Francisco de Paula, demandam o Rio dos Sinos na direção noroeste. Os tributários da margem direita do mesmo rio contam com os municípios de Rolante e Riozinho (VON MENGDEN, 2010).

Situada na interface das zonas subtropical e temperada, a região sofre influências tanto de massas tropicais de ar oriundas do Atlântico, como de massas atlântico-polares. As precipitações se distribuem regularmente ao longo do ano, com média de 2.162mm na área com tipo climático temperado e 1.459mm na zona de clima subtropical. A temperatura média mensal situa-se entre 14,4°C na área de clima temperado e 19,4°C na região de clima subtropical (PEREIRA, 1999).

Conhecendo essa situação, o Governo Federal, no ano de 2003, atribuiu à Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MIN) a missão de elaborar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para enfrentar esse desafio. O Decreto nº 6.047, de 22/02/2007, em seu artigo 1º, define o objetivo da PNDR.

Art. 1º - A Política Nacional de Desenvolvimento Regional tem como objetivo a redução das desigualdades em nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.

Seu objetivo, portanto, busca reduzir as desigualdades regionais, considerando, entretanto, os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões caracterizadas pela rica diversidade social, econômica, ambiental e cultural do país. Nesse sentido, a PNDR apoia a elaboração, implantação e gestão de planos de desenvolvimento regional.

De acordo com estudos realizados pelo MIN (2010), as variáveis determinantes e/ou condicionantes das desigualdades regionais estão relacionadas à estrutura da ocupação das regiões (densidade demográfica, grau de urbanização e dinâmica demográfica regional) ou, ainda, com o PIB por habitante, o rendimento monetário domiciliar per capita e a taxa de variação geométrica do PIB por habitante. Conforme o Decreto nº 6.047/07, os padrões de nível de vida e de dinamismo socioproductivo que compõem a tipologia microrregional da PNDR, são obtidos a partir do cruzamento de informações municipais do IBGE, agregadas por microrregião geográfica, contemplando quatro situações típicas especificadas: de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda. Foram classificadas como de alta renda aquelas regiões com PIB *per capita* acima da média nacional e como de baixa renda as regiões com PIB *per capita* abaixo de 50% da média nacional. Em relação ao grau de dinamismo, foram classificadas como dinâmicas as regiões com taxa de crescimento do PIB *per capita* acima de 150% da taxa média nacional e estagnadas as regiões com taxa de crescimento inferior a 50% da taxa média nacional.

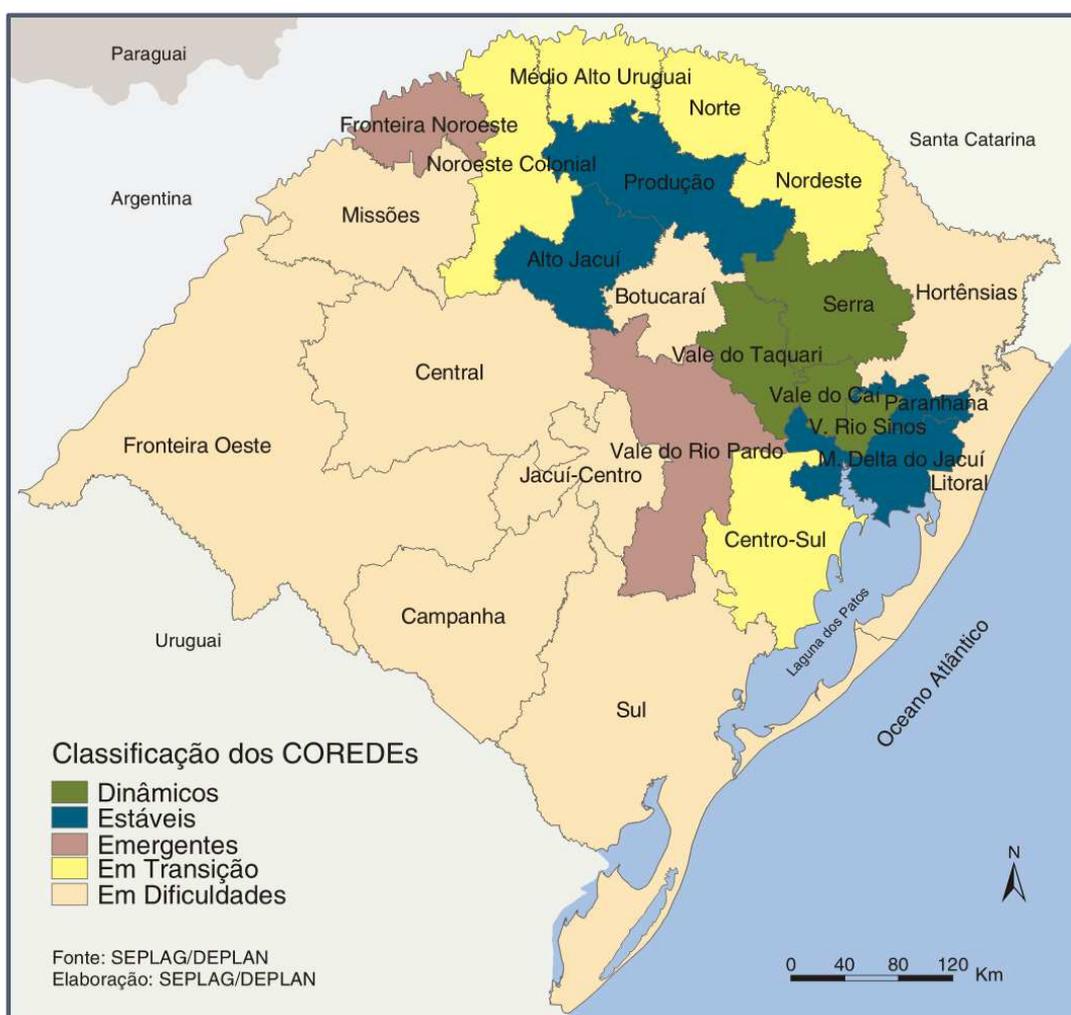
Outro estudo desenvolvido no Governo Germano Rigotto dedicou-se a desvendar as demandas relativas ao desenvolvimento regional e à logística de transportes no Estado do Rio Grande do Sul. Esse estudo ficou conhecido como Rumos 2015 e classificou os COREDES em dinâmicos, estáveis, emergentes, em transição e em dificuldades. A classificação proposta considera um conjunto de variáveis socioeconômicas na avaliação do quadro das desigualdades, possibilitando identificar os focos de pobreza junto às áreas desenvolvidas e áreas com potencial para o desenvolvimento em áreas menos favorecidas (CARGNIN e LIMA, 2009).

São considerados Dinâmicos os COREDES que apresentam boas condições sociais, potencialidades e crescimento econômico e social acima da média do Estado. No grupo dos Emergentes, estão aqueles que apresentam condições sociais abaixo da média do Estado, porém com desenvolvimento econômico acima da

média estadual e potencialidades próximas à média. O grupo dos Estáveis constitui aqueles COREDES com crescimento econômico pouco acima da média estadual, alto potencial e condições sociais entre boas e baixas. Os com desenvolvimento econômico abaixo da média do Estado, potencial socioeconômico também abaixo e situação social baixa constituem o grupo em Transição. Por fim, os COREDES em Dificuldades apresentam baixo grau de desenvolvimento, menores potencialidades e situação social deficiente, todos bem abaixo das médias estaduais (CARGNIN e LIMA, 2009).

A região do COREDE Paranhana-Encosta da Serra é classificada como Estável. A Figura 16 apresenta o mapa do Rio Grande do Sul e a respectiva classificação em conformidade com o estudo Rumos 2015.

Figura 16 - Tipologia Rumos 2015



Fonte: SEPLAG/DEPLAN (2011)

Na vertente política, o COREDE é constituído por forças representativas de diversos partidos, entre eles: Partido dos Trabalhadores, Partido Progressista, Partido Democrático Trabalhista, Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Partido da Social Democracia Brasileira. De outro lado, um conjunto de entidades não governamentais contribui sistematicamente para as discussões em torno do COREDE Paranhana-Encosta da Serra. Entre elas, se destacam o Sindicato Rural de Taquara, o Sindicato dos Sapateiros de Igreja e Três Coroas, a Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Taquara, a Câmara dos Diretores Lojistas de Igreja, a Associação Comunitária de Riozinho e outras. Os representantes dos municípios que integram o referido COREDE, buscam, de forma participativa, desde sua fundação, o melhor para a região. Em 2011, dois eventos demonstraram essa posição. O primeiro ocorreu, no dia 26 de abril, no auditório das Faculdades de Taquara, quando a região recebeu a segunda etapa do projeto Gaúcha Debates do Rio Grande. Em 30 de setembro, a cidade de Taquara recebeu a interiorização realizada pelo Governo do Estado.

Nesses dois momentos, foram debatidas políticas para a região e apresentadas contribuições para a melhoria no combate às desigualdades.

Outra demonstração de força e organização foi o fato de que, na Consulta Popular, ocorrida em agosto de 2011, o COREDE Paranhana-Encosta da Serra aumentou em 13% a participação dos eleitores em relação ao ano anterior, isto é, mais de 40.000 votantes compareceram às urnas e exerceram sua cidadania.

4.2 Marco Legal

O Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra – COREDEPES foi criado em 02 de junho de 1993, formalizado pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências, e pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que regulamenta a Lei nº 10.283.

No início era composto por onze municípios, sendo que Picada Café passou a integrar, em 2002, o COREDE Hortênsias.

A decisão das lideranças regionais de lutar pela criação do COREDE foi a constatação da necessidade de inserir o Paranhana no mapa das decisões do

Estado. Apesar da pujança econômica local, a região não era reconhecida, o que a fazia prejudicada ao apresentar pleitos necessários ao seu desenvolvimento.

Sendo uma região muito pequena, tanto em termos demográficos como populacionais, carecia de identidade política e de representação perante os órgãos estaduais. Esse fato gerou certa resistência do Governo do Estado, que não entendia como produtiva a implantação de Conselhos com pequena representação populacional, em que pese a importância da economia local no contexto estadual.

A partir de um trabalho intenso de conscientização dessa necessidade de representação e identidade local junto a Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais, líderes e entidades empresariais, sindicatos de classe e de trabalhadores urbanos e rurais, entidades sociais, culturais e religiosas, o Diretor-Geral das Faculdades Integradas de Taquara, Professor Delmar Henrique Backes, principal articulador da formação do Conselho local, procurou demonstrar ao Governo Estadual a viabilidade do COREDE.

Esse trabalho ganhou relevância com a adesão, após um longo roteiro de visitas e palestras, da comunidade da Encosta da Serra. Com a união declarada dos então onze municípios, o Governador Alceu Collares acatou a reivindicação regional e participou da assembleia de instalação do COREDE, no dia 02 de julho de 1993, nos salões do Clube Comercial de Taquara, tendo sido, na mesma ocasião, empossada a primeira diretoria.

Naquela oportunidade, ficaram marcadas as palavras do Governador Alceu Collares, que afirmava serem os COREDES “[...] a mais avançada experiência política da América Latina¹⁵”, destinando-lhe, como missão prioritária, a integração regional, a discussão dos problemas e o encaminhamento das reivindicações comuns às duas microrregiões.

Na mesma ocasião, o primeiro Presidente do Conselho, Professor Delmar Henrique Backes, afirmou sua convicção de ser a criação dos COREDES a mais importante obra do Governo Collares por sua disposição de reconhecer a relevância das necessidades regionais específicas, a qualidade do capital social disponível em todo o Rio Grande do Sul e a disposição das lideranças políticas, econômicas e sociais de se dedicarem a um modelo de desenvolvimento justo e equilibrado, respeitando as características próprias de cada comunidade estadual.

¹⁵ Ata nº 001/93 - COREDEPES

Um fato distintivo deste Conselho é a participação permanente, definida no próprio Estatuto do Conselho, da Instituição de Ensino Superior da Região, as Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT, como provedora do suporte técnico-científico às atividades comunitárias e de representação local desenvolvidas pelo COREDE.

4.3 Histórico e Experiências em Planejamento Estratégico Participativo

As experiências recentes em planejamento estratégico participativo não se relacionam apenas aos COREDEPES. Na região ocorreram algumas tentativas interessantes, por exemplo: **a)** Em 1999, o movimento ‘Mude Taquara’ reuniu 15 lideranças sociais, políticas e empresariais, a fim de discutir e apresentar um plano estratégico para o município de Taquara. Essas lideranças representativas discutiram, ao longo de dois meses, diversos temas para apontar os caminhos do desenvolvimento da região. Os trabalhos foram coordenados pelas Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT) e pela Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Taquara (ACIS).

De forma geral, o movimento ‘Mude Taquara’ consistiu na construção de um plano estratégico que reuniu reflexões, propostas, diretrizes, diagnósticos, principais objetivos, meios de ação, metas e prioridades, prevendo um período que compreende-se os anos de 1999 até 2004. O relatório final foi apresentado à comunidade taquarense por meio de seminário no auditório da Faccat, mídia impressa e rádio.

Apesar de ter explorado o diálogo e a essência positiva dos atores envolvidos no processo e de ter apontado para o desenvolvimento social, econômico e ambiental como as principais metas a ser perseguidas, a implantação do planejamento estratégico municipal participativo não obteve êxito em sua execução pela falta de apoio político e comunitário. **b)** Em 2006, os municípios do Paranhana (Taquara, Parobé, Rolante, Riozinho e Três Coroas) participaram da Agenda 2020. A referida agenda constitui um plano de metas e ações, elaborado como estratégia de desenvolvimento e construído a partir da integração de todos os agentes transformadores da sociedade. De novembro de 2006 a novembro de 2007, com o apoio da Agência de Desenvolvimento Pólo/RS, um contingente representativo de trezentos (300) lideranças participaram da elaboração da agenda estratégica do

Paranhana (6 municípios) em sua primeira onda como foi nomeada. Após, cinco mil (5.000) pessoas votaram temas e objetivos prioritários. Uma verdadeira integração de poderes, público e privado, incluindo todos os setores da sociedade, reunidos por um objetivo comum: tornar o Paranhana um 'lugar de primeiro mundo', um lugar com melhor qualidade de vida.

Ainda em andamento, orienta-se pela tríade prioridade da região, projetos estratégicos e indicadores de desenvolvimento. No dia 08 de maio de 2007, no auditório da FACCAT, mais de 100 pessoas assistiram à apresentação do mapa estratégico do Paranhana, entre os quais, prefeitos, vereadores, empresários e trabalhadores. Apesar de todo o esforço os resultados ainda não alcançaram uma estabilidade em relação às metas propostas. O PIB *per Capita*, por exemplo, alcançou melhorias nos anos de 2008 a 2010, tendo alcançado respectivamente R\$ 18.370, R\$ 18.947 e R\$ 20.810. Já a Taxa de crescimento do PIB apresentou oscilações conforme se observa nos resultados alcançados para o mesmo período, isto é, 2,7%, (-0,8%) e 7,3%, segundo dados obtidos no *site* da Agenda 2020.

A mais recente experiência é dos COREDES, ou seja, a realização do planejamento estratégico com a participação de todos os dez municípios e as partes interessadas.

A história recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento está vinculada ao atendimento da Constituição Estadual, que previa a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA). Nessa fase inicial, a proposta sofreu revés e frustração porque o Tesouro do Estado, que passava por enormes dificuldades financeiras, não conseguia atender às demandas e conseqüentemente à alocação de recursos orçamentários para as prioridades definidas pelas regiões. Decorrente dessa situação, advém uma grande frustração, que culminou com a desmobilização dos Conselhos. Em 1999, com a entrada do Governo Olívio Dutra, ocorreram mudanças na forma de atuação dos COREDES. O novo modelo propunha ações de longo prazo, onde o diagnóstico da situação, a identificação das necessidades de cada região e a construção das estratégias sobre o desenvolvimento regional se tornaram as tarefas principais dos COREDES. Percebe-se, com a alteração de conduta, que o foco não era apenas orçamentário. Nesse sentido, Bandeira (2007, p. 11-12), anunciava:

Essa sistemática de trabalho buscava estabelecer as bases para um modelo participativo e interativo de planejamento, formando redes em que representantes da comunidade, através dos Conselhos, e órgãos setoriais

da administração pública interagissem no detalhamento de medidas voltadas para a promoção do desenvolvimento. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido de estruturar e institucionalizar redes (*policy networks*) que atuassem na formulação e implementação de ações relacionadas com o desenvolvimento das regiões.

Segundo o autor, a partir de 1996, encontros de avaliação e planejamento começaram a ser organizados e adquiriram periodicidade anual a contar de 1998.

As primeiras experiências em planejamento estratégico regional no âmbito do COREDEPES ocorreram em 1996. Naquele ano, o Conselho elaborou o seu primeiro plano estratégico de desenvolvimento, revisto em 1998. Nessas ocasiões, o instrumento foi construído unicamente com a participação de dois técnicos, um deles cedido pela Instituição de Ensino Superior (FACCAT) e o outro pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), mas suas propostas, objetivos e metas foram chanceladas e apoiadas pelos seus diretores e pela associação regional. Os trabalhos iniciaram com o diagnóstico da região do COREDEPES, levando em conta dados secundários já existentes, e com um 'estudo de situação', que consistia no recolhimento de informações de que dispunham órgãos municipais, estaduais e federais. Não houve a participação dos atores sociais representativos dos municípios que integravam o COREDE Paranhana-Encosta da Serra.

No ano de 1998, foram realizadas a revisão e atualização dos dados pelo secretário executivo, à época, do COREDEPES. Esse documento orientou a ação política regional nas diversas consultas feitas à população, indicando as ações prioritárias para a ação governamental, especialmente nas áreas de infraestrutura, educação, saúde, segurança e agricultura. Essa forma de planejar se mostra inadequada porque não gera as respostas esperadas pela sociedade.

É importante destacar que, embora o panorama há pouco descrito, desde a sua criação o COREDEPES tem sido o articulador e depositário do esforço regional pelo desenvolvimento equilibrado em toda a região, dando apoio e suporte a diversas iniciativas.

É oportuno registrar a participação do Conselho nas sucessivas iniciativas governamentais de consulta à população sobre os investimentos e serviços previstos no orçamento estadual.

Iniciando no Governo Alceu Collares (1991 – 1994), passando pelo Governo Antônio Britto (1995 – 1998), prosseguindo com a participação no Orçamento Participativo do Governo Olívio Dutra (1999 - 2002), com a parceria desenvolvida no

Processo de Participação Popular e na Consulta Popular nos Governos Germano Rigotto (2003 – 2006) e Yeda Crussius (2007 – 2010) e, mais recentemente, no Governo Tarso Genro (2011 – 2014), a população regional atendeu aos chamados do Conselho.

No último ano do Governo Antônio Brito, foi instituída a Consulta Popular através da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1988, regulamentada pelo Decreto nº 38.610/88, objetivando consultar diretamente a população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado. A organização dessa Consulta Popular ficou a cargo dos COREDES e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES)¹⁶. Participaram da comissão geral de coordenação da Consulta Popular os representantes dos COREDES, da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), da Associação Gaúcha Municipalista (AGM), da União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS) e do Governo do Estado.

Estabelecia a lei que, pelo menos, 35% (trinta e cinco por cento) dos recursos livres destinados para o investimento fossem distribuídos entre as 22 (vinte e duas) regiões dos COREDES. Na sequência, coube aos COREDES elaborar uma lista de 10 (dez) a 20 (vinte) projetos prioritários, que seriam submetidos à votação popular através de urnas distribuídas nos municípios. As cinco prioridades mais votadas em cada região integrariam o orçamento para o ano 2000.

No Governo Antônio Brito, foram votadas duas emendas. Uma das emendas foi a primeira etapa do pronto socorro regional, depois transformada em UTI – Unidade de Tratamento Intensivo Regional, no valor de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), pagos no Governo Olívio Dutra, executada pela Prefeitura Municipal de Taquara. A segunda demanda consistiu nas ambulâncias destinadas aos municípios sem hospitais, ou seja, Santa Maria do Herval, Presidente Lucena, Lindolfo Collor, Morro Reuter e Picada Café (naquela época ainda fazia parte do COREDEPES), no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada município. Os convênios foram assinados e pagos no Governo Olívio Dutra.

¹⁶ Estrutura de governo territorial para a gestão do desenvolvimento.

No Governo Olívio Dutra, o processo definido foi o Orçamento Participativo¹⁷. Não constam registros no COREDEPES nem no Governo Estadual. Assim, o Conselho Regional Paranhana-Encosta da Serra desconhece as demandas eleitas, uma vez que as assembleias não eram definitivas e o orçamento estadual não indicava as verbas regionais.

As informações obtidas referentes à Consulta Popular nos Governos Germano Rigotto e Yeda Crussius estão disponibilizadas no Quadro 10 e os detalhes no Anexo A.

Quadro 10 - Consulta Popular – Governo Germano Rigotto e Yeda Crussius

Resultado Final Homologado	Orçamento	Valor
Ano-Base – 2005	2006	2.613.639,13
Ano-Base – 2006	2007	5.142.074,50
Ano-Base – 2007	2008	1.211.220,71
Ano-Base – 2008	2009	1.482.823,78
Ano-Base – 2009	2010	3.457.641,00
Ano-Base – 2010	2011	4.878.041,21
Total		18.785.440,33

Fonte: Dados da Pesquisa (2011)

Convém destacar que as prioridades sempre foram escolhidas em duas etapas. Na primeira, a assembleia municipal faz suas escolhas e, na etapa seguinte, uma assembleia regional analisa e escolhe a cédula, sempre procurando atender à maioria das reivindicações dentro do valor destinado à região. Até hoje, a assembleia regional conseguiu consenso entre as representações municipais para fechar a cédula.

No Governo Tarso Genro, definiu-se como Processo de Participação Popular e Cidadã a Consulta Popular e Cidadã. O calendário das respectivas atividades em 2011 foi assim estabelecido: Audiências Públicas entre os dias 20 e 30 de junho, quando, com a participação do Governo na prestação de esclarecimentos, se fez a escolha de 5 (cinco) Programas de Governo, nos quais foram incluídas todas as demandas posteriormente votadas. Entre os dias 30 de junho e 10 de julho, ocorreram as Assembleias Municipais, formatando os projetos de interesse local, e,

¹⁷ Instrumento de gestão urbana que envolve aspectos que vão das estratégias para facilitar e promover a participação do maior número de pessoas a uma necessária preocupação com a dimensão espacial (SOUZA, 2002, p. 67).

entre 11 e 20 de julho, realizou-se o Fórum Regional de Participação, decidindo sobre o rol de demandas a serem votadas. A votação popular ocorreu, no dia 10 de agosto, nos mesmos moldes utilizados nos anos anteriores. Ficou ao encargo de cada COMUDE a escolha das datas de suas Assembleias Municipais, que foram, posteriormente, comunicadas ao COREDE. O número crescente de eleitores votando e escolhendo os melhores projetos que lhes promovessem o desenvolvimento colocou o COREDEPES na 8ª posição na participação de eleitores em 2011.

Quase uma década após, o COREDEPES assume nova conduta e busca a participação popular para definir suas linhas de ação. Passa a realizar o diagnóstico com a participação das lideranças e demais atores sociais e, a partir daí, estabelecer o seu plano de ação. A experiência surgida a partir de 2010 envolveu todos os municípios do Conselho para planejarem ações conjuntamente, buscando um desenvolvimento mais equitativo que possibilitasse a descentralização e a participação popular nos processos sociais, respeitando suas necessidades e decisões.

A partir desse período, foi utilizada a metodologia proposta no Fórum dos COREDES ocorrido em 2007, acrescida das orientações apresentadas no curso de “Gestão Estratégica do Desenvolvimento Local e Regional”, desenvolvido, em Santa Maria, no ano de 2009.

Nesse sentido, o processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDEPES 2010 – 2020 obedeceu à seguinte metodologia e fases:

1 – Elaboração do Diagnóstico Técnico, composto de um levantamento de dados quantitativos e qualitativos em fontes primárias e secundárias. Esta ação foi desenvolvida pela equipe técnica. Depois de concluídos os levantamentos de dados, foram feitas duas apresentações públicas para discussão e validação do diagnóstico. Uma reunião aconteceu, em Taquara, no auditório do campus da FACCAT, com representantes dos seis municípios do Paranhana. Os convidados foram os membros das diretorias dos COMUDES, os voluntários das Consultas Populares, os prefeitos, seu secretariado e os vereadores. As diretorias dos COMUDES foram instadas a convidarem outras lideranças municipais a seu critério.

Esta reunião contou com 142 (cento e quarenta e dois) participantes, que, além de conhecerem o diagnóstico, preencheram um questionário estruturado com

36 (trinta e seis) perguntas destinado à definição da matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças). A outra reunião aconteceu, em Morro Reuter, com representantes da Encosta da Serra, no CTG Recanto Serrano, reunindo 81 (oitenta e uma) pessoas dos municípios de Lindolfo Collor, Presidente Lucena, Santa Maria do Herval e Morro Reuter. Foram as mesmas classes de convidados e igualmente distribuídos os questionários.

2 – Aplicação da matriz de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças regionais, visando a explicitar potencialidades, desafios, riscos e limitações. Esta ação foi desenvolvida com a tabulação e análise de 723 (setecentos e vinte e três) questionários, que também indicaram a formulação dos itens 3 e 4.

3 – Definição de referenciais estratégicos, que consistem na explicitação de Visão, Vocações e Valores regionais a serem utilizados como referência qualitativa no processo de planejamento.

4 – Proposição de macro-objetivos, desdobrando programas, projetos e ações de desenvolvimento socioeconômico local. Este conjunto de projetos foi igualmente submetido a exame regional, em duas outras reuniões, com o mesmo grupo de convidados. Na reunião de Taquara, compareceram 111 (cento e onze) pessoas e, na de Morro Reuter, 116 (cento e dezesseis) pessoas. Ambas as assembleias aprovaram o plano e seus projetos propostos.

5 – Definição de um modelo de gestão do planejamento, visando a seu gerenciamento, controle e aprimoramento. Em dezembro de 2010, realizou-se mais uma assembleia regional, em Taquara, com 32 (trinta e duas) pessoas, todas representantes dos COMUDES. Apreciaram o plano e definiram o modelo de gestão, que será realizada através de comissões setoriais para as quais cada COMUDE indicou um representante. Cada comissão ficou responsável pelo acompanhamento dos projetos de cada área.

6 – Divulgação e implementação do plano estratégico de desenvolvimento regional, elaborado de forma integrada e participativa. A implementação do plano foi definida pelo acordo entre os COREDES e o Governo do Estado, que adotou seus referenciais no Plano Plurianual (PPA). A implementação dos projetos ficou na responsabilidade de votações nas Consultas Populares ou na formatação política de ações específicas.

Constata-se que para uma gestão mais participativa foi necessário o exercício de mobilização e exposição popular para a consolidação da gestão democrática e de

instrumentos como a Consulta Popular e o Orçamento Participativo. Acredita, porém, o pesquisador que os resultados somente ocorreram não em virtude dos instrumentos utilizados e, sim, porque houve participação popular. Bandeira (2007) já alertava que a falta de envolvimento da comunidade faz com que muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados em uma gestão não sobrevivam a outros governos (muitos são substituídos), causando grande desperdício de recursos e gerando descrédito nas ações governamentais. Ou seja, para o autor, o aumento da participação provoca um aumento da eficiência das ações do governo.

O próximo capítulo tratará da análise e discussão dos resultados obtidos na pesquisa.

5 O PROCESSO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO COREDEPES

Neste capítulo, o objetivo é analisar a condução do processo pelos diversos atores envolvidos, especificando as relações entre as variáveis-chave escolhidas para este estudo, os principais aspectos da proposta de gestão democrática no COREDEPES e as aproximações conceituais e práticas.

No cerne da proposta da criação do Conselho Regional de Desenvolvimento, mudanças no processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico constituíram um dos pilares para a modernização. Como já foi visto em capítulos anteriores, uma combinação de fatores desencadeou a ascensão do COREDE na agenda governamental.

A abordagem metodológica proposta para a realização deste estudo fundamentou-se na análise combinada de elementos qualitativos e quantitativos a partir de fontes múltiplas de informações representativas do objeto de estudo.

Para melhor compreensão das variáveis, foi estabelecido pelo autor um conjunto de critérios que lhe permitisse avaliá-las adequadamente, conforme detalhado no Quadro 11.

Quadro 11 - As variáveis e seus critérios de análise

Variáveis	Crítérios de Análise
Tomada de Decisão	Inclusão dos atores sociais Ampliação dos espaços de decisão
Execução das Atividades	Inclusão da realidade planejada nas políticas de desenvolvimento regional
Gestão dos Recursos	Alocação dos recursos Mecanismos de gestão Descentralização
Prestação dos Serviços	Adequação Segurança Continuidade
Acesso ao Conhecimento	Mecanismos de participação Apropriação do conhecimento
Acompanhamento	Controle social através da participação no monitoramento, avaliação e prestação de contas

Fonte: Elaborado pelo Autor (2012)

Além disso, nesta etapa da tese, procura-se verificar o posicionamento pessoal e institucional dos entrevistados sobre questões relativas à gestão democrática, ao planejamento estratégico regional e à participação popular nesses processos, bem como recolher depoimentos que auxiliaram na identificação dos questionamentos. Na etapa qualitativa, as entrevistas foram realizadas pessoalmente pelo pesquisador junto a 13 (treze) entrevistados, conforme demonstrado na Figura 16, dos quais apenas dois permitiram realizar sua gravação. O principal argumento para a não autorização foi o tempo disponível para atender o pesquisador. As entrevistas foram realizadas, nos meses de janeiro e fevereiro de dois mil e doze, nos locais indicados pelos entrevistados. Importante salientar que entrevistados de três COMUDES não retornaram os contatos para realização das entrevistas, a saber: Morro Reuter, Igrejinha e Santa Maria do Herval. O critério para escolha dos entrevistados é de que já tivessem participado do processo de elaboração do planejamento estratégico do COREDEPES.

Informações quantitativas sobre o perfil dos respondentes e de como conhecem e participam do COREDEPES foram obtidas a partir do envio de 100 questionários para atores sociais que já participaram das atividades do Conselho na elaboração do planejamento estratégico. Sempre que possível, essas informações foram confrontadas com aquelas obtidas nas entrevistas. Vale destacar, no entanto, as dificuldades de retorno aos questionamentos propostos, as quais se devem menos a uma ação deliberada para não participação e muito mais a deficiências de natureza conceitual. Em 30% dos questionários, as respostas apresentaram inconsistências.

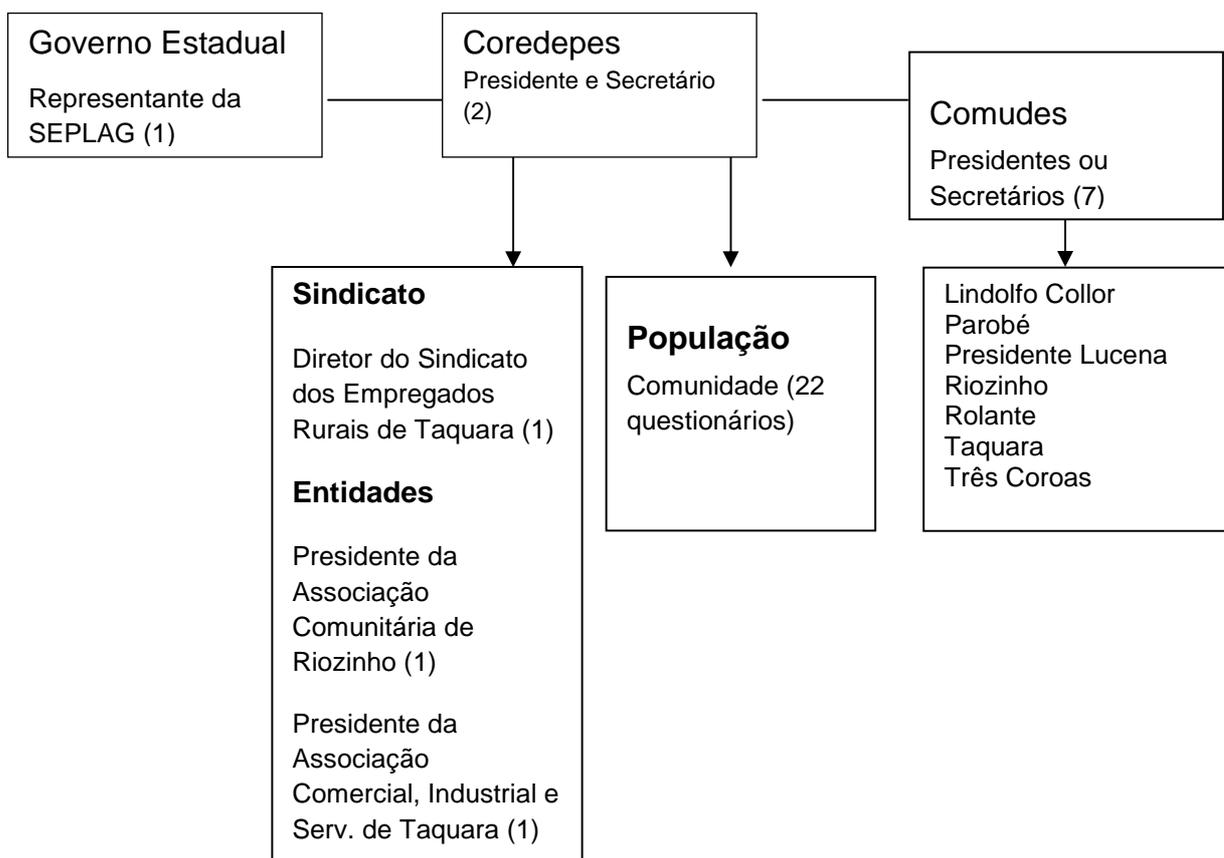
Ainda, é preciso salientar que as dificuldades na obtenção de informações decorrentes dos questionários que retornaram, representou um esforço a mais durante o processo de elaboração desta tese, exigindo, por diversas vezes, que se recorresse ao acervo de documentos e às entrevistas com informantes para a reconstrução da trajetória do COREDEPES.

Foram encaminhados cem (100) questionários, dez (10) para cada COMUDES, a fim de que distribuíssem entre aquelas pessoas que participam mais ativamente das assembleias e reuniões da entidade envolvendo a elaboração do planejamento estratégico. Os questionários foram desenvolvidos na plataforma *Google Docs*, onde os questionários foram enviados *on-line* no período de 02 a 15 de janeiro de 2012, tendo-se aguardado o retorno até o dia 31 de março. Desse

total retornaram 33 questionários, sendo que foram tabulados e interpretados pelo pesquisador 22 questionários, uma vez que os demais (11) apresentaram inconsistências. Os 22 respondentes representam os atores sociais que participam das assembleias e reuniões dos COMUDES.

A estrutura dos participantes da amostra não probabilística por julgamento, técnica em que o pesquisador seleciona o que acredita ser a melhor amostra para o estudo de um determinado problema, é apresentada na Figura 17. Essa estruturação foi organizada pelo autor para nortear as entrevistas e questionários necessários. Vale ressaltar que somente constam nessa representação as efetivas participações na pesquisa de campo realizada.

Figura 17 - Estrutura da amostra



Fonte: Elaborado pelo Autor (2012)

É necessário considerar, antes de qualquer conclusão, que existe uma diferença conceitual e metodológica fundamental entre gestão democrática e planejamento estratégico regional. A primeira tem sido incentivada através de

diferentes mecanismos de participação popular estabelecidos em lei, entre eles, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades. Já o segundo não é regulado por uma lei, mas é um projeto elaborado e implantado por iniciativa própria de determinada região. Apesar de distinguirem produtos e processos diferenciados, suas relações são bastante próximas e, se diga, complementares.

A força dos modelos de gestão democrática e de planejamento estratégico regional que emergem na atualidade, assim, pode ser relacionada, em grande medida, com as formas de divulgação dessas ideias calcadas na valorização de um discurso sustentado pela utilização do modelo e a obtenção de sucesso no uso do mesmo. Vale lembrar que, “[...] o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo qual se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2001, p. 10).

Em grande parte, os novos modelos de planejamento e gestão democrática, amplamente divulgados, mormente por refinada retórica, complexos conceitos e aparência incontestável e inquestionável, são aceitos e influenciam o senso comum.

Assim, a ideologia que envolve os temas em questão poderia ser mais bem apreendida através de um processo de aprofundamento, da compreensão de possíveis conexões e da captação das contradições e movimentos das variáveis-chave do presente estudo.

5.1 A Leitura dos representantes de entidades regionais

O foco da análise, a partir deste subcapítulo, se volta para as diversas variáveis presentes no contexto do COREDEPES, sobretudo em termos de gestão dos recursos e meios, tomada de decisão, acompanhamento, prestação dos serviços e compartilhamento do conhecimento, que influenciam o desenho organizacional assumido pela proposta dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O interesse não está em avaliar os objetivos e metas atingidas pelo COREDEPES, mas em indagar a maneira como as variáveis se entrelaçam na conformação da gestão participativa local. Trata-se, portanto, de um esforço para enfatizar as dimensões política e técnica do processo de gestão democrática e da construção e implantação do planejamento estratégico regional.

Participaram desta etapa 13 (treze) entrevistados já destacados na Figura 17, representando o Governo Estadual, o COREDEPES, os COMUDES, o Sindicato dos

Empregados Rurais de Taquara, a Associação Comunitária de Riozinho e a Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Taquara.

Nesse processo, destaca-se, como um dos aspectos fundamentais, o conjunto de recursos e meios para a construção do planejamento estratégico no âmbito das regiões. Nos dias atuais, segundo 03 (três) dos entrevistados, há necessidade dos seguintes recursos e meios: a) a estrutura associativa regional; b) a qualificação técnica dos atores; c) os recursos financeiros; d) a divulgação; e) ambientes apropriados para a gestão e, f) a discussão dos temas e a liderança.

Do entrevistado 1 se obteve o seguinte posicionamento: “Em primeiro lugar, é necessário fortalecer a **estrutura associativa regional**. O foco desta reestruturação são, constitucionalmente, os COREDES, mas estes necessitam de maior enraizamento na sociedade regional”.

Nessa mesma perspectiva, se encontra a posição de um dos atores sociais participantes da pesquisa (entrevistada 2) ao discorrer que “[...] o planejamento estratégico regional é extremamente complexo, visto que envolve municípios e, em cada um deles, há demandas em diferentes setores, cada qual acreditando ser o mais importante”. Entretanto, ao analisar os projetos executados se constata que, em sua grande maioria, as demandas regionais preponderam em relação as demandas locais.

Um dos eixos conceituais desta tese corrobora as afirmações dispostas, já que, entre as atribuições dos COREDES, se encontra a promoção e a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades. Dallari (1984) já apontava que, quando são afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social, todo o conjunto da sociedade sofre consequências de alguma espécie em menor ou maior escala.

A **qualificação técnica** necessária se estende tanto para os COREDES quanto para os COMUDES e Prefeituras Municipais. “Esta qualificação é mais necessária na etapa do acompanhamento e execução do planejado do que na elaboração dos planos, pois para isto as universidades regionais podem contribuir”, afirma o entrevistado 1. Cabe registrar que esse aspecto é ponto comum entre os 13 entrevistados, refletido na dificuldade de execução e acompanhamento do planejamento. A falta de qualificação técnica dos atores sociais envolvidos é, igualmente, considerada problema grave, já que a atividade exige técnicas específicas devido à natureza dos temas que aborda.

A terceira necessidade apontada nas entrevistas foram os **recursos financeiros**. Segundo um dos entrevistados, esses recursos são necessários a fim de permitir a contratação de apoio técnico (entrevistado 1). Relatos dos participantes das entrevistas apontam que, apesar da estrutura já disponibilizada através das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT, faltam pessoas para levar adiante, com maior profissionalização, as etapas propostas de planejamento.

O que aconteceu? Há todo um esforço para construir o processo de planejamento dentro do COREDE Paranhana-Encosta da Serra, porém a cada reunião surgem novas cabeças, com qualificação e conhecimentos diferenciados. É difícil ter uma continuidade. Quem participa de uma reunião [...] não participa de outra. E, assim vai. (Entrevistado 5).

Para a entrevistada 2, a **divulgação** (comunicação) do que está sendo realizado, é fundamental. Trata-se, portanto, da quarta necessidade apontada nas entrevistas.

Como meios para divulgação tanto da ideia do planejamento estratégico regional como das datas e locais de reuniões e assembleias, eu citaria os próprios meios de comunicação existentes: carros de som, correio eletrônico, redes sociais de forma geral, jornais, rádios.

Desse modo, foram implementados grupos de discussão pela Internet, o uso de redes sociais (*twitter*), jornais regionais, o *site* da FACCAT e as rádios dos dez municípios. O objetivo foi ampliar o âmbito das discussões no sentido da formulação do planejamento estratégico regional que integrasse os municípios participantes. A concepção da divulgação (comunicação) daquilo que está sendo desenvolvido para que se obtenha a transparência necessária e o apoio incondicional das comunidades está presente nas teorias de Matus (1997), Buarque (1999) e do próprio COREDE (2007).

O quinto aspecto que apareceu nas respostas dos treze (13) entrevistados, foi a necessidade de um **ambiente apropriado** para a realização de assembleias e reuniões. Embora a FACCAT participe do processo através da cedência de profissionais para atividades de apoio, uma sala de reuniões e um auditório para as assembleias, esses não são exclusivos do COREDEPES. Bandeira (2007) já apontava o papel das universidades no contexto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento mais como um apoio operacional para o seu funcionamento.

Por fim, o entrevistado 3 diz serem as **lideranças e a discussão dos temas** necessários para envolver e comprometer a comunidade. Na mesma linha, compactua o entrevistado 5 ao afirmar: “Dentre certos requisitos, acho indispensável

a reunião das principais lideranças do setor público e privado [...]”. Portanto, se percebe, pela fala dos entrevistados, que o fortalecimento da inserção das lideranças coredeanas nos diferentes espaços sociais e da gestão contribuiria para aumentar o compromisso dos atores envolvidos na construção do planejamento no âmbito das regiões.

Através do entrevistado 8, foi possível perceber dois entendimentos quando questionado se o plano estratégico foi submetido a uma discussão estruturada com a sociedade: (a) afirma que não foi realizada uma discussão estruturada, apenas foram tomadas medidas políticas; e (b), nas palavras do mesmo entrevistado, houve a apresentação de uma pauta previamente estabelecida através de encontros promovidos entre dirigentes sindicais (patronais e de empregados), participação das associações de bairros, Clube de Dirigentes Lojistas, Associação Comercial, Industrial e de Serviços, estudantes e comunidade em geral. Esse entrevistado faz um relato interessante sobre o assunto: “Talvez algumas pessoas não tivessem o real entendimento do que estava ocorrendo. Os temas para discussão já vinham formatados da própria direção do COREDEPES”.

O entrevistado 13 do COREDEPES afirma que o desenvolvimento do planejamento estratégico contou com quatro momentos. O primeiro foi um seminário para debater a realidade da região apontando seus potenciais e fragilidades. Nesse contexto, diz o entrevistado: “O seminário fez uma reflexão em termos de futuro com a preocupação da sustentabilidade”. Na sequência, foram distribuídos questionários para se obter a opinião de todos os segmentos da sociedade (“formadores de opinião” – grifo do entrevistado) no sentido de saber o que pensam sobre o presente e futuro da região. Após, se realizou outro seminário “[...] para delinear os principais projetos nas várias áreas para possibilitar o desenvolvimento do Paranhna-Encosta da Serra”. E, finalmente, houve a publicação em livro detalhando o planejamento estratégico.

Destaques importantes são conferidos pelo entrevistado 1. A entrevista realizada chama atenção para a representatividade da participação popular em uma assembleia regional e quatro micro regionais com participação total de aproximadamente 200 pessoas. “Mesmo qualificado, este público não é o mais representativo da sociedade regional, mesmo porque dele faz parte a diretoria dos COMUDES, via de regra vinculados às Prefeituras”. E acrescenta: “Esta condição tornou a análise do Plano muito voltado ao interesse das administrações”.

A perspectiva adotada nos dois casos é a de que tal discussão depende, em grande medida, das condições políticas e institucionais do Conselho Regional de Desenvolvimento, sobretudo quanto às formas de acomodação dos interesses políticos locais *vis-à-vis* as orientações normativas da própria lei que o instituiu. Do exposto, observa-se que uma proposta de planejamento estratégico, fundamentada na participação popular, alcançará seus objetivos, se realmente ocorrer a inclusão das pessoas de forma mais ampla e abrangível possível em todo o processo de debate.

Conforme a ata da Assembleia Regional do COREDEPES datada de nove de setembro de dois mil e dez, foi realizada uma avaliação da atuação do Conselho, onde se destaca a preocupação com a participação popular, deixando-se claro que está havendo uma duplicação entre os anos de 2008 e 2010, em que se atingiu 32,15% dos eleitores da Consulta Popular.

Pode-se dizer que um dos méritos do COREDEPES foi a introdução da divulgação dos resultados alcançados nas reuniões, seminários e encontros entre a equipe técnica e a sociedade civil, substituindo a tradicional forma de comunicação centralizada e de menor alcance. Esse processo é dinâmico e compartilhado entre os municípios que congregam o Conselho, por exemplo: a) existe um rodízio entre os municípios para sediar a assembleia geral de lançamento da Consulta Popular; b) reuniões com entidades setoriais; c) participação dos integrantes da diretoria do COREDEPES em audiências públicas em diversas áreas; d) participação de integrantes da equipe em programas de rádio visando a esclarecer a população sobre as demandas da região; e) seminário para debater vários assuntos relacionados ao desenvolvimento regional e planejamento estratégico.

Em quatro de abril de dois mil e oito, conforme a ata da reunião realizada com a presença dos representantes dos COMUDES, o tenente Paulo César, de Rolante, salientou a importância de um seminário direcionado para debater o desenvolvimento regional e o planejamento estratégico. Naquela oportunidade, lembrou o montante financeiro que os COMUDES atraem para seus municípios e não são valorizados e reconhecidos.

Porém, aqui, também, os posicionamentos dos entrevistados remetem a uma reflexão. Para o entrevistado 12, o planejamento estratégico desenvolvido pelo COREDEPES conferiu transparência às opções e decisões tomadas pela

comunidade, explicitando seus objetivos e suas prioridades. Entretanto, destaca a importância da comunicação ao discorrer:

Mas, apesar de conferir as prioridades, penso que deveria haver mais divulgação e discussão com a comunidade acerca das mesmas, visto que, em muitos casos, a própria população desconhece o 'porquê' de estar votando em consultas populares (ENTREVISTADO 12).

Ao participarem do planejamento estratégico, os respondentes foram informados de seus objetivos e do método. Com efeito, havia o entendimento de que todos os municípios integrantes do COREDEPES e seus respectivos atores sociais acompanhariam as discussões e decisões, que, depois de formatadas, seriam expostas a observações e críticas nas assembleias. A fala do entrevistado 13 resume a importância da transparência ao dizer: "O planejamento estratégico deve retratar a verdade. Se não, não tem sentido. É perda de tempo. Trata-se de um trabalho comunitário feito por idealismo".

Para garantir a transparência, um representante do COREDEPES fora capacitado, durante vários dias, pelo Governo do Estado, sendo esse o responsável por repassar aos representantes dos COMUDES as informações necessárias. Segundo o entrevistado 3, todos os questionários, depois de respondidos, foram devolvidos aos COREDEPES, cujo representante compilou os dados através de programa Excel, e, a partir daí, os resultados foram devolvidos aos representantes municipais. Houve, também, a possibilidade de respostas, via *web*, dos questionários, o que facilitou, na opinião dos entrevistados, o acesso para maior quantidade de respondentes.

O procedimento em questão avaliza o controle social que só se torna efetivo por meio da transparência da gestão e do acesso à informação.

A democracia deliberativa é ressaltada pelo entrevistado 7 quando afirma existirem oportunidades iguais aos atores sociais e gestores para propor sugestões de alterações na forma de elaboração do plano.

Para o entrevistado 6, tal procedimento ocorreu em parte. Segundo o seu relato: "[...] houve um privilégio entre os seis municípios principais do Vale do Paranhana. Os municípios de Santa Maria do Herval, Morro Reuter, Lindolfo Collor e Presidente Lucena ficaram afastados das discussões".

Esse direito foi garantido, de acordo com o entrevistado 1, mas a principal ausência foi a dos gestores públicos. Tome-se como exemplo sua fala: "Estes não

contribuíram nunca na elaboração, apenas se fizeram presentes nas assembleias e ofereceram apoio político, sem participação maior”.

Continua o entrevistado 1:

Pode-se, porém, afirmar que os interesses dos gestores foram representados indiretamente pela ação dos COMUDES, pois estes têm grande vinculação com os gestores. Mas a participação, na etapa de sugestões, foi absoluta dos atores sociais (ENTREVISTADO 1).

Ao encontro do destacado pelo entrevistado 1, vale registrar os pensamentos de Guttman e Thompson (1996) e Habermas (2004), que enfatizam a necessidade do debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação decorrentes de processos orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. No COREDEPES o debate público foi parcialmente realizado, tendo em vista não ter incorporado um maior número de novos atores sociais tradicionalmente excluídos da participação social e, também não se permitiu ampliar a natureza da participação no que se refere a integração destes atores aos diferentes níveis de decisão político-administrativa.

Deve-se destacar as diversas formas de acompanhamento e gestão de recursos e projetos definidos no planejamento estratégico pelos diferentes atores sociais. Como se observa nos tempos atuais, estimula-se no Brasil uma nova postura administrativa vinculada tanto à dimensão de monitoramento e gestão de recursos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 como à participação de uma pluralidade de atores com presença na cena pública, expressa em uma sociedade civil autônoma e participativa interagindo com as instituições de governo.

Atente-se para o fato de que a Constituição Federal prevê que a democracia no Brasil não é tão somente representativa, mas também direta – através de mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei – e participativa – através da presença e interferência da sociedade civil nos espaços de gestão pública e de fiscalização de políticas públicas, contribuindo para legitimação da participação popular.

Todavia, é necessário destacar o enunciado de uma das entrevistas:

Foi definida a constituição de uma comissão regional, composta por 2 representantes de cada COMUDE mais a diretoria do COREDEPES, para o acompanhamento e gestão do plano. Infelizmente, até agora não se conseguiu sequer reunir a comissão (Entrevistado 1).

A assertiva se confirma quando se lê a ata da Assembleia Geral do COREDEPES de nove de setembro de 2010, que definiu a estrutura de Governança Regional para o Planejamento Estratégico. Nessa reunião, foi aprovado que a Governança ficaria a cargo de Comissões Setoriais de cada Programa e que essas Comissões seriam formadas por 2 (dois) representantes de cada COMUDE, além de 2 (dois) representantes do COREDEPES. Também ficou definido que as referidas comissões teriam Regimento Interno próprio e reuniões periódicas para a avaliação do desenvolvimento dos programas e projetos.

Na perspectiva do controle social, deve-se analisar, também, a legitimidade do processo democrático no tocante ao planejamento, controle e avaliação da gestão dos recursos e projetos. Aprofundando a análise do que foi dito pelo entrevistado 1, é imprescindível que governo e sociedade civil adotem ações que culminem com o compromisso já esculpido na Constituição Federal de 1988, isto é, com a participação cidadã e controle social sob o âmago do empoderamento da gestão democrática. A entrevistada 2 exemplifica o modelo de ação adotado pelo COREDEPES: “A cobrança era feita pela própria parte interessada, por exemplo, a Brigada Militar. O COREDEPES utilizava-se do jornal e rádio para apresentar os recursos recebidos e sua devida aplicação”.

Já o entrevistado 12 salienta que o acompanhamento e gestão de recursos e projetos eram realizados nas reuniões do COREDEPES e em contatos com a Secretaria de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Nas reuniões e assembleias do COREDEPES, eram apresentados detalhadamente pela diretoria os recursos liberados, os projetos executados, o que estava pendente de liberação ou de autorização. Para exemplificar, a ata da reunião de diretoria do dia vinte de junho de dois mil e onze registra a apresentação do relatório de atividades do projeto “Sistema mecano-ergonômico aplicado à otimização do processo calçadista”, realizado pela FACCAT através do Polo de Inovação Tecnológica – Convênio SCT 16/2005, onde, na apresentação de contas, consta a devolução de R\$ 7.402,23 referentes a valores não utilizados no projeto. Na outra ponta, a diretoria do COREDEPES, em especial, seu presidente e o secretário geral e, ainda, os representantes políticos mantinham contato direto (telefonemas e visitas *in loco*) com a Secretaria de Desenvolvimento, visando a acompanhar a liberação dos recursos.

Nos anos de 2009 e 2010, os projetos que foram executados e que tiveram recursos liberados em cada município, estão apresentados nos Quadros 12 e 13.

Quadro 12 - Recursos executados em 2009

Município	Projetos	Executado
Igrejinha	Uso racional de maquinário agrícola	39.000,00
	Reforma de unidade básica de saúde	100.000,00
Lindolfo Collor	Reforma de unidade básica de saúde	80.000,00
Morro Reuter	Conservação de estradas	100.000,00
	Ampliação de unidade básica de saúde	90.000,00
Parobé	Viatura leve – BM	120.000,00
	Uso racional de maquinário agrícola	150.000,00
	Ampliação de unidade básica de saúde	150.000,00
Presidente Lucena	Conservação de estradas	80.000,00
	Equipamento para unidade básica de saúde	20.000,00
Riozinho	Kit comunicação – BM	20.000,00
	Conservação de estradas	30.000,00
	Equipamento para unidade básica de saúde	30.000,00
	Reforma de unidade básica de saúde	30.000,00
Rolante	Kit comunicação – BM	40.000,00
	Ampliação de unidade básica de saúde	99.000,00
	Kit armamento – PC	20.000,00
	Kit reaparelhamento de delegacias – PC	20.000,00
Santa Maria do Herval	Conservação de estradas	100.000,00
	Aquisição de acervo bibliográfico	20.000,00
	Equipamento para unidade básica de saúde	55.000,00
	Reforma de unidade básica de saúde	70.000,00
Taquara	Uso racional de maquinário agrícola	150.000,00
	Construção de unidade hospitalar	501.600,00
Três Coroas	Viatura leva – BM	120.000,00
	Conservação de espaços escolares	210.000,00
	Ampliação de unidade básica de saúde	75.000,00
	Ampliação de unidade hospitalar	89.300,00
	Acervo bibliográfico	20.000,00
	Aquisição de material pedagógico	20.000,00
Total		2.648.900,00

Fonte: Documentos COREDEPES (2009)

Em 2009, os valores totais de recursos previstos eram de R\$ 3.457.641,00 (três milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e quarenta e um reais), sendo que 76,6% (setenta e seis vírgula seis por cento) foram executados, ou seja, R\$ 2.648.900 (dois milhões, seiscentos e quarenta e oito mil e novecentos reais). Os municípios de Taquara, Três Coroas e Parobé foram responsáveis por 60,6% (sessenta vírgula seis por cento) dos projetos executados no ano de 2009. O projeto de maior vulto naquele ano foi a construção de unidade hospitalar em Taquara com R\$ 501.600,00 (quinhentos e um mil e seiscentos reais).

As informações relativas ao ano de 2010 constam no Quadro 13, que apresenta os recursos liberados e executados. Para melhor entendimento considera-

se recursos liberados aqueles colocados à disposição financeiramente a fim de que os projetos possam efetivamente serem executados.

Quadro 13 - Recursos liberados e executados em 2010

Município	Projetos	Liberado	Executado
Igrejinha	Conservação de estradas	35.000,00	
	Equipamento para unidade hospitalar		50.000,00
Lindolfo Collor	Reforma de unidade básica de saúde		70.000,00
Morro Reuter	Conservação de estradas	200.000,00	
Parobé	Equipamento para unidade básica de saúde		200.000,00
	Viatura de bombeiros		60.000,00
Presidente Lucena	Conservação de estradas	150.000,00	
Riozinho	Conservação de estradas	150.000,00	
Rolante	Uso racional de maquinário agrícola	198.000,00	
	Ampliação de unidade básica de saúde		174.000,00
	Equipamento para unidade básica de saúde		80.000,00
Santa Maria do Herval	Conservação de estradas	80.000,00	
Taquara	Uso racional de maquinário agrícola	42.000,00	
	Ampliação de unidade hospitalar		399.000,00
Três Coroas	Conservação de estradas	100.000,00	
	Ampliação de unidade hospitalar		130.200,00
	Viatura leve – BM		60.000,00
Total		955.000,00	1.223.200,00

Fonte: Documentos COREDEPES (2010)

De um total de R\$ 4.878.041,21 (quatro milhões, oitocentos e setenta e oito mil, quarenta e um reais e vinte e um centavos) previstos para o ano de 2010, foram liberados 19,7% (dezenove vírgula sete por cento) e executados 25% (vinte e cinco por cento). As maiores demandas concentraram-se no setor da saúde com a execução de R\$ 1.103.200,00 (hum milhão cento e três mil e duzentos reais) ou 90,2% (noventa vírgula dois por cento) do total executado. Tal comportamento também pode ser verificado em 2009, o que retrata, em parte, a busca de soluções para enfrentar o caos da saúde pública vivenciado no país e a baixa qualidade dos serviços de saúde prestados.

Os dados de 2011 não foram disponibilizados, pois, de acordo com a secretaria-geral do COREDEPES, as informações não foram repassadas até o momento pelo Governo do Estado.

Por fim, o entrevistado 6 reporta-se ao uso de recursos públicos e, assim, se pronuncia quanto às formas de acompanhamento e gestão de recursos e projetos, afirmando que a sociedade deve participar, “[...] sendo recursos públicos, através de fiscalização por parte de todos os setores que fizeram parte das decisões, que são as entidades públicas e privadas que sempre tiveram uma participação importante em todo o processo”.

Não basta o simples estabelecimento de dispositivos legais e estruturais, mas também o uso de mecanismos de participação popular que tornam as relações Estado-Sociedade civil mais horizontais na partilha do poder. Entre eles, o estado da arte permite citar as audiências públicas, ouvidorias, processos de consulta popular, conselhos de políticas públicas, reuniões e assembleias em bairro e entidades com a presença de representantes do governo, parceria com organizações não governamentais, entre outros.

Em geral, essas são as principais arenas onde se dá o acompanhamento e a gestão dos recursos, pois são elas encarregadas de tornar passíveis de execução a cogestão pública e a prestação de contas.

No caso do processo de acompanhamento e gestão de recursos no COREDEPES por parte dos atores sociais, o que se identificou mediante as entrevistas, é que “[...] este conselho enxerga como fator importante, pois a credibilidade do processo se deve a esse acompanhamento que oferece transparência” (entrevistado 9) e, ainda, “[...] seria o grande sonho. Na verdade, sem esta participação e acompanhamento, o planejamento será apenas uma peça técnica e sem utilidade verdadeira” (entrevistado 1).

Analisando ainda as diversas oportunidades de acompanhamento e gestão de recursos no COREDEPES, chama a atenção a rodada de prestação de contas dos recursos utilizados. Esse é um momento em que a fala de diversos entrevistados convergiu para a sua transparência.

[...] tanto nas assembleias regionais quanto para a Secretaria do Planejamento e Tribunal de Contas do Estado. As contas foram aprovadas sem nenhum tipo de ressalva por parte dos presentes nas assembleias ou das entidades fiscalizadoras (Entrevistado 1).

Para toda e qualquer despesa realizada exigiu-se a comprovação do gasto, inclusive sendo aprovada inicialmente nas assembleias e, na sequência, pelo Tribunal de Contas do Estado (entrevistado 10).

É nesse momento que entram em cena com mais vigor as assembleias com caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador das bases comunitárias no acompanhamento de toda a execução do plano. Na análise dos dados quantitativos, a serem apresentados mais adiante, se constata que os segmentos sociais com maior nível educacional e de renda são aqueles que mais se engajaram no processo. Não é necessariamente uma novidade, pois autores como Drucker (1994), Toffler (1994) e Tilly (2006) já alertavam para a vinculação direta entre pessoas detentoras de conhecimento e o melhor entendimento da realidade que as cercam. É possível interpretar que a condição de pobreza e desigualdade social cresce à medida que as pessoas com menor nível de conhecimento deixam de participar ou são excluídas de processos democráticos que visam à melhoria da qualidade de vida. Ou seja, as pessoas com maior educação e conhecimento possuem a compreensão de que podem tomar o seu destino em suas mãos, desde que exista uma dinâmica social local que facilite o processo, criando sinergia entre diversos esforços.

As políticas públicas do Estado do Rio Grande do Sul sinalizavam, já nos anos 1990, para a necessidade de um sistema moderno de gestão. Assim, a gestão democrática tem influenciado gradativamente a prática dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, cuja finalidade é dotá-los de maior autonomia e flexibilização em suas ações, favorecendo o cumprimento do Programa de Governo.

Há, gradativamente, a adesão de mais pessoas que representam os interesses sociais de cada município. Nos últimos anos em que atuei no COREDEPES, pude perceber esse maior interesse das lideranças locais. Quando comecei a trabalhar com o COREDEPES, em 2002, ainda era o governo do PT que coordenava o processo de participação popular, na época, conhecido como orçamento participativo. Havia muita gente envolvida e o processo, talvez por ser pioneiro, parecia um tanto desorganizado. A partir de 2003, o processo foi estruturado, mantendo as bases do orçamento participativo e foi criada a lei da Consulta Popular. Muitas pessoas que atuavam no orçamento participativo viram com olhos desconfiados a liderança dos COREDES e levou um certo tempo para que a confiança se estabelecesse, embora ela nunca seja 100%. Então, a partir de 2007 ou 2008, começou uma nova etapa no processo de participação popular, com maior envolvimento e comprometimento de atores de todos os setores e partidos políticos. Acredito que isso se deva à abertura e transparência da principal liderança do COREDEPES (Entrevistada 2).

Segundo o entrevistado 13, a composição da equipe foi realizada com pessoas alinhadas com a agenda de interesses para a região. Tendo em vista que sua trajetória o vinculava a uma instituição de ensino superior (IES) e ao setor público (duas vezes secretário municipal de Educação), cercou-se de alguns profissionais oriundos desses segmentos, confiante de que seriam capazes de dar ritmo ao processo através da deflagração de soluções que buscassem a eficiência e a qualidade da gestão. Na sua fala, fica claro que a democratização ainda é incipiente e muito vinculada às administrações municipais e à IES regional, o que significa que a sociedade local pouco participa.

A pouca participação da sociedade local vai ao encontro do que Goyard-Fabre (2003) e Zapata (2007) pronunciavam, ou seja, um processo democrático na sua concepção ideal asseguraria o direito de todos a participarem da tomada de decisão, porém destacavam que o mesmo somente toma forma quando a representatividade integra as diferentes classes sociais no âmbito de uma área geográfica.

O questionamento realizado no que concerne às prestações de contas dos recursos utilizados apresentou depoimentos interessantes. O entrevistado 6, representante da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Taquara, assim se pronunciou: “Pelo que sei, a solicitação da CICS referente à prestação de contas realizada no início de 2011 até hoje não foi atendida”. Já o entrevistado 7 relata que “[...] a prestação de contas teve uma ampla publicidade para a comunidade beneficiada e, geralmente, ocorria em eventos públicos”. Ainda cabe destacar o entrevistado 8, que relatou: “Acredito que sim, mas foi pouco divulgado”.

Denota-se que a prestação de contas é a variável mais visceralmente relacionada ao caráter dos recursos em questão. Posto de forma simples, a prestação de contas visa a possibilitar que qualquer cidadão possa, a qualquer momento e mediante fácil acesso, saber o que está sendo feito dos recursos públicos aplicados em sua região. A prestação de contas envolve formas de controle social, dentre as quais, a publicidade de atos e fatos e a participação popular. Realizar prestações de contas no âmbito da gestão democrática transcende a divulgação na mídia oficial ou não, já que, nos dias atuais, é possível disponibilizar informações sobre o andamento de projetos em tempo real pela Internet ou redes sociais. O ciclo se completa com a possibilidade de intervenção dos cidadãos em

caso de verificação de falta de lisura ou quando os atos e fatos atentem contra seus direitos.

O depoimento do entrevistado 6 revela que a democratização não deve estar vinculada apenas à participação da sociedade civil ao enunciar: “Não vejo iniciativas no sentido de um processo de democratização contínua da gestão, começando pelo processo de eleição dos principais representantes do COREDEPES”. Apesar disso, dez dos entrevistados reportam-se ao COREDEPES como um fórum de gestão democrática.

Quando questionados acerca da participação da sociedade civil nas decisões sobre os investimentos a serem realizados na região, os respondentes são unânimes em suas respostas, isto é, a participação se dá exclusivamente através da Consulta Popular com a definição, em cada município, das áreas de destinação de recursos e na votação das propostas.

Nas assembleias municipais, como os recursos financeiros são escassos, há votação para que se estabeleçam aquelas prioridades que deverão ser levadas ao âmbito regional para discussão e definição da lista final de votação. Essa lista, ao ser aprovada em assembleia regional, é submetida à coordenação estadual da Consulta Popular e posta em cédula, que é submetida à votação de toda a comunidade regional num dia previamente agendado (entrevistada 2).

O espaço participativo, no contexto do COREDEPES, por excelência, é a Consulta Popular. Antes, porém, as audiências públicas sinalizam as prioridades escolhidas. Os COMUDES tornam-se arena fundamental nessas escolhas, visto que são a representação dos diversos segmentos da sociedade: trabalhadores, empresários, entidades sociais, cidadãos, executivo municipal e legislativo municipal.

Depois de definidas as prioridades, colocadas em votação e da efetiva escolha através da Consulta Popular do que será realizado, é necessário se conhecer como se desenvolvem a execução das atividades e a prestação dos serviços. Como se percebe, o processo político se desenvolve em várias arenas, configurando-se como um mosaico de discussões, que, em alguns momentos, se entrelaçam. “Nesse instante, é importante o papel dos COMUDES e do COREDEPES, que se tornaram os grandes defensores para que todos os projetos aprovados tenham a sua execução realizada” (entrevistado 8). No que concerne à execução e à prestação dos serviços, é importante apontar que os recursos são do Orçamento Estadual, a aplicação é feita pelo próprio governo através de suas

secretarias e órgãos vinculados e, eventualmente, através de convênios com prefeituras ou entidades.

A execução se dá através de procedimentos legais: a licitação, a tomada de preço ou a dispensa de licitação, ou seja, respeitando todos os preceitos da lei. No meu entender, há alguns anos, a escolha se baseava na qualidade dos serviços prestados e o valor pago era o mesmo para qualquer concorrente (ENTREVISTADO 7).

A prática apontada encontra-se de acordo com o artigo 175¹⁸ da Constituição Federal e com o que afirma França (2006), que, não raras vezes, o governo compartilha ou delega para outras pessoas de direito público ou privado a prestação de serviços (descentralizada). O prestador de serviços age em nome próprio e sob o controle do Estado, entretanto não fica a ele (Estado) subordinado.

Outro aspecto que chama atenção em relação ao entrevistado 7, diz respeito à qualidade dos serviços prestados. Por muitas décadas, a sociedade civil conviveu com a má alocação dos serviços, a ineficiência, os custos crescentes, etc. A melhoria da qualidade do serviço prestado está aqui relacionada com a eficiência do gasto público, isto é, fazer mais com menos ou, ainda, aproveitar, de forma mais eficiente, os recursos existentes. Alonso (1999) propunha exatamente essa melhoria da qualidade dos serviços prestados mediante a introdução de *accountability* e de *value of money*, da reestruturação e melhoria de gestão.

O entrevistado 13 detalhou, com precisão, o que foi questionado:

A Consulta Popular é o último momento do processo de participação da comunidade. Inicialmente o Governo do Estado coloca à disposição o valor que pode ser utilizado por COREDE, posteriormente são realizadas assembleias municipais para escolha das prioridades e antes da Consulta uma assembleia ampliada onde são selecionadas as prioridades para a confecção da cédula na qual constam as prioridades a serem votadas no dia da Consulta Popular. As prioridades votadas fazem parte do orçamento do Estado. Os gastos das obras são responsabilidade do Governo Estadual, tendo os membros do COREDEPES a responsabilidade de fiscalizar.

Segundo todos os entrevistados, a comunidade local não possui autonomia para a gestão dos recursos. Os recursos fazem parte do orçamento do estado e este toma a decisão de executar ou não. “Resta à comunidade regional pressionar politicamente para que os recursos sejam realizados, o que é feito por meio do COREDEPES, das administrações municipais ou de deputados” (entrevistado 10).

¹⁸ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Para esse mesmo questionamento, outra entrevista ressalta o papel do Conselho ou das entidades municipais em deliberar sobre a tomada de decisões na gestão dos recursos públicos:

Uma vez aprovados os projetos, são enviados os recursos financeiros aos municípios, ou à COREDEPES, cujos integrantes gerenciarão a execução desses projetos. Por exemplo: se a demanda se referir à saúde pública municipal, a secretaria municipal, ou o hospital local, será a entidade responsável pela elaboração e execução do projeto. Cabe salientar que há comissões setoriais compostas por membros da comunidade, com cadeira nos COMUDES, que também são responsáveis pela elaboração, execução e acompanhamento dos projetos setoriais (ENTREVISTADO 3).

O entrevistado 3 propõe, então, que a gestão dos recursos se dê de forma mista – centralizada e descentralizada: centralizada à medida que a gestão fica nas mãos de poucos e descentralizada em razão do exercício da gestão por parte das unidades municipais e comunitárias (representação nos COMUDES). Entretanto, se constata que a plena autonomia na gestão dos recursos não se concretiza no seio do COREDEPES, em que pese os esforços despendidos. Em relação à situação pautada, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1993) demonstraram que, em contraste com a busca incessante da autonomia plena de gestão, as modalidades não são excludentes entre si, já que não se encontra um sistema político-administrativo que esteja orientado para condições mais favoráveis a uma ou outra.

Um conhecimento que insira nas suas formas de compartilhamento uma maior compreensão da realidade local, terá de organizar parcerias com os diversos atores locais, em particular as entidades governamentais, as universidades, as organizações comunitárias, as empresas, instituições como Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural e assim por diante. Nesse sentido, a entrevista buscou investigar como é compartilhado o conhecimento no âmbito do COREDEPES e se o acesso a ele permite maior transparência na gestão e controle dos recursos.

O entrevistado 4 assim se pronunciou quanto ao compartilhamento do conhecimento:

Assim que vinham por parte do Governo do Estado as diretrizes, automaticamente se passavam as informações para os prefeitos, dentro de cada secretaria, e, ainda, através do pessoal voluntário que disseminava em diversos pontos (rodoviária, praças, etc.) conhecimento e a informação (ENTREVISTADO 4).

O entrevistado 3 traz a visão de que se deve trabalhar em uma rede permanente de apoio.

Bem, teoricamente, toda comunidade deveria receber as informações e apreender os conhecimentos adquiridos, ao longo dos anos, no processo de participação popular. O COREDEPES, composto por 10 municípios, preza a solidariedade e a participação de todos os representantes locais e regionais. Cabe aos dirigentes dos COMUDES disseminar, entre suas comunidades, o conhecimento gerado pelo processo como um todo. A experiência mostra que, quando se trata de voluntariado, as coisas não funcionam bem assim. Há aqueles que apreciam exercer tais lideranças e há aqueles (maioria) que não se interessam em buscar formas de melhorar as condições de suas comunidades, limitando-se a, apenas, receber informações, às vezes, verdadeiras, às vezes, nem tão verdadeiras e criticar as decisões tomadas por quem tem o poder de tomá-las. Entre aqueles que lideram os processos, não se pode negar que também estão os que buscam atingir objetivos pessoais e, de certa forma, apreciam a ideia de não haver maior número de interessados nesses assuntos. Assim, no meu ponto de vista, o conhecimento ainda não é de domínio geral, embora as informações estejam disponíveis nas mídias, inclusive, nos *sites* governamentais.

O essencial é ter em conta que todos os atores sociais produzem algum tipo de informação e que essa informação organizada e disponibilizada se torna valiosa para todos. Portanto, organizar o conhecimento local pressupõe reduzir ou eliminar o que se encontra disperso e fragmentado para que sirva de ponto de partida para permitir maior transparência e controle dos recursos. Uma dimensão importante é a possibilidade de mobilizar os atores sociais nas pesquisas do local e da região quando da construção das prioridades para a Consulta Popular. Esse tipo de atividade asseguraria tanto a assimilação de conceitos como o cruzamento de conhecimentos entre os diversos atores, rearticulando informações que, em sua grande parte do tempo, estão fragmentadas.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm papel importante na política do Estado do Rio Grande do Sul enquanto fórum de participação social, mesmo que se considerem as divergências políticas nas últimas gestões. Essa afirmativa é corroborada por onze entrevistados. Os entrevistados 1 e 8 salientam:

O papel fundamental, neste âmbito, é de tentar representar a sociedade, desvinculando-se dos Partidos. Nesse sentido, há um bom êxito, pois os Governos sucessivos têm demonstrado cada vez mais entender o objetivo do movimento coredeano e permitido espaço de intervenção e opinião em políticas públicas. O último exemplo é a participação institucional do Fórum dos COREDES no Conselho Estadual de Desenvolvimento, o Conselhão (ENTREVISTADO 1).

Como entusiasta da discussão popular em todas as áreas, ao estar à frente de um Conselho Municipal (COMUDE de Parobé) e fazer parte da diretoria de um Conselho Regional (COREDEPES), posso afirmar que o custo de todas as ações em que se envolve a comunidade, seja local ou regional, será sempre inferior, pois as demandas que a comunidade luta para serem

realizadas são aquelas que realmente estão sendo necessárias para o bem-estar nas áreas que foram solicitadas. Acredito que um dia a população poderá definir não somente um percentual pequeno do orçamento através da Consulta Popular, mas através de uma ampla discussão que já vem sendo defendida nos Fóruns dos COREDES, uma ampliação do percentual como discussão pela sociedade através da Consulta Popular ou outro instrumento de participação popular (ENTREVISTADO 8).

O papel dos COREDES, conforme destacado pelos entrevistados, vai ao encontro daquilo que foi referenciado pelos autores Bandeira (1999 e 2007), Siedenberg e Wesendonck (2011), Coelho (2010), entre outros. Entre suas atribuições, estão a promoção e a participação de todos os segmentos da sociedade regional ao realizar o diagnóstico de suas necessidades e potencialidades e a implementação de políticas de desenvolvimento integrado da região mediante a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional.

Finalmente, no encerramento da entrevista, foi possibilitado aos entrevistados que realizassem comentários gerais sobre a discussão proposta. O comentário feito pelo entrevistado 13 sintetiza por abarcar todas as interpretações dos demais participantes ao tecer os seguintes comentários:

Os COREDES são fóruns permanentes de debates. Participam todos os segmentos da sociedade. À mesma mesa sentam empresários, políticos, trabalhadores, universitários, agricultores, gestores públicos, etc. Todos com a mesma voz e voto.

A Consulta Popular é apenas uma das muitas ferramentas que tem o COREDEPES para alcançar a participação popular. É uma rica oportunidade de cidadania. Infelizmente as camadas populares não têm conhecimento suficiente de participação popular.

O COREDEPES tem-se mantido suprapartidário, independente, colaborando, mas também exigindo. A representatividade e a força do COREDEPES estão na seriedade de um trabalho que visa ao bem comum.

Buarque (1999), Pfeiffer (2000) e Matus (2000) já afirmavam a necessidade de que o planejamento estratégico tivesse um enfoque participativo orientado pela democracia e descentralização onde o plano seria o resultado da criação coletiva (segmentos da sociedade).

Os mecanismos de participação popular foram tratados por Brose (2010) ao introduzir para a reflexão dos leitores 29 instrumentos de participação popular. Segundo Brose (2010), o principal instrumento de participação é o voto, porém não é suficiente para garantir a democracia. Assim, surge a necessidade de se encontrarem outras formas de participação, em especial na esfera local. É nesse contexto que se enquadra a Consulta Popular, que permite operacionalizar a gestão

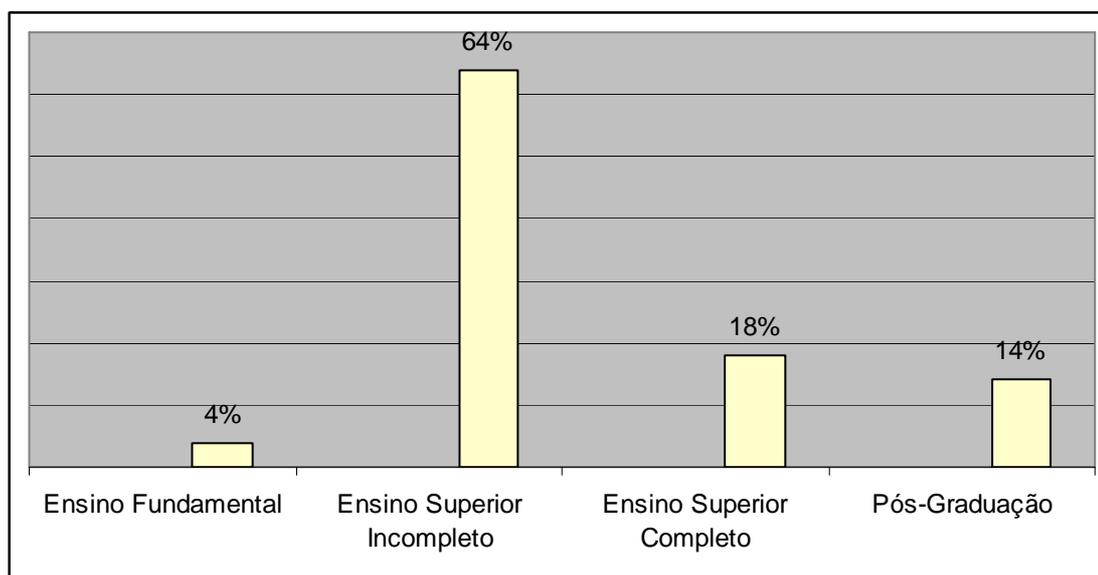
democrática e, por conseguinte, a participação da população nas decisões que interferem diretamente no seu cotidiano.

5.2 A Leitura dos representantes da comunidade

As descrições dos dados quantitativos do COREDEPES focalizarão os seguintes aspectos: escolaridade, divulgação, tempo de participação, instrumentos de gestão democrática, formas de contatos, participação na formulação do planejamento estratégico, importância da participação e gestão de recursos.

O grau de escolaridade dos respondentes aos questionários foi eminentemente entre o Ensino Superior Incompleto e Completo, com 82% dos respondentes classificando-se nessas categorias, conforme Gráfico 1. Os números demonstram que, no COREDEPES, a participação popular¹⁹ se dá em classes com maior nível de escolaridade.

Gráfico 1 - Grau de Escolaridade



Fonte: Dados da Pesquisa (2012)

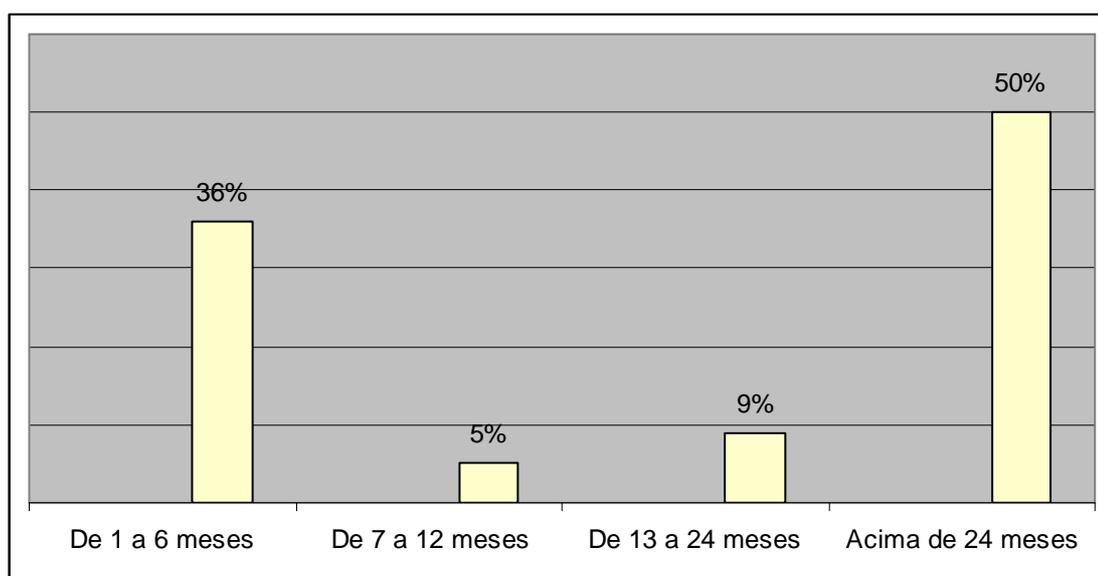
Com relação à forma como os respondentes tomaram conhecimento do Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra, percebe-se que 59% o fizeram através das Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT, sendo que televisão, rádio ou jornal corresponderam a 18%. As prefeituras, os

¹⁹ Integrantes dos COMUDES

representantes do COREDEPES e as lideranças de bairros complementam os 23% restantes.

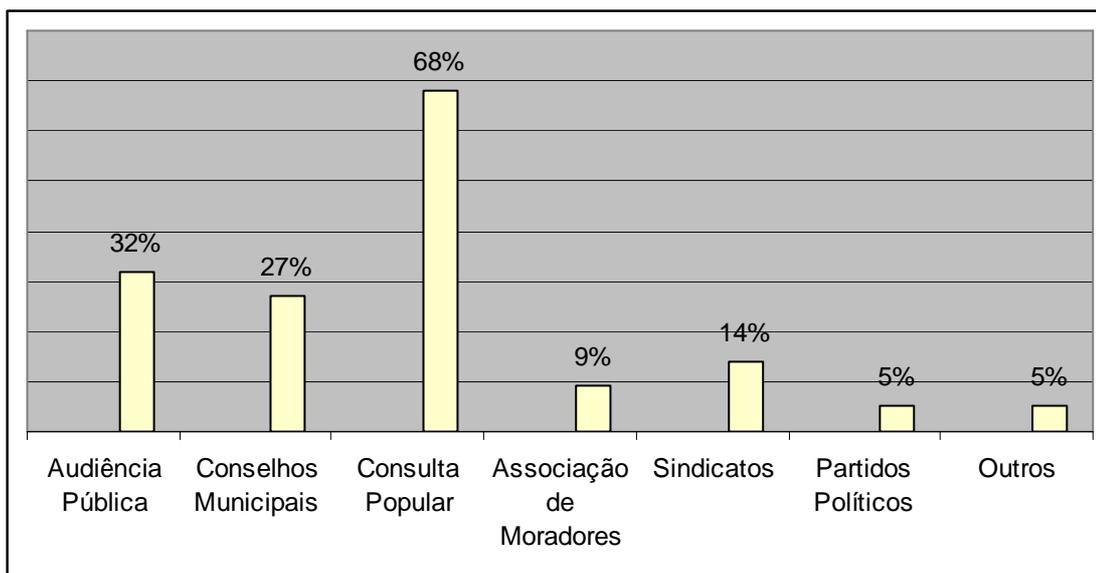
O perfil do tempo em que participam das reuniões ou assembleias do COREDEPES, demonstra que acima de 24 meses corresponde a 50% dos respondentes, conforme Gráfico 2. Esse percentual está a indicar que, neste Conselho, os participantes possuem uma maturidade em relação às atividades e demandas, nas quais, mesmo de caráter predominantemente consultivo, a sua participação não pode ser ignorada, uma vez que estão ampliando a oportunidade para manifestarem suas preferências e escolhas. É preciso ressaltar a renovação pela qual passa o COREDEPES, já que 36% dos respondentes atuam entre 1 mês e 6 meses.

Gráfico 2 - Tempo de Participação em Reuniões e Assembleias



Fonte: Dados da Pesquisa (2012)

Ao serem questionados sobre através de quais instrumentos os temas (prioridades) são definidos(as) para integrarem o planejamento estratégico do COREDEPES, os respondentes identificaram a Consulta Popular como o mais representativo. Convém ressaltar que as pessoas poderiam marcar mais de uma caixa de seleção, podendo, então, a soma das porcentagens ultrapassar 100%, conforme se observa no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Mecanismos de Participação Popular

Fonte: Dados da Pesquisa (2012)

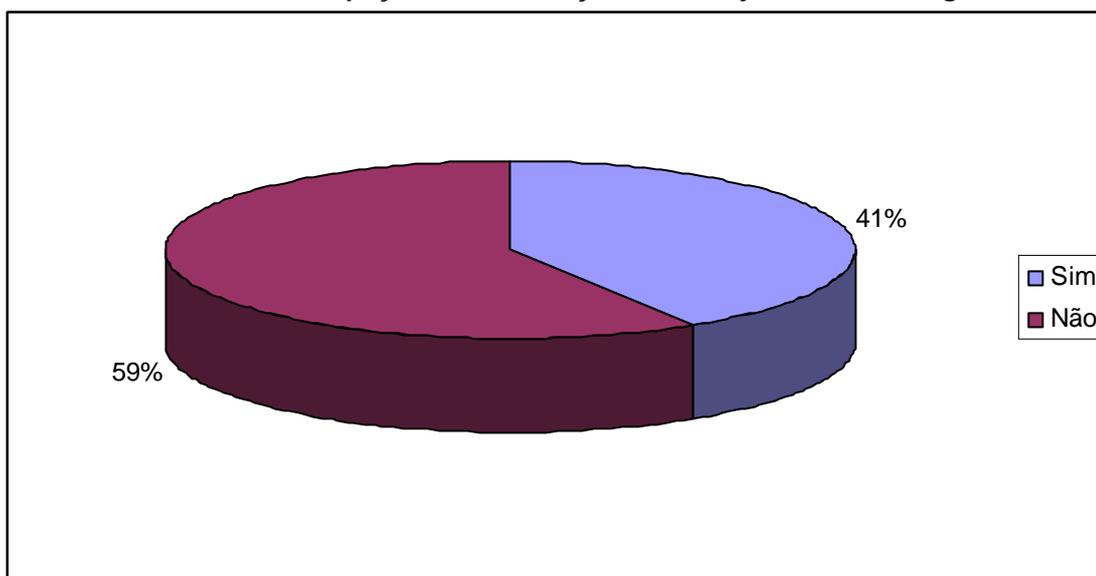
Os quantitativos dos mecanismos de participação popular incluem também as audiências públicas, os conselhos municipais, os sindicatos, as associações de moradores e, por fim, os partidos políticos e outros mecanismos. Os resultados encontrados demonstram o que foi enunciado pelo entrevistado 13 ao afirmar que o COREDEPES era suprapartidário. Embora possa haver influência dos partidos políticos e dos políticos nos demais mecanismos, é saudável perceber uma tendência já manifesta de movimentos de âmbito local que reivindicam atendimento de suas demandas e maior participação nos processos decisórios que lhes dizem respeito.

Os contatos com os representantes do COREDEPES, quando há necessidade por parte dos atores sociais mais diretamente ligados ao movimento coredeano e da sociedade civil, são realizados através do e-mail (59%), contato direto (41%), telefone (46%), redes sociais (5%) e outras formas (14%). A soma ultrapassou 100%, pois as pessoas podiam marcar mais de uma opção. Isso corrobora os enunciados das entrevistas onde os respondentes afirmaram serem disponibilizadas diversas ferramentas para contato, visando a uma maior participação e conhecimento da população em relação aos pleitos e seus encaminhamentos.

Com relação à participação na formulação do planejamento estratégico do COREDEPES, percebe-se uma expressiva não participação dos respondentes, na

ordem de 59%, conforme Gráfico 4. Aqueles que participam, 41%, têm sua participação associada a elaboração do diagnóstico técnico com uso da matriz FOFA através de assembleias ou respostas aos questionários aplicados pela equipe do COREDEPES e, também, na determinação dos macro-objetivos.

Gráfico 4 - Participação na Formulação do Planejamento Estratégico



Fonte: Dados da Pesquisa (2012)

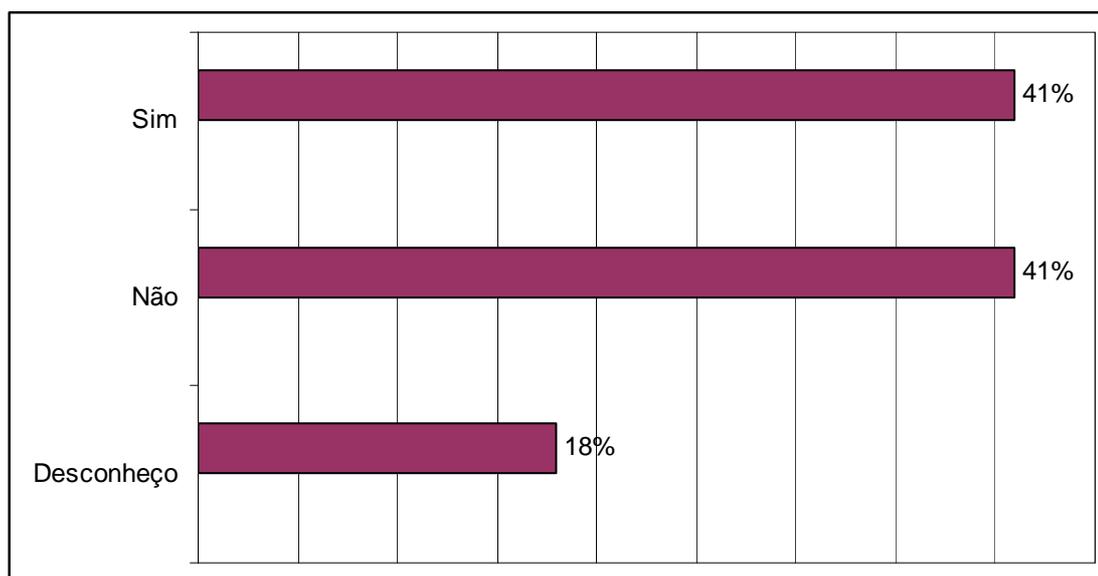
Essa participação pode estar associada ao crescente incremento de participação nas votações da Consulta Popular, pois, à medida que a população enxerga suas demandas sendo atendidas, passa a acreditar no processo como um todo. É prudente, ainda, relativizar as expectativas de que o caráter de participação na formulação do planejamento estratégico regional seja suficiente para determinar que, no COREDEPES, a gestão democrática esteja cristalizada. Não obstante, o percentual de conhecidos dos respondentes que já participaram na formulação do planejamento estratégico é de 77%, o que pode cumprir um papel democratizante à medida que alarga o universo dos participantes e institui um campo aberto de diálogo.

Quando questionados sobre a importância da participação popular no processo de formulação do planejamento estratégico do COREDEPES, os respondentes se manifestaram como importante (32%) e muito importante (68%). As respostas remetem ao alcance e à natureza dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Em outras palavras, as prioridades da região e os volumes de

recursos consumidos passam a ser passíveis de participação e de deliberação além do governo. A essa importância soma-se o fato de que, tradicionalmente, não é a sociedade civil a interlocutora privilegiada de demandas populares e, sim, parlamentares identificados eleitoralmente com as regiões. Com o advento dos COREDES, essa relação de clientelismo é, no mínimo, desestimulada em razão da ação direta dos atores sociais em suas localidades. O COREDEPES e os atores sociais perceberam que não lhes cabe mais o papel de coadjuvantes na elaboração do planejamento estratégico regional.

Por fim, o aspecto que necessita ser mais bem refletido pelo Governo Estadual (gestor dos recursos), refere-se à participação da população na gestão dos recursos definidos no planejamento estratégico. O Gráfico 5 apresenta os resultados apurados, quando os respondentes foram questionados se a população participava da gestão dos recursos definidos no planejamento estratégico.

Gráfico 5 - Gestão dos Recursos



Fonte: Dados da Pesquisa (2012)

Contata-se que ainda existe um desconhecimento, por parte dos atores sociais, da participação da população na gestão dos recursos definidos no planejamento estratégico. Muito embora 50% dos respondentes participem, há mais de 24 meses, das reuniões e assembleias do COREDEPES, essa variável (gestão dos recursos) ainda não está devidamente esclarecida entre seus membros.

5.3 Considerações acerca dos resultados obtidos

A reduzida participação da sociedade com baixo nível de escolaridade constitui um desafio a mais para as lideranças do COREDEPES não só para melhorar a escolaridade, mas também para desenvolver a cidadania para que os cidadãos conheçam suas responsabilidades e cobrem dos legisladores e do poder público em geral a transparência e os esclarecimentos daquilo que não entendem.

No tocante à forma como o Conselho se comunica com a sociedade, ficou evidenciada a importância da Instituição de Ensino Superior, que cumpre seu papel de disseminadora de informações e os demais veículos comprovam que o Conselho Regional se utilizou de diversas mídias para informar e dar transparência às ações disseminadas no âmbito da região.

Dowbor (2006, p. 6) destacava a importância da disseminação da informação ao caracterizar “[...] a noção de democracia, que pode ser medida pelo fluxo, pela qualidade e quantidade das informações que circulam na sociedade”. Isso remete para a necessidade de transparência, que possibilitará à sociedade buscar o empoderamento necessário para entender o planejamento estratégico, a gestão democrática e seus mecanismos de participação e, assim, fiscalizar o poder público.

A implementação do planejamento estratégico regional tem como um dos importantes princípios orientadores a gestão democrática através de mecanismos de participação que ultrapassem os limites da democracia representativa. A proposta em questão é ampliar o conceito de cidadania, visando a não apenas incluir novos atores sociais que tradicionalmente são excluídos da participação popular, mas também a ampliar a natureza da participação para que os cidadãos possam integrar-se aos diferentes níveis do processo de decisão político-administrativa. No presente estudo, verifica-se que as camadas populares ainda não possuem conhecimento suficiente e adequado sobre a sua participação nas decisões que envolvem prioridades às suas demandas a partir de critérios objetivos e não através de favorecimentos.

O processo de tomada de decisão quanto aos objetivos e as prioridades tomadas pela comunidade realiza-se num contexto de negociação e de consenso entre a sociedade civil e os Conselhos – COREDEPES e COMUDES. Assim, não são atendidos apenas os interesses populares, mas, também, aqueles distintos e

pertencentes a outros segmentos sociais. Ilustra essa posição a construção da unidade hospitalar Bom Jesus, de Taquara.

Percebe-se pelas entrevistas realizadas que a abordagem mantida pelo Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Paranhana-Encosta da Serra tem afastado o risco do corporativismo e clientelismo quanto à conduta dos COMUDES, o que, muitas vezes, se expressa na preocupação restrita ao seu município ou bairro, deixando de lado problemas mais gerais do Vale do Paranhana e da Encosta da Serra. Buscou-se superar esse problema através do planejamento estratégico de desenvolvimento regional 2009 – 2020, o qual se propôs a discutir, com amplos setores da população, o rumo de longo prazo para os dez municípios do COREDEPES mediante um processo de articulação. Aliás, o processo de articulação é de difícil execução, mas não deve ser relegado ao segundo plano, visto que a fragmentação de políticas públicas traz desperdício de recursos e incoerência no atendimento à população (MATUS, 1997).

É importante destacar que a elaboração do planejamento estratégico regional de desenvolvimento do Vale do Paranhana-Encosta da Serra se diferenciou no sentido de viabilizar um plano cujas propostas foram estruturadas de maneira conjunta e democrática, possibilitando um consenso sobre os aspectos qualitativos e quantitativos, iniciando-se de maneira exploratória com um questionário, previamente elaborado de acordo com os temas que se pretendiam trabalhar com o grupo regional. Ao cabo de quatro etapas, já relatadas no item 4.3, os participantes vislumbraram a direção da região, manifestando seus desejos em torno do desenvolvimento com sustentabilidade com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população.

Entre os programas que se destacaram nas propostas elaboradas pelas lideranças do COREDEPES, está o “Saúde para Todos”. Outros programas que foram contemplados no planejamento estratégico de desenvolvimento regional 2009 – 2020, são: saneamento básico; preservação ambiental; energia elétrica; desenvolvimento agropecuário; desenvolvimento da educação; desenvolvimento tecnológico; fortalecimento da segurança pública e prevenção e tratamento da drogadição.

O Quadro 14 apresenta o resultado regional consolidado no planejamento 2009 - 2020.

Quadro 14 - Resultado Regional

Programa	Projetos
Saneamento Básico	Estudo integrado de saneamento básico do Paranhana-Encosta da Serra. Ampliação dos sistemas de abastecimento de água urbanos. Melhoria do abastecimento de água nas áreas rurais. Implantação de sistemas de esgotamento sanitário. Implantação de soluções microrregionais para o destino final de resíduos sólidos.
Preservação Ambiental	Estudo de preservação ambiental no Paranhana-Encosta da Serra. Inventário de fauna e flora regional. Proteção de fontes e mananciais. Recuperação da mata ciliar. Recuperação da cobertura vegetal de encostas e topos.
Energia Elétrica	Universalização de rede trifásica nas áreas rurais. Reforço de redes urbanas para a ampliação da oferta de energia.
Desenvolvimento Agropecuário	Desenvolvimento da pecuária familiar. Desenvolvimento da cadeia leiteira. Desenvolvimento da fruticultura. Desenvolvimento da produção de hortifrutigranjeiros. Desenvolvimento da agroindústria familiar.
Desenvolvimento da Educação	Qualificação das escolas de ensino fundamental. Qualificação das escolas de ensino médio. Ampliação da oferta de ensino técnico. Ampliação da oferta de ensino tecnológico.
Desenvolvimento Tecnológico	Fortalecimento do polo de inovação tecnológica. Implantação de incubadoras tecnológicas. Incentivo a produtos e processos inovadores.
Fortalecimento da Segurança Pública	Reestruturação geográfica dos comandos de policiamento ostensivo no Paranhana-Encosta da Serra. Reequipamento das guarnições de Bombeiros. Reequipamento das unidades da Brigada Militar. Reequipamento das delegacias de Polícia Civil. Ampliação de efetivos de Polícia Civil e Militar.
Saúde para Todos	Hospital de referência regional. Consórcio regional de saúde. Saúde regional – PSF (Programa Saúde da Família). Implantação de centros municipais de saúde mental.
Prevenção e Tratamento da Drogadição	Ações de prevenção à drogadição. Tratamento da drogadição. Implantação de centros municipais de apoio à infância e à juventude. Implantação de centros municipais de apoio à terceira idade. Implantação de centros municipais de apoio à mulher. Implantação de centros municipais de ações sociais. Ressocialização de detentos através do trabalho.

Fonte: Elaborado a partir do Plano Estratégico Regional de Desenvolvimento (2009 - 2020)

Confrontando os dados do Quadro 14 com aqueles dispostos nos Quadros 12 e 13, se constata que os principais projetos em andamento se referem à saúde, segurança pública e desenvolvimento agropecuário. Trata-se, portanto, de uma

preocupação com o desenvolvimento endógeno, “[...] *debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye*” (BOISIER, 2001, p. 12).

Ainda no espaço sociocultural, se destacam aquelas ações contempladas nos setores de educação. A prática tem sido atender não somente ao ensino fundamental e médio, mas também ao ensino técnico e tecnológico. Os últimos visam a capacitar, prioritariamente, alunos para que futuramente possam atuar nas empresas e pequenas propriedades rurais da região.

Deve ser também destacada ação complementar ao Polo de Inovação Tecnológica, o Projeto Implantação de Incubadoras Tecnológicas, que está sendo implementado em área cedida pela Escola Estadual Monteiro Lobato - CIMOL. O projeto tem a finalidade de desenvolver pesquisas em produtos e processos inovadores nos segmentos da indústria, comércio e serviços.

No que diz respeito ao Programa de Desenvolvimento Agropecuário, destacam-se atividades voltadas à pequena produção, tais como o uso racional do maquinário agrícola, eletrificação rural, incentivo à fruticultura, a produção leiteira e de hortifrutigranjeiros.

Quanto à gestão dos recursos e ao efetivo controle destes, há de se considerar que o processo ainda não está consolidado, embora venha sendo executado repetidamente ao longo dos anos. Ao cidadão cabe o exercício efetivo da cidadania onde ocorra a sua participação mediante a expressão de sua opinião sobre as políticas de desenvolvimento regional, mas, sobretudo, o controle dos recursos utilizados.

A seguir serão apresentadas as conclusões pertinentes ao estudo que foi desenvolvido nesta tese.

6 CONCLUSÃO

A realização desta pesquisa foi motivada pela possibilidade de analisar o processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico regional no Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra.

A difusão de novas concepções de planejamento estratégico no âmbito regional e a adoção da gestão democrática, com as conseqüentes alterações nas práticas governamentais, abrem espaço para um amplo espectro reflexivo, ou seja, atualmente existe uma preocupação em se definir um planejamento que tenha como marco estruturador a gestão democrática. Aspectos políticos, ideológicos, culturais, entre outros, têm contribuído para mostrar avanços e entraves em diversas regiões onde os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul estão presentes.

Não obstante, o que se pretendeu contextualizar, foi à gestão do COREDEPES, tendo como marca fundamental a participação popular no processo decisório de políticas públicas a partir do ano de 2009 até o presente momento.

Como já apontava Dallari (1984), quando são afetados os interesses fundamentais de um indivíduo ou de um grupo social, todo o conjunto da sociedade sofre maiores ou menores conseqüências de alguma ordem. A necessidade de tomar decisão está implícita nos dias atuais, principalmente quando há uma tendência da sociedade em aproximar o processo de tomada de decisão entre o setor público, privado, terceiro setor e a comunidade local.

Os dois primeiros capítulos desta pesquisa já apresentavam que a implementação do planejamento estratégico regional e da gestão democrática, no Rio Grande do Sul, aconteceu em um momento singular expresso pelas mudanças provocadas pela Constituição Federal de 1988 e por seus desdobramentos e pela alteração das formas tradicionais de planejamento hierarquizadas e clientelísticas. Constituíram-se em importantes inovações a transparência na gestão dos recursos públicos e a permissão de formas diretas de participação popular.

De fato, nos últimos anos, têm surgido vários estudos que analisam o planejamento estratégico regional e apontam para a necessidade de novas pesquisas. Autores como Matus (1987), Buarque (1999) e Pfeiffer (2000) têm

destacado a importância do planejamento no âmbito das regiões a partir da adoção dos princípios do novo modo de gerenciar os recursos públicos, considerando como aspecto importante a proposta de desenvolvimento regional nele inserida a partir das demandas e necessidades advindas da participação popular.

Nas propostas de planejamento estratégico, são considerados aspectos fundamentais: **a)** as articulações entre os setores público, privado e terceiro setor; **b)** a reivindicação por governos locais empreendedores e com disponibilidade para o empoderamento da comunidade local; **c)** a valorização das potencialidades de cada local para fazer frente às ameaças políticas, econômicas, sociais e tecnológicas (PEST) e, por fim, **d)** a gestão democrática com participação popular.

A busca do desenvolvimento da região e dos seus municípios, em particular no COREDEPES, se dá na forma mais equilibrada possível, isto é, sócio-econômica e ambiental. O equilíbrio econômico, social e ambiental está sendo obtido pela participação que assume o crescimento e fortalecimento social, político e tecnológico de uma comunidade local com a ampliação de suas responsabilidades e o resgate de sua cidadania. Tenório e Rozemberg (1997) apontam a participação como o grande instrumento de acesso à cidadania.

Isso, em parte, promoveu, no COREDEPES, a passagem dessas comunidades de meros espectadores para a condição de agentes de mudanças pretendidas. Diga-se em parte, pois a participação infelizmente ainda é restrita a uma pequena parcela da sociedade, que, no caso do COREDEPES, é formada, em sua maioria, por indivíduos com formação superior ou em curso. Entretanto, os tradicionalmente excluídos – destituídos de posse e conhecimento – participam ativamente da Consulta Popular. Na Consulta Popular de 2011 houve um incremento de 14% de votantes em relação ao ano de 2010, ou seja, aproximadamente 40.000 pessoas votaram.

Com a inclusão deste universo se poderá garantir uma participação efetiva no desenvolvimento esperado pelo COREDEPES. Esse desenvolvimento teve por base alguns princípios, como: **a)** as decisões foram tomadas com base nos interesses, necessidades e desejos da comunidade beneficiária; **b)** os conhecimentos e o “saber local” foram levados em consideração no decorrer da elaboração do planejamento; **c)** as iniciativas partiram da comunidade acompanhada das diretorias do COREDEPES e COMUDES e envolveram, de forma significativa, a comunidade local beneficiária. Como já relatado anteriormente em torno de 200 pessoas, entre

representantes de associações de bairros, associações empresariais, lideranças da comunidade e demais atores sociais.

Embora o processo de gestão democrática esteja presente no COREDEPES, a representatividade da sociedade envolvida ainda é reduzida nas etapas do planejamento, embora ela se faça representar, conforme aponta o crescimento dos últimos anos na participação da Consulta Popular.

Quanto ao grau de participação, este variou de acordo com o envolvimento dos atores sociais com relação ao alcance dos objetivos propostos pela sua comunidade. A probabilidade de êxito aumentou na medida em que o poder de decisão foi sendo descentralizado e passou a ser compartilhado pela comunidade nas assembleias promovidas pelos COMUDES.

No COREDEPES, foram encontrados dois estágios de participação. O primeiro foi a Consulta Popular, onde os envolvidos estabeleceram suas opiniões e fizeram sugestões através do voto. Nesse caso, tomam parte no processo participativo, mas sem direito a tomar parte nas decisões de investimento, gestão e alocação dos recursos. Observou-se, pelos relatos nas entrevistas, que as pessoas participam das reuniões, mas, em muitos casos, não do processo em si. O segundo estágio foi a construção coletiva (consenso), onde a participação se fez de maneira efetiva. Nas assembleias dos COMUDES e de planejamento do COREDEPES, os envolvidos tomaram parte em discussões, buscaram interagir na busca de consenso, negociaram e definiram prioridades aceitas pelos participantes. Por outro lado, foram feitas alusões, durante as entrevistas, ao fato de que algumas pessoas, por só terem participado de determinadas reuniões, se mantiveram à parte do processo, deixando de contribuir com sugestões e acatando passivamente as opiniões dos outros participantes.

A comunidade não possui a autonomia necessária para executar as atividades e gerir os recursos que lhe são devidos. Cabe ao Governo do Estado, por lei, a centralização dessas atividades. O modelo estudado se propõe a possibilitar a participação dos cidadãos na definição das prioridades a serem incluídas na proposta orçamentária do Estado, que posteriormente é enviada ao Poder Legislativo. Um aspecto a ser repensado diz respeito à parcela definida pelo Poder Executivo a ser destinada à Consulta Popular e a ser incluída no Orçamento do Estado (totalizando menos de 1% do Orçamento Estadual em 2010).

A promoção do controle social e da transparência por parte dos atores sociais é possível através da participação em instâncias consultivas do COREDEPES e dos COMUDES, além de órgãos governamentais, à medida que os representantes de segmentos da sociedade civil possam ter acesso a informações e dados sobre recursos e procedimentos. Entretanto, o controle social não se completa, pois muitos dos atores não intervêm em caso de verificação de fatos e atos que atentem contra os recursos públicos.

Diante do que foi exposto, pode-se entender como se estabelecem as relações do processo de gestão democrática enquanto instrumento de construção e implementação do planejamento estratégico regional.

Quanto ao exercício de um Conselho Regional de Desenvolvimento com características de gestão democrática, as atitudes são de valorizar ações nas quais a sociedade civil e os seus diferentes sujeitos estejam presentes. As ações ainda carecem de uma maior sinergia e coalização dos atores sociais para que seja institucionalizada a pleno a participação democrática da população suficientemente ampla e estável.

Entre as sugestões para a consolidação da gestão democrática, ficam: **a)** incentivar a cultura política da participação é muito importante, o que vem ao encontro do papel educativo da participação defendido por Rousseau (1999) e pelos teóricos da democracia participativa; **b)** as iniciativas devem partir da comunidade e, para isso, ela deve ser estimulada e apoiada; **c)** a comunidade deve adquirir os conhecimentos necessários em métodos, técnicas e instrumentos essenciais capazes de facilitar a participação no processo de desenvolvimento regional; e **d)** enquanto entidade integrante do fórum dos COREDES, o COREDEPES deve influenciar o Governo do Estado no sentido de que este permita a autogestão onde os envolvidos compartilham de todas as instâncias dos processos de negociação, busca de consenso, tomada de decisão e gestão.

Quanto a recomendações para trabalhos futuros, observou-se, durante a etapa da revisão da literatura, uma carência de pesquisas relacionadas à questão que sempre estará presente nos modelos de incentivo à participação: Qual será o grau de participação concedido ao cidadão comum?

Como limites desta pesquisa, encontrou-se sua dependência de fatores exógenos alheios à vontade do pesquisador, como as forças políticas da região em estudo, a economia, as variáveis socioculturais, a não resposta aos inúmeros

questionários encaminhados a todos os COMUDES que compreendem o COREDE em estudo, que contribuíram para atrasar, dificultar ou até mesmo modificar o curso das ações previstas neste trabalho.

Outros fatores restritivos importantes desta pesquisa decorrem da delimitação do problema e da generalização dos resultados. A presente pesquisa limitou-se a fazer um recorte da realidade da gestão democrática em planejamento estratégico no COREDE Paranhana-Encosta da Serra. Dessa forma, os resultados se restringem ao contexto desse COREDE no período 2009 - 2012.

Os COREDES caracterizam-se como espaços plurais e de participação dos diferentes segmentos sociais organizados da região, dos poderes públicos constituídos e demais representações regionais. Entretanto, no COREDE em estudo, ainda é perceptível a vinculação, ascendente, ao controle das forças políticas tradicionais, centralizadoras, perpetuando a permanência dos mesmos líderes à frente da coordenação. Essa situação limita a alternância no poder e prejudica as práticas e o exercício da cidadania. Outro aspecto que merece destaque é a participação dos atores sociais em audiências pautadas e com assuntos pré-estabelecidos. Assim, fica o questionamento: Porque a participação em grande parcela somente se aplica a certos assuntos de interesse do governo?

Habilitar-se a participar do rateio orçamentário destinado a Consulta Popular realizada anualmente, em outros termos, é um reducionismo das atribuições deste COREDE. Tal escolha, contudo, releva uma posição figurativa nas implementações dos objetivos da região que representa. Porém, é lícito identificar no COREDEPES uma entidade, com efeito, democrático. Menos por sua efetiva capacidade de tomar decisões, mais por seu caráter pedagógico e de inclusão social, o COREDEPES reveste-se de conteúdo democrático à medida que alarga os espaços nos quais as decisões de interesse público são processadas. A participação popular, mesmo de caráter consultivo, não pode ser ignorada. Ela (a participação) propicia a ampliação de oportunidades para a democracia manifestar-se através de suas preferências e escolhas.

Finalmente, pode-se afirmar que a gestão democrática com participação popular veio para ficar. Os governos representativos, nos dias atuais, necessitam adotar e difundir os mecanismos de participação do cidadão para que as decisões públicas não se restrinjam a escolhas eleitorais em que elites ainda manipulam o

exercício do poder através dos representantes eleitos pela sociedade. É indispensável que o caminho seja da democracia participativa e deliberativa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis/SC, 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 17 abr. 2011.
- ACIOLY, C. Jr. Planejamento estratégico: o que há de novo na prática do planejamento urbano? In: **Pobreza urbano y desarrollo**. Buenos Aires: Programa FICONG, IIED-LA, n. 20, abr. 2000.
- ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LTC, 1976.
- AFONSO, J. A. F. A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. In: **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p. 101-114, mar. 2006.
- AGENDA 2020. **Indicadores**. Disponível em <<http://agenda2020.com.br>>. Acesso em 07 set. 2012.
- AKTOUF, O. Governança e pensamento estratégico: uma crítica a Michael Porter. **RAE – Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, Jul/Set. 2002.
- ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n. 1, p. 37-63, Jan-Mar, 1999.
- AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: **Planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, n. 14, 1996.
- AMATO NETO, J. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais**. São Paulo: Atlas, 2000.
- ANDRADE, M. C. de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades, os limites do poder nacional. In: SANTOS, Milton (org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- _____. **Espaço, polarização e desenvolvimento**: uma introdução à economia regional. São Paulo: Atlas, 1987.
- ANSOFF, I. H. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.

ANSOFF, I. H. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.

ARAÚJO, M. M.; FERES, A. L. A.; SILVA, B. G. **Gestão orçamentária participativa: o papel do estatuto da cidade na construção do paradigma de justiça urbano-ambiental intergeracional**. Disponível em: <<http://conpendi.or.br/manaus/arquivos/anais>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

ARAÚJO, T. B. de. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. n. 2 / março, 2000.

ARTMANN, E. O planejamento situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. In: **Oficina social, n.3**. Desenvolvimento social: COPPE/UFRJ, 2000.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov/atlas>>. Acesso em: 18 set. 2011.

AUAD, D. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Eletrônica Unibero de Produção Científica**, 2003. Disponível em: <<http://www.unibero.edu.br>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

BANDEIRA, P. S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: **I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Florianópolis, 22-25, Ago., 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Portugal: Lisboa, 1997.

BARROS, F. L. de. Banco mundial e ongs. ambientalistas internacionais: ambiente, desenvolvimento, governança global e participação da sociedade civil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 20, n. 1, Jan./Apr., 2005.

BASSAN, D. S.; SIEDENBERG, D. R. Desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. Luiz (org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. **Estudos avançados**, v. 19, n. 53, São Paulo: IEA/USP, p. 71-86, 2005.

BECKER, D. F. A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. e WITTMANN, m. I. (Org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

BERNARDES, N. **Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul**. Ijuí: Editora Unijuí, 1997.

BEZERA, M. C. de L.; RIBEIRO, L. A. de L. Costa (coord.). **Infraestrutura e integração regional**. Brasília: MMA, Consórcio Sondotécnica/Crescente Fértil, 1999.

BEZZI, M.L. Região: desafios e embates contemporâneos. In: SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (Org.). **Desigualdades regionais**. Salvador: Biograf, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Edunb, 1998.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BONELLA, D. S. **Cidadania, poder local e espaço público**, 2009. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Distrito Federal, n. 13, jun. 1996a.

_____. *Modernidad y territorio*. In: **Cuadernos del ILPES**, n. 42, Santiago do Chile: ILPES, 1996b.

_____. *Desarrollo (local) ¿De que estamos hablando?* In: MADOREY, O.; VASQUEZ, A. B. (eds.). **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosário (Argentina): Editorial Homo Sapiens, 2001.

_____. *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* **Revista de La Cepal**, n. 86, Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

_____. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB ETENE, 1989.

BOUDEVILLE, J. **Les espaces économiques**. Paris: PUF, 1969.

BORBA, M.F.S; GOMES, J.C.C.; TRUJILLO, R. G. **Desenvolvimento endógeno como estratégia para a sustentabilidade de áreas marginais**, 2009. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/drupal/node/218>>. Acesso em: 22 abr. 2011.

BORJA, J. **Democracia local: descentralización del estado, políticos econômico-sociales en la ciudad y participación popular**. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1998.

BRANDÃO, Carlos. Território com classes sociais, conflito, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio César e ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas/SP: Editoria Alínea, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>> Acesso em: 13 jun. 2011.

_____. Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. Ministério das Cidades. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 20 jun. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: Volume III – regiões de referência. Brasília: MP, 2008.

_____. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós-2010. Brasília, DF: MI, 2010.

_____. **Resolução nº 25/2005**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/resolucoes>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

_____. **Decreto nº 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. **Lei Complementar 131**, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. **Lei Complementar 101**, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, n. 36, São Paulo, 1992, p. 85-104.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. In: **Revista Estudos Avançados**, n. 20 (57), 2006.

BROSE, M. **Da ditadura positivista à democracia participativa**: a expansão da participação popular no Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010a.

_____. **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010b.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: MEPF, 1999.

CARAVANTES, G.; PANNO, C. C.; KLOECKNER, M.C. **Administração**: teoria e processo. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

CARGNIN, A. P.; LIMA, R. S. de. Desenvolvimento regional e governança: ação estatal e participação social. **Textos para Discussão FEE nº 59**. Porto Alegre: FEE, 2009.

CHAMPION, D. J.; BLACK, J. A. **Methods and issues in social research**. University of Tennessee, 1976.

CHRISTÄLLER, W. Os lugares centrais do sul da Alemanha: introdução. In: GOMEZ, J. et al. **El pensamiento geográfico**. Madrid: Aliança Editorial, 1998.

CHRISTOFF, M. T. da M.; CAMPOS, H. Á. (Coord.). **Plano estratégico de desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (RS)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

CLEARY, T. (tradutor para a língua inglesa). Prefácio e Introdução. In: TZU, S.. **A arte da guerra**. São Paulo: Ed. Pensamento, 2007.

CLEMEN, R. T.; REILLY, T. **Making hard decisions with decision tools**. Pacific Grove: Duxbury, 2001.

COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. (Org.) **PRÓ-RS**: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul – 2010-2014. Passo Fundo: Passografic, 2010.

_____. Coredes, regionalização e participação popular. In: COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. (Org.) **PRÓ-RS**: propostas estratégicas para o

desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul – 2010-2014. Passo Fundo: Passografic, 2010.

COHEN, J. *Democracia y libertad*. In: ELSTER, J. (org.). **La democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2001.

COMITÊ SINOS - Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos. Disponível em: <<http://www.comitesinos.com.br>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

CONCEIÇÃO, C. C. da.; CORRÊA, M. I. V. **Referencial básico para realização de conferência municipal de assistência social**. Belo Horizonte: CEAS-MG, 2009.

COPE, R. G. **A contextual model to encompass the strategic planning concept: introducing a newer paradigm**. New York: Planning for Higher Education, v13 n3 p13-20 Spring, 1985.

CORREA, M.V.C. A relação estado-sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77, São Paulo: Cortez, 2004.

CORREIO DO POVO. **Azaléia demite 800 funcionários da fábrica de Parobé**. Porto Alegre, 18 de mai., 2011.

DALLARI, D. de A. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

DANIEL, C. Gestão local e participação da sociedade civil. In: **Participação popular nos governos locais**. São Paulo: Polis, 1994.

DE TONI, J.; KLARMANN, H. Regionalização e planejamento, reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, V. 23, Número Especial, p. 517-538, 2002.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO (DOE), de 09 de novembro de 2010.

DOWBOR, L. **Educação e desenvolvimento local** (2006). Disponível em: <<http://www.cidadespelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

DRUCKER, P. F. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1994.

DUARTE, Aluizio Capdeville. Regionalização: considerações metodológicas. **Boletim Geografia Teórica**. Rio Claro, v. 10, n. 20, 1980.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (editor). **Dicionário do desenvolvimento**: guia prático para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

FERNANDES, E. A. N. Análise conceptual e abordagem teórica do desenvolvimento. **Revista da Ciência da Administração** – versão eletrônica. v. 01, jan./jun., Pernambuco: UPE, 2007.

FERREIRA, C. M. M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. v. 120. n. 3. Set-Dez., 1996.

FERREIRA, J. S. W. Governança, um novo paradigma de gestão? Notas de uma palestra. **Revista Pós FAUUSP**, n. 9, jun., 2001.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

FRANÇA, V. da R. Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do terceiro setor. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/revista/rere-6-junho-2006>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

FRANTZ, W. **A experiência dos conselhos regionais de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul**: participação e educação política. Ijuí/RS: Editora Unijuí, 2001.

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GIL, A. C.; GARCIA, C. C.; KLINK, J. Região, regionalismo e regionalidade. In: **Caderno de pesquisa e pós-graduação/IMES**, n.9, São Caetano do Sul/SP, 2º semestre de 2003.

GOHN, M. da G. Cidades, Ongs e ações coletivas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 9, n.2, abri./jun., 1995.

GOYARD-FABRE, S.. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GÜELL, J. M. F. **Planificación estratégica de ciudades**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.

GUTTMANN, A.; THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. São Paulo: Loyola, 2004.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização e multiterritorialidade. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP, 2005.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HILHORST, J. **Planejamento regional: enfoque sobre sistemas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos: uma introdução às técnicas de planejamento e elaboração de projetos**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1983.

HUERTAS, F. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

HURREL, A. Sociedade internacional e governança global. **Revista de Cultura e Política Lua Nova**, n. 46, jun., 1999.

ILDA, I. **Planejamento estratégico situacional**. Brasília: SEBRAE, 1997.

ILHA, Adayr da Silva; ALVES, Fabiano Dutra; SARAVALIA, Luiz Hector Barboza. **Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul**. Disponível em <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em 08 out. 2012.

INFOESCOLA. **Mesorregiões do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.infoescola.com.br>>. Acesso em: 18 set. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 set. 2011.

IRVING, M. de A.; AZEVEDO, J. Participação: questão central da sustentabilidade de projetos de desenvolvimento. In: **Turismo: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Futura, 2002.

JORNAL ZERO HORA. Edição de 13/03/1999, p. 12.

KAUFMAN, J. L. e JACOBS, H. M. ***A public planning perspective on strategic planning.*** In: CAMPBELL, S. e FAINSTEIN, S. ***Readings in planning theory.*** Massachusetts: Blackwell Publishers, 1997.

KOTLER, P.; HAIDER, D.H. e REIN, I. **Marketing público.** São Paulo: Makron Books, 1994.

LARANGEIRA, SÔNIA M. G. Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. In: **São Paulo em Perspectiva**, n. 10(3), 1996, p. 129-137.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Mobilizando conhecimentos para desenvolver arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas no Brasil.** Brasília: SEBRAE, 2005.

LENCIONE, S. **Região e geografia.** São Paulo: Ed. USP, 1999.

LIMA JUNIOR, P. de N. **Uma estratégia chamada planejamento estratégico: deslocamentos espaciais e atribuição de sentido na teoria do planejamento urbano.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. (Tese de Doutorado)

LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. In: **Caderno de Pesquisa**, São Paulo (74), p. 5-10, ago. 1990.

LOPES, A. S. O espaço econômico. In: COSTA, José Silva (Coord.). **Compêndio de economia regional.** Coimbra: APDR, 2002, p. 35-59.

_____. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MARKUSEN, A. Região e regionalismo: um enfoque marxista. **Revista Espaço e Debates**, Ano 1, n. 2, p. 63-100, São Paulo: Cortez, 1981.

MARTINS, A. F. Democracia participativa – limites e possibilidades: uma análise sobre os limites que dificultam o exercício da cidadania e da democracia na sociedade brasileira. In: MARTINS, E. M. R. M. (Org.). **Experiências de democracia participativa: curso democracia, república e movimentos sociais – roteiros de monografias.** Brasília: SGPR, 2010.

MATUS, C. **Estrategia y plan.** México DF, México: Siglo XXI Editores, 1969.

MATUS, C. **Planificación de situaciones**. México DF, México: FCE, 1980.

_____. **Adios, señor presidente**. Caracas: Editoria Pomaire, 1987.

_____. **Política, planejamento e governo**. V.1. Brasília: IPEA, 1997.

_____. **Teoria del juego social**. Caracas: Fondo Editorial ALTADIR, 2000.

MÉDICI, A. C. **Economia e financiamento do setor saúde no Brasil**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública, 1994.

MIGLIOLI, J. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookmann, 2000.

MIRANDA, C. *et al.* **Planejando o desenvolvimento sustentável: a experiência recente do nordeste do Brasil**. Brasília: IICA, 1998.

MOREIRA NETO, D. de F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

NAGAGAWA, M. **ABC: custeio baseado em atividade**. São Paulo: Atlas, 1994.

NYGAARD, P. D. As regionalizações e o planejamento estadual: uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**, Ano 11, n. 1, p. 184-197, Porto Alegre, 1990.

PAIVA, C. Á. O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável? In: TARGA, Luiz Roberto; HERRLEIN JR., Ronaldo; MERTZ, Marli Marlene (org.). **Jornadas de economia regional comparada**. Porto Alegre: PUCRS, 2005.

_____. Smith, Kalecki e North e os fundamentos de uma teoria geral do desenvolvimento mercantil-capitalista de regiões periféricas. **Textos para Discussão FEE**, n. 10, nov. 2007.

PAOLO, L. J. Di P. **Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducion al desarrollo local**. Buenos Aires: FLACSO, 1999.

PEREIRA, J. S. **A problemática dos recursos hídricos no Brasil**. Instituto de Pesquisas Hidráulicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999. Disponível em: <<http://jaildo.perso.libertysurf.br>>. Acesso em: 13 set. 2011.

PERROUX, F. **L'économie du XXéme siècle**. Paris: Galimard, 1949.

_____. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: FAISSOL, S. (Org.). **Urbanização e regionalização, relações com o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PRUD'HOMME, J. F. **Consulta popular y democracia directa**. Série: Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, D.F.: Instituto Federal Electoral, 1997.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

QUELOTTI, C. In: **Portal de Gestão de Conteúdo do Programa de Parcerias Público-Privada do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/author/quelotti/2010>>. Acesso em: 24 jul. 2011.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática. 1993.

RAHNEMA, M. Participação. In.: SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento do poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico para organizações públicas e privadas: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios**. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

RIBEIRO, L.C e SANTOS Jr., O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras em crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RICHARDSON, H. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RIEG, D. L.; ARAÚJO FILHO, T. de. O uso das metodologias “planejamento estratégico situacional” e “mapeamento cognitivo” em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCAR. **Revista gestão e produção**. v. 9, n.2, São Carlos, Ago. 2002.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.567**, de 02 de junho de 1987. Porto Alegre: AL/RS, 1987. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/sistemalegis>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

_____. **Decreto nº 40.349**, de 11 de outubro de 2000. Porto Alegre: AL/RS, 2000. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/sistemalegis>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

_____. **Lei nº 10.283**, de 17 de outubro de 1994. Porto Alegre: AL/RS, 1994. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/sistemalegis>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

_____. **Lei nº 11.179**, de 25 de junho de 1998. Porto Alegre: AL/RS, 1998. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/sistemalegis>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

RORATO, G. Z. **Descentralização e planejamento**: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

RUMOS 2015. **Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul**: documento síntese. SCP. DEPLAN-DECAPET. Porto Alegre: SCP, 2005. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

_____. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis/RJ: Vozes, 2008.

SANTORO, P. F.; CYMBALISTA, R. **Plano diretor**: participar é um direito! São Paulo: Instituto Póllis, 2005.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teórico e metodológico da geografia. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. **Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, n.6, jan/jun. 1999.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Ed. USP, 2006.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ. Perfil região funcional de planejamento 1. Disponível em < <http://www.participa.rs.gov.br>>. Acesso em 12 de ago., 2011.

_____. **Mapa da região funcional 1.** Disponível em: <[http:// http://seplag.rs.gov.br](http://seplag.rs.gov.br)>. Acesso em: 30 ago. 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, D. R. (Org.) **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

_____; SAAD, A. Z.; SENGER, C. M. Condicionantes históricos e determinantes contemporâneos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. In: CARVALHO, J. R.; HERRMANN, K. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 211-238.

_____. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____; WESENDONCK, C. C. **Aspectos técnicos e opções políticas do processo de participação popular: lições de experiências no sul do Brasil.** In: 17º Congresso Internacional da APDR, 29 de jun. a 02 de jul., 2011, Bragança – Zamora.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na ‘reforma’ do Estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

SILVEIRA, R. L. L. da; HERMANN, E. As cidades e a urbanização do Vale do Rio Pardo. In:_____. VOGT, O. P., SILVEIRA, R. L. L. da (Org.). **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

SILVESTRE, A. (Org.). **Agenda 21, a conquista do futuro**: diretrizes de ação para o desenvolvimento sustentável. Vitória da Conquista: Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, 2004.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SOARES, E. **A audiência pública no processo administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, Ago., 2002. Disponível em: <<http://www.jus.com.br/revista/textos/3145>>. Acesso em: 03 ago. 2011.

SOUZA, Adenisio Álvaro Oliveira (org.). **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília/DF: CGU, 2010.

_____, H. de. Em nome do bem público. In: **Folha de São Paulo**, 28 de jun., 1995.

_____; RODRIGUES, Glauco. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STEINBERGER, M. **Planejamento local integrado**: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ, 1976.

STONNER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: RIBEIRO, L.C.Q. e SANTOS, J. R. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1996.

TAVARES, M. C. **Planejamento estratégico**: a opção entre sucesso e fracasso empresarial. São Paulo: Harbra, 1991.

TEIXEIRA, S. M. F. Descentralização dos serviços de saúde: dimensões analíticas. **Revista de Administração Pública**, n.24, 1990.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 31, nº 4, p. 101-125, jul/ago., 1997.

TILLY, C. O acesso desigual ao conhecimento científico. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, v. 18, n.2, nov., 2006.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento de Políticas Públicas**, v. 5, p. 31-51, 1991.

TOFFLER, A. **Powershift: as mudanças do poder**. Rio de Janeiro: Record, 1994.

TULIK, O. **Turismo rural**. São Paulo: Aleph, 2003.

TZU, S. **A arte da guerra**. São Paulo: Ed. Pensamento, 2007.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C. B. e MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

VÁZQUEZ-BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE, 2001.

VEIGA, J. E. da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDES). **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Ano VIII, n. 13, Janeiro de 2006, Salvador, BA.

VILLAÇA, F. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobell, 1998.

VON MENGDEN, P. R. de A. (org.). **Plano estratégico de desenvolvimento regional 2011 – 2020**. Taquara: COREDEPES, 2010.

ZAPATA, T. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife: IADH, 2007.

ANEXO A – Consulta Popular: Resultado Final Homologado – ANOS-BASE: 2005 a 2010

CONSULTA POPULAR		Orçamento 2010	Situação
Resultado Final Homologado - Ano Base: 2009			
COREDE Paranhana-Encosta da Serra			
Demanda/Localização	Órgão	Valor	
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Morro Reuter			
Município: Regional	SES	90.000,00	Executado
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Parobé			
Município: Regional	SES	150.000,00	Executado
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Rolante			
Município: Regional	SES	99.000,00	Executado
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Três Coroas			
Município: Regional	SES	75.000,00	Executado
EQUIPAMENTO PARA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Presidente Lucena			
Município: Regional	SES	20.000,00	Executado
EQUIPAMENTO PARA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Riozinho			
Município: Regional	SES	30.000,00	Executado
EQUIPAMENTO PARA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Santa Maria do Herval			
Município: Regional	SES	55.000,00	Executado
REFORMA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Igrejinha			
Município: Regional	SES	100.000,00	Executado
REFORMA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Lindolfo Collor			
Município: Regional	SES	80.000,00	Executado
REFORMA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Riozinho			
Município: Regional	SES	30.000,00	Executado
REFORMA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Santa Maria do Herval	SES	70.000,00	

Município: Regional			Executado
Demanda/Localização			
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE HOSPITALAR - Taquara			
Município: Regional	SES	501.600,00	Executado
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE HOSPITALAR - Tres Coroas			
Município: Regional	SES	89.300,00	Executado
Demanda/Localização			
CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO - GRUPO PM - BM - Igrejinha			
Município: Regional	SSP(SJS)	110.000,00	Pendente de autorização
KIT COMUNICAÇÃO (RÁDIO TRANSCETOR VEICULAR E/OU PORTÁTIL) - BM - Riozinho			
Município: Regional	SSP(SJS)	20.000,00	Executado
KIT COMUNICAÇÃO (RÁDIO TRANSCETOR VEICULAR E/OU PORTÁTIL) - BM - Rolante			
Município: Regional	SSP(SJS)	40.000,00	Executado
VIATURA LEVE - BM - Parobe			
Município: Regional	SSP(SJS)	60.000,00	Executado
VIATURA LEVE - BM - Tres Coroas			
Município: Regional	SSP(SJS)	60.000,00	Executado
Demanda/Localização			
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO MEDIO - COL ESTADUAL DOZE DE MAIO			
Município: Regional	SE	120.000,00	Pendente de autorização
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO MEDIO - ESC EST ED BAS COM ALBINO SOUZA CRUZ			
Município: Regional	SE	120.000,00	Pendente de autorização
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO MEDIO - ESC EST ENS MED ADELINA DA CUNHA			
Município: Regional	SE	120.000,00	Pendente de autorização
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO MEDIO - ESC EST ENS MED GUILHERME EXNER			
Município: Regional	SE	30.000,00	Executado

QUADRA ESPORTIVA SIMPLES - ESC EST ENS MED JOAO WAGNER			
Município: Regional	SE	110.000,00	Pendente de autorização
Demanda/Localização			
USO RACIONAL DE MAQUINÁRIO AGRÍCOLA - Igrejinha			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	39.000,00	Executado
USO RACIONAL DE MAQUINÁRIO AGRÍCOLA - Parobé			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	150.000,00	Executado
USO RACIONAL DE MAQUINÁRIO AGRÍCOLA - Taquara			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	150.000,00	Executado
Demanda/Localização			
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Morro Reuter			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	100.000,00	Executado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Presidente Lucena			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	80.000,00	Executado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Riozinho			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	30.000,00	Executado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Santa Maria do herval			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	100.000,00	Executado
Demanda/Localização			
AQUISIÇÃO DE ACERVO BIBLIOGRÁFICO PARA BIBLIOTECA - COL ESTADUAL CONEGO AFONSO SCHERER			
Município: Regional	SE	20.000,00	Executado
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL - ESC EST ENS FUN FIGUEIRAS			
Município: Regional	SE	90.000,00	Executado
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL - ESC EST ENS FUN PROMORAR			
Município: Regional	SE	90.000,00	Executado
Demanda/Localização			
AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESPORTIVOS - Regional	FUNDERGS	120.000,00	

Município: Regional			Cancelado pela Fundergs
Demanda/Localização			
KIT ARMAMENTO (PISTOLA E/OU CARABINA) - PC - Rolante			
Município: Regional	SSP(SJS)	20.000,00	Executado
KIT COMUNICAÇÃO (RÁDIO TRANSCETOR VEICULAR E/OU PORTÁTIL) - BM - Rolante			
Município: Regional	SSP(SJS)	40.000,00	Executado
KIT REAPARELHAMENTO DE DELEGACIAS (MÓVEIS E/OU CLIMATIZADOR DE AR E/OU CENTRAL TELEFÔNICA E/OU ALARMES) - PC - Rolante			
Município: Regional	SSP(SJS)	20.000,00	Executado
VIATURA LEVE - PC - Parobé			
Município: Regional	SSP(SJS)	60.000,00	Executado
VIATURA LEVE - PC - Tres Coroas			
Município: Regional	SSP(SJS)	60.000,00	Executado
Demanda/Localização			
AQUISIÇÃO DE ACERVO BIBLIOGRÁFICO PARA BIBLIOTECA - ESC EST ENS FUN PROF AUGUSTO ROENNAU			
Município: Regional	SE	20.000,00	Executado
AQUISIÇÃO DE MATERIAL PEDAGÓGICO - ESC EST ENS MED WALTER HERRMANN			
Município: Regional	SE	20.000,00	Executado
Demanda/Localização			
QUALIFICAÇÃO DA OFERTA TURÍSTICA - Regional			
Município: Regional	SETUR	68.741,00	Pendente de Autorização
		3.457.641,00	

CONSULTA POPULAR		Orçamento 2011	Situação
Resultado Final Homologado - Ano Base: 2010			
COREDE Paranhana-Encosta da Serra			
Demanda/Localização	Órgão	Valor	
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Rolante			
Município: Regional	SES	174.000,00	Executado
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Taquara			
Município: Regional	SES	399.000,00	Executado
CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE UNIDADE HOSPITALAR - Tres Coroas			
Município: Regional	SES	130.200,00	Executado
EQUIPAMENTO PARA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Parobe			
Município: Regional	SES	200.000,00	Executado
EQUIPAMENTO PARA UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Rolante			
Município: Regional	SES	80.000,00	Executado
EQUIPAMENTOS PARA UNIDADE HOSPITALAR - Igrejinha			
Município: Regional	SES	50.000,00	Executado
REFORMA DE UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE (UBS) - Lindolfo Collor			
Município: Regional	SES	70.000,00	Executado
Demanda/Localização			
EMBARCAÇÃO BOMBEIROS - BOTE DE ALUMÍNIO - Parobe			
Município: Regional	SSP(SJS)	30.000,00	
KIT COMUNICAÇÃO (rádio transceptor portátil e/ou estação base) - BM - Tres Coroas			
Município: Regional	SSP(SJS)	15.000,00	
KIT INFORMÁTICA (Impressora multifuncional, microcomputador e estabilizador) - PC - Tres Coroas			
Município: Regional	SSP(SJS)	15.000,00	
KIT INFORMÁTICA I (microcomputador e impressora) - BM - Lindolfo Collor			
	SSP(SJS)	10.000,00	

Município: Regional			
KIT INVESTIGAÇÃO (máquina fotográfica digital, filmadora digital, balança de precisão, gravador digital, rádio transceptor portátil, binóculo, lanterna) - PC - Tres Coroas			
Município: Regional	SSP(SJS)	13.000,00	
KIT PROTEÇÃO I (pistola e/ou colete balístico) - BM - Taquara			
Município: Regional	SSP(SJS)	40.000,00	
KIT PROTEÇÃO (pistola e/ou carabina e/ou colete balístico) - PC - tres Coroas			
Município: Regional	SSP(SJS)	11.000,00	
KIT REAPARELHAMENTO DE DELEGACIAS I (condicionador de ar e/ou ventilador de teto e/ou estufa para papel e/ou fragmentadora de papel e/ou bebedouro e/ou fac-símile, armário, mesa, cadeira, longarina) - PC - Taquara			
Município: Regional	SSP(SJS)	20.000,00	
REFORMA DE PRÉDIO BM - PADRÃO I - Presidente Lucena			
Município: Regional	SSP(SJS)	20.000,00	
REFORMA DE PRÉDIO BM - PADRÃO II - Rolante			
Município: Regional	SSP(SJS)	40.000,00	
VIATURA BOMBEIROS - LEVE - Parobe			
Município: Regional	SSP(SJS)	60.000,00	Executado
VIATURA LEVE - BM - Igrejinha			
Município: Regional	SSP(SJS)	60.000,00	
VIATURA LEVE - BM - Taquara			
Município: Regional	SSP(SJS)	120.000,00	
VIATURA LEVE - BM - Três Coroas			
Município: Regional	SSP(SJS)	60.000,00	Executado
VIATURA LEVE - PC - santa maria do herval			
Município: Regional	SSP(SJS)	70.000,00	
VIATURA LEVE - PC - Taquara			
Município: Regional	SSP(SJS)	70.000,00	
VIATURA PICK-UP - BM - Parobe			
Município: Regional	SSP(SJS)	120.000,00	

Demanda/Localização			
AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS ESCOLARES - COZINHA - INST EST EDUC OLIVIA LAHM HIRT - IGREJINHA			
Município: Regional	SE	65.000,00	
AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS ESCOLARES - REFEITÓRIO - ESC EST ED BAS COM ALBINO SOUZA CRUZ - ROLANTE			
Município: Regional	SE	115.000,00	
AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS ESCOLARES - REFEITÓRIO - ESC EST ENS FUN NILO CARLITO KOETZ - PAROBE			
Município: Regional	SE	115.000,00	
AMPLIAÇÃO DOS ESPAÇOS ESCOLARES - REFEITÓRIO - ESC EST ENS FUN PROF AUGUSTO ROENNAU - TRES COROAS			
Município: Regional	SE	115.000,00	
EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS - AMBIENTES PEDAGÓGICOS - ESC EST ENS MED ADELINA DA CUNHA - PAROBE			
Município: Regional	SE	30.000,00	
EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS - AMBIENTES PEDAGÓGICOS - ESC EST ENS MED ENGENHEIRO PAROBE - PAROBE			
Município: Regional	SE	30.000,00	
EQUIPAMENTOS E MOBILIÁRIOS - AMBIENTES PEDAGÓGICOS - ESC EST ENS MED NO BAIRRO INTEGRACAO - PAROBE			
Município: Regional	SE	30.000,00	
IMPLANTAR CURSO TÉCNICO ATRAVÉS DE EXECUÇÃO DE OBRA PARA O NOVO CURSO. - COL ESTADUAL JOAO MOSMANN - PAROBE			
Município: Regional	SE	160.000,00	
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DE ENSINO MEDIO - ESC EST ENS FUN FIGUEIRAS - IGREJINHA			
Município: Regional	SE	60.000,00	
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DE ENSINO MEDIO - ESC EST ENS FUN TRISTAO MONTEIRO - TAQUARA			
Município: Regional	SE	90.000,00	
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DE ENSINO MEDIO - ESC EST ENS MED WILLIBALDO BERNARDO SAMRSLA CIEP - TAQUARA			
Município: Regional	SE	30.000,00	
MANTER E CONSERVAR ESPAÇOS ESCOLARES DE ENSINO MEDIO - INST EST EDUC OLIVIA LAHM HIRT - IGREJINHA			
Município: Regional	SE	60.000,00	
QUADRA ESPORTIVA SIMPLES - ESC EST ENS MED BERTHALINA KIRSCH - IGREJINHA			
Município: Regional	SE	110.000,00	

Demanda/Localização			
AÇÕES ATENDIMENTO CRIANÇAS E ADOLESCENTES - DROGADIÇÃO - AUXILIAR INSERÇÃO FAMILIAR, EDUCACIONAL, SANITÁRIA, PROFISSIONAL, CULTURAL, ESPORTIVA E EDUCACIONAL - Corede Paranhana Encosta da Serra			
Município: Regional	SJDS(STCAS)	400.000,00	Liberado
Demanda/Localização			
USO RACIONAL DE MAQUINÁRIO AGRÍCOLA - Parobé			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	198.000,00	Liberado
USO RACIONAL DE MAQUINÁRIO AGRÍCOLA - Rolante			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	42.000,00	Liberado
USO RACIONAL DE MAQUINÁRIO AGRÍCOLA - Taquara			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	210.000,00	Liberado
Demanda/Localização			
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Igrejinha			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	35.000,00	Liberado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Morro Reuter			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	200.000,00	Liberado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Presidente Lucena			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	150.000,00	Liberado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Riozinho			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	150.000,00	Liberado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Santa maria do Herval			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	80.000,00	Liberado
CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS - Três Coroas			
Município: Regional	SEAPA(SAA)	100.000,00	Liberado
Demanda/Localização			
QUALIFICAÇÃO DA OFERTA TURÍSTICA - Corede Paranhana Encosta da Serra			
Município: Regional	SETUR	100.000,00	
Demanda/Localização			
APOIO À PRÁTICA ESPORTIVA EM NÚCLEOS EDUCACIONAIS - Lindolfo Collor	FUNDERGS	40.000,00	

Município: Regional			
APOIO À PRÁTICA ESPORTIVA EM NÚCLEOS EDUCACIONAIS - Parobe			
Município: Regional	FUNDERGS	40.000,00	
APOIO À PRÁTICA ESPORTIVA EM NÚCLEOS EDUCACIONAIS - Rolante			
Município: Regional	FUNDERGS	40.000,00	
APOIO À PRÁTICA ESPORTIVA EM NÚCLEOS EDUCACIONAIS - Santa maria do herval			
Município: Regional	FUNDERGS	40.000,00	
APOIO À PRÁTICA ESPORTIVA EM NÚCLEOS EDUCACIONAIS - Taquara			
Município: Regional	FUNDERGS	40.000,00	
Demanda/Localização			
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES SANITÁRIAS - Lindolfo Collor			
Município: Regional	SEHADUR	30.000,00	
Demanda/Localização			
APOIO E INVESTIMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE PESQUISA TECNOLÓGICA - Corede Paranhana Encosta da Serra			
Município: Regional	SCT	95.841,21	
			4.878.041,21

APÊNDICE A

Parte 1

O objetivo da presente pesquisa, intitulada “Gestão democrática como instrumento de planejamento estratégico regional: estudo das experiências no Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra – COREDEPES”, é analisar o processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico regional.

Solicitamos sua colaboração no sentido de responder a todos os questionamentos. Em caso de dúvida, risco ou desconforto, você terá a liberdade em não respondê-las sem prejuízo algum.

Os dados coletados terão sigilo no que se refere à não identificação nominal e à não informação de dados confidenciais e/ou identificadores.

O pesquisador garante o retorno dos resultados obtidos após a conclusão da pesquisa.

1. Nome: _____

2. Função/Atividade que exerce: _____

3. Escolaridade:

() Ensino Fundamental Incompleto

() Ensino Fundamental Completo

() Ensino Médio Incompleto

() Ensino Médio Completo

() Ensino Superior Incompleto

() Ensino Superior Completo

() Pós-Graduação

4. Como você ouviu falar do Conselho Regional Paranhana-Encosta da Serra?

() Associação de moradores

() Tv, rádio ou jornal

- Faccat
- Amigos e/ou lideranças de bairros
- Prefeituras
- Representante do COREDE

5. Há quanto tempo participa das reuniões/assembleias do Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra - COREDEPES?

- De 1 mês a 6 meses
- De 6 meses a 12 meses
- De 13 meses a 24 meses
- Acima de 24 meses

6. Através de que instrumentos os temas (prioridades) são definidos(as) para integrarem o planejamento estratégico do COREDEPES?

- Audiências públicas
- Conselhos municipais
- Consulta popular
- Plebiscito
- Referendo popular
- Lei de iniciativa popular
- Associação de moradores
- Sindicatos
- Partidos políticos
- Outro? Citar: _____

7. De que formas são realizados os contatos com os representantes do COREDEPES?

- Telefone
- E-mail
- Redes sociais
- Contato direto
- Outro? Citar: _____

8. Você participou da formulação do planejamento estratégico do COREDEPES?

Sim

Não

9. Você conhece alguém que já participou?

Sim

Não

10. Como você entende a participação popular neste processo de formulação do planejamento estratégico do COREDEPES?

Muito importante

Importante

Indiferente

Sem importância

11. A população participa da gestão dos recursos definidos no planejamento estratégico?

Sim

Não

APÊNDICE A

Parte 2

O objetivo da presente pesquisa, intitulada “Gestão democrática como instrumento de planejamento estratégico regional: estudo das experiências no Conselho Regional de Desenvolvimento Paranhana-Encosta da Serra – COREDEPES”, é analisar o processo de gestão democrática na construção e implementação do planejamento estratégico regional.

Solicitamos sua colaboração no sentido de responder a todos os questionamentos. Em caso de dúvida, risco ou desconforto, você terá a liberdade em não respondê-las sem prejuízo algum.

Os dados coletados terão sigilo no que se refere à não identificação nominal e à não informação de dados confidenciais e/ou identificadores.

O pesquisador garante o retorno dos resultados obtidos após a conclusão da pesquisa.

1. Hoje, há uma tendência inerente à sociedade em aproximar o processo de tomada de decisão entre o setor público, privado, terceiro setor e a comunidade local. Nesse sentido:

a) O que é necessário (recursos e meios) para construir um planejamento estratégico no âmbito das regiões?

b) Você acredita que o plano estratégico do COREDEPES foi submetido a uma discussão estruturada com a sociedade, através de seminários e/ou oficinas de trabalho com os atores sociais, com o intuito de verificar a aderência política aos desejos dos atores sociais? Dê um exemplo.

c) O planejamento estratégico desenvolvido pelo COREDEPES conferiu transparências às opções e decisões tomadas pela comunidade, explicitando os objetivos e as prioridades? Comente.

d) Havia oportunidades iguais aos atores sociais e gestores de sugestões de alterações na forma de elaboração do plano?

e) Quais as formas de acompanhamento e gestão de recursos e projetos definidos no planejamento estratégico dos diferentes atores sociais?

f) Como o COREDEPES enxerga a possibilidade de acompanhamento e gestão dos recursos por parte dos atores sociais?

g) Foram feitas prestações de contas dos recursos utilizados?

2. A proposta de gestão democrática tem encontrado guarida nas políticas públicas do Estado do Rio Grande do Sul e transformado, sensivelmente, a prática dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

a) Como se dá no COREDEPES a democratização da sua gestão?

b) Qual a participação da sociedade civil nas decisões sobre os investimentos a serem realizados na região?

c) Uma vez aprovados os projetos através da Consulta Popular, como se desenvolvem a execução das atividades e a prestação dos serviços (terceiros)?

d) Como se concretiza, para a comunidade local, a autonomia na gestão dos recursos?

e) Como é compartilhado o conhecimento no âmbito do COREDEPES? Esse conhecimento permite maior transparência na gestão e controle dos recursos?

3. Qual o papel dos COREDES na política do Estado do Rio Grande do Sul enquanto fórum de participação social, considerando as divergências políticas nas últimas gestões?

4. Comentários: