

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
MESTRADO e DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

José Carlos Severo Corrêa

**O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS  
INTERFACES COM A CONSULTA POPULAR NO COREDE ALTO JACUÍ, NO  
PERÍODO DE 2009 A 2012**

Santa Cruz do Sul

2013

José Carlos Severo Corrêa

**O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS  
INTERFACES COM A CONSULTA POPULAR NO COREDE ALTO JACUÍ, NO  
PERÍODO DE 2009 A 2012**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Christine da Silva Schröder

Santa Cruz do Sul

2013

C824p

Corrêa, José Carlos Severo

O plano estratégico de desenvolvimento regional e suas interfaces com a consulta popular no COREDE Alto do Jacuí – RS, no período de 2009 e 2012 / José Carlos Severo Corrêa. – 2013.

134 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2013.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Christine da Silva Schröder.

1. Planejamento estratégico. 2. Participação social. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Conselho Regional de Desenvolvimento (RS). I. Schröder, Christine da Silva. II. Título.

CDD: 658.4012

Bibliotecária responsável: Edi Focking - CRB 10/1197

José Carlos Severo Corrêa

**O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS  
INTERFACES COM A CONSULTA POPULAR NO COREDE ALTO JACUÍ, NO  
PERÍODO DE 2009 A 2012**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Dra. Christine da Silva Schröder  
Professora Orientadora – UNISC

Dra. Ângela Cristina Trevisan Felippi  
Professora examinadora – UNISC

Dr. Sérgio Luis Allebrandt  
Professor examinador – UNIJUI

Santa Cruz do Sul  
2013

*À minha família, Rosemári, Maria Luiza e João Vitor,  
e a minha saudosa mãe.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha companheira Rosemári pela tolerância, incentivo, insistência e apoio dispensado;

à Professora Doutora Christine da Silva Schröder, pela compreensão e orientação na elaboração deste trabalho;

aos professores do PPGDR, pela experiência e conhecimentos transmitidos, e pela valiosa contribuição na construção de minha carreira acadêmica;

aos colegas da Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), pela troca de ideias e informações relevantes;

aos colegas do PPGDR, pelos valiosos momentos vividos em sala de aula e fora dela;

aos entrevistados e entrevistadas, sem os quais este trabalho não teria suas conclusões;

aos amigos, antigos e novos, e colegas, pela troca de experiências e lições de vida;

a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que a conclusão deste trabalho fosse exitosa;

à sociedade brasileira, que, com o pagamento de impostos, ainda permitiu que este trabalho obtivesse financiamento por intermédio do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), subsidiando meus custos.

## RESUMO

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) existem no Rio Grande do Sul desde 1991, e têm como princípio básico a articulação do desenvolvimento de suas regiões. Ao longo de sua trajetória, foi identificada a necessidade de um processo de planejamento que desse um direcionamento às discussões estabelecidas em cada região. Tal processo foi viabilizado em 2009, com o Governo do Estado financiando a elaboração dos planos para cada Corede, partindo de dois pressupostos, o primeiro de que os planos de desenvolvimento suprem a lacuna existente no que diz respeito aos rumos de cada região, e o segundo, de que a Consulta Popular pode ser uma fonte de financiamento dos projetos elencados no plano. Assim, neste estudo tomou-se, como questão central, compreender como se configuram as relações entre as prioridades apontadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e as demandas apresentadas à população do Corede Alto Jacuí, na Consulta Popular, durante o período de 2009 a 2012. Por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas junto a cidadãos integrantes da assembleia regional do Corede, bem como por pesquisa documental e bibliográfica, foi feito o confronto entre os projetos apontados pelo planejamento e os colocados à apreciação da população da região, para se identificar, a partir do método dialético as eventuais contradições inerentes ao processo, cuja análise também foi embasada na observação participante. No desenvolvimento do trabalho, inicialmente apresenta-se uma discussão conceitual em torno do desenvolvimento regional e o planejamento para o desenvolvimento, bem como um contexto histórico sobre as duas temáticas. Também é feito um resgate da trajetória dos Coredes e da Consulta Popular, em especial no período analisado, entre 2009 e 2012. Na pesquisa aplicada em si, de forma a se buscar compreender os significados dos comportamentos dos agentes envolvidos tanto no processo de planejamento como no da Consulta Popular, verifica-se que, embora os entrevistados apontem, tal como o planejamento, as chamadas áreas prioritárias (agricultura, turismo, saneamento, desenvolvimento econômico, justiça e cidadania e infraestrutura), essas, de maneira geral, são preteridas em nome das chamadas áreas básicas (saúde, educação e segurança). Essas áreas básicas sequer apareceram no planejamento em função da interpretação de que, sendo básicas, não deveriam ser objeto de discussão na priorização, mas acabam, mesmo assim, predominando na discussão mais ampliada, inclusive com o apoio daqueles que defendem a sua exclusão do processo. Isso evidencia a grande contradição do processo, uma vez que denota a falta de ênfase em uma discussão mais estratégica, por conta das pressões impostas pelas estruturas mais atuantes do Estado. E por fim, tem-se a conclusão, na qual fica evidenciado que há ainda muito a se avançar na busca de qualificação do processo de participação da cidadania nos processos decisórios na região do Alto Jacuí e no Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: planejamento estratégico; desenvolvimento; participação; Consulta Popular; Coredes.

## ABSTRACT

The Regional Councils of Development (Coredes) exist in “Rio Grande do Sul” (Brazilian State) since 1991, and take as a basic objective the articulation of the development of his regions. Along his trajectory, it was identified the necessity of a process that was giving a direction to the discussions established in each region. This process was initialized in 2009, and the government of the “Rio Grande do Sul” was doing a financing the development of the plans for each Corede, based on two presuppositions: the first one, in which the plans of development provide the existent gap what concerns the planning of each region, and the second one, in which the Popular Consultation can be a fountain of financing projects in the plan. So, in this study, the central question aims to understand how are configured the relations between the priorities appointed in strategic Plan of Regional Development and the demands presented to the population of the Corede Alto Jacuí, in the Popular Consultation, during the period between years 2009 and 2012. Through the application of interviews semistructured with integrant citizens of the regional assembly of the Corede, as well as with documentary and bibliographical research, the confrontation was done between the projects appointed by the planning and the put ones to the appreciation of the population of the region, aiming to detect, based on a dialectic method, the eventual contradictions in the process, in which analysis also was based on the participant observation. Initially, this study shows a conceptual discussion about the regional development and the planning for development, as well as a historical context of these issues. Also is done a historical description of the Coredes and the Popular Consultation context, specially during 2009 to 2012 period. In the research, aiming to understand the meanings of the behaviours of the involved in planning and Popular Consultation, it was possible verify, through the interviews and the planning, what the “priority areas” was appointed (agriculture, tourism, sanitation, economical development, justice and citizenship and infrastructure), but these are being neglected in the name of the “basic areas” (health, education and security). These “basic” areas even are not be appointed in the planning because the interpretation of which, being basic, it should not be an object of discussion of priorities, but, even so, it predominate in the most enlarged discussion, inclusive with the support of they which defend its exclusion of the process. That shows up the great contradiction of the process, because it shows the lack of emphasis in a more strategic discussion, on account of the pressures imposed by the most active structures of the “Rio Grande do Sul”. And finally, there has been the conclusion, in which is shown up what exists still very much to advance in search of qualification of the citizenship participation process in decision process in the “Alto Jacuí” region and in “Rio Grande do Sul”.

Keywords: strategic planning; development; participation; public consultation; Coredes.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Mapa do Estado do Rio Grande do Sul com a divisão em Regiões Funcionais e Coredes .....	49
Mapa 2 – Mapa da Região Funcional 8 , Coredes e Municípios.....	50
Mapa 3 – Mapa do Corede Alto Jacuí e Municípios.....	51
Figura 1 – Fluxograma simplificado do funcionamento da Consulta Popular entre 2004 e 2009.....	84
Figura 2 – Síntese das etapas do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional adotado pelos Coredes.....	86
Quadro 1 – Relação dos projetos elencados no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Alto Jacuí.....	99
Quadro 2 – Relação dos projetos elencados no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Alto Jacuí.....	100
Gráfico 1 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2009.....	106
Gráfico 2 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2010.....	107
Gráfico 3 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2011.....	108
Gráfico 4 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2012.....	109
Gráfico 5 – Distribuição dos recursos da Consulta Popular entre as áreas, para os anos de 2009 a 2012.....	113
Gráfico 6 – Distribuição dos recursos da Consulta Popular por área, durante os anos de 2009 a 2012.....	113

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição do PIB do Corede Alto Jacuí por setor nos anos selecionados.....	54
Tabela 2 – População do Corede Alto Jacuí e do Estado em 2000 e 2010.....	55
Tabela 3 – Composição discriminada do IDESE.....	57
Tabela 4 – Evolução do IDESE discriminado no Corede Alto Jacuí e Estado nos anos selecionados.....	58
Tabela 5 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2009, valores em reais.....	70
Tabela 6 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2010, valores em reais.....	71
Tabela 7 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2011, valores em reais.....	72
Tabela 8 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2012, valores em reais.....	73
Tabela 9 – Número de projetos aprovados na Consulta Popular entre 2009 e 2012.....	102
Tabela 10 – Valores dos projetos aprovados na Consulta Popular entre 2009 e 2012.....	112
Tabela 11 – Distribuição percentual dos projetos por área entre 2009 e 2012	114

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>BASES CONCEITUAIS: DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E INSTITUIÇÕES.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Desenvolvimento Regional: Breve Reflexão Conceitual.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Planejamento para o Desenvolvimento: um Breve Contexto Histórico e Conceitual.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3</b>	<b>Participação.....</b>	<b>32</b>
<b>2.4</b>	<b>Instituições, Institucionalismo e Neoinstitucionalismo.....</b>	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>CONTEXTO DA PESQUISA: O COREDE ALTO JACUÍ.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1</b>	<b>Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes.....</b>	<b>39</b>
<b>3.2</b>	<b>O Corede Alto Jacuí.....</b>	<b>48</b>
<b>3.3</b>	<b>O Processo de Planejamento no Corede Alto Jacuí.....</b>	<b>59</b>
<b>3.4</b>	<b>A Consulta Popular.....</b>	<b>62</b>
<b>4</b>	<b>CONSULTA POPULAR E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO COREDE ALTO JACUÍ.....</b>	<b>74</b>
<b>4.1</b>	<b>Aspectos Epistemológico-metodológicos que orientaram a Análise.....</b>	<b>74</b>
<b>4.2</b>	<b>Coleta e Análise dos Dados.....</b>	<b>75</b>
<b>4.3</b>	<b>Apresentação e Discussão dos Resultados: Análise das Relações entre Consulta Popular e Planejamento Estratégico no Corede Alto Jacuí.....</b>	<b>79</b>
<b>4.3.1</b>	<b>A Relação dos Sujeitos Pesquisados com o Corede Alto Jacuí</b>	<b>79</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Percepção sobre a Atuação do Corede em si.....</b>	<b>81</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Percepção sobre a Consulta Popular e a Participação dos Sujeitos Pesquisados no período analisado.....</b>	<b>82</b>
<b>4.3.4</b>	<b>Acerca das Alterações no Processo de Consulta ao longo do tempo.....</b>	<b>83</b>
<b>4.3.5</b>	<b>Percepções sobre o processo de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional e o envolvimento dos Sujeitos Pesquisados.....</b>	<b>85</b>
<b>4.3.6</b>	<b>Percepções acerca das Relações entre a Consulta e o</b>	

	<b>Planejamento.....</b>	<b>90</b>
<b>4.3.7</b>	<b>Percepção sobre quais deveriam ser as Áreas Prioritárias pela Consulta Popular.....</b>	<b>114</b>
<b>4.3.8</b>	<b>Posicionamento dos Pesquisados sobre as Áreas Básicas de atendimento do Estado (Saúde, Educação e Segurança).....</b>	<b>114</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>118</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>124</b>
	<b>APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Semi-estruturada.....</b>	<b>134</b>

## 1 INTRODUÇÃO

De maneira geral, o processo decisório busca seguir uma base reflexiva que tem como ponto de partida um processo de planejamento. Historicamente, via de regra, esse tipo de processo caracterizou-se por ser centralizado, mesmo quando o foco era o setor público. Mais recentemente tem havido uma descentralização no processo decisório envolvendo a esfera pública, tanto do ponto de vista das escalas quanto do envolvimento da cidadania de maneira geral. Em outras palavras, na história mais recente da humanidade, algumas experiências de políticas públicas têm levado em consideração a participação da população em sua construção.

No caso específico das experiências que objetivam o desenvolvimento regional, isso vem sendo colocado como regra, ou seja, um processo de planejamento qualquer, que tenha em seu âmago a melhoria das condições de vida da população de uma determinada região não pode prescindir de ouvir o que esta população almeja. Entende-se que há uma série de exemplos que podem ser listados, nacionais ou internacionais, alguns com maior, outros com menor êxito, dependendo do grau de apropriação que tenha ocorrido.

O ano de 2013 ficará marcado na história do Brasil, entre outras coisas, pela grande manifestação realizada por parte da população brasileira, indo às ruas durante o mês de junho. Tais manifestações podem ser comparadas ao movimento das “Diretas Já”, na década de 1980, ou o “Fora Collor”, da década de 1990. No entanto, uma constatação que se faz nesse movimento do ano de 2013 é a falta de foco específico, pois várias eram as reivindicações.

O movimento das “Diretas Já” marca o fim do regime militar no Brasil, e, embora não tenha logrado êxito imediato na ocasião, resultou na eleição de um presidente civil que representava a oposição à época. Esse novo Governo, ao assumir, instalou uma Assembleia Nacional Constituinte, que gerou um “efeito em cadeia”, a Estados e Municípios, desse momento de efervescência no País que ainda via ressurgir com força os movimentos sociais com forte apelo das camadas mais necessitadas da população.

A nova constituição propiciou mecanismos de participação por parte da população, mecanismos estes que, por sua vez, encontraram respaldo na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Além da possibilidade de participação

por parte da sociedade, a Constituição Estadual previu, ainda, a regionalização do orçamento do Estado.

Desse mesmo movimento acabou resultando a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), em 1991, regulamentados em 1994, com o objetivo principal de articular a promoção do desenvolvimento regional. Como consequência disso, desde então, os Coredes discutem conjuntamente a necessidade de se estabelecer uma pauta comum no sentido de atender o seu objetivo central.

Como forma de solucionar esta questão, se deliberou, no âmbito do Fórum dos Coredes<sup>1</sup>, a necessidade de cada Conselho (atualmente são 28 no Estado), elaborar o seu plano estratégico de desenvolvimento para orientar as suas discussões. A avaliação de que era necessário pautar as discussões com base em algo mais concreto do que a simples percepção de um grupo de lideranças regionais foi cada vez mais se consolidando na medida em que o movimento “corediano” ia amadurecendo.

Em paralelo a isso, se estabeleceu um processo de consulta à população por parte do Governo do Estado, acerca de um percentual do seu orçamento anual. Este processo começou a vigorar a partir de 1998, por meio da Lei 11.179, de 25 de junho de 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a), e, sob a coordenação conjunta com os Coredes, vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo. Tal processo aprofundou mais ainda a discussão em torno da pauta comum, pois o fato de o Governo propiciar a cada região a oportunidade de decidir as suas prioridades exigia que essas fossem efetivamente identificadas.

Sobre isso se depreende que, se para pautar as discussões era necessário um processo de planejamento, também fica evidente que o mesmo processo deve abrir espaço à participação da comunidade regional. Pois, se o objetivo é a busca do desenvolvimento das regiões, em que se objetiva, entre outras coisas, ouvir quais as demandas que a população apresenta ao Estado, necessário se faz ouvir a comunidade quanto à sua “percepção de futuro”.

E é justamente nesta perspectiva que o presente estudo tem como foco a região de abrangência do Corede Alto Jacuí, no qual o pesquisador, autor desta

---

1 O *Fórum* dos COREDEs existe informalmente desde a criação dos mesmos, tendo sido oficializado em 1999 e instituído pela Lei 13.595 de 30 de dezembro de 2010, e se constituiu como principal articulador das ações dos Conselhos e no desenvolvimento de uma visão estratégica orientada ao conjunto dos mesmos.

Dissertação, tem convivência cotidiana, na condição de Secretário executivo do mesmo, o que se entende como favorável tanto à viabilidade quanto à emergência e à necessidade de realização do estudo, evidenciando, dessa forma, além da conveniência, o fato do pesquisador ser também um observador participante e, assim, poder conhecer e analisar as percepções da região e seus agentes, bem como poder contribuir, com um estudo acadêmico na temática do Desenvolvimento Regional, no avanço do debate das questões inerentes ao desenvolvimento, da participação e de suas consequências.

A exemplo do que já vinha ocorrendo no Estado do Rio Grande do Sul de forma geral, também no caso específico do Corede Alto Jacuí aquela própria região se ressentia da falta de um plano que estabelecesse os seus rumos, transformando o processo de discussão num mero exercício de “adivinhação”. Para tanto, a solução ao problema pontuado, tanto na esfera estadual quanto regional, foi articulada pelo Fórum dos Coredes e o Governo do Estado, com este último financiando a elaboração dos planos de desenvolvimento regional em cada Corede com o compromisso de que os planos fossem elaborados de forma efetivamente participativa.

Portanto, desde 2010, há no Estado 27 Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional<sup>2</sup> que, pela trajetória histórica, ao menos em tese, deveriam embasar a carteira de projetos para a discussão em torno do desenvolvimento regional. No entanto, a existência de tais planos ainda deixa uma lacuna, que se refere à falta de estrutura dos diferentes Coredes para gerenciarem seus planos de forma adequada. Disso vislumbra-se que a Consulta Popular possa ser um meio de obtenção de fontes de financiamento do plano, minimizando assim a debilidade decorrente da falta de um mecanismo mais estruturado de gestão do mesmo.

Diante do contexto exposto, partiu-se de dois pressupostos: o primeiro, de que os planos de desenvolvimento suprem a lacuna existente no que diz respeito aos rumos de cada região; e o segundo, de que a Consulta Popular pode ser uma fonte de obtenção (e direcionamento) de recursos para a execução dos projetos elencados no plano. Isto posto, nesta pesquisa buscou-se responder à seguinte questão-problema central: **como se configuram as relações existentes entre as**

---

2 O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí não elaborou o seu.

**prioridades apontadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e as demandas apresentadas à população do Corede Alto Jacuí na Consulta Popular, durante o período de 2009 a 2012?**

A resposta a tal questão pode ser obtida, assim, a partir do seguinte objetivo geral: analisar as relações existentes entre as prioridades apontadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e as demandas apresentadas à população do Corede Alto Jacuí na Consulta Popular no período em questão.

Como objetivos específicos, foram elencados: 1) identificar como os integrantes do Corede Alto Jacuí compreendem as suas próprias relações com os processos de Planejamento Estratégico e Consulta Popular durante o período 2009 a 2012; 2) descrever os processos anuais da Consulta Popular no âmbito do Corede Alto Jacuí durante o período de 2009 a 2012; e 3) analisar as relações entre os resultados do processo de Consulta Popular no Alto Jacuí e o Plano Estratégico durante o período de 2009 a 2012.

Nas palavras de Siedenberg (2004), os Coredes se constituem como um elo intermediário entre o município e o Estado para o planejamento do desenvolvimento regional e, dentre suas atribuições, está a realização do processo de consulta à população acerca de suas prioridades. No mesmo texto o autor cita Haddad (1989), em que está mencionado que o planejamento endógeno para o desenvolvimento regional é anulado pelos efeitos colaterais das políticas setoriais e macroeconômicas.

Além do que, tais conselhos representam um exemplo de participação da sociedade civil no processo de elaboração orçamentária do Estado e no planejamento em escalas microrregionais, conforme preceitua a legislação vigente no Rio Grande do Sul. No entanto, se observa algumas fragilidades nesse processo, em que ficam evidenciadas contradições nos pontos de interação entre o planejado e o disponibilizado à população no momento da votação de prioridades.

Fazendo essa conexão, o estudo elaborado por Bugs (2011) faz uma comparação entre o que é discutido no plano de desenvolvimento regional e, portanto, definido como prioridade da região em questão aplicado no Corede Vale do Rio Pardo, e as demandas apontadas pela Consulta Popular. No referido estudo fica evidente uma contradição entre os dois aspectos, em função de vários fatores relacionados fundamentalmente às deficiências estruturais locais que geram demandas, de fato, mais urgentes do que as definidas como prioridade regional.

Embora partindo de uma mesma perspectiva, o presente estudo distingue-se do elaborado por Bugs (2011) por analisar uma região distinta (Alto Jacuí), por ser realizado em um período distinto e, fundamentalmente, por valer-se de outra abordagem metodológica. Enquanto Bugs (2011) vale-se da abordagem fenomenológica, esta pesquisa utiliza a dialética como base analítica da questão, objetivando identificar e destacar as contradições inerentes tanto ao processo em si quanto a relação entre o observado no campo e o próprio posicionamento do pesquisador que, neste caso, é participante do contexto.

Assim, o estudo que se realiza no âmbito do Corede Alto Jacuí, partindo de uma perspectiva semelhante, espera contribuir para uma leitura mais apurada em torno das contradições que em princípio se observam. A busca de explicações acerca de tal questão é fundamental para que haja clareza e o consequente realinhamento na forma de atuação política do Conselho junto às lideranças regionais no sentido de alinhar as questões em discussão nessa esfera.

Além disso, o estudo se somará aos demais trabalhos já elaborados sobre a temática, o que, se pressupõe, possibilitará um avanço em termos de discussão e participação da sociedade civil de forma geral, e dos conselhos em particular, na busca de implementação de políticas públicas com vistas ao desenvolvimento regional.

Metodologicamente, o trabalho segue uma abordagem dialética, com a coleta dos dados se valendo de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, observação participante e a aplicação de entrevista semiestruturada. Quanto à análise dos dados, foi utilizada de forma parcial a técnica da análise de conteúdo, na busca do aprofundamento do significado do conteúdo manifestado na entrevista.

Feita esta introdução, estrutura-se o presente trabalho da seguinte forma: no primeiro capítulo é feita uma discussão conceitual em torno do desenvolvimento regional e do planejamento para o desenvolvimento, bem como apresentado um contexto histórico sobre as duas temáticas; no segundo capítulo é apresentado um resgate da caracterização e da trajetória dos Coredes e também da Consulta Popular, em especial no período analisado, entre 2009 e 2012; no terceiro capítulo é, de fato, apresentado o estudo aplicado, na busca de se compreender as posturas dos agentes envolvidos tanto no processo de planejamento como no da Consulta Popular do Corede Alto Jacuí, e, assim, como se configuram as relações existentes entre as prioridades apontadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e

as demandas apresentadas à população do Corede Alto Jacuí na Consulta Popular. E por fim, é apresentada a conclusão, na qual fica evidenciado que há ainda muito a se avançar na busca de qualificação do processo de participação da cidadania nos processos decisórios na região estudada e no próprio Estado do Rio Grande do Sul.

## 2 BASES CONCEITUAIS: DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E INSTITUIÇÕES

Sem a pretensão de esgotar os temas, este capítulo apresenta uma breve recuperação teórica em torno dos principais conceitos adotados no presente estudo. Inicialmente é feito um breve resgate histórico do conceito de desenvolvimento regional, sob diferentes abordagens, bem como faz-se o mesmo para as temáticas do planejamento, sobretudo na esfera pública, assim como quanto à participação popular e ao institucionalismo, em especial o neoinstitucionalismo.

### 2.1 Desenvolvimento Regional: Breve Reflexão Conceitual

De acordo com Santos *et al* (2012, p.45), a expressão “desenvolvimento” teria origem na biologia:

Com Darwin, a palavra *desenvolvimento* passou a ter uma concepção de transformação, vista como um movimento na direção da forma mais apropriada. Um organismo se desenvolve à medida que progride em direção à sua maturidade biológica. A transferência da biologia para a vida em sociedade ocorreu nas últimas décadas do século XVII e tomou corpo com o darwinismo social. Com ela, verificou-se que o *progresso*, a *expansão* e o *crescimento* não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todas as sociedades humanas, mas sim propriedades específicas de algumas sociedades ocidentais.

Essa percepção é apropriada pela Economia. Os grandes pensadores do final do século XVIII e início do século XIX, integrantes da chamada Escola Clássica da Economia, tais como Adam Smith, Ricardo, e seu crítico maior, Karl Marx, consideram que o desenvolvimento é peça importante na consolidação do emergente sistema capitalista de produção (SANTOS *et al*, 2012).

Do ponto de vista da economia, de forma genérica, Pereira (2009, p.65) define desenvolvimento econômico como sendo o “processo histórico autossustentado de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico levando ao aumento do padrão de vida da população”.

Furtado (1975, p.96) define desenvolvimento econômico como “a elevação do nível material de vida na forma como determinada sociedade o define, partindo de uma escala de valores que reflete o equilíbrio de forças que prevalece nessa sociedade”. Ainda com o foco específico na questão econômica, ou seja, pautando a

reflexão como sendo uma questão de crescimento, o mesmo pode ser medido pela taxa de inversão em relação à renda e pela taxa média de produtividade dos investimentos. Nesse ponto, o autor traz à discussão outras variáveis que não somente as econômicas, pois os indicadores somente refletirão mudanças positivas se houver elementos de deliberação social ou de planejamento, uma vez que são determinados por variáveis de caráter tecnológico, econômico e social.

Embora a temática não seja especificamente sobre o desenvolvimento econômico, na condição de conceito embrionário é importante que se faça o resgate, pois, em função do comportamento das economias, isto é, da evolução do sistema capitalista, é que o conceito foi assumindo novos dimensionamentos.

Como pondera Almeida (2002), na década de 1950, a partir da crise que se abateu sobre os países de “Terceiro Mundo”<sup>3</sup>, que demonstrou que a noção simplificadora de que o progresso não era “uma virtude” natural a todos os países, foi preciso que se buscassem novas explicações ao processo.

A temática do desenvolvimento, então, se apresenta inicialmente como um objeto da economia, pois é a partir dos clássicos dessa ciência que há algum tipo de preocupação com o tema, sobretudo a partir de Adam Smith (INUI, 2006).

Souza (2005) e Oliveira (2002) comentam que, para a Escola Clássica e sua derivada Neoclássica da economia, o desenvolvimento é visto como sinônimo de crescimento, já a Escola de influência Marxista apregoa que o crescimento é uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento.

Em conceito de 1961, apresentado por Furtado (2001, p. 253), “do ponto de vista econômico, desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade”, se evidencia qual a dimensão dada ao tema pela ciência econômica.

Já, para Fonseca (2006, p. 5), é vasta a conceituação para desenvolvimento com o foco econômico:

consiste, fundamentalmente, em processo de enriquecimento dos países e dos seus habitantes, ou seja, em uma acumulação de recursos econômicos, sejam eles ativos individuais ou de infra-estrutura social, e também em um

---

3 A expressão “Terceiro Mundo” foi frequentemente utilizada pelos economistas para designar aqueles países cujos indicadores econômicos estavam abaixo de um determinado patamar, sendo também adotada a expressão “países subdesenvolvidos” (ALMEIDA, 2002; PINHO E VASCONCELOS, 2003).

crescimento da produção nacional e das remunerações obtidas pelos que participam da atividade econômica. Evidentemente, o fenômeno do desenvolvimento não se limita ao campo da Economia, mas os elementos econômicos estão no centro desse processo.

Segundo Nalle Junior (2006), a ciência econômica concebeu a questão do desenvolvimento com uma visão simplista, na qual se trata de apenas melhorar os indicadores econômicos para se chegar a melhorar o padrão de desenvolvimento. Esses indicadores, que em determinado momento da história eram preponderantes em função da vinculação ao desempenho da economia, no momento atual são apenas parte do estudo envolvendo o tema.

Feita a ressalva, necessário é que se faça um breve resgate da evolução do conceito de desenvolvimento ao longo do tempo, posto que, de acordo com Lopes (2008), esse pode ser considerado um dos conceitos mais produtivos e polêmicos nas Ciências Sociais e por muito tempo a Economia ocupou um papel de relevo em sua definição. Somente a partir da década de 1930, outras disciplinas passaram a contribuir permitindo a renovação do conceito e das estratégias desenvolvimentistas.

Bresser-Pereira (2009) pondera que o desenvolvimento econômico é fruto da combinação, de um lado, com o surgimento das nações e a formação dos estados nacionais, e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital.

Dessa forma, Bresser-Pereira (2009, p.65) define desenvolvimento econômico como sendo o “processo histórico autossustentado de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico levando ao aumento do padrão de vida da população”.

Uma diferença que surgiu ao longo do tempo, foi a de que o desenvolvimento assume também uma dimensão subnacional, como fica claro na afirmação de Lima e Simões (2009), de que o desenvolvimento ocorre de forma desigual e, uma vez iniciado em determinados pontos, possui a característica de fortalecer as regiões mais dinâmicas, e se configura em aspectos intra e interrelacionados às regiões.

Segundo Costa e Cunha (2002), com as transformações mundiais ocorridas a partir do final da década de 1970, a crise no modelo de financiamento e o processo de internacionalização da economia decorrente de profundas alterações no sistema capitalista, pautado fundamentalmente na intensa mobilidade dos fatores da produção, e esses ainda assumindo uma faceta diferente de como eram

reconhecidos, surgiu uma nova visão para o conceito de desenvolvimento, que “passou a contemplar não apenas o crescimento da produção nacional, como também a realização de avanços na qualidade de vida, na equidade, na democratização, na participação cidadã e na proteção ao meio-ambiente” (COSTA e CUNHA, 2002, p.1).

Mudou também a perspectiva de se pensar o desenvolvimento, anteriormente em perspectiva exógena, denotando a ideia da existência de uma força motriz externa que desencadearia as demais atividades econômicas, ao passo que há outra possibilidade, que seria levar em consideração as condições locais para que a “evolução” possa ocorrer, mas não negando a interferência externa:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (OLIVEIRA, 2002, p.40).

Sem a pretensão de construir um conceito, e tampouco esgotar o assunto, entende-se importante a apresentação de uma definição derradeira acerca do desenvolvimento, neste caso, destacando a sua faceta do regional, conforme o postulado por Ramos e Marino (2004), o desenvolvimento regional remete a uma dualidade: de um lado, o processo global corporativo, incidindo como fator exógeno nas comunidades e, de outro, a reação das mesmas, em termos socioambientais, que emana endogenamente. Interferem nesse processo, como condicionantes, as configurações históricas regionais, sociais e físico-naturais específicas, as quais dão causa ao processo de desenvolvimento regional e também sua dinâmica, sintetizando, portanto, uma combinação de assimilação/reação.

Após essa breve retrospectiva, pode-se verificar que em princípio o conceito de desenvolvimento estava relacionado especificamente ao econômico, medido principalmente pelo aumento do produto de uma economia, o que basicamente se traduz em variação do nível de renda ou do PIB (Produto Interno Bruto) de uma região ou nação, ou ainda em termos médios, per capita.

Entretanto, mais recentemente a noção é outra, sendo necessário então encontrar novas formas de medida do padrão de desenvolvimento, para avaliar os avanços ou retrocessos do mesmo. Corroborando com essa perspectiva, encontram-

se em Sen (2000, p.17) argumentos que de certa forma desconstruem a lógica até então predominante de raciocínio.

Desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.

Para o mesmo autor, essas questões inerentes ao crescimento econômico são muito importantes, mas não tudo, no entanto podem contribuir na superação das barreiras às liberdades humanas, que, por sua vez, dependem também de outros fatores. Sen (2000) pondera que a expansão das liberdades humanas depende também das disposições sociais, descritas como acesso aos serviços de educação e saúde, e dos direitos civis, exemplificados como a possibilidade de participação das discussões públicas. Para o autor é necessária a remoção das “fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (2000, p.18).

Embora em outro contexto, trabalhando com uma conceituação adjetivada, Buarque (1999) apresenta um conceito de desenvolvimento local<sup>4</sup>, que, em outras palavras, traduz o mesmo sentimento:

é 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. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da *mobilização das energias* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Resgatando a terminologia regional, Becker (2009, p.198), entende que

devemos entender o desenvolvimento regional como um processo de transformações econômicas, sociais e políticas, conforme já vimos, cuja

---

4 A distinção entre *local* e *regional*, por questões de escopo da discussão, não é valorizada ou considerada neste trabalho, embora se reconheça que na literatura haja autores que frisem a necessidade de se fazer tal distinção.

dinâmica é imprimida (*sic*) desde “dentro e por iniciativa própria” dos agentes locais, manifesta nas ‘mudanças estruturais ou qualitativas’ que um desenvolvimento regional sofre a partir de “alterações endógenas”.

Ou, simplesmente, pode-se retomar a síntese apresentada por Dallabrida (2010, p.18), em que se tem desenvolvimento como um “processo de mudança estrutural, situado histórica e territorialmente, caracterizado pela dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população”.

Toda a argumentação remete a uma condição de enfrentamento da condição inicial de uma determinada região para que atinja no futuro uma condição melhor do que essa. Sendo assim, fica evidente que o desenvolvimento está relacionado a uma condição de planejamento do mesmo. Isso é corroborado com os dizeres de Oliveira e Lima (2003, p. 31): “pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento”.

Fica evidente, portanto, que o que se colocou até aqui é um contraponto ao discurso neoliberal, que pressupõe o mercado orientando e conduzindo as ações da sociedade em geral, em detrimento das ações intervencionistas do Estado que gerariam um efeito negativo ao desenvolvimento do sistema, uma vez que esse seria destruidor da liberdade dos indivíduos e da competição criadora (MORAES, 1997).

Pertinente ressaltar, também, que a perspectiva do planejamento, principalmente na visão endógena, é também fruto de uma política neoliberal, na medida em que prescinde, por assim dizer, do agente estatal centralizador, nas palavras de Becker (2003, p.61-2):

Quer queiramos ou não, estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento regional estão, normalmente, associadas, nos tempos recentes, a vigorosas estratégias (re) estruturantes de desenvolvimento regional (vontades coletivas regionais), executadas pelas organizações e instituições das comunidades regionais, ou seja, estratégias formuladas e executadas por sujeitos coletivos regionais. Em função disso, devemos entender o desenvolvimento regional como um processo de transformações econômicas, sociais e políticas, cuja dinâmica é originada de dentro para fora e por iniciativa própria desses sujeitos (inovadores tecnológicos e criadores ideológicos) coletivos regionais, manifesta nas mudanças estruturais ou qualitativas que um processo de desenvolvimento regional a partir de alterações endógenas.

Arrais (2007) alerta para uma questão não mencionada por Becker, que é o conflito de interesses entre os distintos agentes envolvidos, de tal forma que o plano

pode ter seus propósitos esvaziados em decorrência de uma determinada categoria cujos interesses tenham sido contrariados.

Aparentemente esse é um dos problemas a serem superados quando se fala em planejamento na esfera pública, pois envolve questões políticas, ideológicas e institucionais.

Assim sendo, para que se construa uma linha de raciocínio pertinente a este estudo, a seguir será recuperada a discussão em torno do planejamento.

## **2.2 Planejamento para o Desenvolvimento: um Breve Contexto Histórico e Conceitual**

Levando-se em consideração que o objetivo no momento não é de esgotar os aspectos relacionados à conceituação e tampouco estabelecer uma teorização do conceito de planejamento, mas sim discutir a conexão entre o ato de planejar e o de executar as articulações políticas na região de abrangência do Corede Alto Jacuí, traz-se, a seguir, algumas reflexões sobre a temática.

De acordo com Holanda (1975, p. 36), “planejamento é a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativos com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura”.

Assim sendo, o ato de planejar deve ser visto como um processo participativo, desenvolvido para o alcance de uma situação desejada. A participação da comunidade regional visa assegurar maior eficiência ao processo na medida em que estimula a produção de ideias, agindo como um impulsionador de mudanças locais, além de gerar um maior comprometimento da mesma com os resultados do processo.

Entretanto, deve-se lembrar que o planejamento não substitui a ação: ele a facilita e orienta, pois as atividades iniciam ao final desse processo. Importante salientar também que o planejamento é um dos momentos que exige a capacidade criativa e inovadora envolvendo também ousadia de decidir, devendo-se estabelecer prazos de execução, responsabilidades e, principalmente, coordenação e integração de atividades.

Corrêa *et al* (2010, p. 21) salientam que “durante a execução do planejado podem ocorrer fatos que alteram profundamente as premissas que serviram de base ao plano formulado”.

Prevalece, neste caso, o ponderado por Siedenberg e Allebrandt (2010): o entendimento de que planejamento não é só técnico, mas também político, pois abrange o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, bem como a criação de atitudes políticas de aceitação para as decisões técnicas de planejamento. Esses fatos implicam em variáveis externas e internas que podem trazer mudanças nas condições adotadas no planejamento. Também o controle alimenta o planejamento quando há desvios entre os resultados esperados e os realizados, implicando em revisões quando necessário (CORRÊA *et. al.*, 2010).

De acordo com Siedenberg e Pasqualini (2010), há três vertentes a respeito da utilização do planejamento ainda no início do século XIX: a necessidade do planejamento urbano como decorrência do crescimento das cidades industriais; a necessidade do planejamento social e intervenção do Estado na promoção do bem-estar comum; e a invenção da economia com a institucionalização do mercado e a formulação da economia política clássica.

Já no século XX, nos países do leste europeu, sob inspiração marxista, há, segundo essa corrente do pensamento, a necessidade de organização da “anarquia da produção”, e o Estado seria capaz de estabelecer, por intermédio do planejamento, as condições necessárias para superar a desordem do mercado e a eliminação da luta de classes (ELLMAN, 1979).

Nos países da chamada economia capitalista (ou nas nações ocidentais), a partir do final da década de 1920, são encontrados registros de algumas experiências de planejamento, mas isso passa a ser mais consistente no final dos anos de 1940, período posterior à Segunda Grande Guerra, nos chamados países de terceiro mundo (SIEDENBERG e PASQUALINI, 2010). De acordo com Ellmam (1979) e Lafer (1970), isso se dá especialmente com a perspectiva de atingir o patamar de desenvolvimento do primeiro mundo, com base econômica industrial, isto ocorrendo inclusive no Brasil, na medida em que se interpreta que o planejamento é uma forma eficaz de acelerar tal processo (SIEDENBERG e PASQUALINI, 2010).

Celso Furtado, segundo Alcoufer (2009), rendeu um tributo a François Perroux, que defendia uma terceira via entre liberalismo e o marxismo (planejamento), com o

foco na cooperação entre capital e trabalho. Disso originou-se um grupo de estudos com o objetivo de renovar o debate sobre a grande crise e as possíveis intervenções do Estado para administrá-la. O resultado dessa discussão é um trabalho situado sobre duas ideias: i) necessidade de uma contabilidade nacional; e, ii) o planejamento da expansão econômica.

As duas ideias evidentemente ligadas, uma vez que a qualidade da informação é a condição de um próspero planejamento eficaz. A intervenção do estado é assim, na visão de Perroux, duplamente necessária, de um lado para realizar a harmonia entre o capital e o trabalho e, de outra, porque o mercado corporativo só pode ser edificado com “um límpido planejamento”. Este não suprime o mercado e o preço. “Ele organiza o mercado e dirige o preço segundo opções políticas claramente definidas” (ALCOUFER, 2009, p.39).

De acordo com Migliato e Escrivão Filho (2003) e Gonçalves (2005), a partir da Segunda Guerra mundial as experiências de planejamento passam a ser vivenciadas também pelo segmento empresarial, em decorrência das transformações econômicas mundiais, sobretudo com a adoção de conceitos militares, com foco na estratégia, no mundo dos negócios. Com isso surgem diferentes tipologias de planejamento, que podem ser consideradas similares em sua aplicação tanto ao Governo em suas distintas esferas quanto às empresas, sempre relacionada ao aspecto estratégico.

Essa distinção é percebida em três aspectos: i) na tradição cultural nacional, que se impõe nas escolhas ou na aceitação social dos instrumentos de gestão; ii) no modo como cada setor lida com o espaço urbano – enquanto para as empresas este é um meio, para o Governo é o fim; e iii) na empresa o critério de decisão é a eficácia, ao passo que o setor público deve prezar pela equidade social; além do que, nesse, a participação de diferentes atores com distintos interesses dificulta o consenso em torno de objetivos, diante do pragmatismo da iniciativa privada para o alcance de determinadas metas (LIMA JUNIOR, 2003; GONÇALVES, 2005).

Como já mencionado, neste momento o interesse recai pela reflexão acerca do planejamento na esfera pública, motivo pelo qual passa-se então a apresentar alguns dos diferentes tipos de planejamento e conceitos relacionados.

De acordo com Banfield (1962), planejamento pode significar socialismo, *layout*, projeto de cidades, esquemas de desenvolvimento regional, no entanto, independentemente das diferenças entre tais atividades, há em comum o fato de

que há um método de tomada de decisões, cuja estrutura lógica possa ser elaborada como a teoria do planejamento. Sendo assim, o autor entende planejamento como o processo pelo qual se seleciona um conjunto de meios para atingir o seu fim.

Lafer (1970) coloca que o processo de planejamento, apesar de na realidade ser uno, pode ser subdividido em três fases distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano, sendo que os dois extremos são decisões essencialmente políticas e somente o plano em si se configura como um instrumento técnico. Nessa afirmação do autor, fica uma reflexão: a de que essa não é uma prerrogativa única de um determinado agente, no caso o Estado, e que a questão política envolve outros agentes, ou abre essa possibilidade.

De uma maneira geral os modelos tradicionais de planejamento se caracterizam pelo fato de serem predominantemente normativos, impessoais e pretensamente neutros, uma vez que baseiam seus resultados e interpretações no determinismo da racionalidade técnica e instrumental do próprio modelo de planejamento. No planejamento tradicional pressupõe-se a existência de um sujeito planejador, via de regra, o Estado, e de um objeto em que o planejamento incide – uma determinada realidade econômica, espacial, social. Para essas concepções os demais agentes sociais e econômicos apresentam um papel eminentemente passivo e previsível (SILVEIRA E CAMPOS, 2012, p.205).

Segundo Buarque (1999, p. 35),

Planejamento local e municipal é a aplicação para subespaços de pequena escala dos métodos e técnicas consagrados na teoria e na prática do planejamento governamental. Por outro lado, estes métodos e técnicas devem ser adaptados e ajustados às concepções contemporâneas de planejamento e de desenvolvimento, incorporando os postulados do planejamento estratégico e do desenvolvimento sustentável. Isto significa: *visão de longo prazo, abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.*

Siedenberg e Allebrandt (2010, p. 32) ponderam que o planejamento é uma representação do exercício da sociedade exercendo o poder sobre seu futuro por meio de iniciativas que definam seu destino, negando a resignação. Desta forma, os autores corroboram Becker (2000), que reafirma a necessidade de se encontrar alternativas à democracia representativa de tal forma que se a mesma torne uma democracia mais “subversiva” ou participante, com o poder de baixo para cima. No caso específico, está se falando de planejamento público aplicado em esfera

regional e que por definição prévia deve envolver a participação da cidadania no processo.

Para Conceição e Nuñez (2007), é importante salientar que, quando se fala em uma região, há que se ter clareza de se está falando de uma economia aberta, sem barreiras de entradas e saídas, pelo menos na relação com os demais entes federados, portanto o planejamento não é dotado da mesma “simplicidade” em comparação aos termos nacionais. O conceito é o mesmo, a metodologia pode ser a mesma, mas a implementação pode esbarrar nas condicionantes políticas regionais. Disso, tem derivado uma sistemática diferenciada, que se pauta pela sustentabilidade e com foco no paradigma participativo, sendo que o processo passa a ser estruturado a partir dos próprios agentes locais e não mais pelo planejamento centralizado.

Segundo Conceição e Nuñez (2007), a escala regional propicia e viabiliza preponderantemente a participação popular, dado que assegura uma maior transversalidade das políticas públicas e também pelo fato de ancorar as instituições e lideranças locais, o que possibilita a harmonização das diferentes formas de articulação na região ou território.

Já Camargo (2009) pondera que o planejamento em uma economia aberta ao resto do mundo, fica subentendido que não se democratizarão desejos e necessidades locais.

Portanto, a alternativa da descentralização do processo deve considerar isso, como fica demonstrado em De Toni (2010, p.4):

A eficácia do meu plano depende da eficácia das estratégias dos meus oponentes e aliados. Não há uma única explicação para os problemas, tampouco uma única técnica de planejamento (...). Pensar estrategicamente neste novo enfoque pressupõe colocar as relações iniciativa-resposta de agentes criativos no lugar das relações causa-efeito, típicas dos sistemas naturais.

Do anteriormente ponderado, depreende-se, que para além do planejamento centralizado, há também as formas mais descentralizadas de elaboração, que podem ser mais ou menos abertas à participação dos demais agentes políticos. Assim como a área de abrangência pode ser distinta, se aplicando não só aos Estados Nacionais, mas também em escalas subnacionais ou até mesmo a organizações não estatais. Na sequência serão apresentados dois modelos

específicos, como base de comparação e posterior análise em decorrência da proposta do presente estudo: o Planejamento Estratégico Participativo (PEP) e o Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Inicialmente será descrito o Planejamento Estratégico Participativo (PEP), modelo que se assemelha ao utilizado pelos Coredes na elaboração de seus planos. Cabe salientar que havia duas possibilidades, a primeira proposta por um grupo de trabalho do Fórum dos Coredes, que buscou adequar a construção de planos estratégicos de desenvolvimento a espaços públicos participativos, e a segunda apresentada pelo Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), organismo vinculado à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), mais próximo do PES (Planejamento Estratégico Situacional).

O PEP foi desenvolvido por Joel Souto-Maior em 1985 a partir da abordagem de Planejamento Estratégico especificamente desenvolvida para a aplicação às organizações públicas e sem fins lucrativos elaborada por John Bryson, o qual incorpora técnicas de participação especialmente adaptadas às características sociais, econômicas e, sobretudo culturais do Brasil. Além de Bryson, o PEP tem embasamento em outros autores, tais como William E. Smith, Paulo R. Motta, Paul Nutt e Robert Backoff, Linda M. Gondim, Miguel A. O. Castro, Seno A. Cornely e Carlos Matus, seja pela sistematização de ideias ou por contribuições decorrentes de sugestões (SOUTO-MAIOR, 2003).

É uma metodologia que permite a um Governo Municipal, organização pública ou privada sem fins-lucrativos ou a uma comunidade desenvolver e implementar disciplinada e participativamente um conjunto de estratégias, decisões e ações fundamentais, não só para sua sobrevivência, mas cruciais para sua eficácia, efetividade e progresso. O PEP é regido por princípios que exigem que suas estratégias devam ser viáveis do ponto de vista técnico-financeiro, aceitáveis politicamente, defensáveis moral e legalmente, além de ecologicamente responsáveis (SOUTO-MAIOR, 2003, p.6).

Genericamente há consenso que um processo de planejamento estratégico é interativo, isto é, ele se beneficia do processo de retroalimentação contínuo entre todas as etapas e envolve quatro fases: i) definição da missão da organização; ii) análise dos ambientes externo e interno; iii) delineamento de estratégias; iv) execução, acompanhamento, controle e avaliação (SOUTO-MAIOR, 2003).

Segundo o autor, no caso do PEP, essas fases foram subdivididas em oito etapas, algumas delas distintas das outras abordagens e que caracterizam o processo como simultaneamente estratégico e participativo, como se segue:

- 1) definida e acordada a necessidade do PEP, inicia-se a sensibilização da comunidade envolvida reforçando a importância de sua participação e envolvimento;
- 2) resgate histórico da organização, esclarecendo tendências (para onde ir ou não ir) e o mandato (leis, normas, etc.);
- 3) formulação da missão com a identificação dos *stakeholders* (envolvidos, interessados), levando em consideração suas opiniões e expectativas, mesmo dos que se manifestarem contrários;
- 4) análise do ambiente externo para identificação de ameaças e oportunidades;
- 5) análise do ambiente interno para determinação dos pontos fortes e pontos fracos da organização;
- 6) definição das questões estratégicas (dificuldade ou problema que tem uma influência significativa na maneira como a organização funciona ou em sua habilidade de atingir um futuro desejado, e para a qual não existe uma solução sobre a qual todos concordam) para a organização;
- 7) formulação de propostas para resolver as questões estratégicas, isto é, soluções alternativas de curto, médio e longo prazos, com indicação de como, onde, quando e por quem elas deverão ser implementadas;
- 8) criação de um mecanismo de gestão (acompanhamento, avaliação e revisão) do “Plano Estratégico”.

Importante salientar que todas as etapas devem ser cumpridas em assembleias com a participação de todos os envolvidos e interessados, que terão direito a plena manifestação, pois só assim o processo poderá ser considerado participativo em sua elaboração.

Já no caso do Planejamento Estratégico Situacional (PES), pode-se dizer que este foi elaborado com o foco específico no setor público. O PES foi criado pelo economista chileno Carlos Matus na década de 1970, em decorrência de sua experiência junto ao Governo do Chile, do qual foi ministro do planejamento e presidente do Banco Central. A proposta central era estabelecer uma ruptura com os modelos usados tradicionalmente no planejamento do setor público, sendo

caracterizado como uma metodologia que não se aplica ao mercado por carregar um forte componente político (SOBREIRA NETO, HOURNEAUX JUNIOR e POLO, 2006).

Segundo Sobreira Neto, Hourneaux Junior e Polo (2006, p.153)

essa ruptura se daria se a questão colocada por Matus fosse respondida: “é possível um planejamento onde as técnicas econômicas e as técnicas de investigação política se estruturam em uma nova síntese metodológica que, ao mesmo tempo, amplia seu universo de ação e a faça mais eficaz como método de governo?”

Segundo De Toni (2010), a superação da visão tradicional requer uma mudança de postura intelectual e governamental, é necessária a compreensão de que o planejamento deve ser uma ferramenta que amplia o arco de possibilidades, que busca viabilizar a criação e não predizer o futuro. Dessa forma, o PES se sustenta nos seguintes argumentos: mediação entre o presente e o futuro; capacidade para lidar com surpresas; mediação entre o passado e o futuro; e mediação entre o conhecimento e a ação.

O enfoque proposto de planejamento, portanto, não é um rito burocrático ou um conhecimento que possa ser revelado a alguns e não a outros, mas uma capacidade pessoal e institucional de governar – que envolve a um só tempo perícia e arte -, de fazer política no sentido mais original deste termo. O processo de planejamento não substitui a perícia dos dirigentes, nem o carisma da liderança, ao contrário, aumenta sua eficácia porque coloca estes aspectos a serviço de um projeto político coletivo. Neste modo de ver a política, o governo e o planejamento ninguém detém o monopólio sobre o cálculo estratégico e sistemático sobre o futuro, há uma profunda diferença em relação ao antigo “planejamento do desenvolvimento econômico e social” tão comuns nos órgãos de planejamento de toda América Latina e particularmente na tradição brasileira (DE TONI, 2010, p.3).

De acordo com Azevedo (1992), o processo de planejamento é concebido por Matus a partir de quatro momentos fundamentais, diferenciados de etapa. A ideia de momento indica instância, circunstância ou conjuntura de um processo contínuo que não tem nem início nem fim determinados.

Segundo Artmann (2000), o conceito de momento visa superar a ideia rígida das etapas, pois implica numa visão dinâmica do processo de planejamento, que se caracteriza pela permanente interação de suas fases ou momentos e pela constante retomada dos mesmos. Nenhum momento está isolado dos demais, havendo um domínio passageiro de um momento sobre os demais ao longo do processo, sendo

eles: o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional (AZEVEDO, 1992).

Para a síntese dos quatro momentos, faz-se por uma compilação a partir de Artmann (2000), De Toni (2010) e Azevedo (1992):

- 1) o momento explicativo consiste na seleção e compreensão do problema, momento da indagação as oportunidades e problemas que enfrenta o planejador buscando, principalmente, explicar suas origens e causas;
- 2) o momento normativo consiste nas propostas de ação em diferentes cenários, correspondendo ao desenho de como deve ser a realidade, e a forma de superação dos chamados nós críticos, levando à mudança da situação inicial em direção à situação objetivo;
- 3) o momento estratégico trata da construção da viabilidade do plano e, portanto, dos obstáculos a serem superados para aproximar a realidade da situação eleita como objetivo, estando centrado na identificação do "que pode ser";
- 4) o momento tático-operacional é o de fazer acontecer a gestão do plano, é a articulação do planejamento situacional de conjuntura com o planejamento de situações-perspectivas.

De Toni (2010, p. 7) salienta que o “PES é um método que pressupõe constante adaptação a cada situação concreta onde é aplicado. Entretanto os principais momentos tendem a utilizar instrumentos metodológicos parecidos”. Evidencia-se, portanto, a principal característica dos métodos participativos, que é a condição de incerteza decorrente das negociações com base em interesses (e por vezes conflitantes para que se chegue a uma nova situação).

Conceitualmente, embora haja distinção de cunho teórico e ideológico implícita aos diferentes métodos, pode-se dizer que é consenso a necessidade de se pensar formas mais adequadas às condições de cada momento histórico da humanidade, de modo a melhorar as condições econômicas, sociais, culturais e ambientais de cada região, território, ou organização, e a isso se chama planejamento.

No caso específico, os Coredes adotaram prioritariamente a metodologia PEP, que, embora seja construída a partir de um esforço coletivo da sociedade em sua elaboração, baseia-se em princípios mais centralizadores e determinísticos. O “contrário” disso é o PES, que pressupõe a incerteza e necessidade de contínua adaptação, o que exige muito mais da gestão do plano do que o PEP. O que, aliás, é

a grande deficiência do processo de planejamento dos Coredes, pois pode-se inferir que os mesmos, via de regra, não têm estrutura para fazer esse gerenciamento.

Registra-se neste momento uma afirmação feita por Carlos Matus, e resgatada no trabalho de Garcia (2002), em crítica ao planejamento tradicional, que será de muita importância na compreensão das contradições vislumbradas neste estudo:

o planejamento tradicional, inicialmente uma simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do desenvolvimento econômico e social. Eu o vi nascer e participei, em certa medida, de seu desenvolvimento. É um tipo de planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, se inclui no campo do determinismo positivista mais simples. É pobre e sem rigor científico, mas as suas limitações ficaram escondidas atrás do desenvolvimento sofisticado da Estatística e da Econometria, nos anos 60. Restringe-se ao econômico, com projeções limitadas para o social. Ignora o mundo da política e é um simples prolongamento da teoria econômica positivista. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. As receitas exatas são letais em um mundo nebuloso, impreciso e incerto, porque se baseiam em uma realidade amputada (GARCIA, 2002, p.180).

Feito, assim, um breve resgate em torno da conceituação de planejamento, bem como de dois métodos alternativos de se planejar, mais adiante, no Capítulo 3, faz-se uma análise de como se chegou ao planejamento final no âmbito do Corede Alto Jacuí, conforme também o constante em Corrêa *et al* (2010).

### **2.3 Participação**

Segundo Nobre (2004), a pressão oriunda dos movimentos sociais com a consequente introdução de novas pautas de reivindicações criou um foco de tensão de difícil reconciliação tanto teórica como prática. O autor pondera que os resultados institucionais alcançados por esses movimentos obrigaram o Estado a se abrir para suas agendas e reivindicações, mas ao mesmo tempo essas conquistas sociais e políticas se limitaram aos limites de negociação impostos pela lógica estatal. “Dito de outra maneira, a conquista de novos espaços de participação e de deliberação teve como contrapartida, antes de mais nada, a ‘tradução’ das reivindicações em formas concretas de institucionalização” (NOBRE, 2004, p.29).

Ainda de acordo com Nobre (2004), a consequência disso é a sinalização de um novo modelo de cidadania, ainda não muito claro, mas que teria a promoção da

igualdade concomitante à promoção de um cidadão que não seja um mero cliente do Estado, mas também um questionador da própria lógica da ação estatal, encontrando novas formas de participação e deliberação nas diversas instâncias decisórias governamentais. Assim sendo, não basta ao cidadão reivindicar ao Estado, mas participar nas esferas públicas, nos espaços de expressão da opinião pública de modo a convencer que a sociedade reconheça suas demandas como legítimas.

Teixeira (2002) cita diversas correntes teóricas no que concerne às formas de participação existentes: a política da vida ou política generativa (de Anthony Giddens), a ação ético-política, a política da nova era (de Augusto Franco), a ação comunicativa (de Jürgen Habermas) e o *empowerment* (de John Friedmann). Entretanto, os diferentes pressupostos teóricos contêm uma visão emancipatória da política, depreendendo-se alguns elementos e valores comuns, tais como solidariedade, a não-preocupação com a tomada do poder, o respeito à pluralidade e às diferenças e a prática de relações democráticas.

Ainda, de acordo com Ugarte (2004, p.93),

afirmar que a participação cidadã é um ingrediente fundamental da forma democrática de governo é quase trivial, no entanto, para além da aparente obviedade, é uma afirmação carregada de suposições conflituosas. De que tipo de participação estamos falando? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, entre quem? O conceito de cidadania que serve para determinar quem são os membros da *polis* (comunidade política) ou, em outras palavras, para delimitar quem constitui o *demos*, é um conceito historicamente controvertido. Se os cidadãos são os sujeitos autorizados a participar na tomada de decisões coletivas, então os critérios que nos dizem quem são estes indivíduos terminam definindo qual é a forma de governo de uma comunidade política.

Conforme Teixeira (2002), nessas formas diferenciadas de expressão e ação coletivas, com ou sem conteúdo político explícito a depender dos seus objetivos e contextos, é importante que se considere o elemento político na relação social, mesmo quando se pretende construir uma identidade política negando o Estado na busca de autoafirmação coletiva e autogoverno:

uma tal complexidade não pode ser reduzida a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. Processo contraditório, envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais expressam sob várias formas, conforme a capacidade daqueles e as condições objetivas do regime político.

Entretanto, é preciso delimitar o conceito de participação e, para isso, é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações (TEIXEIRA, 2002, p. 26).

A participação pode ser dividida entre participação orientada para a decisão e participação orientada para expressão. A primeira é caracterizada pela intervenção de forma organizada, não episódica, pelos atores da sociedade civil no processo decisório; já a segunda possui um caráter mais simbólico e voltado para a expressão, caracterizada pela marcação da presença na cena política, mesmo que eventualmente possa ter impacto ou influência no processo decisório (TEIXEIRA, 2002).

#### **2.4 Instituições, Institucionalismo e Neoinstitucionalismo**

De acordo com Conceição (2002), a essência do pensamento institucionalista é a negação do funcionamento da economia como algo estático, regulado pelo mercado na busca do equilíbrio ótimo. Dessa forma, necessário se faz um entendimento mínimo de que instituições se está falando e, em consequência, do que se chama de institucionalismo no contexto deste estudo.

O primeiro conceito de instituição, segundo Conceição (2002, p.122), foi proposto por Thorstein Veblen no início do século XX, podendo uma instituição, em resumo, ser um conjunto de normas, valores e regras e sua evolução. Esses fatores resultam de uma “situação presente que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista”.

Ainda de acordo com Conceição (2002), a corrente institucionalista não teve uma preocupação com o desenvolvimento de uma teoria, preocupando-se sempre com uma análise mais descritiva, gerando o rótulo de pseudoteoria, a ponto de Gunnar Myrdal, por exemplo, ter qualificado o antigo institucionalismo americano como “empirismo ingênuo”, mesmo tendo empregado o conceito de “processo de causalção circular”, cuja origem está na concepção de Veblen.

É necessário fazer uma distinção dentro do pensamento institucionalista, que segundo Conceição (2007), é dividido em três: o antigo, já mencionado, o novo

(também denominado de neoinstitucionalismo) e a nova economia institucional, sendo que a diferença fundamental está no conceito de instituição adotado, por sua vez, vinculado aos grandes paradigmas do pensamento econômico.

Na nova economia institucional, o conceito adotado é apresentado por North (1993, p.13):

las instituciones son las reglas del juego em uma sociedad o, más formalmente, son as limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Já o pensamento neoinstitucionalista ressurge no final da década de 1960, com a ideia de instituição semelhante à anterior, deixando transparecer alguma discordância em percebê-la apenas como a que estabelece as “regras do jogo”, como pode ser visto no conceito apresentado por North. A abordagem neoinstitucionalista se vale dos conceitos centrais do antigo institucionalismo e acresce o vigor teórico evolucionista.

Nessa linha de raciocínio, Conceição (2002, p.121) afirma que as abordagens institucionalistas devem “incluir *path dependency*<sup>5</sup>, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas”, pois o que torna os institucionalistas evolucionários é a negação de pensar a economia em torno da noção de equilíbrio ou ajustamento marginal, reiterando a importância do processo de mudança e transformação.

Segundo Przeworski (2005), North interpretava que as economias do terceiro mundo eram menos desenvolvidas (pobres) devido às regras institucionais não serem encorajadoras à atividade produtiva, baseia o seu raciocínio duas proposições: instituições fazem a diferença e são endógenas, (...) são a causa “profunda” ou “primordial” do desenvolvimento econômico. Assim sendo, os arranjos institucionais só se estabelecerão se os ganhos deles obtidos excederem o seu custo, e esses só se viabilizam sob determinadas condições, que são dadas pelo meio. Nesse caso, “as instituições não têm um papel autônomo: as condições moldam as instituições e as instituições apenas transmitem os efeitos causais

---

<sup>5</sup> dependência de trajetória.

dessas condições” (PRZEWORSKI, 2005, p.60).

Bueno (2004, p.366), também pondera que,

ao basear-se na premissa de que as instituições resultam essencialmente de negociações entre os agentes relevantes, ainda não parece inteiramente convincente, embora, em seus textos mais recentes North tenha enfatizado cada vez mais o caráter *path dependent*, e assim historicamente determinado, da evolução institucional.

Segundo Przeworski (2005, p.62),

na visão neoinstitucionalista a história importa porque ela molda as instituições e as instituições moldam a economia. Em contraste, naquela que se pode chamar a visão dos “retornos crescentes” os acidentes históricos põem um país à frente de outros em termos de riqueza agregada ou capital humano [...] e isso se converte em diferenças cada vez maiores ao longo do tempo por causa dos retornos crescentes.

O exposto anteriormente evidencia a contradição da ideia estática do neoclassicismo, o que valoriza o pensamento neoinstitucionalista.

Conforme Conceição (2007), o “paradigma institucionalista”, resultante do respectivo corpo de conhecimento, está baseado em três princípios gerais: primeiro, a crítica ao mercado como mecanismo guia da economia, ao questionar se é verdade que a escassez de recursos é alocada entre usos alternativos pelo mercado, pois a alocação é determinada pela estrutura organizacional da sociedade, isto é, pelas suas instituições; segundo, o reconhecimento da organização e controle da economia como um sistema mais abrangente e complexo do que o mercado, a partir da distribuição de poder na sociedade, a interação do mercado com outros complexos institucionais e a formação de conhecimento, em um mundo de radical indeterminação sobre o futuro e, por fim, a decorrência interativa desses em processo de causação cumulativa, fazendo com que cada um deles exerça impactos uns sobre os outros; e, terceiro, a crítica ao pensamento neoclássico acerca da natureza estática dos problemas dos modelos neoclássicos, embora para alguns haja complementariedade entre ambos.

Lopes (2013, p.115) apresenta uma boa síntese sobre tal questão, baseando-se nos “velhos” institucionalistas:

Para Commons (1931, p.1) instituição é uma ação coletiva que controla, libera e amplia a ação individual. Em Commons, assim como em Veblen, se observa que a área de estudo da economia institucional não pode estar

separada das contribuições de diversos campos da ciência. O autor menciona especialmente o campo da psicologia comportamental, ou seja, não é possível compreender as ações dos indivíduos e a evolução das instituições sem compreender o que determina o comportamento dos homens em suas transações requer que os indivíduos sejam tratados não de forma igual, mas com diferenças (com poder que induz a diferentes responsabilidades e sanções). Assim, a psicologia da negociação é a sociologia das transações que oferece incentivos e sanções de acordo com as várias circunstâncias (escassez, eficiência, etc.). Portanto, os indivíduos agem de forma diferente, dependendo das circunstâncias em que se encontram.

Migrando da seara econômica para a ciência política, Lecours (2002) apresenta as três vertentes do neoinstitucionalismo: o histórico, o da escolha racional e o sociológico.

O argumento principal do neo-institucionalismo histórico é o da *path dependence*, ou seja, a ideia de que os fenômenos sócio-políticos são fortemente condicionados pelos fatores contextuais, exógenos aos atores, e muitos são de natureza institucional. ... Segundo esta lógica, os fenômenos sóciopolíticos não podem ser explicados pela simples vontade dos atores, nem mesmo pela natureza de suas relações, porque elas são, com freqüência, o produto acidental de um processo macro-histórico de desenvolvimento institucional ou, cada configuração condiciona à próxima. (...) escolha racional se concentra antes de tudo na importância estratégica das instituições. (...) Considerando o contexto institucional no qual se efetuam os processos de tomada de decisões, é possível de dar-se melhor conta das escolhas individuais e do produto coletivo que se revelam fiéis à ideia de racionalidade e da busca do ganho pessoal.(...)

O institucionalismo sociológico encontra suas raízes na teoria das organizações. A ideia que ele desenvolve é que as instituições encarnam e refletem os símbolos e as práticas culturais em vigência que instruem as percepções dos atores e “informam” a reprodução institucional. (...) O institucionalismo sociológico tenta ligar a sociedade às instituições pelo sentido que estas últimas adquirem e difundem. A abordagem sociológica coloca ênfase sobre o aspecto cognitivo das instituições e não sobre seu efeito contingente ou sobre sua dimensão estratégica. De maneira oposta ao institucionalismo da escolha racional, aqui as instituições condicionam situações antes de avaliá-las (LECOURS, p.2002, p. 6-7).

Após esta conceituação, entende-se que a vertente sociológica parece ser mais condizente com a análise que se propõe neste trabalho, sobretudo pelo apresentado em Lecours (2002, p.11), que, em conjunto com outros conceitos, contribui para a interpretação:

O neo-institucionalismo sociológico conceptualiza as instituições como a formalização de práticas culturais. Rejeita a visão instrumentalista das instituições, articulada pelo ramo da escolha racional insistindo pouco sobre o “peso da história” tal como é destacado pela variante histórica. Segundo esta abordagem, as instituições são construções sociais. Elas são a imagem das sociedades em que estão situadas. Em outros termos, as instituições são reflexo das percepções coletivas comuns e sua criação corresponde à

rotinização das relações sociais. As instituições, pouco importa sua natureza exata, são então compatíveis com a sociedade.

As ponderações feitas por Lecours bem sintetizam a reflexão proposta por este trabalho, pois a compreensão de que as instituições sejam fruto da formação histórica de uma sociedade é o que tem sido observado na trajetória corediana no Rio Grande do Sul. Essa trajetória tem origem em uma política pública que se configura em política de Estado, que ora tem mais enfrentamento, ora maior aceitação, mas que avança com uma característica principal: a unidade sem padronização. Ou seja, em conjunto, os Coredes avançam na coletividade, mas, na particularidade, são distintos uns dos outros, tanto no nível de articulação e interação com suas comunidades, quanto no seu modo operacional propriamente dito.

A conexão conceitual aqui apresentada remete justamente a essa condição verificada ao longo da trajetória dos Coredes, desde sua criação, em 1991. O objetivo central desses conselhos traz em sua gênese a questão da participação da sociedade civil na descentralização das decisões do governo. Mas esse objetivo se evidencia a partir de um processo de planejamento que é fortemente influenciado pelas questões institucionais, cujo resultado final se traduz (ou se deveria traduzir) em uma melhoria das condições de vida da população regional, o desenvolvimento.

Esses aspectos relacionados ao neoinstitucionalismo, de certa forma, são o que pauta a discussão que se pretende estabelecer no presente estudo. Se a ação dos sujeitos envolvidos é influenciada pelas conexões do meio em que vive, tanto em sua trajetória histórica quanto às circunstâncias momentâneas, nada mais é do que um comportamento explicado pelo neoinstitucionalismo sociológico.

Após esta revisão conceitual, na qual foi feito um esforço de evidenciar a conexão entre os conceitos apresentados, de forma a explicitar como contribuem com a análise que se segue durante o estudo, na sequência é caracterizado o contexto de realização da pesquisa.

### **3 CONTEXTO DA PESQUISA: O COREDE ALTO JACUÍ**

#### **3.1 Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes**

Para fins orçamentários, o Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 regiões, as quais são definidas como Coredes, que se agrupam em nove Regiões Funcionais de Planejamento. Além dessa forma de regionalização, há outras adotadas pelos mais diferentes órgãos, tanto na esfera estadual quanto federal e até mesmo de auto-organização (ALLEBRANDT E SIEDENBERG, 2011; LAHORGUE, 2006; 2008; BÜTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011).

De acordo com De Toni e Klarmann (2002), a estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Sul foi se constituindo ao longo do tempo por critérios específicos de cada setor em função de seus objetivos específicos, influências políticas, proximidade geográfica e até mesmo aspectos naturais. Essa forma de divisão regional<sup>6</sup> acaba gerando uma série de conflitos, prejudicando a eficácia administrativa, tendo isso sido diagnosticado já há bastante tempo e foi alvo de profundas discussões e conseqüentes proposições.

Segundo os mesmos autores, a primeira proposta de regionalização administrativa é datada de 1974 e pressupunha uma uniformização da regionalização no Estado levando em consideração quatro indicadores-síntese: centralidade administrativa, tamanho funcional, grau de acessibilidade das cidades e grau de comunicabilidade. A segunda reflexão, de 1987, resultou no Programa Estadual de Descentralização Regional, que propunha uma divisão regional capaz de promover uma ação coordenada e eficaz dos órgãos públicos e aumentar a participação no processo de elaboração do planejamento e orçamento frente a prioridades de interesse regionalizado, tomando por base principalmente a regionalização das Associações de Municípios, mas, a exemplo da anterior, também acabou não se efetivando.

De acordo com Allebrandt (2010), o processo de redemocratização do País após mais de 20 anos de ditadura militar é simbolizado pela reinserção da sociedade civil brasileira nesse novo cenário. Foi graças a esse envolvimento que, durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, se constitui um regime de democracia

---

<sup>6</sup> Os autores não falam neste caso específico, em regionalização como conceito, uma vez que tais divisões são para fins de programação dos órgãos públicos envolvidos.

combinado entre a democracia representativa e a participativa. A democracia representativa é simbolizada pela eleição dos representantes para os cargos do executivo e do legislativo. Já a democracia participativa está concebida por meio dos mecanismos de participação direta da população no processo legislativo (plebiscito, *referendum* e leis de iniciativa popular) e pela participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão das políticas públicas nos mais diferentes espaços.

Ainda segundo o mesmo autor, no Rio Grande do Sul há registros de algumas experiências envolvendo a participação da sociedade nas discussões do orçamento público. São exemplos dessa experiência os municípios de Pelotas (considerado por muitos como o pioneiro do Orçamento Participativo), e de Porto Alegre, a partir dos chamados Conselhos Populares e, na sequência, com o Orçamento Participativo. Essas experiências somam-se ao diagnosticado pela equipe do Governo do Estado, que previa a modernização administrativa por meio da descentralização do processo decisório, o que pressupunha um novo formato de recorte regional (DE TONI e KLARMANN, 2002; ALLEBRANDT, 2010).

Além disso, na sequência da Constituição Federal, a Constituição Estadual, promulgada em 1989, mais especificamente nos seus artigos 149, §8, e 167, estabelece as bases fundantes para a criação dos Coredes, conforme recordam Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011):

Art. 149 – (...) § 8 - os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

...

Art. 167 - a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989)

Com base nesse contexto, a campanha eleitoral de 1990 mostrou-se um fértil terreno para um debate com a sociedade gaúcha em torno dos processos participativos e de descentralização decisória. Com a eleição, para Governador, de Alceu Collares (PDT-Partido Democrático Trabalhista), que havia sido prefeito de Porto Alegre na experiência dos Conselhos Populares, o resultado final disso foi a criação dos Coredes, em 1991.

Os Coredes foram criados em 1991, mais especificamente no mês de junho daquele ano, e, como pondera Bandeira (2006, p.25), com a finalidade primeira de criar um canal de comunicação que possibilitasse a participação da sociedade na “formulação e na implantação de iniciativas de promoção do desenvolvimento regional”.

De acordo com Lahorgue (2008, p.2), os Coredes

começaram a ser instalados em 1991, com os seguintes objetivos gerais:

- levantar e debater as questões regionais;
- identificar e potencializar as vocações da região;
- estabelecer prioridades de investimento e ações estaduais;
- decidir sobre a alocação de recursos;
- fiscalizar a ação do governo na região.

O material de divulgação do que foi chamado Moderno Projeto de Desenvolvimento preconizava uma divisão do Estado em 12 regiões. Ao iniciar as discussões com as comunidades regionais, ficou claro que não havia identidade entre a proposta do governo de 12 regiões e a experiência de organização territorial, onde se destacava a regionalização da federação das associações de municípios. Assim, a decisão sobre o recorte regional foi deixada para cada comunidade.

Allebrandt (2010) expõe que, durante o processo de criação dos Coredes em 1991, foram realizados eventos regionais e o Governo publicou um documento com sua visão oficial do que seriam os Conselhos Regionais, inclusive com proposição de regionalização. Havia três propostas, uma com 22 regiões, cujo recorte seria próximo ao das Associações de Municípios; outra com oito regiões, assemelhando-se com as regiões homogêneas do IBGE e a terceira, preferida pelo Governo, com 12 regiões, cujo formato vinha sendo discutido pela equipe de planejamento do Governo já há algum tempo. Mas na proposta não havia delimitação prévia desses recortes, independente de qual fosse ser adotado.

A proposta estabelecia três princípios básicos: descentralização política, desconcentração econômica e integração regional, dando mostras de que, pelo menos no discurso, o Governo estava efetivamente dividindo o poder decisório com a sociedade civil. O autor menciona também que aparentemente a proposta inicial era criar informalmente os conselhos como forma de consolidar a ideia e, com isso, superar a resistência da classe política, pois mostras dessa já haviam sido dadas nos Conselhos Populares em Porto Alegre e já foram manifestadas de início pelos parlamentares do próprio partido do governador.

Ainda segundo Allebrandt (2010) e Bandeira (1999), em função de o Governo ter deixado que as regiões definissem por si mesmas a configuração dos Conselhos, esses foram se organizando e sendo instalados a partir de junho de 1991. De acordo com Becker (2002), ainda em 1991 foram instalados 17 Coredes, Alto Jacuí, Central, Centro Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Litoral, Médio Alto Uruguai, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Produção, Serra, Sul, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari. Em 1992 foram instalados mais dois, Campanha e Vale do Caí, depois disso em 1993 foi instalado o Corede Paranhana – Encosta da Serra e, em 1994, o Vale do Rio dos Sinos.

Conforme Allebrandt (2010); Bandeira (1999) e Becker (2000), a intenção do Governo era então criar 22 conselhos, mas o Decreto 35.764, de dezembro de 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994a) trouxe apenas 21, pois a região metropolitana ainda estava sem o seu Conselho, que foi instalado somente em 1996.

A criação dos Coredes foi objeto de intensa discussão com o legislativo, pois não havia por parte do mesmo a acolhida desejada e necessária. Em paralelo à instalação dos Conselhos, foi criado o Fórum Permanente dos Presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, em março de 1992. Esse Fórum somente foi institucionalizado em 1998 e reconhecido legalmente em 2010, por meio da Lei 13.595, de 30 de dezembro, como Fórum dos Coredes (RIO GRANDE DO SUL, 2010b). Mesmo na informalidade, o Fórum foi importante interlocutor junto ao Governo na busca da institucionalização dos Coredes durante a gestão de Alceu Collares. Isso acabou acontecendo por meio da Lei 10.283, de outubro de 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994b), lei institucionalizadora dos Coredes, que foi regulamentada pelo Decreto 35.764, já mencionado anteriormente (ALLEBRANDT, 2010; BECKER, 2000).

A Lei 10.283/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994b), que estabelece a estrutura mínima de cada Corede, traz a seguinte redação

Art. 4º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento terão a seguinte estrutura básica:

- I - Assembléia Geral Regional;
- II - Conselho de Representantes;
- III - Diretoria Executiva;
- IV - Comissões Setoriais;
- V - Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais (CASEPEs).

(...)

Art. 5º - À Assembléia Geral Regional, órgão máximo de deliberação do Conselho Regional de Desenvolvimento, será composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores.

A legislação estabelece o que deve ser comum a todos os Coredes, mas cada um pode se estruturar de forma distinta de acordo com as resoluções regimentais de sua Assembleia Geral, sendo assim, alguns podem ser mais representativos do ponto de vista da sociedade civil ou predominantemente compostos por representações governamentais. No caso do Alto Jacuí há um predomínio maior da classe política, sobretudo vinculada aos governos municipais.

Ao longo do tempo ainda houve a criação de mais seis conselhos: os Coredes Alto da Serra do Botucaraí (2002), Jacuí Centro (2004), Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea (2006); e Celeiro e Vale do Jaguari (2008), totalizando, então, 28 Coredes a partir de 2008 (RIO GRANDE DO SUL, 2004a, 2006 e 2008; BUTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011).

Parece evidente que, por se tratar de um processo que se dispõe a alterar a lógica da formulação de políticas focadas num poder central e centralizador, a consolidação dessa proposta não tem se mostrado das mais fáceis. Desde a sua criação, a cada troca de governo é necessário que os Coredes demonstrem a relevância que lhes compete na legislação, relevância esta nem sempre reconhecida pelos governantes. No entanto, há avanços gradativos e sistemáticos ao longo dessa trajetória de mais de 20 anos, já que não surgem mais contestações e questionamentos por nenhum setor da sociedade quanto à importância dos Coredes (LAHORGUE, 2006; ALLEBRANDT, 2010; BANDEIRA, 2010).

O sucedâneo de Alceu Collares foi o Governo de Antonio Britto (PMDB-Partido do Movimento Democrático Brasileiro), em cuja gestão foi criado o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), que foi o elo de interlocução do Governo com os Coredes. Neste caso, a proposta visou integrar efetivamente os conselhos com a administração estadual, com os Coredes sendo chamados a participar da elaboração do Plano Plurianual, bem como nos orçamentos anuais. Esse processo foi bastante incipiente e precarizado, com o relativo insucesso devendo-se fundamentalmente à falta de recursos e à não aceitação da estrutura estatal dessa nova proposição. O maior avanço se deu no último ano de Governo

com a criação da Consulta Popular<sup>7</sup> em 1998, mas ainda assim “de cima para baixo” (BANDEIRA, 1999; ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT e SIEDENBERG, 2011).

O terceiro Governo da história dos Coredes foi o de Olívio Dutra (PT-Partido dos Trabalhadores), em que se percebeu uma relação bastante tensa, pois inicialmente a proposta do Governo excluía os conselhos de participação de seu modelo de gestão. Segundo Allebrandt (2010, p.139), a grande proposta foi o Orçamento Participativo Estadual (OPE), em que o Governo

... o concebe alicerçado em quatro princípios básicos e indispensáveis da participação efetiva da população em um processo democrático e transparente de discussão, decisão e acompanhamento do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e das políticas públicas de Estado: a) a discussão de todo o orçamento e das políticas públicas; b) a garantia de participação universal voluntária de todo o cidadão no processo do OPE; c) a autorregulamentação do processo do OPE; e d) o princípio da prestação de contas do Governo sobre tudo que foi decidido, documentado e tornado público no processo do OPE.

Esse fato exigiu forte reação dos conselhos junto ao Governo, e agora, apoiados pelo legislativo<sup>8</sup>, predominantemente de oposição, no sentido de garantir sua participação no processo. Isso aconteceu de forma precária, dependendo muito mais das relações entre coredianos e governistas nas regiões do que do protocolo de intenções assinado entre o Fórum dos Coredes e o Governo. O resultado de todo esse “imbróglio” acabou sendo preponderante para que os Coredes percebessem que a participação é muito importante, imprescindível, mas não é a única finalidade dos mesmos, que têm como objetivo maior o desenvolvimento regional. Decorre disso, então, a reflexão de que os esforços deveriam ser voltados para outras questões que também compunham o escopo dos conselhos, tais como a criação dos Fóruns das Messorregiões<sup>9</sup>, a criação dos Conselhos Municipais de

---

7 Sobre a Consulta Popular há neste trabalho uma seção a parte, que trata do tema de forma mais detalhadamente.

8 Nesse período é que foi constituído o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional na Assembleia Legislativa, uma parceira entre os COREDES, a própria Assembleia, a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e da União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS), como espaço de interlocução entre ambas (BANDEIRA, 2010; 2011).

9 Segundo Bandeira (2010; 2011), os COREDES ocuparam papel de liderança nas negociações junto ao Ministério da Integração Nacional para a inclusão das Messorregiões da Metade Sul e Grande Fronteira do MERCOSUL no Programa de Promoção do Desenvolvimento de Messorregiões Diferenciadas, sendo que esta última em conjunto com o oeste de Santa Catarina e o sudoeste do Paraná.

Desenvolvimento (Comudes) e a elaboração dos seus planos de desenvolvimento (ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT e SIEDENBERG, 2011).

Na sequência de Olívio Dutra veio a gestão de Germano Rigotto (PMDB-Partido do Movimento Democrático Brasileiro), e desta vez a relação foi menos tensa, embora na prática os avanços tenham sido mais no âmbito das relações institucionais. O foco central da discussão se deu em torno da polêmica entre a continuidade do Orçamento Participativo e do retorno da Consulta Popular. Acabou prevalecendo um híbrido dos dois, unindo elementos do Orçamento Participativo, que é mais de discussão e mobilização, com os da Consulta, que é mais de decisão (ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT e SIEDENBERG, 2011).

Findo o Governo de Germano Rigotto, vem o de Yeda Crusius (PSDB-Partido da Social Democracia Brasileira), no qual, de início, a grande discussão foi em torno do passivo da Consulta Popular, que acumulava um volume bastante elevado de recursos. As explicações para isso eram de toda ordem, desde a incapacidade operacional do Estado até a falta de recursos para a sua execução. Após longos debates, foi estabelecido um acordo entre as partes, com a diminuição dos valores para os Coredes em troca do compromisso do governo na execução do orçamento relativo à consulta Popular. Esse acordo foi cumprido em partes, pois, no último ano de governo, já se acumulou novo passivo (ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT e SIEDENBERG, 2011).

O grande avanço dos Coredes no Governo de Yeda Crusius foi a conquista da elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, cujo financiamento foi custeado pelo Estado. Isto será objeto de discussão específica mais adiante, mas foi elemento preponderante no início da discussão com o próximo Governo, o de Tarso Genro (PT-Partido dos Trabalhadores). O atual governo trabalha na criação de um sistema de participação em substituição ao processo, isto é, amplia o escopo para outras formas de participação em complemento ao foco da discussão orçamentária. Já do ponto de vista da relação institucional com os Coredes, embora nem sempre mencionados<sup>10</sup>, os planos estratégicos de desenvolvimento elaborados nas regiões têm sido considerados pelo governo.

A discussão do Plano Plurianual, elaborado de forma participativa, contemplando no mesmo todos os projetos apontados nos planos elaborados pelos

---

10 Alguns agentes governamentais ainda se “ressentem” dos tempos do Governo de Olívio Dutra, o que gera um foco de tensão permanente em algumas regiões, sendo a recíproca verdadeira.

conselhos, é o grande avanço na relação. Isso sinaliza para o já mencionado anteriormente, de que, embora os Coredes ainda apresentem muitas fragilidades estruturais, atualmente são considerados importantes elos de relação entre a sociedade e o governo.

Feito o resgate da trajetória dos Coredes desde sua criação até os dias atuais, é necessário esclarecer o que efetivamente são e quais suas atribuições. A Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Coredes, em seu artigo 2º menciona que

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento 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 (RIO GRANDE DO SUL, 1994b).

Já em seu artigo 3º, que estabelece as competências desses conselhos, complementa-se que:

Art. 3º - Competem aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:  
I - 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;  
II - elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;  
III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;  
IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;  
V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;  
VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Além disso, a criação desses conselhos viria em complemento ao parágrafo 8º do Art. 149 da Constituição Estadual de 1989, que prevê a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual, o que exige, portanto, que se crie algum mecanismo de conexão. Em outras palavras, havendo a intenção de que se regionalize toda a peça orçamentária do Estado e que se possibilite às comunidades de cada região que participe do processo por meio de conselhos regionais, há que se ter um meio de concretizá-la.

É justamente neste ponto que se estabelece um diálogo entre a Lei 10.283/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994b) e a Constituição Estadual, pois um mecanismo eficiente para pautar a discussão seria a existência de um plano integrado de desenvolvimento da região. Caso contrário todos os avanços no sentido de obter uma maior participação no processo seriam apenas pontuais e individualizados, sem que necessariamente resultem em uma melhor condição para a comunidade regional.

Fica evidente, então, que, à medida que os agentes regionais tenham plena clareza dos objetivos comuns dessa região, terá logrado êxito a ideia embrionária de se estabelecer uma discussão mais qualificada na base de tudo, que é o local, e que, embora não seja suficiente, é necessária no sentido de estabelecer um direcionamento à região.

Os conselhos regionais, mesmo não sendo os únicos, constituíram-se como um importante elo na cadeia estabelecida, fato reconhecido ainda em 1994 quando da elaboração da Lei e ao longo do tempo, como já ficou demonstrado. É fato também que este processo nunca se consolidou na amplitude de todos os Coredes, dentre os quais o Alto Jacuí.

Tal avaliação fica bem evidente na crítica feita por Veiga (2006, 23-4):

salvo engano, nenhum Corede chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional, que tenha resultado de profunda análise objetiva de suas potencialidades, vocações, vantagens, oportunidades, ou chances de médio e longo prazo. E que depois tenha sido amplamente debatido, legitimado e assumido pela coletividade envolvida. Encontra-se com certa facilidade alguma brochura intitulada “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional”, ou coisa parecida. Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas, a depender da competência do grupo de trabalho específico que as coletou. Parecem muito mais com aqueles “*cahiers de doléances*” dos Estados Gerais de 1789 do que projetos ou planos de desenvolvimento.

Só quando existe um verdadeiro projeto – que realmente demonstre que a viabilidade do desenvolvimento da região depende de determinadas ações estratégicas muito bem identificadas – é que os diversos grupos sociais conseguem estabelecer as sinergias necessárias a colocá-las em prática. Só quando percebem com clareza uma real perspectiva de progresso é que as forças vivas de uma região podem “vestir a camisa”, independentemente se suas inclinações ideológicas, religiosas, políticas, etc. É isso que faz com que realmente se mobilizem para alavancar os recursos necessários, batendo à porta de outras instâncias que não apenas as dos orçamentos públicos do Estado e da União. E é isso que também pode ajudar a criar condições de “blindagem” contra os estragos que resultam dos inevitáveis conflitos de interesse entre partidos, sindicatos corporações, igrejas, empresários, etc.

Reconhecendo essa debilidade, o Fórum dos Coredes, desde o Encontro Anual de 2007, realizado no município gaúcho de Vacaria, passou a discutir uma metodologia básica para a elaboração do plano pelos diversos Conselhos e, em paralelo, articulando com o Governo de Estado uma forma de financiamento da construção do referido plano. Tal discussão obteve êxito em 2009, com a capacitação de agentes militantes de cada um dos 28 Coredes, financiada pelo Ministério da Integração Nacional, e, como já mencionado, com o custeio da elaboração do Plano pelo Governo do Estado.

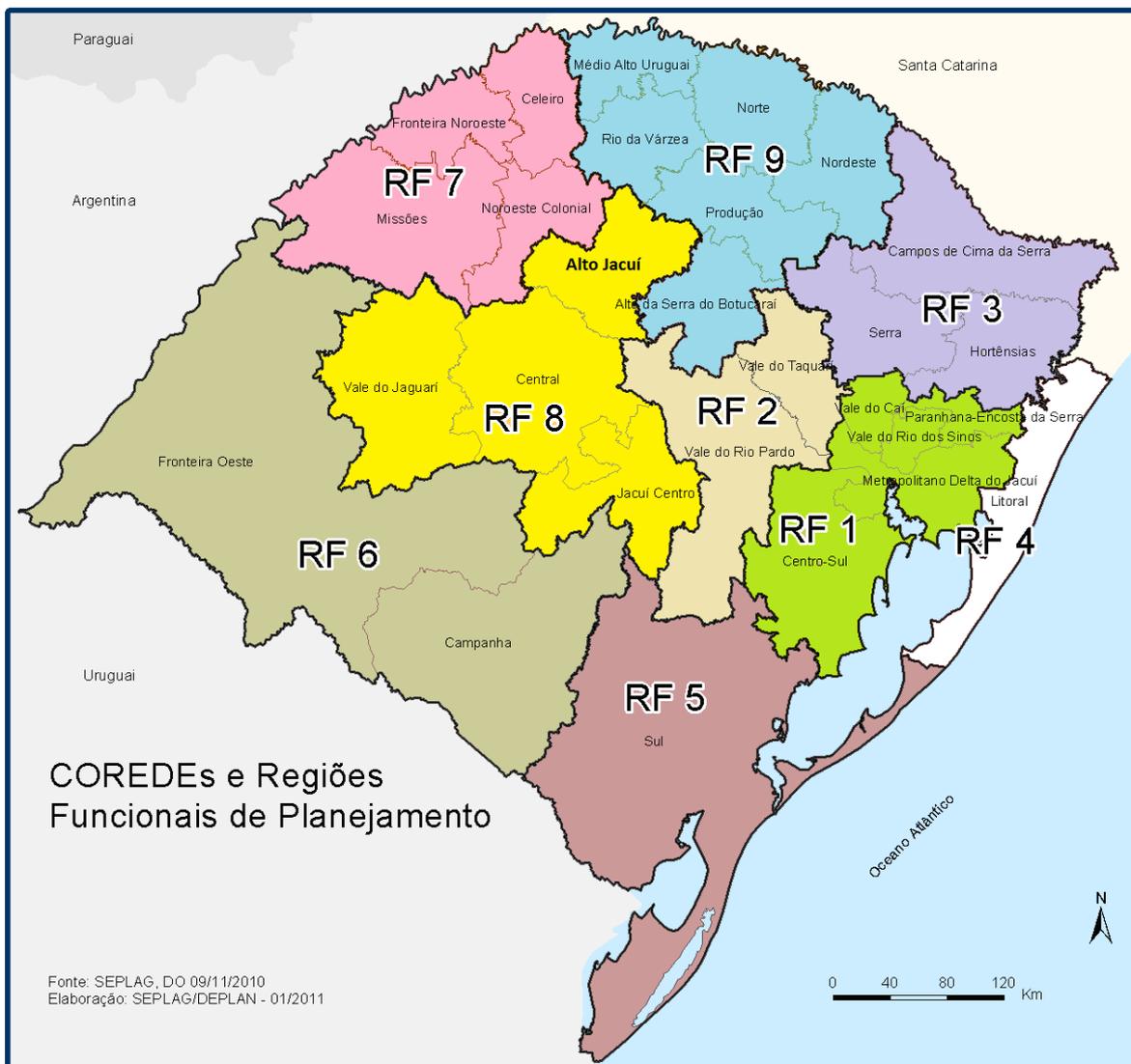
### **3.2 O Corede Alto Jacuí**

Como já explicitado o Estado do Rio Grande do Sul está dividido em nove Regiões Funcionais de Planejamento para fins de orçamento, em consonância com o que preceitua a Constituição Estadual de 1989, que, no parágrafo 8º do Art. 149, prevê a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual, tendo sua interface regional intermediada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os Coredes.

Cada uma dessas regiões, identificadas no estudo “Rumos 2015” (SEPLAG, 2005) agrupa Coredes que apresentam similaridades com relação ao emprego, ao tipo de transporte, a rede urbana, a saúde e a educação superior, refletindo, portanto, nesse espaço, dinâmicas semelhantes. Foram, assim, “definidas com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações” (SEPLAG, 2010).

No Mapa 1, é apresentado o mapa do Rio Grande do Sul com a divisão em nove regiões, com destaque à Região Funcional de Planejamento 8, onde se encontra o Corede Alto Jacuí.

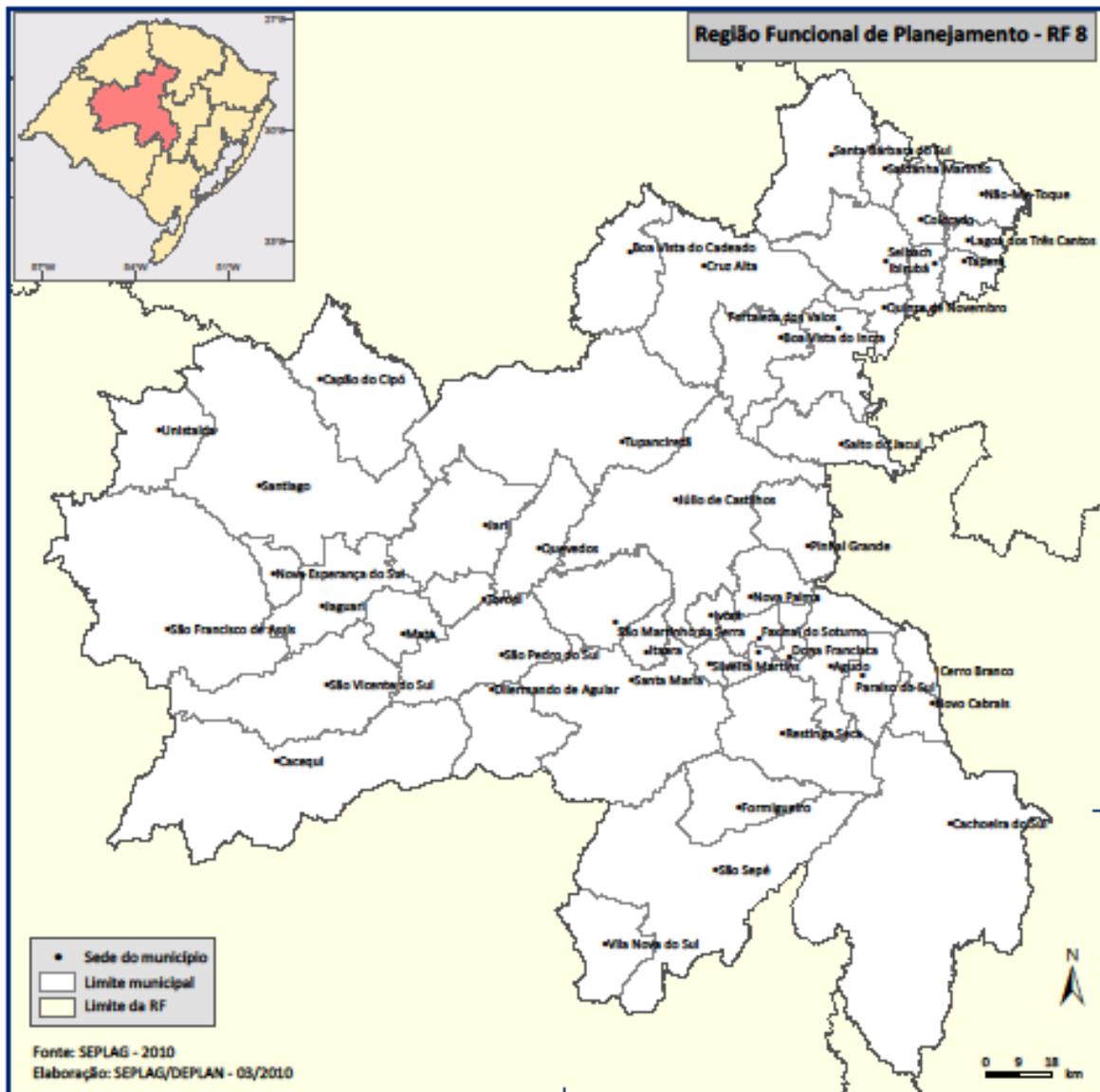
**Mapa 1 – Mapa do Estado do Rio Grande do Sul com a divisão em Regiões Funcionais e Coredes**



Fonte: SEPLAG (2011).

No Mapa 2, é apresentada a divisão política administrativa da Região Funcional 8, que congrega os Coredes Alto Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari, num total de 49 municípios.

**Mapa 2 – Mapa da Região Funcional 8, Coredes e Municípios**



Fonte: SEPLAG (2011).

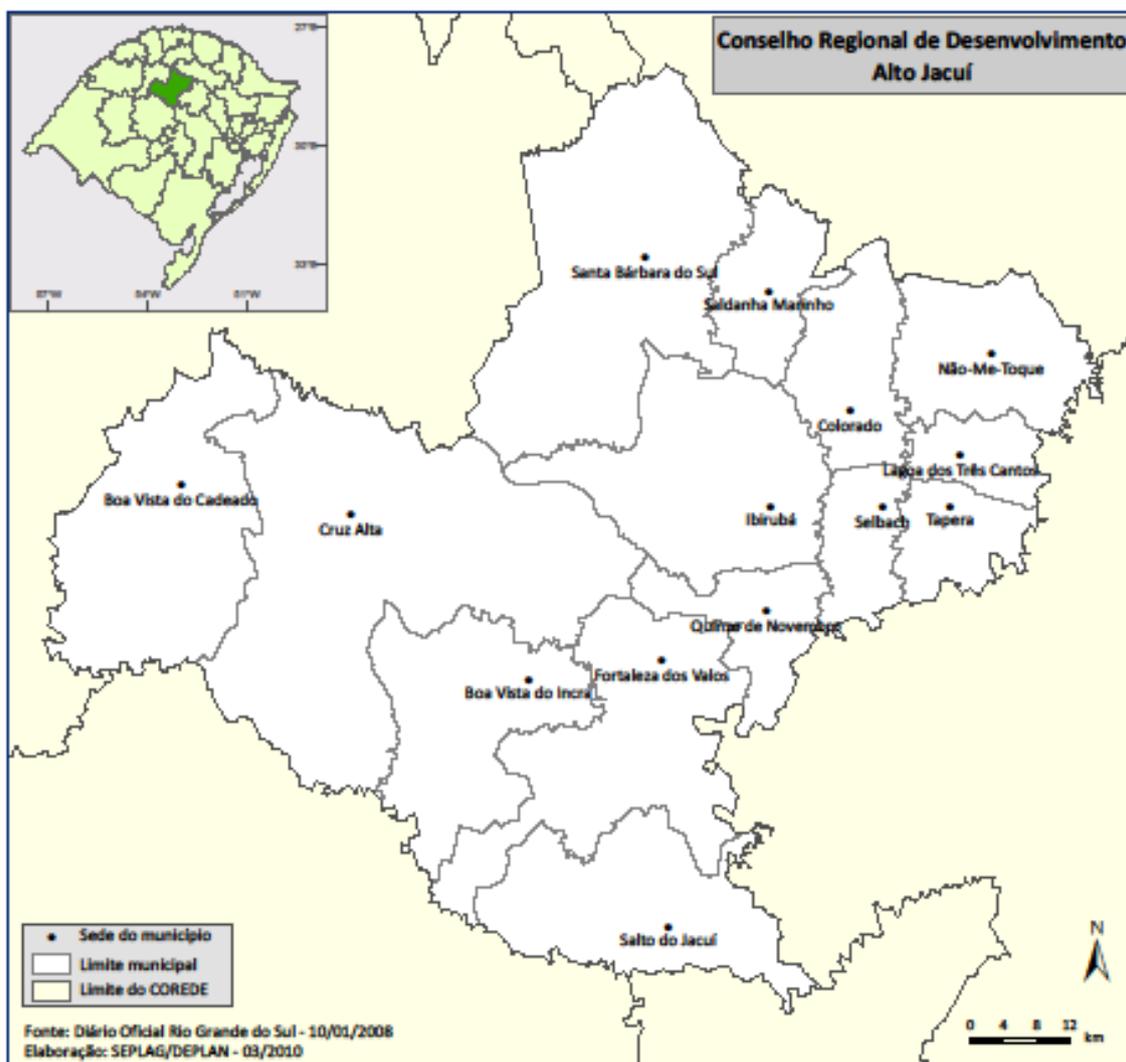
O Corede Alto Jacuí é um dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Possui uma população total de 155.264 habitantes (IBGE/2011), em uma área de 6.905,5 km<sup>2</sup>, distribuídos em 14 municípios: Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Ingra, Colorado, Cruz Alta, Fortaleza dos Valos, Ibirubá, Lagoa dos Três Cantos, Não-Me-Toque, Quinze de Novembro, Saldanha Marinho, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Selbach e Tapera. Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul – FEE (2013), no Alto Jacuí, há uma densidade demográfica de 22,5 hab/km<sup>2</sup>, com uma taxa de analfabetismo de 4,75% para uma expectativa de vida de 73,21 anos. Em 2010 o

Produto Interno Bruto (PIB) foi de 4,2 bilhões, com um PIB *per capita* de R\$ 27.125,00 e exportações totais de 216 milhões de dólares.

A região é derivada de Cruz Alta, que é um dos municípios mais antigos do Rio Grande do Sul, tendo sido este município gradativamente desmembrado em função de processos de colonização e também de assentamentos, além de em razão do natural crescimento de pequenos povoados rurais. Em função disso, não há uma etnia específica na ocupação do território, sendo esta composta por alemães, italianos, holandeses, portugueses e brasileiros (IBGE, 2012).

O maior município, então, é Cruz Alta, apresentado no Mapa 3, sendo também a maior área urbanizada e sede do Corede, assim como referência de boa parte dos serviços regionalizados, embora não a única.

**Mapa 3 – Mapa do Corede Alto Jacuí e Municípios**



Fonte: FEE (2012).

De acordo com Allebrandt (2011), a base de formação dos Coredes tomava como referência as associações de municípios que, sendo agrupadas ou individualmente, formariam os conselhos; neste caso, à exceção de Cruz Alta<sup>11</sup>, que integrava a Amuplam (Associação dos Municípios do Planalto Médio), os demais eram integrantes da Amaja (Associação dos Municípios do Alto Jacuí), sendo esta associação a base da formação original do Corede Alto Jacuí.

Quando da lei de criação dos conselhos, em 1994, integravam o Corede Alto Jacuí 18 municípios: Alto Alegre, Campos Borges, Colorado, Cruz Alta, Espumoso, Fortaleza dos Valos, Ibirapuitã, Ibirubá, Lagoa dos Três Cantos, Mormaço, Não-Me-Toque, Quinze de Novembro, Saldanha Marinho, Salto do Jacuí, Santa Bárbara do Sul, Selbach, Tapera e Victor Graeff. Com as emancipações, em 2002, passaram a ser 22 municípios, agregando Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Ingra, Jacuizinho e Tio Hugo. Entretanto, entre 2003 e 2004, com a criação do Corede Alto da Serra do Botucaraí, passaram a integrar este conselho (Botucaraí) os municípios de Alto Alegre, Campos Borges, Espumoso, Ibirapuitã, Jacuizinho, Mormaço, Tio Hugo e Victor Graeff (COREDE ALTO JACUÍ, 1995; 2003; 2004).

Importante salientar duas questões básicas: i) a Amaja, quando foi criada, congregava fundamentalmente os municípios do entorno do Rio Jacuí, na sua porção planaltina, daí a denominação Alto Jacuí, o que a configura como sendo uma região natural; e ii) nove dos dezenove municípios que atualmente integram a AMAJA são emancipados após 1980 e, conseqüentemente, após sua criação, quando Cruz Alta tinha seu território banhado pelo referido rio. Dessa forma, a transferência de Cruz Alta da Amuplam para a Amaja restabeleceu em parte a região geográfica original. Além disso, garantiu um status de empoderamento regional ao município e à Universidade, pois, pela proposta original o município de referência do Corede seria Ijuí, que sedia outra Instituição Universitária, configurando um caso de região processual, evidenciada pela disputa de poder entre as municipalidades (COREDE ALTO JACUÍ, 1994).

Após apresentar a localização geográfica do Corede Alto Jacuí, bem como sua configuração ao longo de sua história, passa-se agora a discutir alguns dados que importam na reflexão que o presente trabalho se propõe. Sendo assim, serão

---

11 À época Boa Vista do Cadeado e Boa Vista do Ingra ainda eram distritos de Cruz Alta. Segundo o autor, em decorrência da área de atuação da Universidade de Cruz Alta (Unicruz) ser fortemente voltada ao Alto Jacuí, o município sede acabou fazendo a migração.

apresentados dados relativos à composição do Produto Interno Bruto dos municípios e do próprio Corede com base no Valor Adicionado Bruto (VAB) para os anos de 2001 e 2010. Também serão apresentados números relativos à população da região entre 2001 e 2010, bem como as informações socioeconômicas, a partir do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) da região.

Basicamente a produção de uma economia é dividida em três setores básicos: agropecuária, indústria e serviços, sendo que esta última congrega também o comércio e a administração pública. Na Tabela 1 é apresentada a composição do PIB (Produto Interno Bruto) no Corede Alto Jacuí, de acordo com os três setores básicos mencionados para os anos de 2001 e 2010, conforme cálculo feito pela FEE (2013) a partir do Valor Adicionado Bruto (VAB)<sup>12</sup>. Entende-se por valor adicionado bruto o valor efetivamente agregado pelas unidades econômicas em cada etapa da produção de bens e serviços (PINHO E VASCONCELOS, 2003). Este indicador permite analisar as economias por setor de atividade econômica. A escolha pelos anos respectivos é por conveniência, uma vez que a ideia é apresentar a participação de cada setor e como ele tem evoluído ao longo do tempo, sem que se esgote a análise. Os anos em questão são os dois extremos da série disponível.

Observando-se a Tabela 1, constata-se um significativo aumento da participação do setor terciário (serviços), de 56%, em 2001, para 64,5%, em 2010. Esse comportamento é explicado em parte pela consolidação do setor no âmbito da região, sobretudo em Cruz Alta, município que responde por mais de um terço do PIB regional, e também pelo fortalecimento da urbanização em municípios de menor porte e com menor tempo decorrido de emancipação, o que naturalmente amplia a importância do segmento.

Embora, em termos relativos, a indústria tenha uma participação pequena em termos de PIB do Corede, é importante apontar que há um aumento na sua participação de 14,9%, em 2001, para 18,6%, em 2010, ou seja, 3,7 pontos percentuais que indicam um crescimento da atividade na região, em especial em Tapera, Salto do Jacuí e Santa Bárbara do Sul.

Obviamente, essa condição gera uma redução na participação da agricultura no PIB, tendo uma redução de 29,1% em 2001 para 16,9% em 2010, com as maiores reduções justamente nos municípios mencionados. Essa variante gera uma

---

<sup>12</sup> PIB é igual ao VAB mais impostos (PINHO E VASCONCELOS, 2003), neste caso os impostos não foram considerados.

reflexão contraditória, pois, se a região é notadamente agrícola, quando se observa os números essa ideia não se confirma. Primeiramente é necessário considerar que, na variável serviços, há o valor agregado pela administração pública, que representa uma média de 28% desse montante. Esse percentual chega a ser mais representativo do que o VAB da indústria na maioria dos municípios, ressalvando Não-Me-Toque, Ibirubá, Salto do Jacuí e Tapera.

Outra questão a ser considerada está relacionada aos preços relativos, pois o setor primário da economia é o que menos agrega valor à produção. Importante também é compreender que esse setor é de maneira geral concentrador de renda, em especial nessa região que é notadamente uma das maiores produtoras de soja do Estado. Isso explica em parte a preocupação das lideranças com a agricultura, sobretudo com a faceta familiar e com as alternativas ao grão.

Importante salientar, também, que o crescimento da participação relativa dos setores industrial e comercial justifica-se em parte por estes estarem fortemente vinculados à agricultura, mas que isto também evidencia uma tendência da região pela urbanização, à medida em que a agricultura tem sua importância relativa diminuída, do ponto de vista da agregação de valor.

**Tabela 1 – Composição do PIB do Corede Alto Jacuí por setor nos anos selecionados**

ANO MUNICÍPIO \ SETOR	2010			2001		
	AGROP.	IND.	SERV.	AGROP.	IND.	SERV.
Boa Vista do Cadeado	56,4%	2,9%	40,7%	70,3%	3,0%	26,8%
Boa Vista do Incra	49,4%	3,4%	47,2%	71,7%	2,1%	26,2%
Colorado	39,3%	4,9%	55,8%	47,4%	3,1%	49,4%
Cruz Alta	6,0%	16,3%	77,7%	16,9%	12,1%	71,0%
Fortaleza dos Valos	39,3%	4,0%	56,7%	55,3%	2,6%	42,2%
Ibirubá	16,3%	19,0%	64,7%	27,9%	17,4%	54,6%
Lagoa dos Três Cantos	48,1%	4,3%	47,7%	57,4%	3,0%	39,6%
Não-Me-Toque	11,6%	35,7%	52,7%	12,8%	41,8%	45,4%
Quinze de Novembro	45,8%	5,0%	49,2%	46,5%	4,3%	49,2%
Saldanha Marinho	35,2%	4,8%	60,1%	51,7%	3,5%	44,8%
Salto do Jacuí	18,3%	31,3%	50,3%	28,4%	23,3%	48,3%
Santa Bárbara do Sul	35,1%	7,5%	57,3%	46,9%	3,9%	49,2%
Selbach	33,9%	11,2%	54,9%	40,6%	8,4%	51,0%
Tapera	11,8%	34,4%	53,8%	21,7%	15,5%	62,7%
Total Corede	16,9%	18,6%	64,5%	29,1%	14,9%	56,0%

Fonte: Elaboração do autor com base em FEE (2012).

Na Tabela 2 está a população de cada município, do Corede Alto Jacuí e do Estado, conforme os censos populacionais realizados em 2000 e 2010, bem como a

taxa de variação da mesma. Para o caso do censo de 2000, quando ainda não existiam os municípios de Boa Vista do Incra e Boa Vista do Cadeado, foi feito um recálculo considerando os territórios de cada município.

A população do Corede Alto Jacuí sofreu uma redução, ao passo que no Estado houve um crescimento populacional. Destacam-se os municípios de Não-Me-Toque e Boa Vista do Incra, que apresentam um crescimento populacional acima da média estadual. De outro lado, Colorado, Saldanha Marinho e Santa Bárbara do Sul tiveram sua população diminuída em mais de 10% entre um censo e outro.

Essa redução populacional é preocupante, pois sinaliza que há falta de dinamismo econômico na região, gerando migração, visto que não há geração de empregos suficiente para absorver a população, sobretudo nos municípios mais rurais, que são a maioria.

No caso específico de Não-Me-Toque, a população aumentou em índice bem acima do registrado no Estado. Cabe destacar que este município é o mais industrializado da região e que acaba por atrair mão de obra em busca de oportunidades de emprego. Isso explica pelo menos em parte o aumento populacional, indo em direção oposta à da região como um todo.

**Tabela 2 – População do Corede Alto Jacuí e do Estado em 2000 e 2010**

<i>MUNICÍPIO/ANO</i>	<i>2000</i>	<i>2010</i>	<i>VARIAÇÃO</i>
Boa Vista do Cadeado *	2471	2.441	-1,2%
Boa Vista do Incra *	2282	2.425	6,3%
Colorado	4072	3.550	-12,8%
Cruz Alta *	67350	62.821	-6,7%
Fortaleza dos Valos	4985	4.575	-8,2%
Ibirubá	18633	19.310	3,6%
Lagoa dos Três Cantos	1627	1.598	-1,8%
Não-Me-Toque	14413	15.936	10,6%
Quinze de Novembro	3582	3.653	2,0%
Saldanha Marinho	3195	2.869	-10,2%
Salto do Jacuí	11534	11.880	3,0%
Santa Bárbara do Sul	10003	8.829	-11,7%
Selbach	4861	4.929	1,4%
Tapera	10564	10.448	-1,1%
Total Corede	159.572	155.264	-2,7%
Total Estado	10.187.798	10.693.929	5,0%

Fonte: Elaboração do autor com base em FEE (2012).

\* a população em 2000 foi calculada pelo IBGE com base no redimensionamento territorial de cada município.

Até o momento se discutiu os indicadores relacionados à população e economia da região do Corede Alto Jacuí, mas ainda não foi abordado qual o

impacto gerado por tais indicadores na realidade regional do ponto de vista socioeconômico, ou, em outras palavras, se há mudanças no nível de desenvolvimento da região.

Para tanto, foi utilizado como indicador o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)<sup>13</sup>, calculado pela FEE, que é um índice ponderado e considera uma série de informações relacionadas ao conceito de desenvolvimento neste trabalho apresentado. A FEE trabalha com quatro blocos de indicadores: educação, renda, saneamento e saúde, cada um com um peso de ponderação e subdividido em outros subitens, como pode ser observado na Tabela 3.

Os quatro grandes blocos têm peso de 25% cada na composição do Idese, enquanto que a soma individualizada de cada subitem fecha em 100% do índice, mas cada um tem peso distinto em seu respectivo bloco.

---

13 Reconhece-se que o IDESE eventualmente não explica no todo a real situação de desenvolvimento, mas no presente trabalho está sendo utilizado apenas como uma ilustração que serve de base para a reflexão.

**Tabela 3 – Composição discriminada do IDESE**

<b>BLOCOS</b>	<b>ÍNDICES</b>	<b>PESO BLOCO</b>	<b>PESO IDESE</b>	<b>LIMITE INFERIOR</b>	<b>LIMITE SUPERIOR</b>	<b>FONTES DOS DADOS BRUTOS</b>
Educação	Taxa de abandono no ensino fundamental	0,25	0,0625	100%	0%	Edudata INEP, Min. Educação
	Taxa de reprovação no ensino fundamental	0,20	0,0500	100%	0%	
	Taxa de atendimento no ensino médio	0,20	0,0500	100%	0%	
Renda	Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais de idade	0,35	0,0875	100%	0%	Censo Demográfico, PNAD - IBGE FEE
	Geração de renda - PIBpc	0,50	0,1250	100 (\$ ppp)	40 000 (\$ ppp)	
	Apropriação de renda - VABpc do comércio, alojamento e alimentação	0,50	0,1250	11,22 (\$ ppp)	4.486,64 (\$ ppp)	
Condições de Saneamento e Domicílio	Percentual de domicílios abastecidos com água: rede geral	0,50	0,1250	0%	100%	Censo Demográfico IBGE
	Percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário: rede geral de esgoto ou pluvial	0,40	0,1000	0%	100%	
	Média de moradores por domicílio	0,10	0,0250	seis	um	
Saúde	Percentual de crianças com baixo peso ao nascer	0,33	0,0833	30%	4%	DATASUS do Ministério da Saúde.
	Taxa de mortalidade de menores de cinco anos	0,33	0,0833	316 por mil	quatro por mil	
	Esperança de vida ao nascer	0,33	0,0833	25 anos	85 anos	
						DATASUS do Ministério da Saúde IDHM - PNUD, IPEA e Fund. João Pinheiro

Fonte: Elaboração do autor com base em FEE (2011).

Na Tabela 4, tem-se o IDESE de todos os municípios da região, do próprio Corede e do Rio Grande do Sul para os anos de 2005 e 2009, anos escolhidos por conveniência na série disponível divulgada pela FEE. Observa-se que a região tinha um índice menor do que o Estado no primeiro ano e que em 2009 supera a média estadual, o que indica que o desenvolvimento na região foi superior ao do Estado, o que, aliás, é atestado pela SEPLAG (2011) e pelo estudo Rumos 2015 (SEPLAG,

2005), que apresentam o Alto Jacuí como uma das regiões mais desenvolvidas e dinâmicas do Estado. Mas há, nesse aspecto uma contradição, pois, se a região é dinâmica, como se explica a perda de população entre um censo e outro?

O item de maior peso no cômputo do índice é a renda, que é justamente o que mais evoluiu na região em comparação com o Estado. Tal fato repete-se em todos os municípios da região, com um aumento bem acima da média estadual. Justamente coincide com esse período a evolução do agronegócio na região, principalmente a cultura do soja, que nos últimos anos teve uma quebra estrutural no nível médio de preços, saltando da faixa histórica de 12 dólares para 24 dólares (CEPEA, 2013).

Observando-se individualmente cada item que compõe o índice, observa-se que, na educação, os municípios de Boa Vista do Cadeado, Não-Me-Toque e Selbach apresentam redução no índice entre um ano e outro e todos continuam abaixo da média estadual. Na saúde tal fenômeno se repete nos municípios de Colorado, Lagoa dos Três Cantos, Não-Me-Toque, Selbach e Tapera. Essas reduções são compensadas pelo aumento da renda nesses municípios e em toda a região. No aspecto saneamento o comportamento é semelhante na região e no Estado.

**Tabela 4 – Evolução do IDESE discriminado no Corede Alto Jacuí e Estado nos anos selecionados**

ANO	2005					2009				
	MUNICÍPIOS	EDUCAÇÃO	RENDA	SANEAMENTO	SAÚDE	IDESE	EDUCAÇÃO	RENDA	SANEAMENTO	SAÚDE
Boa Vista do Cadeado	0,901	0,717	0,113	0,844	0,644	0,853	0,948	0,116	0,849	0,692
Boa Vista do Incra	0,866	0,711	0,194	0,851	0,655	0,889	0,892	0,196	0,855	0,708
Colorado	0,886	0,800	0,334	0,892	0,728	0,900	0,872	0,338	0,855	0,741
Cruz Alta	0,872	0,787	0,623	0,847	0,782	0,897	0,916	0,628	0,846	0,822
Fortaleza dos Valos	0,845	0,738	0,382	0,851	0,704	0,852	0,880	0,388	0,855	0,744
Ibirubá	0,867	0,832	0,420	0,822	0,735	0,880	0,922	0,423	0,888	0,778
Lagoa dos Três Cantos	0,928	0,754	0,278	0,893	0,713	0,957	0,868	0,281	0,856	0,741
Não-Me-Toque	0,880	0,776	0,528	0,874	0,765	0,869	0,855	0,530	0,857	0,778
Quinze de Novembro	0,877	0,760	0,511	0,863	0,753	0,883	0,820	0,515	0,867	0,772
Saldanha Marinho	0,914	0,754	0,396	0,863	0,731	0,925	0,857	0,400	0,867	0,762
Salto do Jacuí	0,792	0,640	0,522	0,786	0,685	0,806	0,715	0,524	0,873	0,730
Santa Bárbara do Sul	0,867	0,811	0,479	0,841	0,750	0,887	0,918	0,485	0,846	0,784
Selbach	0,867	0,784	0,316	0,892	0,715	0,866	0,830	0,320	0,855	0,718
Tapera	0,857	0,787	0,505	0,907	0,764	0,872	0,851	0,509	0,855	0,772
Total Corede	0,865	0,785	0,517	0,869	0,755	0,880	0,896	0,522	0,869	0,792
Total Estado	0,853	0,773	0,566	0,851	0,761	0,870	0,813	0,569	0,850	0,776

Fonte: Elaboração do autor com base em FEE (2013).

Esses elementos que caracterizam a região deveriam ser levados em consideração no momento da discussão na Consulta Popular, mas salvo quando da composição do diagnóstico situacional do planejamento, jamais foram referenciados. Inclusive destaca-se que os itens que são normalmente escolhidos na consulta, embora não estivessem contemplados no planejamento, educação e saúde, são os que apresentam desempenho pífio em comparação com os próprios indicadores dos municípios.

### **3.3 O Processo de Planejamento no Corede Alto Jacuí**

De acordo com o apresentado nas bases conceituais (Capítulo 2), explica-se a seguir a metodologia utilizada para a elaboração do plano estratégico para o desenvolvimento regional no Corede Alto Jacuí. Esta baseou-se em técnicas reconhecidas sobre planejamento estratégico e definidas pelo Fórum dos Coredes, tendo se distribuído da seguinte forma:

- 1) Elaboração de um Diagnóstico Técnico, composto de um levantamento de dados quantitativos e qualitativos em fontes primárias e secundárias;
- 2) Proposição de uma Análise Situacional, composta de uma descrição qualitativa dos dados e informações constantes no Diagnóstico Técnico, e de apresentação, discussão e validação coletiva e participativa;
- 3) Aplicação da Matriz de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças regionais, visando explicitar Potencialidades, Desafios, Riscos e Limitações;
- 4) Definição de referenciais estratégicos, que consistem na explicitação da Visão, Vocações e Valores regionais, utilizados como referência qualitativa no processo de planejamento;
- 5) Proposição de Macro-objetivos, desdobrando Programas, Projetos e Ações de desenvolvimento socioeconômico local;
- 6) Estabelecimento de um alinhamento com a Região Funcional<sup>14</sup> de estratégias e programas em comum;

---

14 As Regiões Funcionais de Planejamento, que foram identificadas no estudo Rumos 2015 (SEPLAG, 2005), definem que cada agrupamento de COREDEs que apresentam similaridades com relação ao emprego, ao tipo de transporte, a rede urbana, a saúde e a educação superior, refletindo, portanto nesse espaço dinâmicas semelhante. Foram, portanto, “definidas com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações” (SEPLAG, 2011).

7) Divulgação e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, elaborado de forma integrada e participativa.

Como pano de fundo levou-se em consideração, também, uma colocação feita por Boisier (1995, p.47-8):

La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, em el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: El Estado desde luego, por varias y la propia Región, em cuanto comunidad regional, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación regional solo consiste – como por lo demás prueba la experiencia histórica – en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados “regiones”.

Dessa forma, é necessário frisar que a metodologia adotada no processo de planejamento estratégico regional intencionou contar com ampla participação dos cidadãos, das instituições públicas e privadas que atuam na região, viabilizadas por meio de assembleias ou audiências públicas, fomentando o exercício da cidadania nas diferentes etapas, a saber:

- a) Logo após a elaboração do Diagnóstico Técnico, quando se pretende apresentar e referendar a Análise Situacional pela região;
- b) Durante a aplicação da Matriz FOFA e definição dos Referenciais Estratégicos;
- c) Na proposição e aprovação de Macro-objetivos e na definição de uma Agenda Estratégica comum entre a região e o Governo do Estado;
- d) Na gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento, conferindo, controlando e realimentando o processo.

Ao longo do processo, participaram das reuniões 601 diferentes cidadãos e, na última etapa, a da entrega do plano, participaram em torno de 120 cidadãos, sendo que a metade deles era participante da Assembleia Geral do Corede.

A operacionalização do processo se deu com a apresentação da proposta de elaboração do planejamento estratégico, para os 14 municípios do Corede Alto Jacuí, com agendamento da primeira etapa da metodologia, que foi a elaboração do diagnóstico quantitativo dos municípios que compõe o Corede.

Foi elaborado um diagnóstico quantitativo para cada município, com busca dos dados em fontes primárias e secundárias. Os dados foram apresentados em reunião individual para cada município, com a participação da sociedade local, convidada

pelo poder público municipal e Comude. Nessa reunião, após a apresentação dos dados quantitativos dos municípios em todas as áreas de gestão, os participantes eram estimulados à discussão sobre o desenvolvimento local e regional e, por meio de dinâmicas, eram enumerados os gargalos e as potencialidades ao desenvolvimento. Após esta atividade a equipe técnica priorizou os gargalos e potencialidades enumeradas por todos os municípios.

Como forma de propiciar participação e discussão mais efetivas na análise de ambiente, assim como na definição das estratégias e projetos, a equipe técnica dividiu o Corede em três microrregiões, conforme a localização dos municípios: a Microrregião 01, integrada pelos municípios de Saldanha Marinha, Santa Bárbara do Sul, Não-Me-Toque e Lagoa dos Três Cantos; a Microrregião 02, composta por Tapera, Ibirubá, Selbach, Colorado e XV de Novembro; e a Microrregião 03, integrada por Cruz Alta, Boa Vista do Incra, Boa Vista do Cadeado, Fortaleza dos Valos e Salto do Jacuí.

A partir desta divisão foram definidos, por meio da pontuação acumulada<sup>15</sup>, os gargalos e potencialidades de cada microrregião, e de acordo com esta definição o Corede elegeu junto com a equipe técnica os segmentos para o foco do trabalho em cada microrregião. Após esta definição foram visitados todos os municípios para se entregar em meio digital o diagnóstico quantitativo e qualitativo do município, apresentar a microrregião, os segmentos de trabalho para cada microrregião e a metodologia da próxima etapa. Nesta visita aos municípios, foi solicitada a participação de representantes do município que tivessem conhecimento significativo acerca da situação dos segmentos de cada microrregião.

Na sequência foram realizadas oficinas nas microrregiões para a elaboração da matriz de análise de ambiente (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças) regional de cada segmento definido na etapa anterior, visando explicitar potencialidades, desafios, riscos e limitações para a proposição de estratégias.

Concluída essa etapa, a equipe técnica realizou visita em cada município do Corede para entregar o resultado desta atividade e apresentar o cronograma da próxima etapa, sendo que nesta próxima etapa poderiam participar representantes de todos os municípios do Corede independente da microrregião. Cumprida a etapa,

---

15 Nas reuniões nos municípios, cada participante era estimulado a atribuir pontos de acordo com a sua percepção quanto ao grau de relevância de cada tema em discussão, sendo que, quanto maior a pontuação, maior o grau de importância atribuído pelo participante.

foram agendadas reuniões para seleção das estratégias levantadas em todas as oficinas que tratavam do mesmo segmento e elaboração dos projetos de ação para cada segmento, com a participação de representantes dos municípios com conhecimento nos segmentos selecionados. Nessas reuniões foram elaboradas as planilhas dos projetos pelos participantes/ representantes dos municípios e depois de revisados foram classificados em tipo de gestão pela equipe técnica.

Na sequência houve o alinhamento das estratégias e programas com os demais Coredes da Região Funcional 8 (à qual pertence o Corede Alto Jacuí), pelo menos um para cada área de gestão. E, por fim, com o processo concluído, fez-se a divulgação aos municípios e a entrega formal do plano ao Governo do Estado.

### **3.4 A Consulta Popular**

Um dos objetivos do presente estudo remete à questão da Consulta Popular, que tem sido ao longo da história dos Coredes uma importante forma de concretização de sua atuação. Mesmo que não seja a única, como já mencionado, ocupa espaço destacado e é a parte mais visível do seu trabalho, uma vez que possibilita que se discuta sobre recursos financeiros direcionados àquilo que a população entende como prioritário.

De acordo com Bandeira (1999; 2006), no atendimento ao seu preceito legal, os Coredes, nos primeiros anos de existência, concentravam sua forma de participação na indicação de prioridades regionais, que deveriam ser atendidas com recursos orçamentários por parte do Estado. Essa sistemática não se mostrou muito eficaz, pois o atendimento às prioridades era pífio, gerando desmobilização por parte de muitos conselhos e desgastes na relação institucional Governo-Coredes, ainda que algumas propostas tenham sido incluídas no orçamento estadual, principalmente pela falta de recursos no Tesouro, o que gerava uma disputa entre as secretarias e os conselhos.

Segundo Coelho (2010) e Bandeira (1999) a relação entre o Governo da época, Antonio Britto, com os conselhos, de início foi meio conturbada, com um segundo momento em que o Governo visou fortalecer a importância mais estratégica dos mesmos. Bandeira (1999) pondera que a ideia inicial era estabelecer uma sistemática em que os Coredes fossem parceiros na elaboração e concepção de um modelo participativo de planejamento no Estado. A experiência não foi exitosa, e, em

paralelo a isso, os Coredes agiam no sentido de garantir seu espaço institucional. Em parceria com a Assembleia Legislativa, realizavam audiências públicas para discutir o orçamento estadual, discutindo-o e coletando sugestões.

No último ano do Governo, veio então a proposta de se estabelecer uma consulta à população, por meio da qual a mesma pudesse deliberar sobre o destino de parte dos recursos orçamentários do Estado em favor das regiões coredianas, a partir de uma relação de prioridades elaborada por estes (BANDEIRA, 1999; 2006; COELHO, 2010 e ALLEBRANDT, 2010). Tal proposta foi aprovada pelos Coredes, mas não de forma consensual: houve muita resistência em função do período pré-eleitoral, colocando frente a frente as propostas de “situação” e “oposição” naquele momento (ALLEBRANDT, 2010).

Em junho de 1998 foi aprovada na Assembleia Legislativa a Lei 11.179 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a), que estabeleceu a Consulta Popular, regulamentada pelo Decreto 38.610/98 (RIO GRANDE DO SUL, 1998b), que estabelecia como deveriam proceder os Coredes na operacionalização do processo nas regiões. Em seu artigo 3º, a Lei 11.179 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a) previa em seus incisos que:

- I - o fornecimento de dados pelo Poder Executivo aos Coredes, incluindo o valor destinado aos investimentos de interesse regional, com as restrições determinadas pela legislação pertinente, e uma lista de investimento-tipo, de competência estadual, com a indicação de valores unitários médios;
- II – elaboração, pelos Coredes, de uma lista de investimentos de interesse regional, individualizando as obras a serem submetidas por estes à Consulta Popular, com base nos dados de que trata o inciso anterior;
- III - consulta pelos Coredes às associações de municípios, às administrações municipais, às Câmaras de Vereadores e outras organizações representativas da sociedade da respectiva região, promovendo amplo debate público para elaboração da lista a que se refere o inciso II;
- IV - a lista de investimentos de interesse regional de cada Corede deverá conter, no mínimo, 10 (dez) e, no máximo, 20 (vinte) indicações de ações, cujo valor global não poderá ser inferior a uma vez e meia, nem superior a duas vezes e meia o valor global dos recursos assinalados para cada região;
- V - os Coredes deverão fazer imprimir uma cédula contendo a lista de investimentos de interesse regional, que conterá campos para a indicação das preferências dos sufragantes, limitada a escolha a até 5 (cinco) ações dentre as arroladas na cédula; (...)

Estabelecia ainda a Lei que o mínimo de votantes para validar o processo deveria ser 1% do eleitorado da região, que a elaboração da lista de investimentos deveria resultar de audiência pública com a participação livre de todos os eleitores

da região com direito a voz e voto, e ainda condicionava aos mínimos constitucionais, isto é, 10% para a saúde e 25% para a educação.

Segundo Allebrandt (2010) e Bandeira (1999), participaram da Consulta Popular em 1998 379.205 eleitores, o que representava aproximadamente 6% do eleitorado gaúcho. Foram apreciados investimentos na ordem de 100 milhões de reais, que passaram a compor a peça orçamentária de 1999.

Já para o ano de 1999, com a troca de governo, muda a orientação, não mais Consulta Popular e sim Orçamento Participativo, nos moldes do que se fazia em Porto Alegre. Essa proposta trazia também em seu bojo, como já comentado a perda relativa de importância dos conselhos diante do processo. Esse novo processo não tinha previsão legal, e sim a previsão de autorregulamentação, ou seja, era aberto e seria construído ano a ano.

De acordo com Marques Júnior, Porto Júnior e Florissi (2004) o Orçamento Participativo era composto de cinco etapas, as Plenárias Regionais de Diretrizes; as Assembleias Regionais Temáticas de Desenvolvimento; as Assembleias Públicas Municipais; as Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados; e as Reuniões do Conselho Estadual do Orçamento Participativo – RS.

Na primeira etapa era realizada uma plenária por região, aberta a participação voluntária dos residentes. Debatiam-se diretrizes regionais, a partir de diagnósticos e diretrizes elaborados pelo Governo nas áreas para orientar a discussão dos temas e programas de desenvolvimento de abrangência estadual e das obras e serviços regionais nas assembleias públicas municipais.

Nas assembleias regionais temáticas de desenvolvimento, segunda etapa, eram debatidos e priorizados os temas e programas de desenvolvimento de abrangência estadual, que tinham continuidade e conclusão nas Assembleias Públicas Municipais. Cada cidadão podia votar em até três temas distintos e em cada tema num programa prioritário. Além disso, eram eleitos delegados, na proporção de um para cada 20 presentes, participação livre e voluntária, que passariam a representar a região na Plenária Regional de Delegados (ALLEBRANDT, 2010; MARQUES JÚNIOR, PORTO JÚNIOR e FLORISSI, 2004).

Na terceira etapa, as Assembleias Públicas Municipais também abertas a qualquer cidadão, a população hierarquizava as prioridades temáticas e programas de desenvolvimento de abrangências estadual e as prioridades temáticas e demandas de obras e serviços regionais. Cada cidadão votava duas vezes: o

primeiro em até três temas entre os programas de desenvolvimento estadual e, para cada tema, um programa prioritário, já o segundo voto era para até três temas diferentes do Programa de Obras e Serviços e, para cada tema, uma demanda prioritária em Obras e Serviços. Também eram eleitos delegados na proporção de um para cada 20 presentes, que participariam da Plenária Regional de Delegados.

A quarta etapa, Plenárias Regionais de Delegados, era dividida em duas rodadas, na primeira o Governo apresentava uma projeção das finanças estaduais e repassava aos delegados a sistematização das prioridades das assembleias públicas. Era feita a compatibilização entre as demandas eleitas e os diagnósticos apresentados pelas secretarias. Participavam todos os delegados eleitos nas etapas anteriores que escolhiam as Comissões Representativas dos Delegados, que faziam a sistematização e compatibilização das demandas, negociando com os delegados e com o Gabinete de Orçamento e Finanças, para atender o maior número de demandas, e ainda elegiam conselheiros para o Conselho Estadual do Orçamento Participativo. Na segunda rodada, recebiam e votavam o Plano de Investimentos e Serviços do Estado construídos pelas Comissões Representativas dos Delegados e sistematizado pelo Gabinete de Orçamento e Finanças (ALLEBRANDT, 2010; MARQUES JÚNIOR, PORTO JÚNIOR e FLORISSI, 2004).

A reunião do Conselho Estadual do Orçamento Participativo era a quinta etapa, na qual o Governo oferecia um curso de formação em orçamento público. O conselho discutia e definia com o Governo os critérios de distribuição dos recursos por área, acompanhava as etapas de discussão e elaboração da Matriz Orçamentária do Estado e deliberava o Projeto do Orçamento a ser encaminhado pelo Executivo ao Poder Legislativo. Participavam 204 conselheiros: um por região, eleito; 138 entre os delegados eleitos nas Assembleias Públicas Municipais, sendo 69 proporcionalmente à população de cada região e 69 proporcionalmente à participação nas assembleias em cada região; e dois indicados por cada Coredes. O Governo também participava, sem direito a voto, com dois titulares e dois suplentes (ALLEBRANDT, 2010).

O Orçamento Participativo vigorou até 2002, pois em 2003 assume o governo Germano Rigotto, retomando o processo da Consulta Popular, agora denominado de Processo de Participação Popular – Consulta Popular, que mescla pontos relativos à Consulta Popular do Governo de Antonio Brito e do próprio Orçamento Participativo. Nas palavras de Coelho (2010, p.26), “introduzidas as assembleias de debates, uma

tentativa de compartilhar aspectos de mobilização do Orçamento Participativo, preservando a deliberação final por voto secreto e universal.”

A Lei 11.920/03 (RIO GRANDE DO SUL, 2003b) atualiza a anterior, 11.179/98 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a), trazendo em seu artigo 1º como novidades a possibilidade de eleger prioridades de interesse municipal, no mínimo de 30% do montante, e regional, condicionando a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, os Comudes, e estabelecendo como obrigatórias a realização precedente de assembleias públicas municipais e regionais. No Art. 3º da referida Lei, traz as seguintes inovações:

(...)

II - os Coredes promoverão audiências públicas em cada região com a finalidade de conhecer a realidade financeira do Estado, os programas de interesse do Governo e definir as diretrizes estratégicas e os programas estruturantes do desenvolvimento regional que servirão de subsídio à Consulta Popular;

III - os Comudes, em parceria com os Coredes, promoverão assembleias públicas municipais com a finalidade de propor prioridades de investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger representantes para a assembleia regional;

IV - os Coredes organizarão assembleias públicas regionais ampliadas com os representantes dos Comudes para sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários e definir as opções de investimentos a serem incluídas na cédula para votação;

V - as decisões finais sobre as prioridades municipais ou regionais serão tomadas pelos cidadãos através de voto secreto em urna ou por meio eletrônico, estando habilitados a votar apenas os indivíduos com domicílio eleitoral no Município;

VI - excepcionalmente, no ano de 2003 poderão participar do processo os municípios onde ainda não tiverem sido implantados os Comudes, ou as normas relativas a Conselhos já existentes estejam sendo adequadas aos dispositivos previstos nesta Lei, sendo os trabalhos coordenados por uma comissão composta por um membro indicado pelo Prefeito, outro pelo Presidente da Câmara de Vereadores e até três pelo Corede da região correspondente, escolhidos entre dirigentes de organizações da sociedade civil do município;

VII - a Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular será composta por representantes dos Coredes, Famurs, AGM, Uvergs e do Governo do Estado, sendo seus membros designados até quinze dias após o início da vigência desta Lei, encerrando seu mandato um mês após a entrega do Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo.

(...)

Além dessas alterações, que foram na Lei, foi também publicado o Decreto 42.293/03 (RIO GRANDE DO SUL, 2003a) que, em seus artigos 5º e 7º, traziam também alterações no processo.

Art. 5º -

§ 5º - As Assembleias Públicas Municipais serão abertas, tendo direito a voz e voto os cidadãos com domicílio eleitoral no município.

§ 6º - Nas Assembleias Regionais Ampliadas, terão direito a voz e voto os membros estatutários do Corede, um representante de cada Comude da região, todos os prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores da região, além de delegados eleitos nas Assembleias Públicas Municipais, sendo um delegado por assembleia e mais um para cada 200 (duzentos) ou fração superior a 100 (cem) participantes.

Art. 7º -

§ 2º - A lista de investimentos e serviços finalísticos de interesse regional e municipal elaborada pelo Corede de cada região, deverá em compatibilizada na proporção dos recursos disponíveis para a região, incluindo preferencialmente 3 áreas e contendo no mínimo dois e no máximo quatro projetos que deverão ser impressos na lista de votação.

§ 3º - O valor total dos projetos por função que serão incluídos na lista para votação, deverá ser, no mínimo, uma vez e meia e, no máximo, duas vezes e meia o montante disponível por áreas para cada região.

§ 4º - Os eleitores poderão votar em até seis itens da lista de votação, sendo 4 (quatro) referentes a prioridades regionais, e 2 (dois) referentes a prioridades municipais.

Para o ano de 2004, foi publicado o Decreto 43.167/04 (RIO GRANDE DO SUL, 2004b), que trazia como alterações fundamentais a garantia de pelo menos um delegado por município na Assembleia Pública Regional Ampliada, a obrigatoriedade de instalação dos Comudes, a proporção de 1/3 dos recursos alocados para despesas de capital e 2/3 em outras despesas correntes e o aumento do valor total na cédula para no mínimo o dobro do que a região estaria sendo beneficiada.

Para o ano de 2005, não houve alterações no processo, já para 2006 o Decreto 44.416/06 (RIO GRANDE DO SUL, 2006), traz em seu artigo 6º a seguinte alteração

(...)

IV - Os Coredes organizarão assembleias públicas regionais ampliadas com os representantes dos Comudes para sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários ao desenvolvimento regional e definir as opções de investimentos e serviços a serem incluídos na cédula de votação, sendo, até, 60%, reservados para investimentos e 40% para serviços, bem como priorizar os programas estruturantes de cada região funcional do Estado, previstos no Rumos 2015, resultando, o primeiro, na cédula tradicional de votação e, o segundo, em documento específico a ser apresentado por cada um dos Coredes.

...

§ 4º - Os eleitores poderão votar em até três itens dos da lista da cédula de votação, nos termos do § 1º do Art. 11.

No ano de 2007, com novo Governo, o Decreto 45.199/07 (RIO GRANDE DO SUL, 2007) eliminou a proporcionalidade entre investimento e serviços e determinou

o voto em até três demandas na cédula que deveria ter entre quatro e 10 itens disponíveis. O Decreto 45.593/08 (RIO GRANDE DO SUL, 2008) trouxe uma única alteração, a proporcionalidade de um delegado para cada 50 presentes nas Assembleias Municipais.

No ano de 2009, houve mais alterações, contidas no Decreto 46.332/09 (RIO GRANDE DO SUL, 2009), aumenta a possibilidade de votos para quatro itens da cédula e condiciona a alocação de recursos respeitando os módulos mínimos como valores de referência para a discussão da composição da cédula. A grande alteração, no entanto, foi a inclusão de uma bonificação de 15% sobre os 100 milhões disponibilizados pelo Governo para a discussão, desde que atingissem a marca de um milhão de votos, o que possibilitaria a eleição parcial de alguma demanda.

Para 2010, as alterações contidas no Decreto 47.170/10 (RIO GRANDE DO SUL, 2010a), foram a ampliação dos valores para 150 milhões e de outra bonificação, 15 milhões para um milhão de votos e mais 15 milhões se houvesse 1,2 milhões de votos. Em 2011, com nova troca de governo, dessa vez não houve alterações legais no processo, apenas a intenção de que o processo fosse mais informal, com base em regimento substituindo o Decreto, justamente com base na crítica do “engessamento” dos valores.

Mas, operacionalmente, verificou-se que a falta dos valores de referência mais criou problemas do que ajudou, sendo necessário que a estrutura governamental voltasse atrás e retomasse os valores de referência para a composição das cédulas e a distribuição de recursos. Como novidade, a realização do Fórum Estadual da Participação, integrado pelos conselheiros do Plano Plurianual eleitos em audiências públicas específicas e pelos conselheiros eleitos nos Fóruns Regionais da Participação (antigas Assembleias Ampliadas). Nesse fórum, o Governo apresentou resumidamente a peça orçamentária que seria encaminhada à Assembleia Legislativa.

Já, para 2012, o Governo retomou o regimento, mas ainda assim não usou o Decreto e sim republicou o regimento, que altera a nomenclatura utilizada, mas de novidade traz apenas a inclusão das demandas estratégicas regionais, sem alocação de valor. O objetivo é sinalizar para o governo que a região entende que uma demanda dessas deve ser tratada de forma diferenciada, para além dos limites financeiros discutidos no processo.

Em síntese, o processo da Consulta Popular, independentemente das questões de semântica, mas adotando a nomenclatura atual, funciona da seguinte forma: 1) Audiência Pública Regional, na qual se define as diretrizes regionais e as áreas temáticas que serão discutidas no processo; 2) Assembleias Públicas Municipais, nas quais os municípios elencam as suas demandas para encaminhamento ao Fórum Regional e elegem delegados; 3) Fórum Regional onde se define a composição da cédula e se elege os conselheiros para o Fórum Estadual; 4) Votação, com a população escolhendo na cédula de votação as demandas que lhe convier; e 5) Fórum Estadual, com a homologação dos resultados.

De maneira geral o processo é esse, mas há a possibilidade de cada Corede conduzir o processo do seu modo, desde que não desrespeite as regras básicas contidas ou no Decreto, ou no regimento. Desta forma, passa-se agora a relatar o processo no Alto Jacuí nos anos em que o estudo se propõe, ou seja, entre 2009 e 2012.

Em 2009, o Corede Alto Jacuí passou por um período de reestruturação, pois estava bastante desmobilizado em função do desmantelamento da diretoria anterior. Foi necessário regularizar toda documentação do Conselho e estabelecer a regularização fiscal do mesmo. Não houve então, a devida apropriação do processo pela nova diretoria recém-empossada. Sendo assim, o processo foi realizado de forma improvisada, sem que se pensasse nele de maneira mais estruturada. O Decreto foi seguido à risca, sem a adoção de nenhum tipo de particularidade específica, que possa ser considerada como própria da região. Foram elencadas 11 propostas, das quais 10 foram eleitas, pois uma delas previa a pavimentação de um acesso municipal, a única não eleita.

Na verdade as demandas da infraestrutura, do turismo e do esporte não seriam eleitas, mas acabaram sendo contempladas em função da bonificação obtida por ter sido atingida a meta do um milhão de votos. Os critérios de distribuição dos recursos seguiram dois quesitos básicos, 50% dos recursos divididos de forma linear entre os municípios e os outros 50% divididos pelo número de eleitores de cada município. No caso da bonificação a distribuição seguiu a proporcionalidade da participação na votação obtida em cada município.

Na Tabela 5 são apresentados os números da Consulta Popular na região do Alto Jacuí para o ano de 2009, no qual é possível verificar o número de votantes em cada município e o valor alocado para cada município ao final do processo de

acordo com o aprovado pela Assembleia do Corede. Participaram das Assembleias Municipais 726 cidadãos, que resultou em 20 delegados para participarem da Assembleia Regional Ampliada.

De acordo com os critérios adotados pelo Governo, dos 100 milhões de reais disponibilizados, a região teria direito a deliberar sobre a alocação de R\$ 1.625.682,06, mas em função da bonificação acabou sendo contemplada com mais R\$ 374.250,00, o que totalizou quase dois milhões de reais, especificamente R\$ 1.999.932,06. Importante salientar que a alocação dos recursos se dá por município, pois a Assembleia Regional do Corede entende que mesmo que o projeto possa ter extensão regional, é necessário identificar quanto cada município está concedendo à entidade gestora do mesmo. Sendo assim, um projeto mais regionalizado sempre será identificado como de um município.

**Tabela 5 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2009, valores em reais**

MUNICÍPIO	NÚMERO VOTANTES	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR			TOTAL
		Bônus	Linear	Eleitorado	
Boa Vista do Cadeado	562	8874,62	58060,07	11767,57	78702,26
Boa Vista do Incra	442	6979,68	58060,07	11555,65	76595,41
Colorado	664	10485,32	58060,07	18642,37	87187,76
Cruz Alta	8751	138188,26	58060,07	297604,79	493853,12
Fortaleza dos Valos	830	13106,65	58060,07	23217,26	94383,98
Ibirubá	3761	59390,47	58060,07	92389,12	209839,67
Lagoa dos Três Cantos	300	4737,34	58060,07	76956,65	139754,07
Não-Me-Toque	1448	22865,57	58060,07	72936,48	153862,13
Quinze de Novembro	1303	20575,85	58060,07	18760,79	97396,72
Saldanha Marinho	1048	16549,11	58060,07	14678,30	89287,48
Salto do Jacuí	1835	28976,74	58060,07	54231,79	141268,60
Santa Bárbara do Sul	1307	20639,02	58060,07	47282,19	125981,28
Selbach	552	8716,71	58060,07	24887,66	91664,44
Tapera	897	14164,65	58060,07	47930,40	120155,13
Total Corede	23700	374250,00	812841,03	812841,03	1999932,06

Fonte: Corede Alto Jacuí (2009).

No ano de 2010, a Assembleia Regional do Corede identificou que a sistemática adotada no anterior foi bem sucedida, deliberando então pela manutenção dos critérios de distribuição dos recursos e com uma ressalva quanto à composição da cédula. Em decorrência da necessidade de constar na mesma o dobro dos recursos disponibilizados à região, por maioria dos presentes na Audiência Pública Regional foi deliberado que seriam sempre discutidos dois projetos para cada área e que sempre um deles seria eleito. Assim sendo, a cédula

passou a ser dividida em blocos, cada bloco com duas demandas de igual valor, e a mais votada entre elas seria considerada eleita. Participaram das Assembleias Municipais 952 cidadãos, que resultou em 25 delegados para participarem da Assembleia Regional Ampliada.

Na Tabela 6, mais uma vez as informações relativas à alocação dos recursos por município e o número de votantes em cada um. Para esse ano o Governo liberou 150 milhões para a consulta, com a previsão de duas bonificações de 15 milhões cada, a primeira para a meta de um milhão de votos e a outra para 1,2 milhões. Inicialmente a região tinha R\$ 2.438.523,10 para deliberar, divididos pelos mesmos critérios do ano anterior. Mesmo havendo um aumento significativo na participação dos votantes, 36%, a bonificação resultante foi de R\$ 374.180,20, praticamente o mesmo valor obtido em 2010, pois no Estado todo houve a ampliação do número de votantes. Dessa forma, coube a região o valor total de R\$ 2.812.703,30.

**Tabela 6 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2010, valores em reais**

MUNICÍPIO	NÚMERO VOTANTES	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR			TOTAL
		BÔNUS	LINEAR	ELEITORADO	
Boa Vista do Cadeado	757	8786,62	87090,11	17651,35	113528,09
Boa Vista do Incra	339	3934,83	87090,11	17333,48	108358,42
Colorado	751	8716,98	87090,11	27963,56	123770,65
Cruz Alta	15186	176266,42	87090,11	446407,19	709763,71
Fortaleza dos Valos	1049	12175,92	87090,11	34825,89	134091,92
Ibirubá	4305	49968,85	87090,11	138583,68	275642,64
Lagoa dos Três Cantos	450	5223,22	87090,11	115434,98	207748,32
Não-Me-Toque	2118	24583,98	87090,11	109404,73	221078,81
Quinze de Novembro	986	11444,67	87090,11	28141,19	126675,97
Saldanha Marinho	1050	12187,52	87090,11	22017,44	121295,08
Salto do Jacuí	1524	17689,32	87090,11	81347,68	186127,11
Santa Bárbara do Sul	1444	16760,75	87090,11	70923,28	174774,14
Selbach	683	7927,69	87090,11	37331,49	132349,29
Tapera	1595	18513,43	87090,11	71895,6	177499,14
Total Corede	32237	374180,20	1219261,55	1219261,55	2812703,30

Fonte: Corede Alto Jacuí (2010).

No ano de 2011, marcado pela troca de Governo, houve demora na definição do formato a ser adotado, uma vez que havia uma intenção de retornar ao antigo modelo do Orçamento Participativo. Outro fator que atrasou o início do processo foi a elaboração do Plano Plurianual Participativo, que ocupou até o mês de maio, para somente depois começar a discussão da Consulta Popular. Acabou prevalecendo a essência do que vinha sendo feito até então, a novidade ficou por conta da falta de

regras pré-definidas e pela criação do Fórum Estadual. Em função do atraso no início do processo, a Audiência Pública Regional optou pela realização de assembleias microrregionais em substituição às municipais. A consequência é que se esvaziou a participação nas assembleias, com a exceção de Cruz Alta, que motivada por uma discussão entre a prefeitura e o hospital e beneficiada por ser a única municipal exclusiva teve boa participação.

Em decorrência da incorporação do valor da bonificação pelo Governo ao total da liberação à Consulta Popular, então o critério de distribuição dos recursos adotado pela região passou a ser a divisão linear e o número de eleitores, na proporção de 50% cada, os demais critérios permaneceram os mesmos. Participaram das Assembleias Municipais 511 cidadãos, que resultou em 20 delegados para participarem do Fórum Regional.

Na Tabela 7, mais uma vez as informações relativas a alocação dos recursos por município e o número de votantes em cada um. Para esse ano o Governo liberou 165 milhões para a consulta, com a região deliberando sobre R\$ 2.835.000,00. O resultado em número de votantes foi 3,4% menor do que em 2010, com a obtenção de 31.147 votos.

**Tabela 7 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2011, valores em reais**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>ELEITORES</b>	<b>LINEAR</b>	<b>ELEITORADO</b>	<b>TOTAL</b>
Boa Vista do Cadeado	642	101250,00	24196,57	125446,57
Boa Vista do Incra	299	101250,00	24760,07	126010,07
Colorado	826	101250,00	35951,13	137201,13
Cruz Alta	16439	101250,00	552689,42	653939,42
Fortaleza dos Valos	937	101250,00	45158,67	146408,67
Ibirubá	3098	101250,00	179428,81	280678,81
Lagoa dos Três Cantos	418	101250,00	17434,61	118684,61
Não-Me-Toque	2572	101250,00	141347,66	242597,66
Quinze de Novembro	666	101250,00	35725,73	136975,73
Saldanha Marinho	1014	101250,00	30947,27	132197,27
Salto do Jacuí	939	101250,00	101914,12	203164,12
Santa Bárbara do Sul	1528	101250,00	86553,19	187803,19
Selbach	632	101250,00	49306,01	150556,01
Tapera	1137	101250,00	92086,73	193336,73
Total Corede	31147	1417500,00	1417500,00	2835000,00

Fonte: Corede Alto Jacuí (2011).

Para 2012, o Governo, com maior domínio do processo e com mais tempo para a preparação do mesmo, propôs algumas alterações importantes. A inclusão do

campo 2 na cédula, no qual o eleitor escolhe duas prioridades em cinco denominadas como estratégicas de interesse regional. Nesse caso não há demandas eleitas e sim são hierarquizadas de acordo com a votação obtida. O objetivo é sinalizar ao Governo que essas demandas devem ser tratadas de forma diferenciada para além dos valores mencionados no processo da Consulta Popular.

No âmbito regional, foram alterados os critérios de rateio dos recursos, com a separação de R\$ 200.000,00, para premiar os três municípios que mais votos fizeram proporcionalmente. O valor restante, de R\$ 2.635.000,00, foi distribuído da mesma forma que em 2011. Participaram das Assembleias Municipais 1066 cidadãos, que resultou na indicação de 35 delegados para participarem do Fórum Regional. Na Tabela 8, mais uma vez as informações relativas a alocação dos recursos por município e o número de votantes em cada um, registrando-se 30.435 votantes, um percentual 2,2% menor do que o ano anterior.

**Tabela 8 – Número de votantes e cálculo da distribuição dos recursos entre os municípios do Corede Alto Jacuí em 2012, valores em reais**

<i>MUNICÍPIO</i>	<i>VOTANTES</i>	<i>LINEAR</i>	<i>ELEITORADO</i>	<i>BÔNUS</i>	<i>TOTAL</i>
Boa Vista do Cadeado	785	92857,14	20438,09	40000,00	153295,24
Boa Vista do Incra	731	92857,14	20304,13	-	113161,27
Colorado	784	92857,14	29723,57	-	122580,71
Cruz Alta	15172	92857,14	525989,93	-	618847,07
Fortaleza dos Valos	1091	92857,14	38305,72	-	131162,87
Ibirubá	2095	92857,14	161679,46	-	254536,60
Lagoa dos Três Cantos	683	92857,14	13379,79	100000,00	206236,93
Não-Me-Toque	1914	92857,14	133429,51	-	226286,66
Quinze de Novembro	442	92857,14	30585,97	-	123443,11
Saldanha Marinho	600	92857,14	24021,67	-	116878,81
Salto do Jacuí	1298	92857,14	99469,29	-	192326,43
Santa Bárbara do Sul	1480	92857,14	73923,77	-	166780,91
Selbach	1940	92857,14	41269,71	60000,00	194126,85
Tapera	1420	92857,14	87479,39	-	180336,53
Total Corede	30435	1300000,00	1300000,00	200000,00	2800000,00

Fonte: Corede Alto Jacuí (2012).

O processo de consulta à população, entendido nesse trabalho como uma forma de participação, foi relatado desde sua origem até o momento atual, sendo que nos últimos quatro anos foi feito de forma pormenorizada.

Tal relato é importante na análise proposta, uma vez que envolve a conexão de como essa forma de participação se conectou com o planejamento, que também pressupôs participação.

## 4 CONSULTA POPULAR E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO COREDE ALTO JACUÍ

### 4.1 Aspectos Epistemológico-metodológicos que orientaram a Análise

A metodologia de realização da pesquisa é parte fundamental no processo de desenvolvimento do conhecimento, pois conduz às operações de conhecer, agir e fazer, como forma de desenvolver adequadamente um estudo. De acordo com Fachin (2001, p. 29), o “proceder científico” é considerado sob “dois aspectos do método”: o geral e o específico, ou, como colocam Lakatos e Marconi (1991), o método de abordagem e os métodos de procedimento.

O método de abordagem se caracteriza por um nível de abstração maior, considerando a compreensão dos fenômenos da natureza e da sociedade, ao passo que os métodos de procedimento constituem etapas mais concretas da investigação, restringindo-se à explicação de tais fenômenos.

No presente estudo, o método de abordagem adotado foi o dialético, pois se trata de analisar o processo a partir de suas conexões e contradições, considerando-o como algo em permanente evolução, isto é, não acabado e, em consequência, historicamente modificado.

De acordo com Vianna (2001), a escolha do método dialético requer a identificação das contradições entre a *tese* e sua negação, a *antítese*, que também traz em si mesma a própria superação, à medida que nada está totalmente pronto, e que, em decorrência disso, resultará em uma *síntese*, um novo “produto” decorrente da negação das duas anteriores.

Exemplificando a definição da dialética, a partir de um trabalho de Becker (2001, p.7),

(...) esse artigo tem por pressuposto que o desenvolvimento capitalista é a própria contradição em processo, pois se move em meio a contradições superadas constantemente, porém postas e repostas continuamente pelo próprio capital através da negação das suas próprias determinações. Para tanto, nega, em primeiro lugar, a determinação humana do desenvolvimento transformando o trabalho humano na mercadoria recursos humanos; a determinação natural do desenvolvimento, transformando a natureza na mercadoria recursos naturais; a determinação material vinculada às necessidades humanas da organização produtiva real, transformando-a na mercadoria recursos monetários. E nega, em segundo lugar, a sua própria negação, ao transformar as mercadorias em geral, em capital. E, assim, temos a “negação da negação”. E é, pela “negação da negação”, portanto,

enquanto movimentos contraditórios, que a lógica dialética transforma-se em parte constitutiva das diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional.

De acordo com Bourguignon (2006), a lógica dialética tem como princípio básico a contradição e negá-la seria “amarrar”, “amordaçar” o processo de pensar o real. Como tal, a contradição está no pensamento e na realidade, e, se esta é viva, dinâmica e movimento, assim também deve ser o pensamento. Assim se compreende, portanto, que a dialética se configura em uma abordagem adequada ao presente estudo, uma vez que este aborda um processo caracterizado pela contradição e pela constante transformação.

Lakatos e Marconi (1991, p.74) apontam o que chamam de “leis” da dialética, e, embora reconheçam não haver consenso em torno disso, entendem que estas servem de base para a compreensão da mesma, e, neste caso em especial, também é útil para justificar a escolha que se faz nesta pesquisa:

- a) ação, recíproca, unidade polar ou ‘tudo se relaciona’;
- b) mudança dialética, negação da negação ou ‘tudo se transforma’;
- c) passagem da quantidade à qualidade ou mudança qualitativa;
- d) interpenetração dos contrários, contradição ou luta dos contrários.

Em suma, essa é a base de reflexão metodológica na qual este estudo baseou-se, a partir do entendimento que a relação entre os agentes envolvidos é contraditória tanto nos interesses quanto na percepção e, ao mesmo tempo, está em constante transformação a partir das interações ocorridas.

## **4.2 Coleta e Análise dos Dados**

Como técnicas de coleta, foram adotadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a observação participante e a aplicação de entrevista semiestruturada.

A pesquisa bibliográfica é o principal ponto no levantamento de dados de ordem quantitativa, histórica e teórica, feita a partir da literatura (livros, revistas, periódicos) existente sobre o assunto, e também nos boletins e bancos de dados disponíveis (GIL, 1990).

A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico e que poderão ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa. A importância desse tipo de pesquisa é evidenciada por Gil (2002, p. 57): “é com base

em fontes documentais que são elaboradas algumas das pesquisas econômicas de maior poder explicativo”. No presente trabalho foram consultados os documentos relativos à secretaria do Corede, tais como relatórios anuais e livros de atas e o próprio plano de desenvolvimento regional, além da legislação correlata e da página na *internet* da consulta popular, especificamente no *link* “Acesso Coredes”, todos devidamente referenciados, para que desses fosse possível estabelecer os cruzamentos e a respectiva análise.

De acordo com Novaes e Gil (2009, p. 142), a observação participante constitui um método de pesquisa no qual o pesquisador “procura tornar-se um membro do grupo observado, e dessa forma compartilhar as experiências de vida para melhor compreender seus hábitos e convenções sociais”, o que ocorre no caso específico do estudo em tela, pois a condição de secretário executivo do Corede Alto Jacuí coloca o autor nessa posição de observador participante do contexto, isto é, há interação direta do pesquisador com os membros do Conselho e com os seus processos.

Cruz Neto (1994, p. 51), pondera que a “técnica de observação participante se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos”. Chizzotti (2001) complementa argumentando que a observação participante envolve o experienciar e a devida compreensão da dinâmica dos atos e eventos no recolhimento das informações, o que, nas palavras de Schröder (2009), configura-se como uma pesquisa implicada, o que se observa nesta pesquisa, na medida em que este pesquisador tem envolvimento direto com todos os processos de discussão atinentes durante o período em pauta.

Sendo assim, a observação participante do autor se deu sistematicamente em todas as reuniões realizadas pelo Corede Alto Jacuí ao longo do período estudado, uma vez que, na condição de secretário do mesmo, era imprescindível sua presença, a qual, mesmo que informal e assistemática em vários momentos, possibilitou a apropriação das informações e da consequente trajetória do Conselho no decorrer do período estudado.

Por fim, a aplicação da entrevista com os agentes envolvidos no processo ao longo do período propiciou uma análise aprofundada, possibilitando uma melhor compreensão dos fatos e qualificando a discussão, tanto no presente trabalho como, possivelmente, em discussões futuras. Com relação às entrevistas, a intenção inicial

era a de ter realizado 12 entrevistas, mas acabou-se aplicando apenas oito, pois não se verificou muito distanciamento entre as respostas dos mais diversos agentes (possível saturação dos dados, portanto), além da dificuldade de agenda com os possíveis entrevistados (acessibilidade) e, até mesmo, algumas negativas. Na escolha desse grupo de entrevistados, de qualquer forma, o primeiro critério utilizado levou em consideração o fato dos mesmos serem membros da Assembleia Geral do Corede, bem como da condição de serem pessoas ligadas aos executivos municipais, ao legislativo e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes).

Salienta-se também que, ao se iniciar a entrevista, foi feita uma conversa de abordagem inicial com cada entrevistado, na qual foi comentado que a sua identidade estava preservada, pois haveria a omissão de nomes garantindo o anonimato. Foi esclarecido também que os dados seriam utilizados em trabalho de natureza acadêmica e que, após a conclusão, todos eles poderiam ter acesso ao mesmo para comprovação do que lhes foi afirmado. Embora não tenha havido por parte dos entrevistados nenhuma ressalva expressa, autorizando inclusive a divulgação de seus nomes, foi mantido o critério preestabelecido de assegurar o sigilo na identificação de cada entrevistado.

Assim, a escolha dessa amostra seguiu os critérios da intencionalidade e da acessibilidade, que, de acordo com Gil (1999), consistem na seleção por parte do pesquisador daqueles sujeitos que possam ser considerados representativos da população e que aos quais se tem acesso facilitado. Nesse caso levou-se em consideração o conhecimento do pesquisador em torno da população e a disponibilidade de concessão de entrevista por parte dos integrantes da Assembleia, também sendo, por conta disso, a amostragem não-probabilística, já que foi intencional. Além disso, tomou-se o cuidado também de que os entrevistados fossem de municípios distintos e que não ficassem muito concentrados, de tal forma que, do ponto de vista geográfico da região, os entrevistados de certa maneira contemplassem praticamente a abrangência de todo o território do Corede.

Como técnicas de análise dos dados, foi utilizada análise documental, para as fontes documentais utilizadas já mencionadas e, essencialmente, para as entrevistas (e mesmo para a sistematização das próprias notas de observação participante), valeu-se parcialmente de técnicas da análise de conteúdo, que, conforme Gomes (1994) é utilizada como forma de encontrar respostas para as questões formuladas,

confirmação ou não das hipóteses (quando há) ou a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências.

Nesse caso é necessário que se apure: 1) as unidades de registro, que se referem aos elementos obtidos por meio da decomposição do conjunto da mensagem (palavras, frases, tema); 2) unidades de contexto, precisar em que contexto está situada a mensagem; e 3) a elaboração das categorias (GOMES, 1994).

Categorias se referem “a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si” (GOMES, 1994, p. 70). Estão relacionadas à ideia de classe ou série, o que significa, então, agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito abrangente, em que, neste caso específico, seguiram o roteiro da entrevista, mas não foram explicitadas integralmente.

Em decorrência da aplicação das técnicas anteriormente mencionadas, tendo como pano de fundo as reflexões epistemológicas, para que se chegasse ao atendimento dos objetivos da pesquisa, seguiu-se as seguintes etapas:

Primeira etapa: representou a pesquisa e sistematização dos conteúdos conceituais inerentes à base teórica do tema com sua respectiva análise, tais como desenvolvimento, planejamento, participação popular, institucionalismo, Coredes e Consulta Popular.

Segunda etapa: levantamento junto à Secretaria Executiva do Corede Alto Jacuí dos documentos necessários para a realização da pesquisa e a consequente análise, tais como atas, relatórios e arquivos eletrônicos. Os dados, quando era o caso, receberam ou análise documental, ou tratamento estatístico simples, com estatística descritiva e construção de tabelas e gráficos em planilha eletrônica.

Terceira etapa: aplicação das entrevistas semiestruturadas, que seguiram como base o roteiro que se encontra como apêndice deste estudo.

Quarta etapa: degrevação das entrevistas, e a consequente leitura, análise, categorização e nova análise das mesmas, à luz dos elementos bibliográficos, da análise documental e das notas de observação participante.

Quinta etapa: fechamento da análise e elaboração das conclusões.

### **4.3 Apresentação e Discussão dos Resultados: Análise das Relações entre Consulta Popular e Planejamento Estratégico no Corede Alto Jacuí**

A partir, portanto, de categorias que emergiram da revisão conceitual (e que deram origem ao instrumento de entrevista semi-estruturada), bem como com base em elementos descritivos sobre o Corede Alto Jacuí, apresentados nos capítulos anteriores, neste momento traz-se os resultados do estudo empírico realizado. As respostas às entrevistas foram, por sua vez, categorizadas dentro de cada tópico, e analisadas, num esforço dialético, à luz da própria base teórica, da análise documental e da observação participante.

Nesse sentido, a análise é estruturada nos tópicos a seguir, compreendendo: a relação dos sujeitos pesquisados com o Corede Alto Jacuí; a percepção sobre a atuação do Corede em si; a percepção sobre a Consulta Popular e a participação dos sujeitos pesquisados no período analisado; acerca das alterações no processo de Consulta ao longo do tempo; percepções sobre o processo de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional e o envolvimento dos sujeitos pesquisados; percepções acerca das relações entre a Consulta e o planejamento; percepção sobre quais deveriam ser as áreas prioritárias pela Consulta Popular; e Posicionamento dos pesquisados sobre as áreas básicas de atendimento do Estado (saúde, educação e segurança).

#### **4.3.1 A Relação dos Sujeitos Pesquisados com o Corede Alto Jacuí**

Foram entrevistadas oito pessoas: um vice-prefeito, três secretários municipais, um vereador e três integrantes de Comude, sendo que dois deles foram integrantes da Diretoria do Corede. Além disso, quatro dos entrevistados são funcionários públicos municipais de carreira, um deles é funcionário público estadual e os outros três são profissionais liberais. Cinco desses são filiados a partidos políticos e os outros três não são militantes partidários.

No período anterior, entre 2005 e 2008, seis deles tiveram envolvimento com o Corede, três como vereadores, dois como secretários e um como integrante de Comude. Três desses têm envolvimento desde o início da Consulta Popular e um teve antes disso.

Como já mencionado, todos são de municípios distintos, conforme citado neste momento: Boa Vista do Cadeado, Boa Vista do Incra, Colorado, Cruz Alta, Lagoa dos Três Cantos, Saldanha Marinho, Selbach e Tapera. A preocupação nesse caso foi a de assegurar proporcionalidade de representação em comparação à participação nas discussões do Conselho, e, levando-se em conta também o aspecto institucional, os entrevistados estão em contextos institucionais distintos, mas significativos no que tange à atuação do Corede Alto Jacuí.

Para preservação da identidade dos entrevistados, não serão apresentados mais elementos sobre os mesmos além dos que aqui já constam, pelo entendimento de que tais informações contribuiriam para uma fácil identificação do contexto de cada entrevistado, tanto do ponto de vista da análise neoinstitucionalista quanto da questão da participação.

O relato a seguir segue a autodeclaração feita por cada um dos entrevistados:

Entrevistado 1: teve envolvimento com o Corede entre 1997 e 2000, quando era vereador, depois o Conselho seguiu um rumo diferente do que este imaginava e acabou se afastando, retornando enquanto vice-prefeito durante o ano de 2009 como interlocutor da prefeitura junto ao mesmo e sendo o responsável por ser o articulador no município para o processo de elaboração do planejamento.

Em 1997 teve um forte envolvimento com o consórcio de turismo “Rota das Terras”, razão pela qual foi possível o envolvimento com o Conselho, pois era a única ferramenta existente para viabilizar o consórcio. Enquanto agente político já há mais de 20 anos, entende que o tema do Desenvolvimento Regional deve ser objeto de ampla discussão, mas, no seu entender, lamentavelmente ainda não tem esse reconhecimento na região.

Entrevistado 2: tem envolvimento com o Corede desde 2003 em função do Comude, participa da Diretoria desde 2007.

Entrevistado 3: envolvido com o Corede desde 2003, primeiramente participava como ouvinte das reuniões (assembleias), e a partir de 2007 de forma mais ativa, quando assumiu a presidência do Comude.

Entrevistado 4: participa do Corede desde 2009, Consulta Popular, e tão somente.

Entrevistado 5: atualmente é do Conselho Fiscal do Corede, com o qual tem envolvimento desde 2009, em função do Comude.

Entrevistado 6: é secretário de Comude, tendo envolvimento com o Corede desde 2009.

Entrevistado 7: envolvido com o Corede desde 2005 em função do Comude, inicialmente como vereador e depois como Secretário da Agricultura do Município, sendo, assim, nessa condição, membro da Assembleia Regional do Corede, mas nunca participou da Diretoria.

Entrevistado 8: tem envolvimento com o Corede desde 2003 em função do Comude e tão somente, sendo, portanto, nessa condição, membro da Assembleia Regional do Corede, mas nunca participou da Diretoria.

#### **4.3.2 Percepção sobre a Atuação do Corede em si**

É unânime a opinião que o trabalho realizado pelo Corede vem melhorando com o passar do tempo, pois anteriormente a discussão era muito dirigida e fechada, e, mais recentemente, tem se percebido mais participação, pois, segundo o entrevistado 4, “passamos a entender melhor a ‘coisa’”. Reconhecem as dificuldades estruturais de funcionamento do Conselho, mas, que a partir da retomada da Universidade de Cruz Alta (Unicruz) à frente da Secretaria Executiva as coisas têm sido mais facilitadas. Notadamente há melhoras na divulgação das atividades do Corede, assim como a comunicação e a condução dos trabalhos tem avançado bastante. Entendem também que o apoio dado aos Comudes, principalmente no período da Consulta Popular, tem sido de muita importância, possibilitando assim uma participação mais qualificada, embora essa ainda precise melhorar.

Os entrevistados entendem que é necessária uma melhor compreensão do real papel do Corede e também dos Comudes, e cabe a esses conselhos fazerem tal esclarecimento, o que deve ser feito a partir de uma atuação mais consistente, mais presente para a comunidade em geral. Já se tem uma mudança significativa como consequência das reuniões, mas ainda falta uma maior interação, porque a população gosta de participar, precisa se sentir ouvida e privilegiada, caso contrário se afasta. Se verifica, neste caso, um típico comportamento relacionado às instituições, em que, segundo Lopes (2013, p. 115), “os indivíduos agem de forma diferente, dependendo das circunstâncias em que se encontram”.

Fica evidente essa falta de compreensão quando as eventuais cobranças são feitas pelos prefeitos e não pelos Comudes, ou quando o Comude é presidido por

um prefeito, distorcendo, assim, o papel desse tipo de participação. Neste caso, verifica-se o já mencionado anteriormente por Teixeira (2002), ao se referir ao processo de descentralização do processo decisório na esfera governamental, mas que analogamente reflete essa situação:

O processo de descentralização, (...) ocorre (...), mas nem sempre acompanhado dos mecanismos efetivos de participação, em muitos casos os instrumentos sendo criados, sobretudo para legitimar governos, com uma retórica participacionista, formal (TEIXEIRA, 2002, p.103).

Se de um lado apontam essa distorção, de outro, entendem que, como é um processo, há um constante evoluir, tanto na relação do Conselho com a região como com o Governo do Estado, cuja parceria tem gerado avanços no desenvolvimento regional, tal como preconizado por Becker (2009. p.198), vendo o desenvolvimento regional como um “processo de transformações econômicas, sociais e políticas, (...), cuja dinâmica é imprimida (*sic*) desde ‘dentro e por iniciativa própria’ dos agentes locais, manifesta nas ‘mudanças estruturais ou qualitativas’ ... a partir de ‘alterações endógenas’”.

#### **4.3.3 Percepção sobre a Consulta Popular e a Participação dos Sujeitos Pesquisados no período analisado**

Todos os entrevistados participaram ativamente da Consulta Popular no período estudado, inclusive tendo sido este um dos critérios de seleção dos sujeitos da pesquisa, conforme já explicitado anteriormente.

Consideram a Consulta uma importante forma de participação, meio pelo qual a população pode opinar sobre o destino dos recursos, por pouco que seja, em torno de 0,5% do orçamento do Estado. Embora o sistema de emendas parlamentares possibilite acesso a um volume de recursos maior, não há nessa fonte a possibilidade da definição da aplicação, pois já vem com o destino estabelecido.

Na comparação entre as duas fontes de recursos, emenda parlamentar *versus* Consulta Popular, a primeira demanda bem menos esforço por parte do município, bastando uma articulação do prefeito com um deputado e depois a aplicação do recurso na área destinada. Já a Consulta envolve esforços muito maiores: primeiro é necessário discutir no Comude, para que esse encaminhe ao Corede, que discute

em assembleias e pode apontar a demanda na cédula ou não, isso atendido cabe ao cidadão votar nas demandas de sua preferência, que pode ser coincidente com o desejo do prefeito ou não.

Essa situação é explicada pelo institucionalismo sociológico, de acordo com Lecours (2002, p.7), em que “as instituições encarnam e refletem os símbolos e as práticas culturais em vigência que instruem as percepções dos atores e ‘informam’ a reprodução institucional”. É o que se observa nesse caso, posto que esse conflito de interesses entre a ação de um prefeito que prefere a ação discricionária de uma emenda parlamentar frente o processo de participação evidencia o rito descrito por Lecours.

Assim sendo, há, da parte de alguns prefeitos, um descrédito ou uma resistência com relação à Consulta Popular, pois esta representa, na opinião destes prefeitos, certa perda de poder decisório, tanto para si quanto para o parlamentar, que normalmente é seu parceiro político. Mas esse é justamente o grande princípio do processo, de acordo com o preceituado por Becker (2000), ao reafirmar a necessidade de se encontrar alternativas à democracia representativa, pelo autor rotulada de “participada”, de tal forma que se torna uma democracia mais “subversiva” ou participante, com o poder emergindo de baixo para cima.

Mesmo reconhecendo a dificuldade imposta pelo método, os entrevistados avaliam que o ganho principal é esse, ou seja, a população perceber que tem um canal de manifestação, no qual ela pode exercer sua cidadania. É um canal de comunicação entre o cidadão comum e a liderança política, que, de forma mediana, parece estar “em um patamar distinto”.

São unânimes também em afirmar que o processo vem evoluindo com o passar dos anos, mas que ainda há muito a melhorar, sobretudo na conscientização da população em geral.

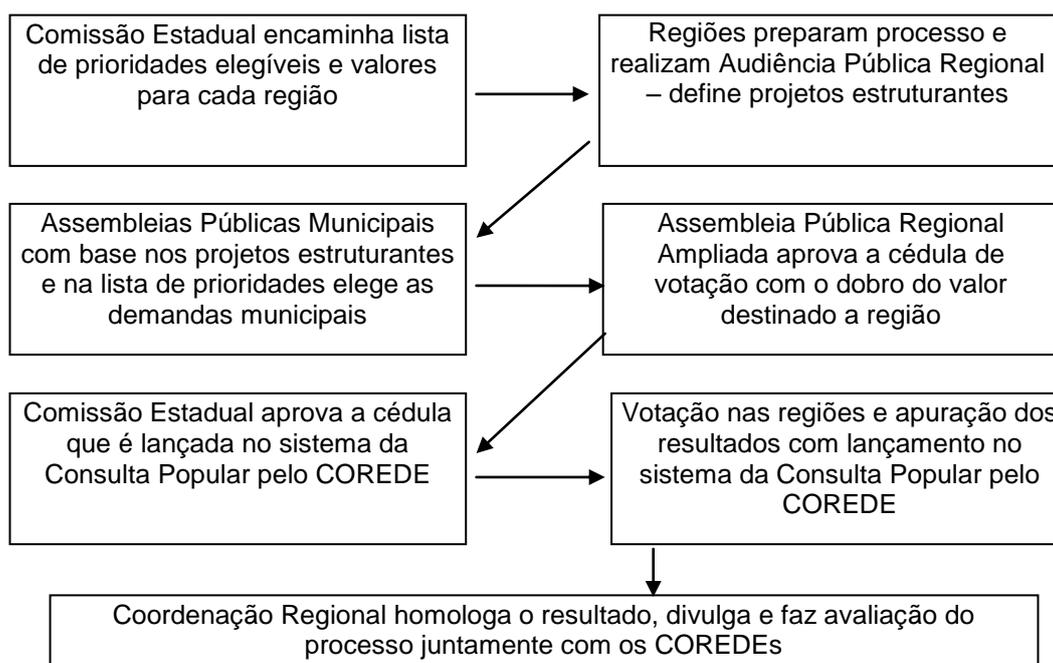
#### **4.3.4 Acerca das Alterações no Processo de Consulta ao longo do tempo**

Historicamente o processo de consulta à população quanto ao destino de uma parcela dos recursos orçamentários para atender demandas regionais é estabelecido no Rio Grande do Sul por meio da Lei 11.179 de 25 de junho de 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a), tendo os Coredes como agentes operacionais. Entre 1999 e 2003, o processo sofreu alterações, passando a ocorrer nos moldes do

Orçamento Participativo (OP), que era realizado na capital do Estado, com uma série de enfrentamentos entre Coredes e Governo. A partir de 2004, com a saída do PT (Partido dos Trabalhadores) do Governo do Estado, é retomada a proposta original com a absorção de algumas ideias adotadas no OP, buscando aprimorar o processo, mas os Coredes auxiliados pelos Comudes passam a ser os protagonistas do processo. Desde então as alterações são incrementais ao processo, com pequenas modificações de ano para ano.

Um fluxograma de como a Consulta Popular funcionou até 2009 é apresentado na Figura 1, e que, na verdade, é de forma resumida o mesmo processo adotado até 2012, já descrito anteriormente.

**Figura 1 – Fluxograma simplificado do funcionamento da Consulta Popular entre 2004 e 2009**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Allebrandt (2010).

O esquema anterior foi mantido nos anos de 2009 e 2010, na segunda metade do Governo de Yeda Crusius, e as alterações que houve foram apenas no modo operacional do próprio Corede, de acordo com a previsão estabelecida no Decreto assinado pela governadora.

No ano de 2011, com a troca de Governo, assumindo então Tarso Genro, houve uma única alteração no processo, mas significativa, que é a eliminação das

prioridades elegíveis com valor de referência nas discussões municipais. Essa situação acarretou uma série de dificuldades no momento de fechar a cédula, que, no caso da região, exigia a colocação de valores, e mais problemas ainda no fechamento da matriz orçamentária, pois essa efetivamente deve ser exata.

Já, para 2012, foi retomada a lista de prioridades elegíveis com valores de referência e foram eliminadas algumas ações que anteriormente eram permitidas, tais como manutenção das vias de acesso municipais e a contratação de serviços na saúde, mas de outro lado foram flexibilizados alguns valores que anteriormente eram engessados. Foi incluído ainda um segundo campo na cédula, sem valor alocado, para as demandas que são de interesse estratégico para a região.

Na avaliação dos entrevistados, em geral, as mudanças no processo são insignificantes, mas importantes, principalmente pelos avanços obtidos a partir da flexibilização da discussão e também pelo amadurecimento e a consequente apropriação dos envolvidos, em especial na coordenação dos trabalhos e também da população, que vem se conscientizando a cada ano.

Há, também, algumas críticas feitas com relação à baixa execução por parte dos governos, que gera desânimo nos agentes envolvidos nos municípios; a constante repetição das demandas a cada ano também é um fator desestimulante, passando a impressão de que há predomínio dessas áreas; e, por fim, a inclusão das áreas obrigatórias ao Estado, como segurança, educação e saúde, acaba de alguma forma estabelecendo a pauta “de cima para baixo”.

A Consulta Popular tem passado por momentos de “altos e baixos”, ora desacreditada pela população e minimizada pelos governantes, ora valorizada por ambos. É reconhecido por todos que é uma ferramenta que vem transformando a vida, sobretudo, no meio rural da região, em função da alocação de recursos em favor da área rural, mas que há também uma série de dificuldades de ordem financeira para que o Estado honre suas obrigações.

#### **4.3.5 Percepções sobre o processo de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional e o envolvimento dos Sujeitos Pesquisados**

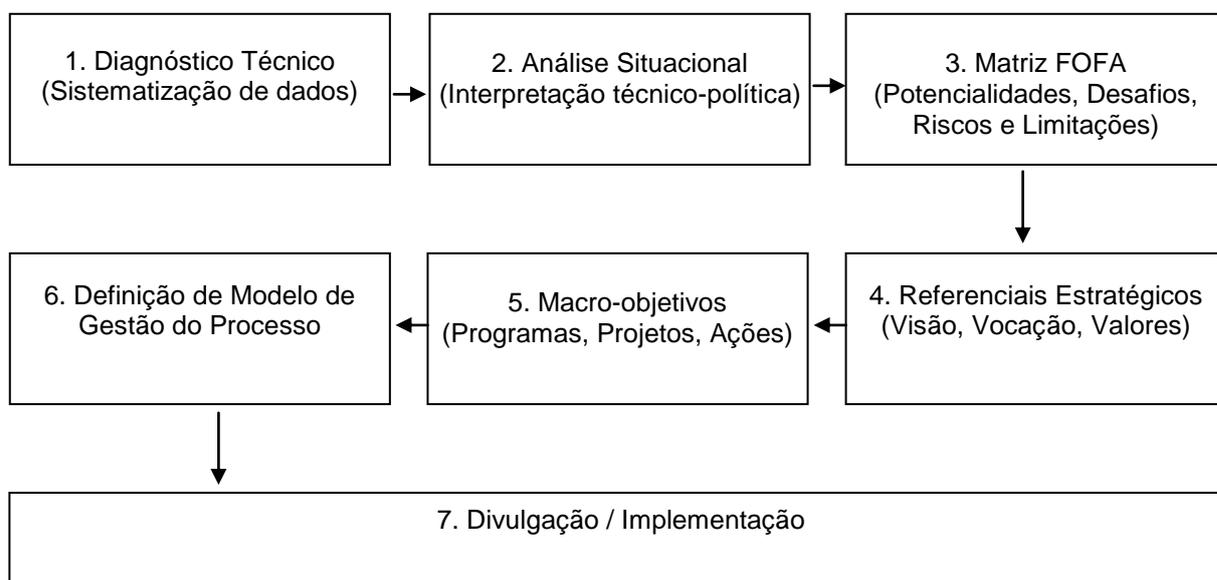
A proposta metodológica adotada no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional seguiu modelo discutido e acordado no âmbito do Fórum dos Coredes, tomando por base proposta encaminhada pelo Grupo de Trabalho

instituído por esse e a partir da capacitação oferecida pelo Ministério da Integração Nacional por intermédio do ILPES/CEPAL.

Tal proposta visava a padronização dos planos no âmbito dos 28 Coredes, o que facilitaria comparações a respeito dos resultados e avanços ou recuos. Além disso, ficou acordado também que os planos seriam elaborados de forma participativa e que as equipes de técnicos fossem integradas por pessoas que conhecessem a região ou que com ela tivessem relações profissionais já há algum tempo, para evitar a contratação de consultorias alheias às particularidades regionais.

Na Figura 2, é apresentada uma síntese esquemática da metodologia que foi proposta e utilizada na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional no Corede Alto Jacuí.

**Figura 2 – Síntese das etapas do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional adotado pelos Coredes**



Fonte: Adaptado de Allebrandt, Büttenbender e Siedenberg (2010).

Na prática, como já mencionado, a proposta metodológica adotada foi de natureza participativa. De posse do diagnóstico quantitativo individualizado, a equipe técnica foi a cada município fazer a apresentação e discussão do mesmo com o poder público municipal, com o Comude e a sociedade em geral por esses convidada.

Após a apresentação dos dados quantitativos, os participantes eram estimulados à discussão sobre o desenvolvimento local e regional e, por meio de dinâmicas, eram enumerados os gargalos e as potencialidades ao desenvolvimento na perspectiva de cada município. Para a análise ambiental, o Corede foi dividido em três microrregiões conforme a localização dos municípios. Na sequência foram definidos os gargalos e potencialidades e os segmentos de trabalho em cada microrregião. De posse do diagnóstico situacional, a equipe técnica retornou às microrregiões para a elaboração da matriz FOFA (forças, oportunidades, fraquezas e ameaças) regional de cada segmento definido na etapa anterior, visando a explicitar potencialidades, desafios, riscos e limitações para a proposição de estratégias. Na etapa seguinte foram elaborados os projetos de ação para cada estratégia definida, sempre com a participação aberta a todos os cidadãos de maneira geral e, de forma específica, os representantes dos grupos envolvidos ao longo do processo, que durou aproximadamente seis meses (CORRÊA *et al*, 2010).

Feito o relato de como foi conduzido o processo de elaboração do planejamento na região, é possível avaliar a opinião dos entrevistados. Ao serem indagados a respeito do processo de elaboração do Planejamento Estratégico, os entrevistados apresentam algumas divergências de opinião quanto à abrangência do plano e quanto à forma e ao tipo de participação, mas todos são enfáticos em afirmar que a metodologia adotada era adequada e o resultado demonstra a realidade regional.

Na fala do entrevistado 1, fica evidente a opinião quanto à validade da metodologia e ao resultado final ser representativo da realidade regional.

De início achava que era um “monstro”, pois discutir planejamento estratégico da região quando nem no município se tinha algo parecido, de repente aquele grupo estava tentando fazer algo bem mais complexo, assustando um pouco, gerando uma expectativa de que viriam mais surpresas, mas não, o resultado final ficou interessante, representando uma leitura da região.

No entanto o próprio entrevistado 1 aponta como problemas a pouca participação do executivo municipal e o fato do resultado ficar restrito a algumas áreas, o que é contraditório à sua manifestação primeira. Essa ideia é corroborada por mais dois entrevistados, mas complementada com a seguinte expressão: “o pensamento geral aqui gira em torno da agricultura” (ENTREVISTADO 5).

Essa manifestação, de certa forma, explica o porquê da aparente contradição, pois, em função de a região ter sua atividade eminentemente primária (agricultura e pecuária), a exclusão de determinadas atividades econômicas é aceita naturalmente, pois há pouca representatividade dos demais setores. O entrevistado 1 é mais enfático na argumentação por residir em município mais próximo da microrregião mais industrializada do Corede, Não-Me-Toque, e assim acredita que a indústria metal mecânica seria uma das alternativas viáveis, mas pouco focada ou mal explorada.

Faltou representatividade do segmento metal mecânico, as Associações Comerciais e Industriais são meros espaços de representação política do comércio e conseqüentemente não “discursam” em prol da indústria, falta envolvimento dos empresários industriais. Faltam projetos e articulação da indústria, bem como postura política, e as relações pessoais terminam por potencializar ou frear a sustentabilidade da empresa, através de incentivos no município ou pela falta deles (ENTREVISTADO 1).

Complementa, ainda, o mesmo entrevistado 1: “dos dez grandes projetos identificados à região, tem quatro deles relacionados à produção de leite, falta para o metal mecânico tratamento semelhante, vejo que o problema é absorver a mão de obra da juventude”, e esse é um setor capaz de fazê-lo.

Outra questão apontada pelos entrevistados de forma controversa é a participação propriamente dita, havendo manifestações positivas e outras mais críticas, mas complementam o já discutido nos parágrafos anteriores. Um ponto frágil mencionado é a pequena participação da população em geral, tanto em quantidade como em representatividade, ficando esta muito concentrada em um segmento (grupo de interesse ou setor) específico, explicando de certa forma o viés do plano à agropecuária, mas que isso, ainda assim, não comprometeu a qualidade da discussão.

Como aspectos positivos na participação, houve menção à representação qualificada e à diversidade da mesma, “contrariando a prática usual nos municípios, havendo lá vários grupos representados independente da vinculação partidária ou posição social” (ENTREVISTADO 1). “Sempre tem aqueles que acham que isso foi uma coisa feita pelo prefeito” (ENTREVISTADO 4), então esta diversidade ajuda a esclarecer melhor a população quanto aos reais sentidos do processo.

Duas manifestações evidenciam que os entrevistados consideraram a forma de elaboração do plano como positiva, mesmo que haja as ressalvas já mencionadas.

De acordo com o entrevistado 2, “todos tiveram oportunidade e voz para a elaboração do plano, com os técnicos dando retorno, e nossos anseios estão contemplados no plano”. Já o entrevistado 6 pondera que

as pessoas envolvidas não estavam acostumadas com a metodologia de como se faz um planejamento, (...) na época não se realizava reuniões seguidas relacionadas às áreas. A partir dessas reuniões, o pessoal se deu conta de que era possível pensar de forma conjunta, e a nossa participação popular ficou muito melhor.

Resgatando a questão central do presente estudo, quando indagados sobre as chamadas áreas básicas de atuação do Estado (educação, saúde e segurança), que não foram apontadas como prioritárias no processo, mas que sempre aparecem na Consulta Popular, percebeu-se que há algumas divergências entre os entrevistados na explicação para tal fato, tanto nas causas quanto no envolvimento das representações das áreas. Necessário se faz distinguir a educação da saúde e da segurança, pois, segundo os entrevistados, estas apresentaram formas distintas de participação.

A educação, por meio das escolas, foi representada em algumas discussões em âmbito municipal, mas os representantes enfrentaram problemas de deslocamento aos outros municípios na esfera microrregional. Além disso, foi apontado também que os diferentes recortes de regionalização feitos pelo Estado dificultam a articulação. Ainda assim, no entendimento de alguns entrevistados, a educação foi contemplada no plano, mesmo que não em sua visão formal.

Já com relação à saúde e a segurança, há consenso de que não houve envolvimento dos representantes das áreas no processo, mas há dois argumentos contraditórios para justificar tal fato. O primeiro é o de que as áreas sequer foram chamadas a participarem pelos interlocutores da equipe de trabalho no município, e o outro é de que, na verdade, os representantes teriam se omitido da discussão de forma deliberada. De acordo com o entrevistado 3, “esses setores não participaram por entenderem que não precisam, pois a sua mobilização é muito grande na hora final, não tem como bater de frente com eles, pois são muito articulados”. Há nesse ponto, porém, um depoimento de que essas áreas poderiam contribuir e muito com a indicação da aplicação de recursos, no sentido de otimizá-los para a sociedade e consequentemente gerar uma melhoria nos serviços prestados pelas áreas, como

seria o caso do combate à drogadição ou questões relacionadas ao saneamento básico.

Há ainda um terceiro argumento, fruto de uma reflexão mais coletiva e até histórica, que é o de que tais áreas são função básica do Estado, e que incluí-las na discussão significaria “liberá-lo” de suas obrigações primeiras, e que essas questões são chamadas de básicas justamente porque devem ser preocupação dos agentes públicos de forma prioritária. Essa é uma grande contradição do processo, pois os mesmos que ponderam sobre ser condição necessária e de pura responsabilidade do Estado, quando se fala nessas áreas, são os mesmos que as defendem na Consulta Popular do Corede Alto Jacuí.

Necessário se faz, aqui, resgatar o preconizado por Lecours (2002, p.11): “o neo-institucionalismo sociológico conceptualiza a formalização de práticas culturais (...) são construções sociais (...) são a imagem das sociedades em que estão situadas”. A contradição evidenciada retrata justamente as relações institucionais construídas na região, que são fortemente impactadas pelas estruturas das chamadas áreas básicas, e conseqüentemente interferem nos rumos da discussão e seus encaminhamentos.

#### **4.3.6 Percepções acerca das Relações entre a Consulta e o Planejamento**

Pode-se afirmar que há consenso entre os entrevistados quando questionados a respeito da relação entre o planejamento e a Consulta Popular, com todos afirmando que um subsidia as discussões do outro, embora com algumas ressalvas.

A seguir são destacadas algumas referências feitas durante as entrevistas:

Penso que há [relação], sempre quando falamos em Consulta Popular, temos em mente aquilo que apontamos como necessidade prioritária. Afora a questão das áreas obrigatórias, parece que é via de mão dupla, é obrigação do Estado atender e nossa de votar (ENTREVISTADO 3).

Segundo o entrevistado 4, a Consulta Popular está em consonância com o Planejamento Estratégico, ou seja, “o livrinho é utilizado para subsidiar a discussão”. Já o entrevistado 5 vai mais além: “utilizamos na elaboração de nosso plano de governo”. O “livrinho” mencionado pelo entrevistado é o planejamento propriamente

dito, que, segundo ele, serve sim para embasar a discussão nos municípios, tanto na questão da Consulta Popular, quanto no próprio Plano de Governo do município.

De acordo com o entrevistado 6, a Consulta “serviu também para habituar, convencer a população dos ganhos da participação.”

Segundo os entrevistados, há no processo de discussão da Consulta Popular pelo menos três aspectos que comprometem a utilização do planejamento, neste caso aqui entendido como definido por Holanda (1975, p. 36) como “aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativos com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura”.

Os aspectos evidenciados são as diretrizes apresentadas pelo Estado como base da discussão na Consulta Popular, a burocracia envolvendo o encaminhamento dos projetos elencados e a falta de apropriação pela população da ferramenta disponibilizada, o planejamento.

No aspecto das diretrizes, os entrevistados apontam dois pontos preponderantes: as mesmas engessam a discussão e contemplam as chamadas áreas básicas, cujo atendimento seria obrigação do Estado.

Embora as diretrizes levem em consideração o Plano Plurianual para o período, que, por sua vez, contempla os projetos elencados no processo de elaboração do planejamento, a sistematização das mesmas pelo Governo limita a discussão a determinados parâmetros, o que nem sempre é o que se gostaria de discutir. Um exemplo disso é o caso do recurso negociado em um município, no qual o governo municipal se comprometia a fazer contrapartida de tal forma a integralizar um recurso que viabilizaria o atendimento de uma demanda, que esbarrou na alegada inviabilidade técnica e legal de dividir a execução entre Estado e Município. Observe-se o caso concreto: a Assembleia Municipal sugeriu a aquisição de um veículo para a Rede Básica de Saúde do município, apontando inicialmente R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) para atender tal demanda, se fosse o caso haveria contrapartida do mesmo na integralização do valor necessário para a aquisição de tal veículo. Demanda eleita na votação, quando encaminhada ao órgão responsável pela elaboração do orçamento estadual, recebe a negativa devido o valor de referência ser R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e afirmando ser impossível ao município fazer a contrapartida.

A síntese do processo é de que, como se trata de uma peça orçamentária complexa que se deve apresentar às esferas competentes (programas, ações, projetos, produtos, demandas, quantificação e o volume de recursos envolvidos), dificulta o processo de discussão da população, que, por sua vez, está alheia aos aspectos legais e factuais da elaboração de um orçamento público.

Há ainda outro aspecto a ser considerado quando se leva em conta as diretrizes: elas variam de um ano para outro, sobretudo nos itens elegíveis, de tal forma que inviabilizam algumas projeções condicionadas para os exercícios seguintes. Disso é possível elencar o desmembramento de secretarias, a exclusão da contratação de serviços como demanda elegível na saúde, a inserção do Plano de Necessidade de Obras na Educação, a impossibilidade de inclusão de obras parciais e manutenção das vias rurais. Essas todas eram demandas que poderiam ser negociadas entre os cidadãos nos municípios, viabilizando o atendimento específico de um grupo no primeiro ano com a devida compensação em favor do outro no ano seguinte, mas, em função das alterações, acabam se descaracterizando as discussões feitas.

O segundo ponto mencionado em relação às diretrizes é o fato de se abrir a possibilidade de discussão das chamadas áreas básicas (educação, saúde e segurança pública), o que também frustra o processo de discussão. As áreas em questão possuem grandes estruturas de apoio, o pessoal da educação e da segurança pública são representados nas maiores estruturas funcionais do Estado e se envolvem diretamente no processo, além do pessoal da saúde, também fortemente estruturado nos municípios, o que se soma ao forte apelo das referidas áreas junto à opinião pública. Esse aspecto acaba cerceando a espontaneidade da participação, pois há, de parte da população em geral, um certo constrangimento de sugerir que alguma dessas áreas seja preterida em favor de alguma “menos essencial”.

Nas palavras do entrevistado 2, “temos 14 municípios, daqui a pouco é (*sic*) Bombeiro, (...), Brigada, etc., que consomem mais da metade do nosso recurso, tornando o plano um objeto na prateleira como se fosse coisa do passado.” Ainda segundo o mesmo entrevistado, a inclusão das áreas obrigatórias ao Estado na Consulta Popular, como a segurança, educação e saúde, atrapalha a escolha pelas áreas que visam o desenvolvimento. A necessidade de atender tais áreas acaba restringindo as possibilidades de direcionamento dos recursos para aquelas

demandas que resultariam em avanços mais significativos do grau de desenvolvimento da região, como é o caso da agricultura e da pesquisa, por exemplo. O planejamento sinalizou que a região deveria investir fortemente na infraestrutura, principalmente nas vias de acesso que são, em sua maioria, precárias, e no fortalecimento das atividades econômicas voltadas ao turismo, agricultura e pecuária familiar. A escassez de recursos e a já referida necessidade de foco nas áreas básicas acabam muitas vezes inviabilizando um investimento mais consistente nas áreas de fato elencadas como prioritárias pelo planejamento regional.

Como já referenciado anteriormente, a participação deve se dar de forma autônoma, independente, desatrelada de qualquer mecanismo que distorça a gênese do processo. Pode-se, assim, imaginar uma distorção do processo, mas mesmo essa distorção também é parte da construção do mesmo, carregada de contradições e conflitos entre os envolvidos. Como preconiza Nobre (2004, p.37),

não se trata, entretanto, de um “livre jogo” entre os dois pólos, mas de uma disputa política que mostrará avanços emancipatórios se for capaz de afastar, a cada vez, em cada conflito concreto, o jogo determinante do dinheiro e do poder administrativo.

Nesse caso, a constatação não se refere especificamente ao governante que tenta impor sua opinião de forma deliberada ou direta, mas sim de estruturas estatais procurando prevalecer sobre a opinião do cidadão comum, que está, normalmente, em posição de desvantagem. Essa desvantagem é verificada na assimetria de informações ou ainda na capacidade de articulação, muito maior no caso dessas estruturas.

Das três áreas referidas, a única que aparece no planejamento, mas de forma marginal, é a educação, quando é apontada a necessidade de melhor qualificação da mão-de-obra na região, mas ainda assim, não é mencionada educação no sentido oficial da integralização de currículos básicos e específicos de formação intelectual e cidadã, e sim de preparação para o trabalho<sup>16</sup>. Faz-se nesse momento

---

16 O objetivo do presente estudo não é fazer uma discussão de mérito em torno da educação, apenas o que se quer é estabelecer uma distinção entre a educação vista na perspectiva da construção intelectual dos estudantes desde sua infância até atingirem a idade adulta e consequentemente se colocando no mercado de trabalho com formação genérica, diferente da qualificação para específica para o trabalho, focada em aspectos pontuais e de formação mais rápida. Embora em algum momento os dois modelos possam coexistir, sobretudo durante o nível médio.

uma ponderação a respeito da percepção de “educação” dos envolvidos, pois entendem que a mesma deve ser colocada a serviço da acumulação de capital e não de formação de cidadãos que possuam opinião e buscam uma sociedade menos desigual.

Em suma, de um lado o governo conclama à participação, e divulga isso como conquista da população, mas de outro a limita a aspectos bem pontuais que não atendem de forma consistente os anseios da mesma. Essa população, por sua vez, tem uma visão relativamente estreita do processo, restringindo-se a priorizar o que não deveria sequer ser objeto de discussão, dado que essas áreas são uma obrigação, seja por força de lei, seja por constituírem função original do Estado.

Os entrevistados apontam também que a burocracia (ou o seu excesso, mais claramente) é outro problema enfrentado, pois dificulta o encaminhamento das propostas, desestimulando algumas delas. Neste caso, o que eles chamam de burocracia é o rito processual no encaminhamento das demandas e também a operacionalização do processo nas estruturas funcionais das secretarias de Estado. Quando se reportam ao rito processual, os entrevistados apontam que há uma série de obstáculos a serem superados, desde a falta de preparo ou de conhecimento do agente que está fazendo o encaminhamento (no caso, alguém da prefeitura), até a postura de alguns técnicos do Governo, pela negação, o que sempre emperra o propósito.

Em geral, o rito é formalizado a partir da liberação dos recursos por parte do Governo do Estado, sendo que cabe ao órgão conveniente, no caso um município, encaminhar o plano de trabalho, modelo relativamente padronizado que deve conter todas as informações necessárias, inclusive projeto de engenharia quando for o caso e as respectivas licenças, se aplicáveis, bem como toda a lista de certidões usuais, de regularidade de funcionamento e negativas de débitos. Entregue o processo na secretaria competente, é feita a análise de conformidade, com retorno para ajustes ou encaminhamento à Casa Civil para mais uma conferência e estabelecer os termos do convênio. Após tudo certo, se encaminha a Secretaria da Fazenda para os trâmites de pagamento, compostos por liberação, empenho e liquidação, e, por fim, a execução do convênio e a respectiva prestação de contas. Esse processo leva no mínimo dois meses, se não houver nenhum tipo de problema na tramitação, mas o que se observa é que normalmente ocorrem fatos que atrasam os trâmites.

Da parte dos municípios, os problemas decorrem da morosidade no encaminhamento do processo, ou porque os responsáveis não elaboram os projetos, ou porque ficam esperando que o Governo ou o Corede solicitem, o que normalmente não é feito por nenhum dos dois. Evidenciam-se ainda questões relacionadas ao encaminhamento equivocado, isto é, entrega da documentação de forma parcelada ou para setores distintos do que se deveria. Há também os casos em que a Secretaria de Estado retorna solicitando ajustes e o município não responde em tempo adequado. Por fim, se eventualmente o município estiver registrado como inadimplente ou não possuir uma certidão de regularidade qualquer, isto o impossibilita de receber o recurso ou até mesmo de se conveniar.

Além desses motivos geradores de atrasos, sob responsabilidade dos municípios, há ainda as questões relativas ao fluxo de caixa da Secretaria da Fazenda, pois os atrasos na tramitação podem acarretar em falta de recursos, uma vez que a programação estava prevista para o desembolso em um período qualquer, o mês de setembro, por exemplo, e, com a transferência a períodos posteriores, outubro, por exemplo, pode ser que não haja mais a disponibilidade financeira.

Já quando se avalia sob a perspectiva do Governo, basicamente três são os problemas percebidos na tramitação. O primeiro diz respeito à postura do servidor que recebe o projeto, que nem sempre dá o encaminhamento correto, sendo que algumas vezes a documentação simplesmente “desaparece” nas pilhas de papéis. O segundo é relacionado também à postura do servidor, que analisa o processo por etapas, e, ao encontrar qualquer inconformidade devolve o processo à origem, sem avaliar o todo, fazendo com que nesse ínterim vençam certidões ou mesmo apareçam na sequência novos apontamentos que poderiam já ter sido ajustados no primeiro retorno. E o terceiro ponto, por sua vez, diz respeito à postura da própria estrutura do Estado, em que algumas secretarias não reconhecem em sua plenitude as demandas resultantes da Consulta Popular, atribuindo à Fazenda ou ao Planejamento a falta de informações necessárias e devolvem o projeto ao município.

Nas palavras de March e Olsen (2008, p. 136), vislumbra-se como a literatura retrata tal situação:

a observação de que as instituições acumulam uma experiência histórica por meio do aprendizado é freqüente no institucionalismo. Os resultados e as inferências das experiências passadas encontram-se armazenados em procedimentos de operação-padrão, em regras profissionais e nas elementares regras de bolso da pessoa prática. Esses elementos do

conhecimento histórico foram retratados tanto como formas de retrocesso irracional quanto como portadores de sabedoria e não é difícil especificar situações ambientais em que qualquer uma dessas caracterizações seja adequada.

A terceira ponderação feita pelos entrevistados como sendo um entrave à utilização plena do planejamento para subsidiar a discussão da Consulta Popular diz respeito à apropriação da ferramenta por parte dos envolvidos no processo.

O entrevistado 1 pondera que

inclusive o conceito de planejamento é muito amplo na sua aplicação, pois ninguém planeja nada, com os municípios andando de um lado para outro em busca de solucionarem os seus problemas, mas sem organização, sem planejar, acabando por concentrarem os esforços no que dá voto.

Efetivamente, a falta de apropriação da ferramenta é uma dificuldade que se apresenta, pois a falta de compreensão da mesma propicia que sua utilização fique, de alguma forma, prejudicada. O cidadão comum não tem a devida noção da conexão entre a ferramenta elaborada para dar um direcionamento à sua comunidade no futuro, o planejamento, e uma das suas formas de financiamento, a Consulta Popular. Já aos gestores, falta a capacidade gerencial necessária para que um e outro possam estar conectados. A fala do entrevistado 1 é emblemática ao abordar que a falta de planejamento na esfera municipal prejudica ao gestor e por consequência aos cidadãos na discussão daquilo que eventualmente eles próprios indicaram na esfera regional. Essa é uma contradição evidenciada, pois na discussão da Consulta Popular alguns gestores se envolvem de forma muito efetiva e direcionam a discussão para aquelas demandas que consideram mais interessantes ou importantes para o município, cerceando assim a manifestação espontânea dos cidadãos. Por vezes também a discussão é feita de forma negociada, procurando evitar discussões que possam acirrar diferenças entre os diversos grupos envolvidos, o que também acaba por restringir a espontaneidade da participação, pois as demandas que têm baixa representatividade nas estruturas ficam prejudicadas.

Nessa última categoria estão enquadradas as demandas que são defendidas por grupos minoritários ou que não se sentem efetivamente prestigiados no processo e conseqüentemente optam por não participar. Esclarecendo melhor, uma demanda eminentemente rural em um município notadamente urbano fica excluída, ou, ao

contrário, uma demanda tipicamente urbana, a das causas sociais, em pequenos municípios rurais fica relegada. Assim sendo, mais uma vez fica evidente “a vantagem” das chamadas áreas básicas, pois estão devidamente estruturadas em qualquer perfil de município.

Reflexão feita por Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011, p.12), explicita bem tal situação.

Representantes de interesses corporativos que descobriram o canal da Consulta Popular para encaminhar projetos de desenvolvimento - cuja execução tem maior garantia do que a própria previsão orçamentária - procuram garantir a inclusão de temáticas e ações que contemplem a Saúde, a Educação e a Segurança Pública no processo que deveria priorizar ações e/ou projetos estruturantes que tenham um reflexo efetivo no desenvolvimento de cada região.

Além disso, também é necessário mencionar que o *achismo* das lideranças sobre quais ações e projetos efetivamente tem condições de desencadear o desenvolvimento regional muitas vezes se contrapõe aos estudos técnicos e contribui de maneira significativa para que o processo de escolha de projetos estruturantes apresente poucos resultados concretos.

De outro lado a ferramenta é reconhecida como relevante e subsidia a discussão, a elaboração de planos de governo, reflete a discussão na região e se revela pedagógica ao processo de participação. Em função da proposta deste estudo focar a relação do plano com a Consulta Popular, é pertinente estabelecer o cruzamento entre os dois processos.

Ao final da discussão de elaboração do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional, foram sistematizados 22 projetos, divididos em cinco áreas de gestão, como previsto na metodologia de elaboração do mesmo. Desses, evidentemente alguns são comuns a mais de uma área, o que ocasiona sua repetição como projetos definidos, e que tiveram sua ficha apresentada à região.

No Quadro 1, é possível observar quais projetos foram elencados de acordo com sua respectiva área de gestão, no qual fica evidente a exclusão total das áreas da saúde e da segurança, aparecendo alguns projetos vinculados à educação, mas não a educação tal como o Estado a define, pois se pensa em formação e capacitação de força de trabalho mais especializada, seja ela para a gestão ou para o “chão de fábrica”: dos 22 projetos, sete deles estão vinculados à educação ou à qualificação. Além disso, oito deles requerem que sejam feitas movimentações de articulação, sem necessariamente envolver recursos financeiros para viabilizá-los.

Restam, portanto, sete outros projetos, que podem contribuir para o avanço das áreas mencionadas, e que potencialmente poderiam ser viabilizados por meio dos recursos da Consulta Popular. São eles: 1) pesquisa na área agrícola; 2) estímulo à produtividade leiteira da região; 3) desenvolvimento das capacidades turísticas da região; 4) melhoria e criação de estradas asfaltadas na região (RS 508; RS 506, RS 223, acessos municipais); 5) elaboração de um plano de saneamento regional, a partir das necessidades de cada município; 6) implantação de um sistema de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos para o Alto Jacuí; e 7) elaboração de um plano diretor como modelo para subsidiar cada município na elaboração do seu plano diretor.

**Quadro 1 – Relação dos projetos elencados no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Alto Jacuí**

<b>GESTÃO</b>	<b>ESTRATÉGIAS</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>PROJETOS</b>
Gestão Social	Políticas de incentivo à atividade rural	Geração de Renda	Educação para o empreendedorismo agroindustrial
			Criação da Rota dos Sabores
		Educação	Criação da associação do Alto Jacuí para o setor da agroindústria
			Preparação dos Jovens para a Sucessão na propriedade rural
	Estímulo ao associativismo	Associativismo e cooperativismo	Qualificação de Técnicos e Produtores
			Qualificação técnica e de gestão da atividade leiteira
	Parcerias com IES	Capacitação voltada ao mercado regional	Criação da associação do Alto Jacuí para o setor da agroindústria
Qualificação técnica e de gestão da atividade leiteira			
Gestão Econômica	Estímulo à produção	Fomento a agropecuária e atividade leiteira	Qualificação Técnica e Profissionalizante
			Pesquisa na Área Agrícola
			Criar no COMAJA o Setor da Agricultura
		Fomento ao Setor Metal-mecânico	Pesquisa na Área Agrícola
			Estímulo à produtividade leiteira da região
			Comitê regional para estudar mudanças na legislação estadual de inspeção de produtos de origem animal (CISPOA)
	Estímulo ao empreendedorismo	Capacitação Técnica	Criação de um comitê regional que represente os produtores na discussão sobre o preço e políticas de subsídios para o leite
			Qualificação da gestão e mão-de-obra das empresas do setor metal-mecânico
	Estímulo ao Turismo	Divulgação do turismo regional	Criação de novos empreendimentos no setor metal mecânico
			Formação continuada
Gestão Estrutural	Melhorias da infraestrutura de transporte	Desenvolvimento da logística regional	Educação para o empreendedorismo agroindustrial
	Melhoria da infraestrutura urbana	Saneamento	Qualificação da gestão no setor metal-mecânico
			Desenvolver as capacidades turísticas da região
		Plano Diretor	Elaborar um plano de saneamento regional, a partir das necessidades de cada município
Gestão Ambiental	Melhoria de gestão ambiental	Sistema integrado de resíduos	Sistema de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos para o Alto Jacuí
		Produção mais limpa	Criação de um programa de produção mais limpa para as empresas da região
Gestão Institucional	Integração das relações institucionais de região	Fortalecimento de parcerias	Atuação integrada entre as instituições de capacitação e inovação tecnológica do meio rural
		Fortalecimento das entidades regionais	Criar no COMAJA o Setor da Agricultura

Fonte: Adaptado de Corrêa *et al* (2010).

Além disso, em função das restrições impostas pela realidade regional, sobretudo à dificuldade de gestão do plano, foram priorizados dez projetos, para que se direcionasse o foco aos mesmos de forma mais intensa. De acordo com Corrêa *et al* (2010), os projetos foram escolhidos a partir da aplicação de uma matriz de priorização de gravidade, urgência e tendência, com escala de um a cinco, relacionados no Quadro 2. Nesta nova configuração, restaram quatro projetos vinculados à educação, dois em nível de articulação e outros cinco (o projeto número 3 se enquadra também como educação) classificados como carentes de fontes de financiamento, que podem se valer da Consulta Popular na sua viabilização. Para fins da presente discussão, serão utilizados apenas esses últimos projetos, a saber: 3) preparação de jovens para evitar o êxodo rural: (...), geração de renda (...); 6) pesquisa na área agrícola; 7) estímulo à produtividade leiteira na região; 9) desenvolvimento das capacidades turísticas regionais; e 10) implantação do sistema de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos para o Alto Jacuí.

**Quadro 2 – Relação dos projetos elencados no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Alto Jacuí**

1. Educação para o empreendedorismo agroindustrial;
2. Criação da Rota dos Sabores;
3. Preparação de jovens para evitar o êxodo rural: incentivo, educação, geração de renda e formação de mão-de-obra;
4. Qualificação técnica e de gestão da atividade leiteira;
5. Fomento às redes de cooperação;
6. Pesquisa na área agrícola;
7. Estímulo à produtividade leiteira na região;
8. Qualificação de gestão e mão-de-obra das empresas do setor metal mecânico
9. Desenvolver capacidades turísticas regionais;
10. Sistema de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos para o Alto Jacuí.

Fonte: Adaptado de Corrêa *et al* (2010).

Importante salientar que os projetos vinculados ao aspecto educacional ficam excluídos da discussão neste momento em decorrência do já mencionado anteriormente, por serem tratados no planejamento de forma distinta à do Governo. Outra observação relevante diz respeito ao projeto número 10, cuja primeira iniciativa em busca da viabilização do mesmo esbarrou politicamente no município

definido pelo Corede para sediar o Centro Regional de Tratamento de Resíduos Sólidos, em função da contrariedade da oposição e o consequente recuo da administração municipal. Desta forma, na prática a discussão fica focada apenas em quatro projetos e seus eventuais desdobramentos.

Para fins de comparação, é necessário que se faça uma equiparação entre os projetos apontados pelo planejamento do Corede e as temáticas disponibilizadas pelo Governo. Nos anos de 2009 e 2010, o Governo trabalhava com 12 projetos estruturantes, que se desdobravam em 120 ações distintas para que se chegassem aos projetos nas discussões. Com a troca de Governo, envolvendo 2011 e 2012, o Governo passou a trabalhar com programas transversais, pautando a discussão em 15 áreas prioritárias que abrangem 143 ações, mas, com a exclusão de cinco áreas, se reduz esse universo, embora no cômputo geral o número de projetos elencados não varie significativamente. Assim sendo, cada área nominada é resultado do agrupamento de diversos projetos que se aplicam à temática proposta no presente trabalho.

Como resultado desse agrupamento, basicamente a discussão fica restrita às seguintes áreas, demandadas ao longo do período analisado: 1) agricultura, posteriormente substituída por desenvolvimento rural; 2) desenvolvimento econômico; 3) segurança; 4) educação; 5) saúde; 6) justiça e cidadania; 7) habitação, saneamento e meio ambiente; 8) turismo; 9) esportes e 10) infraestrutura.

Na Tabela 9, é apresentado o número de projetos aprovados nas Consultas Populares entre 2009 e 2012, no qual é possível observar que tal relação oscilou entre 55 projetos em 2012 e 60 em 2011. Observa-se uma grande concentração de projetos em quatro áreas: saúde, educação, segurança e agricultura e desenvolvimento rural, resultando entre 73% do total, no ano de 2012 (que foi o de menor concentração), até 89%, em 2010. Observando-se a Tabela 9, é possível verificar três blocos distintos de áreas discutidas: o primeiro bloco, a partir de agora denominado de básico, que é integrado pelos projetos da saúde, da segurança e da educação; o segundo bloco, que é denominado de prioritário, integrado pelas áreas de agricultura/desenvolvimento rural, desenvolvimento econômico, turismo, saneamento, habitação e meio ambiente, justiça e cidadania e infraestrutura; e, por fim, o último bloco, com a discussão prejudicada pela relativa insignificância do tema, o esporte.

Tal divisão deve-se à necessidade de estabelecer a reflexão proposta para o estudo, sendo que o bloco básico é integrado pelas áreas que, na abordagem feita até agora, são consideradas básicas, e que, assim, não deveriam ser objeto de discussão com a população quanto à sua prioridade. O bloco prioritário é composto, então, pelas áreas relacionadas aos projetos discutidos no planejamento, que se pressupõe que devam ser consideradas como tal na discussão. E por último, o esporte, que está sendo suprimido da reflexão, por não ser considerado área básica, embora tenha relação indireta com a saúde e a educação, e tampouco foi considerado prioritário pelos grupos de discussão no planejamento. Essa área também impacta pouco no total de projetos, apenas 2%, portanto a discussão se estabelecerá em 98% do número de projetos elencados pela população.

A Tabela 9 evidencia a preponderância do bloco básico, com a indicação deste grupo correspondendo a aproximadamente 60% na média dos quatro anos, o que resulta em 40% ao bloco prioritário, na média. É possível observar também que, vista de forma individualizada, no bloco básico há um predomínio da segurança, que é contemplada com 43% dos projetos. Já no bloco prioritário, a área da agricultura/desenvolvimento rural predomina com 61% dos projetos que contemplam o bloco.

**Tabela 9 – Número de projetos aprovados na Consulta Popular entre 2009 e 2012**

<b>ÁREA</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Saúde	7	10	11	6
Segurança	14	14	17	12
Educação	10	11	9	14
Agricultura / Desenvolvimento Rural	16	15	15	8
Turismo	3	-	1	6
Desenvolvimento Econômico	-	-	-	2
Habitação, Saneamento e Meio Ambiente	4	5	2	4
Justiça e Cidadania	1	1	5	-
Infraestrutura	1	-	-	-
Esportes	2	-	-	3
<b>Total Geral</b>	<b>58</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>55</b>

Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

A concentração mencionada no primeiro tem algumas explicações, tanto do ponto de vista empírico como teórico. Do ponto de vista empírico constata-se que, por se tratar de recursos estaduais, se limita o repasse a convênios ou a estruturas

estaduais, havendo inclusive algumas vedações de repasse. Dessa forma, observa-se uma nítida vantagem aos setores mais estruturados nos municípios, como é o caso da segurança e da educação, ao passo que todo município tem uma representação da Brigada Militar e pelo menos uma escola estadual, e, no caso da saúde, que trabalha com repasse por convênio, os municípios possuem boa estrutura de atendimento, inclusive em função da legislação que os obriga. É natural, portanto, que essas áreas estando mais bem estruturadas e ainda munidas de um discurso com forte apelo popular sejam beneficiadas de forma preponderante às demais.

Nas palavras do entrevistado 2, o fato de os Comudes possuírem representantes vinculados as áreas e o discurso na universalidade de abrangência do recurso são determinantes para isso. Como a participação no Comude, assim como no Corede, é considerada *múnus* público (sem remuneração), as representações são institucionalizadas e acabam prevalecendo as representações mais estruturadas. O outro argumento remete ao conflito estabelecido no senso comum, que é o da dicotomia público *versus* privado, alegando-se que, de um lado, o atendimento ao bloco básico reverte os recursos à população de maneira geral, ao passo que, no caso das outras áreas (agricultura, por exemplo), há um benefício e por consequência uma apropriação individual do recurso público, embora indiretamente isso possa vir a beneficiar a sociedade.

Do ponto de vista teórico, a explicação é pautada na abordagem neo-institucionalista em sua vertente sociológica, conforme apontado por Lecours (2002) na definição de instituições, argumentando que as mesmas são vistas como construções sociais, refletindo a imagem das sociedades em que se situam. “Elas são a imagem das sociedades em que estão situadas. Em outros termos, as instituições são reflexo das percepções coletivas comuns e sua criação corresponde à rotinização das relações sociais” (LECOURS, 2002, p.11). Por essa reflexão, depreende-se que instituições e sociedade estão fortemente vinculadas a ponto de interferirem uma na outra e condicionarem, portanto, os seus atos, no caso a discussão em torno de demandas sobre o orçamento do Estado.

Na avaliação do segundo bloco, mais uma vez se verifica a concentração de projetos, desta feita na agricultura/desenvolvimento rural. A exemplo da situação anterior, uma das explicações remete à estruturação da área nos municípios. Essa área é vista nos municípios como extremamente importante, uma vez que é a base

da economia dos mesmos e da própria região, além de haver baixa disponibilidade de recursos, fazendo com que os municípios invistam pesado nessa fonte de recursos, a Consulta Popular. Outro fator que explica essa concentração diz respeito ao próprio planejamento, que sinalizou fortemente a área e naturalmente a mesma tem sido contemplada. Além disso, nos municípios mais rurais, o secretário de agricultura ou desenvolvimento normalmente coordena o Comude, justificando o privilégio. Do ponto de vista teórico a explicação se repete, ou seja, as instituições são fruto das relações sociais que em seu entorno se estabelecem, conforme preceitua Lecours (2002).

Já a área do turismo é relativamente periférica no processo, com apenas nove projetos relacionados, sendo que seis deles em 2012, ano em que a equipe do Consórcio Regional fez um trabalho mais intensivo de sensibilização nas Assembleias Municipais. Essa observação evidencia ainda que a mobilização prévia, principalmente no período das assembleias, é fator determinante para a indicação de projetos nas mais diversas áreas, corroborando com o raciocínio já feito anteriormente. As quatro áreas mais demandadas são justamente as que possuem maior estrutura de trabalho e a consequente representação e mobilização quando necessário.

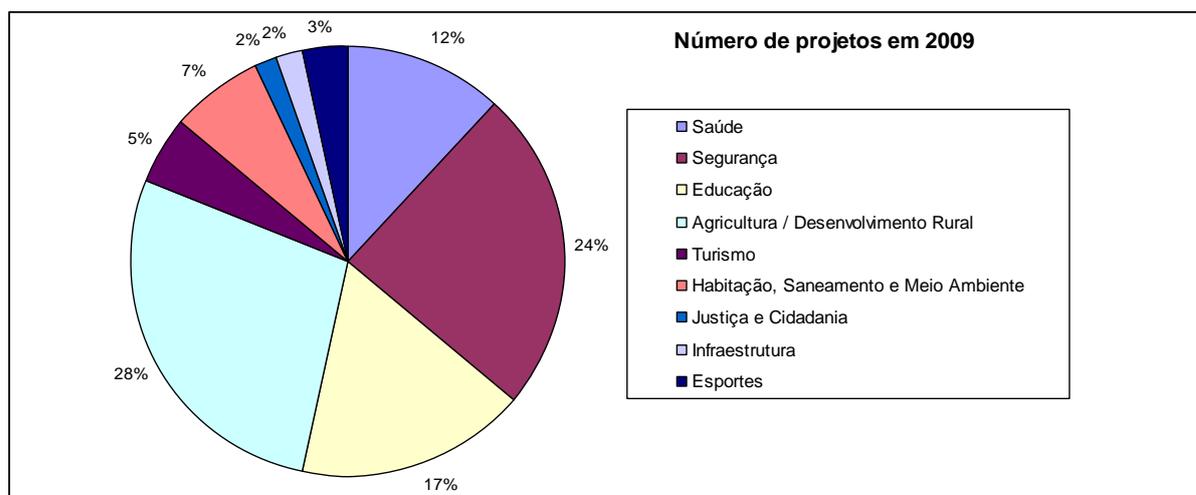
Os gráficos a seguir apresentam os percentuais de projetos por área para cada ano do período em análise. No ano de 2009 os projetos do bloco básico somaram 53% do total aprovado, e ainda 3% dos projetos foram destinados ao esporte, restando, portanto, 44% para o bloco prioritário. Observando-se individualmente cada área, a agricultura é a mais destacada, com 28% do total e 64% do bloco, com a infraestrutura e a justiça e cidadania somando 2% cada.

A respeito dessas duas últimas, cabe destacar as particularidades que as envolveu. O projeto da infraestrutura é resultante de um esforço do Comude de Cruz Alta, que solicitou estudos para implantação de um aeroporto de abrangência regional com base no município de Pejuçara, em área localizada entre as duas municipalidades. Inicialmente esbarrou no fato de Pejuçara ser de outro Corede, e aqui se recupera a questão da burocracia já mencionada anteriormente. Ao ser superado tal entrave, a discussão passou a ser feita em torno da magnitude do projeto, pois o valor alocado não seria suficiente para custear um projeto completo de viabilidade, e ainda precisaria se definir a forma de fazer, se por meio de licitação diretamente pela Secretaria de Infraestrutura ou por convênio com a Prefeitura do

Município a ser beneficiado. Após longas negociações a decisão recaiu pela licitação, pois o município onde seria localizado o objeto em questão não era da região que tinha aprovado o recurso, sendo, portanto, impossível o repasse. O resultado final foi um estudo que indica a melhor orientação da pista de acordo com os ventos predominantes na região.

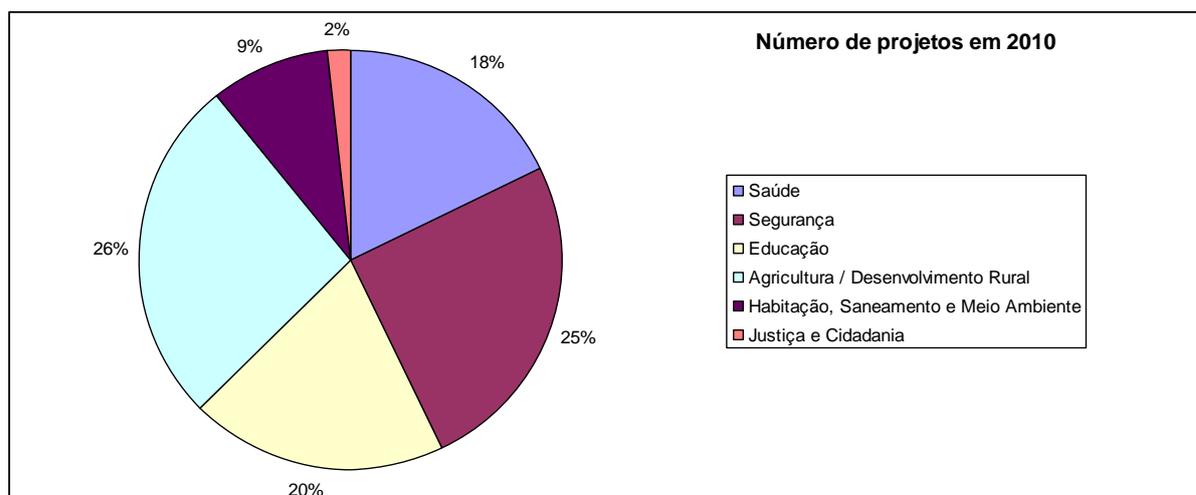
Ficou deliberado entre a Secretaria e o Comude que, nos próximos anos, deveriam ser aprovados recursos que financiariam a continuidade do projeto até sua conclusão. Tal acordo não foi levado adiante devido à não execução do projeto em 2010, e, com a troca de Governo no Estado, mudou também o formato da discussão, inviabilizando sua retomada, pois a partir de 2011 a nova orientação passou a ser pela completa realização de um projeto, o que extrapola a disponibilidade de recursos para a região. Quanto ao caso da Justiça e Cidadania, a explicação é semelhante, pois o entrave se deu no conveniamento com o município ou na licitação direta pela secretaria. Essa insistia em parâmetros monetários para custeio dos cursos de qualificação que não correspondiam aos praticados no mercado, inviabilizando assim os cursos. Esse é um recurso que até hoje está no passivo do Estado para com o Corede.

Os demais projetos foram atendidos pelo menos parcialmente, e a educação é mais lenta para projetos de grande monta, mas dessa experiência ficou o aprendizado de que algumas áreas são mais complicadas de se obter a execução dos projetos. A partir de então os municípios passaram a considerar esse fator durante a discussão e também direcionando o foco de forma mais concentrada, isto é, o demandante exerce uma pressão maior sobre o órgão que deve atender a demanda. Isso explica pelo menos em parte o porquê de algumas áreas apresentarem uma oscilação de um ano para outro, como é o caso do turismo.

**Gráfico 1 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2009**

Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

Para o ano de 2010 verificou-se uma redução no número de áreas com projetos em discussão, apenas seis contra nove do ano anterior. Nesse caso a agricultura ainda concentrou a maioria dos projetos, observando-se, de forma individual, com 26%, mas, na observação em bloco, verificou-se uma concentração maior no básico, 63% do total. Quanto à Justiça e Cidadania, o mesmo município de 2009 pautou a qualificação profissional, pois em função do ano eleitoral o processo foi antecipado e ainda não havia se dado o impasse em torno dos valores de referência dos cursos. A execução dos projetos ficou comprometida pelas eleições, pois a legislação impede o repasse de recursos no período da campanha eleitoral. Após esse período, o tempo ficou curto para a realização dos pagamentos, em função do fluxo de caixa do Governo e também dos atrasos nos encaminhamentos dos processos pelos municípios.

**Gráfico 2 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2010**

Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

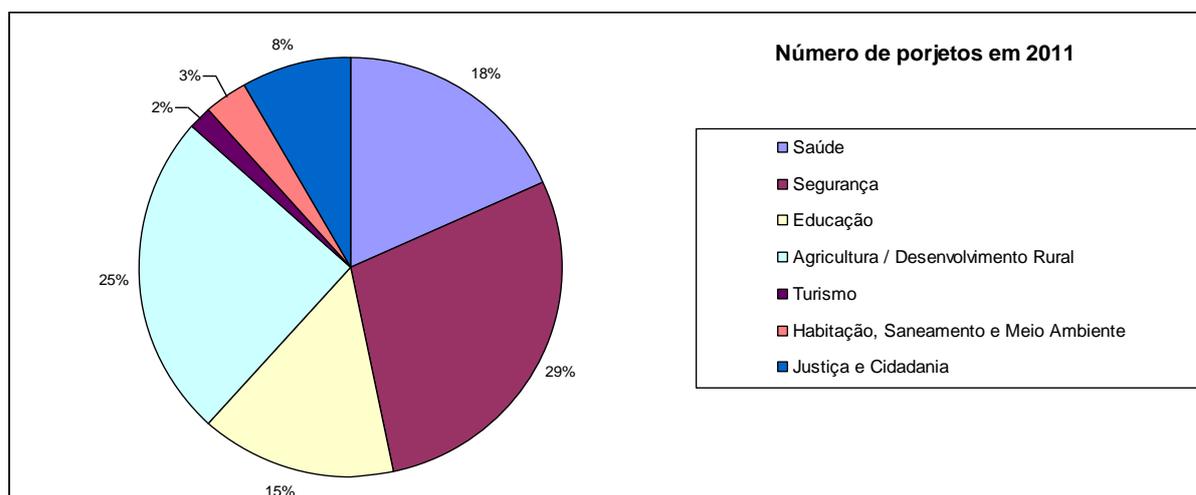
Em 2011, as áreas praticamente se repetiram, apenas agregou-se o turismo, mas mudou a proporção na participação de cada uma. A segurança foi a mais contemplada, com 29% dos projetos, seguida pela agricultura, que, com a troca de Governo, foi subdividida em Agricultura e Desenvolvimento Rural. O bloco básico continuou a concentrar a maioria dos projetos, mas sem aumentar o percentual de participação, continuando em 63%. Destaca-se a ampliação substancial da Justiça e Cidadania, explicada fortemente pela troca de Governo, pois o município de Cruz Alta, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social, participou ativamente do processo, em função de um trabalho feito pela Secretaria Estadual junto a uma de suas bases eleitorais.

Quanto à execução dos recursos, pode-se dizer que foi baixíssima, com o Governo alegando a necessidade de readequação do fluxo de caixa, mas ao mesmo tempo se comprometendo com a execução plena dos recursos, tanto do exercício vigente quanto do passivo. Na prática os pagamentos realizados foram de um montante muito baixo, pois o ajuste do fluxo de caixa exigia um financiamento junto ao Banco Mundial, que acabou não sendo liberado no prazo idealizado.

Outro entrave verificado foi no caso da agricultura, pois o novo Governo tinha um entendimento distinto de quando se fez a discussão, no Governo anterior. Como foi o caso dos programas de transferência de renda, que passaram a ser vistos como financiamento, e dos projetos de conservação das vias de acesso rurais, para o que se tem alegação de apontamento por parte do Tribunal de Contas em função da incapacidade de fiscalização das obras. O resultado disso é que não foram

encaminhados os projetos pelos municípios em função da negativa feita pelo Estado, ou da diferença de interpretação quanto aos objetivos e finalidades das demandas eleitas no ano anterior, como será observado adiante.

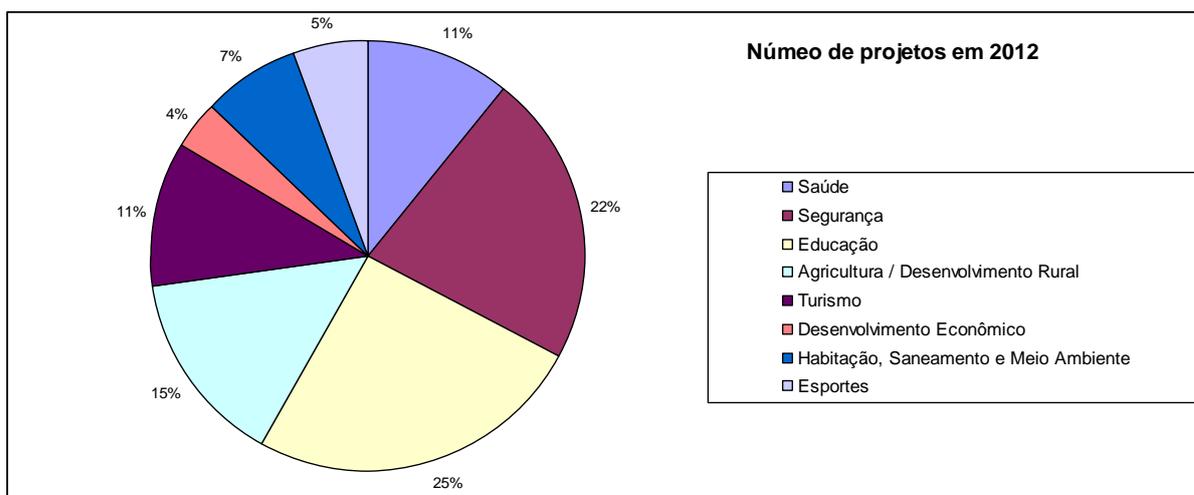
**Gráfico 3 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2011**



Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

Em 2012, reaparece o esporte como uma área demandada, bem como pela primeira vez é lembrada a área do desenvolvimento econômico, pois o Governo sinalizou com uma política industrial mais efetiva, atendida por essa área. Em contrapartida, há uma redução significativa na saúde e na agricultura/desenvolvimento rural. A primeira, em função da eliminação da compra de serviços como item elegível, e a segunda, em decorrência da exclusão da conservação de vias de acesso rurais, o que gerou uma frustração entre os agentes envolvidos. Além disso, houve também um esforço maior do pessoal do Consórcio Regional de Turismo, que se mobilizou em busca de recursos e obteve êxito.

Observando-se em termos de bloco, o bloco básico teve uma redução no número de projetos, passando de 63% para 48%, ao passo que o bloco prioritário teve 37% do total de projetos, havendo também redução, sendo que 5% foram para contemplar o esporte.

**Gráfico 4 – Projetos aprovados na Consulta Popular por área, 2012**

Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

Quando se considera os valores envolvidos nos projetos, a soma que contempla os dois grandes blocos, o básico e o prioritário, resulta em 99%. Nos quatro anos estudados o esporte foi contemplado com apenas 1% do total, justificando assim sua relativa insignificância. No total de recursos discutidos no período, fica evidenciado também que há um aumento sistemático na participação percentual do bloco básico ao longo do período, em 2009 o bloco foi contemplado com 46% dos recursos e em 2012 com 65%. Cabe ressaltar também que, no de 2010, mesmo havendo crescimento no percentual de projetos aprovados, de 46% para 49%, o bloco básico foi contemplado com um volume menor de recursos, pois com a diminuição do número de áreas atendidas, o bloco prioritário recebeu 51% do total.

Observando-se individualmente cada área, se confirma a avaliação feita com relação ao turismo na reflexão anterior e que também evidencia a força das áreas melhor estruturadas. Nos quatro anos analisados essa área recebeu menos de 3% do valor em discussão, 2,7% para ser mais exato. Em 2009 foi restrito a dois municípios, conforme se constata nos documentos analisados, com 1% do total. Em 2010 e 2011 não houve projetos contemplados, para em 2012 se atingir um patamar próximo a 10% do volume de recursos. Esse tipo de comportamento é explicado pelo envolvimento dos representantes da área, no caso, o Consórcio Regional. Mas se observa também que esse valor aumentou mediante uma redução do valor destinado à agricultura/desenvolvimento rural, ou seja, não chegou a representar uma troca de hierarquia nas prioridades entre os blocos básico e prioritário.

Visto de forma isolada, no caso da agricultura/desenvolvimento rural verificou-se uma queda importante entre 2010, ano de “pico”, para 2012, ano de “vale”, com uma redução de 51%. Nesse caso, verifica-se um típico caso de descontinuidade na política governamental, dois fatos concretos acontecidos na troca de Governo. O primeiro deles foi o desmembramento da antiga Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em duas, a Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo e Secretaria da Agricultura Pecuária e Agronegócio, gerando dúvidas de como proceder e com a transformação de programa de transferência de renda em financiamentos, o que gerou incertezas e a conseqüente desmobilização.

O segundo fato remete à eliminação, por parte do Governo, da demanda denominada “conservação das vias de acesso rurais”, que era fortemente demandada em alguns municípios para viabilizar a pavimentação dessas vias com pedras poliédricas. Há duas alegações não documentadas por parte do Governo de que essa demanda foi objeto de apontamento do Tribunal de Contas, em função da dificuldade de fiscalização de sua execução e outra em decorrência de denúncias envolvendo o DAER, autarquia responsável indiretamente por esse tipo de ação.

Outro fator que pode explicar tal comportamento deve-se a uma particularidade específica observada em 2012, mas que carece de uma melhor avaliação para a qual não se tem elementos: o fato de ser ano eleitoral.<sup>17</sup>

Há ainda a inclusão da área do desenvolvimento econômico como item prioritário, pois o atual Governo implementou uma política industrial mais efetiva e evidentemente os municípios estão respondendo. A área industrial também foi considerada prioritária, embora não fosse a mais lembrada quando da discussão do planejamento e a definição dos projetos prioritários para a região. É considerado natural que haja por parte dos municípios mais industrializados ou a eles adjacentes que procurem fortalecer sua estrutura para receber as indústrias que por ventura elejam a região para se instalar. Continua-se nesse caso considerando a análise do neoinstitucionalismo sociológico colocado por Lecours (2002), pois as instituições mais uma vez estão refletindo o contexto da região na qual estão inseridas.

---

17 O fato de 2012 ser um ano de eleições nos municípios e em função das restrições legais do envolvimento dos candidatos em eventos públicos ou pela necessidade de se licenciarem das atividades que eventualmente possam comprometê-los ou inviabilizar a candidatura alterou profundamente o perfil dos participantes das assembleias municipais, bem como as disputas partidárias municipais fez com que os municípios se envolvessem com maior ou menor intensidade de acordo com os interesses políticos dos executivos municipais. Essa alteração esvaziou a participação dos defensores da causa da agricultura, normalmente capitaneados pelo seu secretário, que por ocupar um cargo de confiança, segue os ritos do executivo e também da legislação eleitoral.

Duas outras áreas merecem destaque: “habitação, saneamento e meio ambiente” e “justiça e cidadania”. Essa última já foi objeto de discussão quando se falou em número de projetos, com a análise de comportamento continuando válida no aspecto valores. O fator novo nesse momento de análise é que para 2012 não foi contemplada a área, que vinha até então sendo utilizada para atender a qualificação, e que é considerada pelo planejamento um dos projetos prioritários na região. Esse esvaziamento explica-se por dois motivos principais: a dificuldade de execução dos projetos, seja por aspectos burocráticos, seja por insuficiência de recursos no fluxo de caixa do Governo. O outro motivo é a criação do PRONATEC pelo Governo Federal, que tem como objetivo atender a essa demanda que não é apenas regional, mas que, sim, tem sido propalada por muitos como um dos gargalos ao crescimento econômico em âmbito nacional, embora isto careça de um estudo mais aprofundado.

A área “habitação, saneamento e meio ambiente” também foi relativamente bem contemplada ao longo do período, embora venha sendo mais “habitação” do que saneamento e meio ambiente. É área contemplada pelo planejamento e que de certa forma encontra respaldo na Consulta Popular, respondendo por 8% do total de recursos aprovados no período estudado. Importante observar também a oscilação dos valores de um ano para outro, especialmente em 2010, que chegou a significar 15% do total aprovado. Ressalta-se que em 2010, o processo de planejamento estava concluso e impactando fortemente as comunidades, sendo visto por alguns como solução para os problemas da região, como é o caso dos resíduos sólidos. Foi essa a grande demanda coletiva: a viabilização de estrutura regionalizada de destinação final dos resíduos sólidos nela produzidos.

Esse projeto acabou sendo arquivado, pois esse é o caso do município que enfrentou dificuldades políticas em viabilizar a implementação do projeto, o que acabou arrefecendo a discussão, gerando reflexos nos anos seguintes. Foram realizadas várias reuniões para viabilizar o acordo, que envolveu esforços conjuntos e concessões feitas pelos demais municípios. Com o recuo do município escolhido, o descontentamento dos demais foi determinante no retrocesso da questão.

Especificamente em 2010 há um destaque a fazer, pois havia uma projeção de bônus dos recursos, mediante uma meta a ser atingida na votação, que indicou que o recurso seria destinado a projetos da agricultura, o que explica o alto valor aprovado em favor dessa área no ano de 2010. Do ponto de vista teórico, mais uma vez denota-se a questão das instituições moldando-se ao seu meio.

A avaliação do comportamento do bloco básico demonstra uma elevação significativa no aporte de recursos por suas demandas: em 2009, o aporte foi de 46% e, em 2012, foram utilizados 65% do recurso. A segurança foi a que apresentou maior aumento, praticamente triplicando o seu quinhão, com 293% de aumento. Já a saúde e a educação são mais oscilantes, embora apresentem crescimento também, mas o ano de pico foi 2011 para as duas áreas.

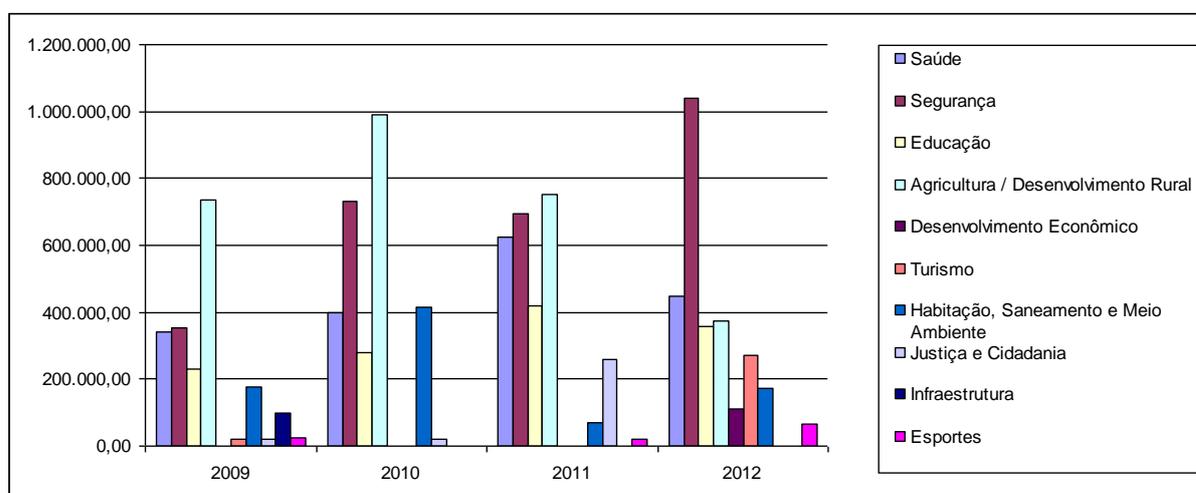
**Tabela 10 – Valores dos projetos aprovados na Consulta Popular entre 2009 e 2012**

<b>ÁREA</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Saúde	339.800,00	398.000,00	624.335,99	446.831,99
Segurança	355.000,00	731.000,00	694.000,00	1.040.000,00
Educação	230.000,00	280.240,00	417.296,00	357.000,00
Agricultura / Desenvolvimento Rural	734.000,00	991.051,90	752.200,00	375.000,00
Desenvolvimento Econômico	-	-	-	110.000,00
Turismo	18.800,00	-	-	270.000,00
Habitação, Saneamento e Meio Ambiente	176.000,00	415.000,00	70.000,00	171.000,00
Justiça e Cidadania	19.750,00	20.540,00	258.000,00	-
Infraestrutura	100.000,00	-	-	-
Esportes	26.584,00	-	20.000,00	66.000,00
<b>Total Geral</b>	<b>1.999.934,00</b>	<b>2.835.831,90</b>	<b>2.835.831,99</b>	<b>2.835.831,99</b>

Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

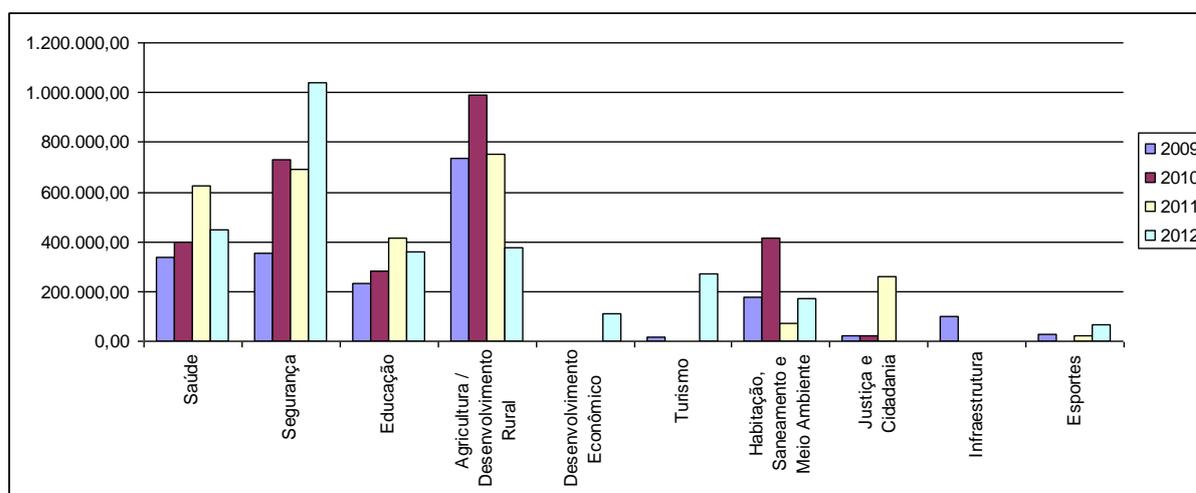
No gráficos a seguir é possível visualizar de forma mais detalhada o comportamento da obtenção de recursos por cada área durante o período analisado. No Gráfico 5, é demonstrado o comportamento da distribuição dos recursos por área a cada ano. Já, no Gráfico 6, fica evidenciado anualmente como se deu o comportamento de cada área com relação ao recebimento de recursos.

**Gráfico 5 – Distribuição dos recursos da Consulta Popular entre as áreas, para os anos de 2009 a 2012**



Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

**Gráfico 6 – Distribuição dos recursos da Consulta Popular por área, durante os anos de 2009 a 2012**



Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

Na Tabela 11, é possível observar os percentuais que cada área obteve nos anos em questão diante do montante total alocado para atender a Consulta Popular, na região do Corede Alto Jacuí.

**Tabela 11 – Distribuição percentual dos projetos por área entre 2009 e 2012**

<b>ÁREA</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Saúde	16,99%	14,03%	22,02%	15,76%
Segurança	17,75%	25,78%	24,47%	36,67%
Educação	11,50%	9,88%	14,72%	12,59%
Agricultura / Desenvolvimento Rural	36,70%	34,95%	26,52%	13,22%
Desenvolvimento Econômico	0,00%	-	0,00%	3,88%
Turismo	0,94%	-	0,00%	9,52%
Habitação, Saneamento e Meio Ambiente	8,80%	-	2,47%	6,03%
Justiça e Cidadania	0,99%	-	9,10%	0,00%
Infraestrutura	5,00%	-	0,00%	0,00%
Esportes	1,33%	-	0,71%	2,33%
Total Geral	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração do autor com base nos relatórios da Consulta Popular.

#### **4.3.7 Percepção sobre quais deveriam ser as Áreas Prioritárias pela Consulta Popular**

Todos os entrevistados apontam que a agricultura deveria ser a área prioritária a ser atendida pela Consulta Popular. Três deles referem também a pesquisa e a indústria metal-mecânica como áreas importantes, em complementação ou articuladas com a primeira. Com duas referências, são citadas a três áreas chamadas de básicas, educação, saúde e segurança.

No entanto, áreas não mencionadas aparecem de forma relevante nas discussões, como é o caso do saneamento básico, importante no complemento à saúde, e do turismo, esse último entendido por muitos como boa alternativa ao desenvolvimento regional.

#### **4.3.8 Posicionamento dos Pesquisados sobre as Áreas Básicas de atendimento do Estado (Saúde, Educação e Segurança)**

Dos oito entrevistados, apenas dois admitem que as três áreas devessem fazer parte da discussão e conseqüentemente receberem recursos em condições de igualdade às demais áreas que eventualmente estejam em discussão. Outros três consideram que tais áreas não deveriam fazer parte da discussão, por já haver vinculação orçamentária no caso da educação e da saúde, e que a segurança é uma das funções originais do Estado. Os outros três entrevistados discordam também, mas se resignam com as condições precárias de funcionamento dessas estruturas,

tornando-se compreensível, em sua opinião, que se mobilizem para pleitear recursos. É unanimidade entre os entrevistados que essas áreas são tão essenciais, que perguntar se são prioridades chega ser irônico, pois na prática significa perguntar à população se o Estado deveria cumprir os preceitos constitucionais, como é o caso das vinculações orçamentárias.

Embora todos sejam compreensivos com as condições de trabalho e as consequentes limitações em atender as demandas da população, os entrevistados não poupam críticas à posição assumidas pelas áreas.

Segundo o entrevistado 1, “educação, saúde e segurança fazem o papel da ‘dor que ensina a gemer’”. Em sua opinião o plano deveria ser melhor discutido com a população para que a mesma entenda melhor o processo, compreendendo as causas da exclusão de tais áreas no planejamento. Assim como está passa a impressão de que houve equívoco na elaboração do diagnóstico, mas essa foi a opinião dos participantes na elaboração do plano, ou seja, pela exclusão das áreas básicas na discussão. Continua o mesmo entrevistado: “essas estruturas garantem assim as condições mínimas de trabalho, há uma recomendação da própria secretaria em focar na Consulta Popular como fonte desse recurso. No fim, o medo e a dor terminam sendo determinantes na hora da decisão, pois são questões mais básicas à população.” Para o entrevistado, a atuação dessas áreas na consulta popular acaba desconstruindo a discussão feita no plano, pois a população, de maneira geral, acaba concordando com a demanda pontual ante o planejado.

Para o entrevistado 2, essas áreas deveriam ficar de fora da Consulta Popular, com os recursos devendo ser direcionados para a agroindústria.

A gente não consegue se livrar deles, pois também buscam recursos e não conseguem de forma direta, embora hoje tenha uma perspectiva melhor com o Governo do Estado prometendo cumprir os 10%, o Governo federal cumprindo a Emenda 29, desse jeito a Consulta tem dado uma aliviada na pressão e a população quer melhoria nos atendimentos. Além disso, o Comude tem pessoas ligadas a essas áreas e há também o argumento de que o serviço público é que atende a população de forma linear, ao passo que o recurso alocado em outras áreas é para uso privado, e, embora gere renda, há essa divisão de pensamento (ENTREVISTADO 2).

Chama atenção a citação da agroindústria, que não foi referida quando do questionamento das áreas que deveriam ser priorizadas, referência esta também feita pelo entrevistado 7.

Para o entrevistado 3, essas áreas deveriam ser atendidas pelo próprio Estado sem sequer se colocar isto em discussão: “então ficamos reféns, pressionados por votar por eles sob pena de não sermos atendidos na segurança ou pela escola, daí acabamos votando, o que é uma pena, pois esses recursos poderiam ser utilizados para melhorar a nossa agricultura.”

De acordo com o entrevistado 4, mesmo concordando que não devesse haver discussão sobre isso, no imaginário coletivo o que persiste é que essas áreas devem ser atendidas, citando-se o caso da saúde, em que há vários itens não contemplados pelo SUS, podendo ser complementados com esse recurso, por exemplo.

A segurança está sempre incluída porque o pessoal se envolve com o processo e fica ruim não votar, até porque eles sabem chorar, participam e conseguem bastante votos no processo. Colaboram bastante e então é justo que ganhem alguma parte do bolo (ENTREVISTADO 4).

Manifestação interessante foi feita pelo entrevistado 5:

É um ponto que o pessoal coloca: segurança pública é obrigação do Estado, a educação e a saúde têm os percentuais constitucionais, mas se nós deixarmos estas áreas fora, claro, tem outras questões como o turismo que são importantes também, mas eu vejo que essas 4, 3 mais agricultura são imprescindíveis, pois eu vejo que tem que ter essas áreas, para reafirmar a sua importância até porque a gente é cobrado quanto a isto, inclusive pelo Comando Regional da Brigada, pois se não votamos nisso, é porque não “precisamos de segurança”, mas é claro que precisamos, só que este é um serviço que o Estado deve prestar, é difícil a gente não trazer isso, pois fica a impressão de que não precisamos, o mesmo vale para a saúde. Isto está tão enraizado que a gente fica na obrigação de todo ano estar colocando (...). Fica parecendo que quem diz que a educação, saúde e segurança não deve ser objeto de discussão na Consulta Popular, acha que isso não é importante, mas não é isso, são condições necessária “para”, a discussão é com o que deve ser mais prioritário, turismo ou agricultura, por exemplo.

O entrevistado 6 comenta que, para a Consulta Popular, não vale o mesmo raciocínio do Planejamento Estratégico: mesmo sendo obrigação do Estado, essas áreas devem aparecer para complementar as ações do município e, no caso dos municípios pequenos, isso é considerado, seja pela falta de efetivo da Brigada, como pelo caso da importância que a população dá à saúde e à educação.

O entrevistado 7 até concorda com a inclusão dessas áreas na discussão, mas cita que o esforço deveria se principalmente em prol da agricultura e agroindústria e

manifesta descontentamento com o fato de tais áreas terem se omitido do processo de planejamento.

Essas áreas não deveriam estar participando da CP, pois isso é obrigação do Governo, e sobre isso não tem sentido se perguntar se é prioridade, se não fosse prioritário não era obrigatório. ... em função do abandono dessas áreas pelo Governo, pela precariedade das condições de trabalho, a gente termina aceitando, concordando que essas áreas sejam atendidas de forma majoritária (ENTREVISTADO 8).

O mesmo entrevistado comenta ainda que “eles levam o grosso do recurso porque se mobilizam na hora de captar votos, utilizando inclusive sua estrutura de funcionamento ordinário no dia da consulta, como é o caso do hospital e da Brigada”.

O resultado dos depoimentos colhidos remete a uma avaliação de que falta avançar em termos estratégicos na região, ou seja, suas lideranças, ou parte delas, ainda está muito focada em questões de cunho mais cotidiano, o que impossibilita uma visão de longo prazo. Essa limitação, somada à postura reivindicatória das estruturas básicas do Estado, acabam limitando e impedindo a qualificação da participação da cidadania nas discussões da região.

Resgata-se nesse momento a base conceitual adotada, entendendo que as questões inerentes ao desenvolvimento regional são decorrentes de um processo de longo prazo, e, portanto, condicionadas à continuidade, por isso a necessidade de se ter um planejamento. Entendendo também que o planejamento requer um processo participativo, e que a participação é tão qualificada quanto for a conformação institucional dessa sociedade. Dessa forma, como base do processo, denota-se que no caso específico do Corede Alto Jacuí e, de maneira geral, no Estado do Rio Grande do Sul, há ainda um longo caminho a ser trilhado para se atingir um grau de amadurecimento compatível com o preconizado pela literatura.

## 5 CONCLUSÃO

Um das consequências da redemocratização do Brasil na segunda metade da década de 1980 foram as constituintes, com a reelaboração da Constituição Federal, Estadual e das Leis Orgânicas Municipais. Disso resultou o processo de regionalização dos orçamentos, em especial no Rio Grande do Sul, onde algumas propostas de delimitação de regiões já vinham sendo gestadas nos últimos anos. Além disso, emergiu junto com a democratização, a ideia da participação, com o Rio Grande do Sul sendo precursor no Brasil com algumas experiências de maior envolvimento da população com os processos decisórios do Estado.

No primeiro Governo, após a promulgação da Constituição Estadual, foi implementada uma experiência que visava garantir a regionalização do orçamento do Estado e, ao mesmo tempo, abrir um espaço de discussão na esfera regional, os Coredes. De acordo com a legislação, tais conselhos têm, como principal atribuição, a promoção do desenvolvimento regional, que deve ser obtido de forma harmônica e sustentável pela promoção da participação da sociedade regional no diagnóstico e implementação de políticas públicas (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Embora se perceba no próprio cotidiano a existência de críticas aos Coredes, há também um reconhecimento da importância dos mesmos na consolidação dos processos de participação da sociedade riograndense nos processos de tomada de decisão dos governos desde então. Mesmo quando eventualmente algum governo não tinha a intenção de contar com a participação dos Coredes, acabou recuando em função da capacidade de mobilização demonstrada pelos mesmos.

Decorrente disso, ao longo de sua existência, os Coredes têm exercido alguns papéis de relevância na trajetória do Estado, sobretudo no que diz respeito aos processos participativos. Cita-se, por exemplo, a Consulta Popular (ou seus codinomes), que, desde 1998, é realizada no Estado com parceria entre o Governo e a sociedade representada por tais Conselhos. Outro evento importante coordenado pelos Coredes foi o Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional, financiado pelo Governo do Estado e realizado em 27 das 28 regiões coredianas.

Chega-se neste momento ao escopo de discussão do presente estudo: analisar como se configuram as relações dessas duas formas de participação, propiciadas à sociedade riograndense por intermédio dos Coredes. Em outras palavras, o objetivo

do presente estudo foi analisar a relação existente entre o que foi discutido como prioritário para a região durante o planejamento e o que foi deliberado durante o processo de consulta à população.

Como pressuposto de trabalho, tem-se que, dada a grande carência de recursos para viabilizar determinados projetos que podem contribuir para o desenvolvimento regional, poderiam estes ser viabilizados por meio da consulta, que disponibiliza um percentual do orçamento do Estado para que a população delibere onde e como aplicar.

Para tanto, se constituiu inicialmente uma base conceitual. Dentre os conceitos abordados estão desenvolvimento regional, planejamento estratégico, participação popular e instituições. Além dos conceitos, se trouxe uma descrição da trajetória dos Coredes e da Consulta Popular desde sua criação até os dias atuais, e do processo de elaboração do planejamento para o Corede Alto Jacuí, para posteriormente, à luz do referencial teórico, da análise documental e das observações do pesquisador, se discutir as percepções coletadas na aplicação das entrevistas.

O primeiro conceito trabalhado foi o de desenvolvimento regional, para o qual foram resgatadas conceituações consagradas na esfera econômica, primeira área a se preocupar com tal conceituação, destacando-se o pensamento de Furtado (1975). Da esfera econômica, avançou-se para a generalidade do conceito, resgatando-se Sen (2000), para concluir-se com Becker (2009), trazendo a definição última para desenvolvimento regional, ali sintetizado como sendo um processo de transformações econômicas, sociais e políticas, cuja dinâmica é impressa a partir de iniciativa própria dos agentes locais, manifesta nas mudanças estruturais ou qualitativas. Ou, simplificada, transformações estruturais de um contexto histórico, evidenciando dinâmica socioeconômica, traduzidas na melhoria da qualidade de vida da população de um território.

Quanto à questão do planejamento, foi apresentada uma sucinta história da utilização do planejamento desde meados do século XIX até o momento presente. O conceito básico trabalhado foi utilizado com o sentido de evidenciar a adoção de determinadas ferramentas em prol do direcionamento da tomada de decisões como embasamento para ação futura e alcançando, a partir daí, um novo patamar. Além disso, foram resgatados dois modelos de aplicação do planejamento, que pressupunham o mesmo como fruto de um processo de discussão aberta à participação da sociedade. O primeiro modelo apresentado foi o Planejamento

Estratégico Participativo, adotado como fonte de inspiração pelo Corede Alto Jacuí na aplicação do formato sugerido pelo Fórum dos Coredes. Tal modelo é uma adaptação da sistemática adotada pelas empresas na elaboração de seus planos aplicada ao setor público de modo a permitir a participação da sociedade de maneira geral. Já o outro modelo apresentado foi o do Planejamento Estratégico Situacional, que foi elaborado por Matus com o específico propósito de aplicação ao setor público, e que, embora mais complexo é, na percepção do pesquisador que subscreve este estudo, mais adequado à realidade corediana, justamente pelo forte componente político fundamentado na sequência pela corrente institucionalista.

Na participação levou-se em consideração especialmente a argumentação de que a mesma pode ser orientada para a decisão ou para a expressão, com a primeira se caracterizando pela intervenção de forma organizada, não episódica, pelos atores da sociedade civil no processo decisório e evidenciada pela marcação de presença na cena política, e do qual se considerou a primeira alternativa, muito em função do que o autor coloca que é um processo contraditório, envolvendo uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais se expressam sob várias formas, de acordo com a sua capacidade e condições objetivas, mas sem deixar de lado o elemento político na relação social.

No aspecto relacionado ao institucionalismo, a base de reflexão apresentada compreende que as instituições estão de tal forma imbricadas com as relações sociais (regionais, no caso específico), que moldam-se a essas. Essa natureza de se compatibilizar denota que as instituições, assim como os indivíduos, agem distintamente, frente as mais diversas circunstâncias, e isso evidencia um processo altamente contraditório na sua execução.

Ao se avançar para a fase aplicada do estudo, foi feita uma caracterização da região do Alto Jacuí, com a utilização de alguns indicadores que evidenciam o perfil da região. Nesse perfil já se consegue vislumbrar algumas evidências de contradição, como é o caso da distinção entre os perfis socioeconômicos da região, em que sete dos municípios são de grandes extensões territoriais, nos quais o segmento primário da atividade econômica têm uma relevância maior, ao passo que nos municípios com territórios menores há uma maior participação da indústria, embora todos venham apresentando um crescimento dos serviços. Na última década houve uma redução na população da região, na ordem de 2,7%, ao passo

que o Estado teve um aumento de 5%, o que indica que a dinâmica econômica da região mostra-se incapaz de absorver sequer o seu crescimento vegetativo, o que é evidenciado pela migração para outras regiões, sobretudo nos municípios mais rurais, com forte impacto da atividade agrícola.

Para a reflexão em torno do grau de desenvolvimento da região foi adotado o IDESE, calculado pela FEE, o qual coloca a região como sendo a de quarto melhor desempenho do Estado no ano de 2009, em comparação com o ano de 2005, por exemplo, quando o Corede tinha o indicador abaixo da média estadual. O que levou à superação com alguma folga foi o fator renda, explicado pelos preços agrícolas, em especial o do soja, e pela migração populacional, pois essa resultou em aumento dos valores percapitas, elevando a magnitude do índice.

De outro lado é preocupante o indicador da educação, pois, em muitos municípios, o indicador recuou para níveis abaixo da média estadual, e, quando aumentou, aconteceu em proporção menor. Disso resulta que a região é relativamente desenvolvida quando se compara o indicador global com as demais regiões do Estado, e na individualidade isto “escancara” que dois fatores em especial, a perda de população e o momento favorável vivido pela agricultura, elevam o indicador no quesito renda.

Quando se discute a Consulta Popular na região, foi feita a distinção entre as áreas básicas, composta por educação, saúde e segurança; e prioritárias, composta pelas áreas indicadas no planejamento, desenvolvimento rural (agricultura), turismo, saneamento, desenvolvimento econômico, justiça e cidadania e infraestrutura. Em observação pormenorizada, fica evidenciado que, das áreas prioritárias a mais lembrada é o desenvolvimento rural, já as áreas básicas são bastante contempladas sempre, com 46% dos recursos em 2009 aumentando para 65% desses em 2012.

Outra questão que se observa é que as áreas recebem mais recursos, tanto quanto mais suas estruturas se envolvem nas articulações, o que explica em parte o alto percentual recebido pelas áreas básicas, pois as mesmas são representadas pelas maiores estruturas instaladas nos municípios. O que também é corroborado pelo apelo das mesmas junto a população. Importante salientar que neste caso não há como fazer conexão com o IDESE, para verificar se há algum impacto disso junto ao mesmo, pois os dados disponíveis no caso vão até 2009, que é o primeiro ano em análise.

Disso depreende-se que o Planejamento efetivamente não serve de base para a discussão, pelo menos não como deveria. Os conceitos utilizados pressupõem que o planejamento é racional, mas não foi o observado, mesmo que os entrevistados tenham afirmado tal condição. Os aspectos institucionais prevaleceram nesse caso, relegando o plano a um papel apenas acessório, e não central no processo. De outro lado, os projetos apontados pelo planejamento integram o Plano Plurianual elaborado pelo Governo do Estado, o que possibilita indiretamente que o mesmo venha a ser atendido. Nesse aspecto a questão institucional “colabora” com a viabilização do Plano, pois nesta esfera os Coredes acabam fazendo o que fazem a estruturas do Estado nas regiões.

Os entrevistados apontam que há problemas na atuação do Corede, mas que, desde 2009, quando foi feita a reestruturação do mesmo, a situação vem melhorando e se encaminha para a superação destes problemas. Tais problemas remetem ao baixo nível de participação, que, embora seja reconhecida como qualificada, ainda é limitada a grupos de interesse bem específicos, o que remete a crítica à democracia *participada*, na qual a suposta participação é conduzida pela coordenação do processo, enquanto que o desejado é a democracia *participante*, que pressupõe autonomia aos cidadãos, o que parece não se verificar neste caso, como fica latente em vários depoimentos, em que se compreendeu que o agente público coage a comunidade a priorizar a demanda de sua estrutura, sob pena de abandono à ação do Estado nessa particularidade. Obtém o Estado, com isso, a autoridade, a legitimação ao seu pleito individual como se coletivo fosse. Mesmo que eventualmente isto se coincida com a vontade da população, a crítica remete à manobra feita para validar a demanda, independentemente do seu mérito, que muito provavelmente exista.

Isso demonstra toda a contradição inerente ao processo: o cidadão reconhece a importância da demanda, mas acha que, como a mesma é obrigação do Estado, nem deveria ser posta em discussão. Ao mesmo tempo o próprio Estado, por meio da estrutura em questão, constrange o cidadão a elencar sua demanda e usa o processo de participação para legitimar sua obrigação, como se esse o fosse resultado da vontade popular.

De outro lado, os munícipes se debatem em discussão sobre o que entendem mais importante, se atender ao “povo” de forma mais coletiva, contemplando as áreas básicas, ou atendendo alguns em particular (agricultura, por exemplo),

enfrentando aí um dilema. Surge a dicotomia do coletivo *versus* o particular, e acaba normalmente prevalecendo ao maior poder de mobilização, independente do resultado que isso possa gerar. Um exemplo dessa ambiguidade é a relação entre planejamento, IDESE e Consulta Popular. No IDESE, o indicador mais frágil é o saneamento, no entanto, no planejamento, o saneamento sequer aparece de forma concreta, apenas com intenção de plano, o que inclusive é previsto em lei; e na Consulta Popular há uma concentração nas áreas básicas, não mencionadas no plano.

Como conclusão derradeira deste estudo, pode-se colocar que ainda há um longo caminho a ser percorrido quando se pensa em participação popular no Estado do Rio Grande do Sul, de maneira geral, e no Corede Alto Jacuí, em particular. É necessário que se supere questões relacionadas à apropriação por parte da cidadania para que efetivamente esta se apodere do processo. Há ainda que se superar questões de cunho ideológico, para que haja uma maior identificação com os projetos regionais e não com projetos partidários ou pessoais. Falta, ainda, uma maior clareza em torno do que efetivamente é “participação”, de forma que isto contribua para que se supere a cultura da decisão isolada e “salvadora” dos agentes públicos.

Após a realização do presente estudo, registra-se como limitações do mesmo a postura um tanto defensiva dos entrevistados e a negativa de alguns em conceder a entrevista, o que acaba restringindo um pouco o escopo do projeto. De outro lado, enquanto potencialidade, a eventual apropriação, por parte da região, dos resultados do estudo pode propiciar avanços que contribuirão para aprimorar e qualificar a participação no âmbito da região e conseqüentemente no Estado. Além disso, há a possibilidade de que o estudo se desdobre ampliando-se à esfera da Região Funcional 8, ou mesmo em outros Coredes, e a grande possibilidade de avanço recai com uma futura discussão em torno da efetiva participação da sociedade civil nas discussões do Corede.

Em síntese, então, ao final emerge a necessidade de se fazer algumas reflexões que poderão ser melhor discutidas em estudos posteriores, como acerca da participação e das experiências de descentralização dos processos decisórios por parte do Estado diante das questões de cunho ideológico ou partidário, seja com foco no próprio Corede Alto Jacuí, seja em todo o Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito dos seus diferentes Coredes.

## REFERÊNCIAS

ALCOUFER, Alain. Furtado, o Brasil e os economistas franceses: influências cruzadas. In: COELHO, Francisco da Silva e GRANZIERA, Rui Guilherme. (org.) *Celso Furtado e a formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. 2010. 302 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2010.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard. A experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul: uma análise a luz da gestão social e da cidadania deliberativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 254-287.

ALMEIDA, Jalcione. A problemática do desenvolvimento sustentável. In: BECKER, Dinizar Fermiano. *Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade*. 4. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2002. p. 21-29.

ARRAIS, Tadeu Alencar. *Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás*. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 06, n. 12, 2007.

ARTMANN, Elizabeth. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. IN: ARTMANN, Elizabeth. *Oficina social nº3: desenvolvimento social*. COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <<http://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2153.pdf>>. Acesso 10 dez 2012.

AZEVEDO, Creuza da S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 129-133, abr./jun. 1992.

BANDEIRA, Pedro Silveira. *Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional*. Texto para Discussão nº 630. Brasília: Projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional” (IPEA/BNDES/ANPEC), 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0630.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2012.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Evolução e situação atual dos Coredes. In: Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. *Pró-RS III: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Coredes, 2006. p. 25-59.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: COELHO, João Gilberto Lucas; FRIZZO, Paulo Afonso; MARCONDES, Valéria. (Org.) *Pró-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul 2011-2014*. Passo Fundo: Passografic, 2010. p. 115-162.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 212-253.

BANFIELD, Edward C. Ends and means in planning. In: MAILICK, Sidney ; VAN NESS, Edward H. (Org). *Concepts and issues in administrative behavior*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall: 1962. Tradução: Joel Souto Maior.

BECKER, Dinizar Fermiano. *REDENEP: a pesquisa, o planejamento e a gestão do desenvolvimento local-regional*. Lajeado: UNIVATES, 2000.

BECKER, Dinizar Fermiano. A economia política da regionalização do desenvolvimento contemporâneo: em busca de novos fundamentos teórico-metodológicos para entender as diferentes dinâmicas de regionalização do desenvolvimento contemporâneo. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v.6, n.3, p. 7-46, set./dez. 2001.

BECKER, Dinizar Fermiano. (coord.) *Pró RS II: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*. v.1. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2002.

BECKER, Dinizar Fermiano. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. IN: BECKER, Dinizar F. & WITTMANN, Milton L. (Orgs.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2003.

BECKER, Dinizar Fermiano. O conhecimento se fazendo. In: AGOSTINI, Cintia; BANDEIRA, Pedro Silveira; DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.) *Desenvolvimento contemporâneo e seus descaminhos: a contribuição da obra de Dinizar Becker*. Lajeado: UNIVATES, 2009. p. 139-198.

BOISIER, Sérgio. *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1995.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. *Emancipação*, v.6, n.1, p. 41-52, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Celso Furtado e a teoria econômica. In: COELHO, Francisco da Silva e GRANZIERA, Rui Guilherme. (org.) *Celso Furtado e a formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

BUENO, Newton Paulo. *Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional*. *Economia*, Brasília(DF), v.5, n.2, p.361–420 jul./dez. 2004.

BUGS, João Carlos. *Abordagem estratégica dos processos de desenvolvimento socioeconômico regional: o caso do Corede VRP*. 2011. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2011.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *Coredes: estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas*. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 311-338.

CAMARGO, Luis Henrique Ramos de. *Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social*. In; ALMEIDA, Flávio Gomes de; e SOARES, Luiz Antonio Alves. (org.) *Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CEPEA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – ESALQ/USP. *Indicadores de preço*. Disponível em: <<http://cepea.esalq.usp.br/soja/#>>. Acesso em: 30 jul. 2013.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. São Paulo: Cortez, 2001.

COELHO, João Gilberto Lucas. *Coredes, regionalização e participação popular*. In: COELHO, João Gilberto Lucas; FRIZZO, Paulo Afonso; MARCONDES, Valéria. (Org.) *PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul 2011-2014*. Passo Fundo: Passografic, 2010. p. 20-34.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto C. *O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas*. *Revista de Economia Contemporânea*, v.2,,n.6, Rio de Janeiro, p.119-146, jul./dez. 2002.

CONCEIÇÃO Octavio Augusto C. *Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos*. *Economia*, Brasília (DF), v.7, n.3, p.621–642, set/dez. 2007.

CONCEIÇÃO Ronald Jesus da & NUÑEZ Blas Enrique Caballero. *Planejamento participativo e desenvolvimento regional sustentável: uma análise do método aplicado na Região Metropolitana de Curitiba (RMC)*. Seminário Nacional “Paisagem e Participação”: práticas no espaço livre público São Paulo, 2007. Disponível em <[http://www.fau.usp.br/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03\\_pd\\_rmc.pdf](http://www.fau.usp.br/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_pd_rmc.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2011.

COREDE ALTO JACUÍ. *Livro de atas*. 2013.

COREDE ALTO JACUÍ. *Relatório de gestão*. 2009.

COREDE ALTO JACUÍ. *Relatório de gestão*. 2010.

COREDE ALTO JACUÍ. *Relatório de gestão*. 2011.

COREDE ALTO JACUÍ. *Relatório de gestão*. 2012.

CORRÊA, José Carlos Severo; SILVA, Enedina Maria Teixeira da; MARETH, Taciana; TAVARES, Carlos Eduardo Moreira. *Planejamento estratégico de desenvolvimento regional: Conselho Regional de Desenvolvimento Alto Jacuí*. Cruz Alta: UNICRUZ, 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, *Anais...* Lisboa, Portugal, 8-11, Oct. 2002.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.51-66.

DALLABRIDA, Valdir Roque. *Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?* Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

DE TONI, Jackson. *O que é o Planejamento Estratégico Situacional?*, 2010.

Disponível em:

<<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/O%20que%20%C3%A9%20o%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20Situacional%20por%20Jackson%20de%20Toni.pdf>>.

Acesso em: 10 dez. 2012.

DE TONI, Jackson; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. *Textos para Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.23, Número Especial, p.517-538, 2002. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2019/2400>. Acesso em: 05 set. 2012.

ELLMAN, Michael. *Planejamento socialista*. Zahar: Rio de Janeiro, 1979.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de metodologia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FEE, 2013. Disponível em: <<http://fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 15 jul 2013.

FEE. *FEE Dados*. Porto Alegre: FEE, 2011. Disponível em:

<[http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel\\_modulo\\_pesquisa.asp](http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp)>. Acesso em: 25 fev. 2012.

FEE. *FEE Dados*. Porto Alegre: FEE, 2012a. Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel\\_modulo\\_pesquisa.asp](http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp)>. Acesso em: 30 mai. 2012.

FEE. *Índice de Desenvolvimento Econômico do RS (IDESE): 2001-2009*. Porto Alegre: FEE, 2013. Disponível em: <<http://fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

FEE. *Mapas FEE*. Porto Alegre: FEE, 2012b. Disponível em: <<http://mapas.fee.tche.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2012.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro da. *Planejamento e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1975.

GARCIA, Paulo Francisco Britto. *A "procustomania" na elaboração e gestão do PPA 2000-2003: a prática determinista inconsciente preside a formulação do plano. - o planejamento estratégico situacional como ferramenta de governo*. Dissertação (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa) Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, novembro de 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antonio Carlos. *Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Técnicas de pesquisa em economia*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In; MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria método e criatividade*. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.67-80.

GONÇALVES, Raquel Garcia. *Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão, um estudo do Planejamento Estratégico Situacional*. Tese de doutorado. IPPUR – UFRJ: Rio de Janeiro, 2005.

HOLANDA, Nilson. *Planejamento e projetos*. Rio de Janeiro: APEC, 1975.

IBGE. 2012. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/riograndedosul/cruzalta.pdf>>. Acesso em 15 set. 2013.

INUI, Luis Roberto. *Considerações evolucionárias em um modelo de desenvolvimento com oferta ilimitada de mão-de-obra*. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós- Graduação em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). IN: LAFER Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. Perspectiva: São Paulo, 1970.

LAHORGUE, Maria Alice. Desigualdades regionais. In: Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. *Pró-RS III: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Coredes, 2006. p. 73-82.

LAHORGUE, Maria Alice. Política de C&T e participação: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no sul do Brasil. In: Jornadas Latino-Americanas de Estudos Sociais, das Ciências e das Tecnologias, 2008, Rio de Janeiro. VII ESOCITE, 2008. *Anais...* Disponível em <[www.necso.ufrj.br/esocite2008/trabalhos/36162.doc](http://www.necso.ufrj.br/esocite2008/trabalhos/36162.doc)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia científica*. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 1991.

LECOURS, André. L'approche néo-institutionnaliste en science politique. *Politique et Sociétés*, Société québécoise de science politique, Quebec, v. 21, n. 3, 2002. Tradução: Marcos Artêmio Fischborn Ferreira.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Texto para discussão nº 358. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20358.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

LOPES, Herton Castiglioni. As falhas na política macroeconômica: uma contribuição institucionalista. *RDE- Revista de Desenvolvimento Econômico*, Ano XV, n. 27, junho de 2013, Salvador, BA. p.112-124. Disponível em <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2462>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

LOPES, P. *Participação das populações locais no desenvolvimento da educação*. Caso de estudo: escolas comunitárias da região de Batafá, Guiné-Bissau, 2004-2006. Dissertação de Mestrado – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2008.

MARCH, James G. ; OLSEN, Johan P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, nº 31, 121-142, nov. 2008.

MARQUES JÚNIOR, Liderau dos Santos; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva; FLORISSI, Stefano. Processo orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul: uma proposta alternativa de participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual. *Revista Econômica Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.8, n.2, p. 317-349, jul./dez. 2004. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/listar-paginas-rec/908-volumes-publicados/1347-volume-8-n2>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

MIGLIATO, Antonio Luiz Tonissi; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. *Metodologias do planejamento estratégico empresarial e do situacional: deficiências, comparações e contribuições*. São Paulo: USP, 2003. mimeo.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. *Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa*. 1997. Disponível em <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/3039>>. Acesso em: 14 out. 2011.

NALLE JUNIOR, Claudionei. *Desenvolvimento regional e políticas públicas: o caso do Projeto Amanhã da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba*. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004. p. 21-40.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

NOVAES, Marcos Bidart Carneiro de; GIL, Antonio Carlos. A pesquisa-ação participante como estratégia metodológica para o estudo do empreendedorismo social em administração de empresas. *RAM – Revista de Administração Mackenzie*, v. 10, n. 1, p. 134-160, 2009.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, Gilson Batista de & LIMA, José Edmilson de Souza. *Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável*. Rev. FAE, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

PINHO, Diva Benevides e VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.) *Manual de economia*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico. *Novos estudos CEBRAP*, nº 72, p. 59-77, 2005.

RAMOS, Marília Patta; MARINO, Juan Mario Fandino. Condicionantes históricos o desenvolvimento capitalista global em nível regional. In: WITTMANN, Milton Luiz; RAMOS, Marília Patta. *Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 59, de 2011. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>> Acesso em: 22 jul. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994, 1994a. *D-O 247 de 29/12/94*. Porto Alegre, RS, 28 dez 1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=12666&Texto=>](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=12666&Texto=>)> Acesso em: 22 jul. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 38.610, de 25 de junho de 1998, 1998b. *D-O 119 de 26/06/98*. Porto Alegre, RS, 25 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=6390&hTexto=&Hid\\_IDNorma=6390](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6390&hTexto=&Hid_IDNorma=6390)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 42.293, de 10 de Junho de 2003, 2003a. *D-O 112 de 12/06/03*. Porto Alegre, RS, 10 jun. 2003. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=46435&hTexto=&Hid\\_IDNorma=46435](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=46435&hTexto=&Hid_IDNorma=46435)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 42.986, de 26 de março de 2004, 2004a. *D-O 59 de 29/03/04*. Porto Alegre, RS, 26 mar 2004. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=47415&hTexto=&Hid\\_IDNorma=47415](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47415&hTexto=&Hid_IDNorma=47415)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 43.167, de 17 de junho de 2004, 2004b. *D-O 115 de 18/06/04*. Porto Alegre, RS, 17 jun. 2004. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=47694&hTexto=&Hid\\_IDNorma=47694](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47694&hTexto=&Hid_IDNorma=47694)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 44.416, de 26 de abril de 2006, 2006. *D-O 79 de 27/04/06*. Porto Alegre, RS, 26 abr. 2006. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=49585&hTexto=&Hid\\_IDNorma=49585](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=49585&hTexto=&Hid_IDNorma=49585)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 45.199, de 09 de agosto de 2007. *D-O 152 de 10/08/07*. Porto Alegre, RS, 09 ago. 2007. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=50894&hTexto=&Hid\\_IDNorma=50894](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=50894&hTexto=&Hid_IDNorma=50894)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 45.593, de 10 de abril de 2008, 2008. *D-O 070 de 11/04/08*. Porto Alegre, RS, 10 abr. 2008. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=51563&hTexto=&Hid\\_IDNorma=51563](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51563&hTexto=&Hid_IDNorma=51563)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 46.332, de 06 de maio de 2009. *D-O 084 de 07/05/09*. Porto Alegre, RS, 06 mai. 2009. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=52707&hTexto=&Hid\\_IDNorma=52707](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=52707&hTexto=&Hid_IDNorma=52707)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto n. 47.170, de 08 de abril de 2010, 2010a. *D-O 066 de 09/04/10*. Porto Alegre, RS, 08 abr. 2010. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=54106&hTexto=&Hid\\_IDNorma=54106](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=54106&hTexto=&Hid_IDNorma=54106)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994, 1994b. *D-O 197 de 18/10/94, P-1*. Porto Alegre, RS, 17 out 1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=12666&Texto=>](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=12666&Texto=>)> Acesso em: 22 jul. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 11.179, de 25 de junho de 1998. *D-O 119 de 26/06/98*. Porto Alegre, RS, 25 jun. 1998, 1998a. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=6395&hTexto=&Hid\\_IDNorma=6395](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6395&hTexto=&Hid_IDNorma=6395)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 11.920, de 10 de junho de 2003, 2003b. *D-O 111 de 11/06/03*. Porto Alegre, RS, 10 jun. 2003. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=46429&hTexto=&Hid\\_IDNorma=46429](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=46429&hTexto=&Hid_IDNorma=46429)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 13.595, de 30 de dezembro de 2010, 2010b. *D-O 248 de 31/12/10*. Porto Alegre, RS, 30 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.595.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. *DRD – Desenvolvimento Regional em debate*, Ano 2, n. 1, jul. 2012. p.44-61. Disponível em <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/index>>. Acesso em: 10 mar 2013.

SCHRÖEDER, Christine da Silva. *Educação a distância e mudança organizacional na Escola de Administração da UFRGS: uma teoria substantiva*. 2009. 252 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009. Disponível em <[http://www.ufrgs.br/gpnavi/artigos/Tese\\_Christine.pdf](http://www.ufrgs.br/gpnavi/artigos/Tese_Christine.pdf)>. Acesso em: 10 set 2013.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão do Rio Grande do Sul. *Gestão territorial*, 2011. Disponível em <[http://www.scp.rs.gov.br/conteudoPuro\\_categoria.asp?ta=1&modo\\_exibicao=LISTA&cod\\_tipo\\_conteudo=5&cod\\_menu=453](http://www.scp.rs.gov.br/conteudoPuro_categoria.asp?ta=1&modo_exibicao=LISTA&cod_tipo_conteudo=5&cod_menu=453)>. Acesso em: 22 jul 2011.

SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão do Rio Grande do Sul. *Coredes*, 2010. Disponível em: <<http://www.ppp.rs.gov.br/ppp/common/index.jsp>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão do Rio Grande do Sul. *Rumos 2015: um plano de desenvolvimento para o Estado*, 2005. <[http://www.scp.rs.gov.br/conteudo\\_puro.asp?cod\\_menu\\_pai=&cod\\_tipo\\_conteudo=&cod\\_menu=490](http://www.scp.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_menu=490)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Condicionantes político-administrativos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul – a experiência dos Coredes. In:

WITTMANN, Milton Luiz e RAMOS, Marília Patta. *Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2004. p. 135-158.

SIEDENBERG, Dieter Rugard e ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Fundamentos do planejamento. IN: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2010. p. 29-48.

SIEDENBERG, Dieter Rugard; PASQUALINI, Fernanda. A origem e trajetória do planejamento regional. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2010. p. 15-28

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; CAMPOS, Heleniza Ávila. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/issue/view/129>> . Acesso em: 14 dez. 2012.

SOBREIRA NETO, Francisco; HOURNEAUX JUNIOR, Flávio; POLO, Edison Fernandes. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. *Organizações&Sociedade (O&S)*, Salvador, v.13, n.39, p.149-165, out./dez. 2006.

SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo (PEP): uma abordagem para os municípios. IN: SOUTO-MAIOR, Joel. *Curso sobre planejamento estratégico e participativo para municípios*. Cruz Alta: UNICRUZ, 2003. mimeo.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2002.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34, 2004. p. 93-106.

VEIGA, José Eli da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (Corede). *RdE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, BA, ano VIII, n. 13, Jan. 2006, p. 19-27. Disponível em: <<http://www.zeeli.pro.br/3081>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

## APÊNDICE A

### Roteiro de Entrevista Semi-estruturada

- 1) Dados do entrevistado (apenas para controle).
- 2) Explicação sobre o diálogo e seus objetivos (início de conversa).
- 3) Sobre o Corede e sua relação com o mesmo.
- 4) Sobre a atuação do Corede.
- 5) Sobre a Consulta Popular e sua participação durante os últimos tempos.
- 6) Sobre as alterações no processo ao longo do tempo.
- 7) Sobre o processo de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional e seu envolvimento durante o processo.
- 8) Da relação entre a Consulta e o planejamento.
- 9) Quais deveriam ser as áreas prioritárias pela Consulta Popular.
- 10) Qual a posição sobre as áreas básicas de atendimento do Estado (saúde, educação e segurança).