



A SOCIEDADE CIVIL E O PLANEJAMENTO REGIONAL NO RS/BRASIL: UMA ANÁLISE QUALITATIVA A PARTIR DOS COREDES¹

*Rogério Leandro Lima Silveira²
Rosane Bernardete Brochier Kist³
Grazielle Betina Brandt⁴
Ângela Cristina Trevisan Felippi⁵*

RESUMO

O artigo é resultado de um estudo no qual se analisou os processos de construção, gestão e implementação dos planos regionais de desenvolvimento elaborados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), em 2009/2010, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. A coleta de dados foi realizada em regiões selecionadas do Estado, junto aos atores sociais que representam a sociedade civil, de modo a identificar como eles avaliam e se posicionam em relação ao COREDE e como ocorre a sua participação e envolvimento no processo de planejamento regional. Optou-se pelo enfoque qualitativo, e utilizaram-se, como técnicas de pesquisa, a entrevista semiestruturada e a pesquisa documental. Para a análise dos dados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Identificaram-se avanços e desafios no processo participativo que apontam, especialmente, para a necessidade de uma maior qualificação e comprometimento dos atores no processo de implementação e de efetivação do plano.

Palavras-Chave: Planejamento Regional. Participação da Sociedade Civil. Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

CIVIL SOCIETY AND REGIONAL PLANNING IN RS / BRAZIL: A QUALITATIVE ANALYSIS FROM COREDES

ABSTRACT

This article is the result of a study that aimed to analyze the processes of construction, management and implementation of regional development plans prepared by the Regional

¹ Uma versão inicial deste trabalho foi apresentada no II Congresso Internacional SETED-ANTE (Seminário Estado, Território e Desenvolvimento), cujo tema foi “O Governo dos Territórios”, realizado no período de 1º a 3 de julho de 2015, na cidade de Santiago de Compostela, Espanha.

² Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC). Brasil. E-mail: rlls@unisc.br

³ Pós-Doutoranda Bolsista DOCFIX (CAPES/FAPERGS), Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC). Brasil. E-mail: rosanekist@unisc.br

⁴ Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC). Brasil. E-mail: grazielle@unisc.br

⁵ Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC), RS. Brasil. E-mail: angelafe@unisc.br

Development Councils (COREDEs) in 2009/2010, in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. The data collection was carried out in selected regions of the state, with social actors representing civil society in order to identify how they evaluate and position themselves relative to COREDE and how is their participation and involvement in the regional planning process. We opted for the qualitative approach using semi-structured interviews and documentary research as research techniques. For data analysis we used the content analysis technique. Progress and challenges in the participatory process were identified that point to the need for greater qualifications and commitment of stakeholders in the process of implementation and execution of the plan.

Keywords: Regional Planning. Civil Society Participation. Regional Development Councils.

INTRODUÇÃO

A reflexão e o debate teórico e metodológico, bem como as políticas públicas e ações de governo, relacionadas ao planejamento territorial no país, têm apresentado importância crescente, com forte envolvimento do Estado em suas diferentes esferas administrativas, e com diferentes níveis de participação popular nos distintos contextos regionais. Neste quadro, merece destaque a recente experiência descentralizada de planejamento regional ocorrida no Rio Grande do Sul, através da elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional entre 2009 e 2010, pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) existentes no Estado. Essa iniciativa, além de ter permitido a construção de um amplo diagnóstico dos territórios regionais do Estado, também possibilitou a participação de diferentes segmentos da sociedade civil nos processos de construção e de implementação de uma abrangente agenda de planejamento e de desenvolvimento regional para o território do Rio Grande do Sul.

Em 2013, iniciou-se no âmbito do Observatório do Desenvolvimento Regional⁶, o projeto de pesquisa “Planejamento e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento”, a partir de uma demanda do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul⁷ no sentido de compreender as particularidades e características comuns existentes no modo como os COREDEs construíram e implementaram esse processo. O referido projeto de pesquisa contou com o fomento da FAPERGS e do CNPq e teve como objetivo compreender os processos de construção, de gestão e de implementação desses planos regionais pelos COREDEs, em diferentes regiões do Rio Grande do Sul, com o intuito de contribuir para a qualificação dos processos de planejamento regional. No presente artigo apresentam-se alguns dos resultados desta pesquisa para regiões selecionadas dos COREDEs, especificamente no que se refere à participação e ao envolvimento dos atores sociais nos processos de elaboração e de implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento regional pelos COREDEs, realizados no período entre 2009 e 2010.

⁶O Observatório do Desenvolvimento Regional – (OBSERVA-DR) constitui uma rede de pesquisa e de extensão com foco na temática do desenvolvimento regional no território brasileiro. A rede é integrada atualmente por vinte e três Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de áreas afins, reconhecidos pela CAPES.

⁷O Fórum é constituído pelo conjunto dos presidentes dos 28 COREDEs.

O trabalho está estruturado em três tópicos. Inicialmente, apresenta-se o processo de descentralização do planejamento regional no Rio Grande do Sul através da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e da realização, nas suas regiões de abrangência, de processos descentralizados e participativos de planejamento estratégico regional nas regiões do território do Rio Grande do Sul. Em um segundo tópico, evidenciam-se os procedimentos metodológicos da pesquisa sobre a coleta e a análise dos dados. Por fim, num terceiro tópico, analisa-se a participação dos segmentos sociais no processo de planejamento regional, destacando-se a percepção dos diferentes segmentos da sociedade civil quanto a sua participação e envolvimento na construção e implementação dos planos regionais de desenvolvimento nas regiões selecionadas dos COREDEs.

1 O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO RIO GRANDE DO SUL E A EXPERIÊNCIA DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO - COREDES

A criação dos COREDEs iniciou no começo da década de 1990 através de iniciativa articulada entre o governo do Estado do Rio Grande do Sul e as lideranças sociais das diferentes regiões do território do Estado. Os COREDEs constituem-se como espaços plurais e abertos de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política de lideranças e representantes eleitos dos diferentes segmentos sociais e setoriais, em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010).

O planejamento regional participativo realizado pelos COREDEs criou possibilidade de discussão sobre a ideia de desenvolvimento, sobre a dimensão territorial e sobre o planejamento de forma ampla. Outrossim, a aproximação entre alguns COREDEs e universidades regionais possibilitou condições de troca de experiências entre o mundo acadêmico e o mundo “vivido”.

De acordo com Coelho, Frizzo e Marcondes (2010), os COREDEs foram criados a partir do início do ano de 1991, instituídos legalmente por meio da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, constituindo fóruns de discussão, lideranças e recursos, orientados ao desenvolvimento regional. Suas competências incluem a promoção da participação social no diagnóstico das necessidades e potencialidades regionais para a formulação e implementação de políticas públicas; a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional; a manutenção de espaço permanente para a participação democrática e a cidadania; a regionalização do orçamento estadual; o acompanhamento sistemático das ações dos governos Estadual e Federal na região definida por cada COREDE; e o respaldo às ações do Governo do Estado objetivando maior participação nas decisões nacionais.

Os COREDEs foram criados num contexto de afirmação da redemocratização do País e de valorização da descentralização das políticas públicas e de estímulo à participação da sociedade civil, marcas características da Constituição Federal de 1988 e reiteradas no Estado, com a Constituição Estadual de 1989. Assim, a aproximação entre governo e instituições da sociedade civil em cada região, em especial com as universidades, possibilitou, a partir de

1991, as condições para a constituição e estruturação iniciais dos COREDEs que, já em 1994, se consolidavam de forma efetiva em vinte e uma regiões do território do Rio Grande do Sul.

Conforme pode ser evidenciado na figura 1, atualmente o Rio Grande do Sul conta com vinte e oito COREDEs que, embora apresentem dificuldades para seu melhor funcionamento, constituem-se em importantes instâncias que reúnem distintos representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do desenvolvimento das regiões.

A trajetória dos COREDEs, no que diz respeito ao processo de planejamento do desenvolvimento e à alocação de recursos públicos por meio dos orçamentos estaduais para o atendimento das demandas prioritárias das diversas regiões dos COREDEs, é sempre impactada pelas novas dinâmicas político-administrativas que se estabelecem a cada quatro anos pela troca dos governantes estaduais.

Os COREDEs defendem, desde a sua criação, a necessidade de um plano de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul, mas entendem que, para tanto, o Governo estadual deveria valorizar as iniciativas de planejamento regional já empreendidas pelas regiões, e também, deveria apoiar efetivamente aqueles COREDEs que ainda não realizaram seu planejamento para fazê-lo (COREDES-RS, 2010).

A ausência de um Plano Estratégico de Desenvolvimento na maioria dos COREDEs configurava uma situação, no mínimo, de incoerência. Diante das exigências legais que incumbiam os COREDEs da coordenação do processo de realização da Consulta Popular em suas respectivas regiões, e tendo que propor projetos estruturantes para o desenvolvimento regional, em que referenciais se apoiavam para dar cabo dessa incumbência?

Figura 1 – Os 28 COREDEs e suas regiões de abrangência no Rio Grande do Sul - Brasil



Fonte: SEPLAG, 2012

Diante deste quadro paradoxal diagnosticado pelo Fórum dos COREDEs em 2007, definiu-se como prioridade o fortalecimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e, como principal estratégia para tanto, a elaboração, revisão e atualização dos planos estratégicos de desenvolvimento de todos os vinte e oito COREDEs. A experiência mais recente de elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento para as vinte e oito regiões do Estado, entre 2009 e 2010, é prova desse esforço de quase duas décadas.

Tal ação, a partir da mobilização do Fórum dos COREDEs, envolveu a participação decisiva do Governo do Estado que, incentivado pelo Ministério da Integração Nacional, apoiou a realização de planos estratégicos regionais dos 28 COREDEs, promovendo um amplo e diversificado estabelecimento de agendas de desenvolvimento regional para a totalidade do território do Rio Grande do Sul.

2 O ESCOPO E O CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

As reflexões aqui apresentadas integram os resultados obtidos com o desenvolvimento de pesquisa sobre o processo de descentralização do planejamento territorial no Rio Grande do Sul. A pesquisa contou com o auxílio da FAPERGS e do CNPq, e foi realizada durante os anos de 2013 e 2014, no âmbito do Observatório do Desenvolvimento Regional, sob a coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS (UNISC), juntamente com pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, da Universidade Regional do Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Também participaram pesquisadores da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), do Centro Universitário UNIVATES, da Universidade Regional da Campanha, e da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja (SILVEIRA, 2014).

O objetivo foi compreender como nos últimos anos tem ocorrido o desenvolvimento das políticas públicas de planejamento regional no território do Rio Grande do Sul, notadamente a partir de 2009, quando do processo de construção e de implementação dos planos regionais de desenvolvimento pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) em suas regiões de abrangência. Objetivou-se, ainda, analisar como a sociedade civil e o Estado participaram desse processo, bem como compreender quais as principais características, particularidades, avanços e limitações desse processo nas regiões de atuação dos COREDEs.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados, a pesquisa realizada primou por uma abordagem qualitativa que, de acordo com Minayo (1999, p. 57), “[...] se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam”.

Para realização da pesquisa, fez-se uso das técnicas de pesquisa documental e entrevista. Esta foi realizada com a utilização de um Termo de Consentimento que visou o esclarecimento dos sujeitos sobre a finalidade da pesquisa, o sigilo profissional e a importância da colaboração e participação dos mesmos para o referido estudo. Como refere Turato (2003, p. 306), a entrevista possibilita a obtenção de

[...] dados de duas naturezas: os ‘objetivos’, que correspondem a fatos que o pesquisador poderia conseguir através de outras fontes (registros de instituições); e os ‘subjetivos’, que se referem à pessoa do entrevistado, como opiniões, valores e atitudes, como pontuam tantos autores.

Optou-se pela realização da entrevista semiestruturada, que permite, segundo Marconi e Lakatos (2006), a liberdade para que o pesquisador desenvolva cada situação na direção que julgar adequada, e a utilização de perguntas abertas que podem ser respondidas a partir de uma conversa informal. Para Duarte (2006, p. 63), na entrevista semiestruturada “[...] as perguntas permitem explorar um assunto ou aprofundá-lo, descrever processos e fluxos, compreender o passado, analisar, discutir e fazer prospectivas”.

De um total de quatorze COREDEs, anteriormente escolhidos a partir do critério de presença em relação às nove regiões funcionais de planejamento estabelecidas pelo governo estadual, cinco COREDEs foram posteriormente selecionados para a presente análise, a saber: Produção, Sul, Noroeste Colonial, Serra e Vale do Rio Pardo. Tal escolha deveu-se a trajetória histórica dos mesmos em relação ao processo de planejamento, bem como, por identificarmos nesses COREDEs uma participação da sociedade civil mais abrangente e mais significativa no que se refere à representação dos diferentes atores sociais. Os sujeitos de pesquisa foram os atores regionais que integram a sociedade civil e que estiveram envolvidos e participaram na elaboração dos planos representando segmentos como os movimentos sociais, os sindicatos de trabalhadores, o setor empresarial e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, totalizando 13 entrevistas.

Destaca-se que foram consideradas para esta análise um total de 5 entrevistas, garantindo a representatividade de cada um dos cinco COREDEs anteriormente referidos. Outrossim, optou-se pela identificação dos sujeitos entrevistados através de letras que representam o COREDE e de números que representam os sujeitos entrevistados (Por exemplo, COREDE Noroeste Colonial – CNC, e os sujeitos “S1”, S2”,... e, assim, sucessivamente, seguido do ano de realização das entrevistas), visando garantir o sigilo ético da pesquisa conforme acordado com os sujeitos entrevistados durante a coleta de dados através do Termo de Consentimento.

As entrevistas foram realizadas no período de agosto a setembro de 2014, a partir de um primeiro contato estabelecido por telefone para agendamento da data e horário. A análise dos dados qualitativos da pesquisa ocorreu a partir da técnica de análise de conteúdo com base em Bardin (1977), constituída por três fases distintas: a organização da análise ou pré-análise, a exploração ou codificação e o tratamento dos dados e resultados.

3 O PLANEJAMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O estado do Rio Grande do Sul atualmente conta com 28 COREDEs, cujas regiões estão distribuídas no território gaúcho e inseridas nas nove regiões funcionais de planejamento criadas pelo governo estadual para fins de organização, construção e implementação dos planos plurianuais (PPAs). Os COREDEs são muitos diferentes entre si quanto à sua dinâmica de constituição, inserção regional, condições de atuação, e embora, a grande maioria deles ainda apresente dificuldades administrativas e econômicas para viabilizar o seu funcionamento, eles se constituem em importantes fóruns regionais públicos de discussão que reúnem distintos representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do desenvolvimento das regiões.

Desta forma, a realização de uma análise específica sobre o caso do Rio Grande do Sul pressupõe que, inicialmente, se compreenda de forma sucinta as mudanças que o próprio processo de planejamento tem apresentado no País a partir de influências de diversas abordagens e escolas, da qual se observa que, as mais novas, passaram a se combinar com as mais antigas contribuindo para que houvesse a evolução e a maturidade do próprio conceito.

A proposta de Planejamento Estratégico-Participativo em uso em vários lugares, inclusive no Brasil, se firma e se legitima como instrumento de planejamento e de gestão a ser desenvolvido em conjunto com a sociedade.

A concepção de planejamento estratégico e participativo baseada na elaboração teórica do economista chileno Matus (1997), através de seu Planejamento Estratégico Situacional – PES, propõe uma abordagem, em termos de planejamento, que busque compreender a complexa realidade em que se vive, modificando-a. A partir desta concepção parte-se da ideia chave de que na realidade social existem inúmeros agentes que planejam a partir de objetivos específicos.

O planejamento, nessa perspectiva, não representa uma prerrogativa única do Estado, nem apenas de uma dada classe social dominante. Na medida em que não depende exclusivamente de variáveis econômicas, o planejamento pode ser exercido por qualquer indivíduo, segmento ou grupo social, uma vez que cada um deles possui maior ou menor capacidade de planejamento e/ou de habilidades institucionais (FORTES, 2001).

A dimensão participativa dessa concepção de planejamento, além de permitir a valorização da amplitude social e cultural, bem como, a representatividade política dos sujeitos sociais envolvidos, possibilita uma interação interdisciplinar e multissetorial, facilitando o surgimento de soluções mais criativas, duradouras e ajustadas a cada realidade social. Isso porque, nesse processo, tende a ser maior o comprometimento e a autoidentificação dos envolvidos, não apenas com os resultados finais, mas em todas as etapas de construção dos planos (BANDEIRA, 2000).

A análise sobre a participação da sociedade civil na elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional no período de 2009/2010 aponta elementos importantes para esta reflexão, pois se observa que houve uma significativa representação destes atores em termos quantitativos, conforme evidenciado nas entrevistas que foram realizadas. Por outro lado, se identifica que as discussões e deliberações de prioridades estiveram diretamente relacionadas com as áreas e/ou setores que estes atores que participaram do processo representavam, o que resultou em definições segmentadas que, em certa medida, não deram conta de uma perspectiva que valorizasse a totalidade da região.

Nesse sentido, observa-se que persiste uma compreensão por parte dos sujeitos de que a forma mais adequada para se definir as prioridades é através de setores e/ou áreas temáticas, conforme pode ser evidenciado no relato de um dos entrevistados:

É, eu não sei te dizer nos demais setores, eu agora recorro que eu vim numa reunião de apresentação inicial e depois os setores foram desmembrados né, pra dar espaço ao planejamento porque eram muitas cabeças, umas mais vinculadas à saúde, então não adianta tu fazer um planejamento desse teor com todo mundo junto, não sai nada né, então teve os setores (CSU-S1, 2014).

A falta de um processo que considere a abrangência territorial está relacionada, também, com a forma como são realizadas as discussões em nível de região, pois, em muitos casos, se identificou que as deliberações ocorreram somente em nível municipal. Associada a esse fator, a dificuldade de garantia da representação de todos os segmentos da sociedade civil organizada pode ter comprometido o processo de definições em âmbito mais abrangente, conforme pode se observar no relato que segue:

[...] eu lembro assim do contexto geral, e aliás quase todos eles são de profunda discussão né, porque existem. As pessoas de cada comunidade que se envolvem numa determinada área, né, e aí reúnem o grupo e fazem a discussão, e querem defender as ações mais em cima daquela área específica (CVRP-S1, 2014).

Os sujeitos entrevistados representam diversos segmentos e instâncias da sociedade civil como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) e o Orçamento Participativo; o setor empresarial, através da Câmara de Indústria e Comércio e do SEBRAE; setores específicos como a Associação de Engenheiros e Arquitetos; órgãos caracterizados como “empresa pública”, como a EMATER; e conselhos gestores de Políticas Públicas, como o Conselho Municipal de Saúde. Observa-se que a questão da garantia de representatividade de todos os setores da sociedade civil é uma preocupação de muitos dos sujeitos entrevistados, conforme pode ser observado na fala que segue:

[...] eu entendo que tem que ser mais abrangente, que quem tem mais que se envolver é a sociedade civil. São as associações de bairro, são a comunidade como um todo. Não o pessoal de determinadas áreas, da área da saúde, por exemplo, aí reúne lá todo o pessoal que tem interesse em um determinado valor pra construção de um posto de saúde, ou pra qualquer outro evento, e vão lá e conseguem fortalecer, e conseguem votar aquela demanda (CVRP-S1, 2014).

Por outro lado, alguns sujeitos evidenciaram a necessidade de haver uma maior qualificação dos sujeitos para participarem do processo de deliberação, em função de que os mecanismos de participação social estão muito voltados para a consulta popular. Nesse sentido, constatou-se que, em muitos casos, as pessoas votaram em determinadas demandas influenciadas por um gestor público ou liderança, sem que tivesse ocorrido, no entanto, um processo de discussão e de deliberação mais amplo que contemplasse as reais necessidades e demandas da comunidade:

[...] lá nos Coredes isso fica um pouco mais limitado, vamos dizer assim, essa participação. A não ser no dia da votação, que aí a votação abre pra todo mundo, é divulgado o município, mas ainda faz uma falta ali de um maior esclarecimento pra população, porque muitas vezes a pessoa vai lá votar no dia da consulta popular e ele tá votando porque foi pedido através de uma demanda ali do gestor público, foi pedido através de alguma liderança da comunidade que fosse lá e fizesse aquele voto, mas sem ele ter a noção mínima né (CVRP-S1, 2014).

Constatou-se, ainda, que o setor empresarial teve pouca participação no processo de elaboração do plano, especialmente por alegarem que o horário definido para as reuniões inviabilizava sua participação. Além disso, os empresários possuem dificuldades de se reconhecerem como integrantes dos COREDES por considerá-los algo distante deles ou “coisa de governo”, conforme pode ser evidenciado em alguns relatos:

É, nessas reuniões que se fazia às vezes eu chegava a participar, mas pouquíssimo, pouquíssimo, porque as reuniões como eu te falei eram em horário complicado, então a gente passava pela reunião mas assim, tinha pouca gente. Vamos ser honestos, houve pouca participação do meu pessoal, da parte empresarial ninguém se envolveu, porque o empresário, além da dificuldade dele sair, quando se fala que do COREDE, conselho regional, eles perguntam: “mas que bicho é esse?”. Você fica muito distante do empresário, Conselho Regional. Isso é coisa de governo, isso não funciona. O senhor sabe que o empresário tem essa visão. Infelizmente nós temos essa visão de que tudo o que depende de órgão público emperra, não funciona, não vai, não anda, essa é a nossa visão, não é minha, é a nossa visão! Isso

aqui vai dois anos e meu problema é pra amanhã, essa é a nossa visão (CSE-S1, 2014).

Por outro lado, constata-se que essa falta de participação do setor empresarial ocorre, também, devido ao descrédito com relação à própria efetividade do COREDE, conforme evidenciado na fala de um entrevistado que ressaltou, por exemplo, a luta pelo atendimento de uma demanda de duplicação de uma rodovia que ocorre há 22 anos:

“Pô, se 22 anos nós estamos brigando pelo menos uma travessia da 470, que é uma carnificina aquilo ali, e nós não conseguimos absolutamente nada, mas serve pra que esse conselho então nesse aspecto de infraestrutura?” (CSE-S1, 2014).

Nesse sentido, houve o indicativo de alguns entrevistados no sentido da necessidade de haver uma maior motivação para que haja a participação do setor privado, conforme pode ser evidenciado no relato que segue:

É uma utopia querer que o tempo do privado, do público e das organizações sejam iguais. Eu acho que não! [...] E quem é da iniciativa privada não quer discutir, ele quer ver os resultados, senão ele cansa. Só chamar pra reunião e reunião ele cansa. Então tá, fizemos essa reunião, deu esse resultado, aí tu anima o pessoal, por isso a necessidade do monitoramento e da comunicação que acho que são etapas do plano que têm que ser reforçadas e perseguidas por todos (CSU-S1, 2014).

A análise deste processo pressupõe, também, a consideração sobre aspectos relacionados com a mudança de conteúdo e de abordagem que o planejamento passou a assumir a partir do advento do neoliberalismo, desde os anos de 1990. A partir desse contexto, o planejamento das regiões passou a sofrer desafios de toda ordem, especialmente devido à existência de um pensamento único que valoriza o mercado e as iniciativas privadas como estratégias para criar riqueza, gerar emprego, promover desenvolvimento, devendo o Estado ter o papel complementar, de incentivo, de coordenação.

Nessa perspectiva, Pereira (2009, p. 818) destaca que “As preocupações até então postas pelo planejamento estatal de determinar, dirigir e regular são substituídas pelas de estímulo ao mercado”. A concepção estratégica de planejamento ganha força e passa a ser apregoada como a melhor ação metodológica para gerir a incerteza dos novos tempos, substituindo aquela anterior, do plano tido como guia datado que enquadrava as ações e intervenções futuras (PEREIRA, 2009).

Nesse novo contexto político e econômico de prevalência da força do mercado, de diminuição do papel do Estado e de reforço da autonomia dos indivíduos, acentuam-se os desequilíbrios sociais, econômicos e territoriais, e diminuem o atendimento das demandas e interesses coletivos. A esse respeito, Pereira (2011) destaca que é justamente nesse cenário que a ideia de coesão territorial ganha força, ao defender a diversidade, a identidade territorial e a diminuição das desigualdades espaciais.

Revaloriza-se, assim, o papel das políticas públicas como modo de garantir a concretização das funções sociais para todos e para combater a fragmentação e marginalização dos territórios. Nesse sentido, observa-se que as prioridades definidas nos Planos Estratégicos dos COREDEs analisados contemplam políticas que devem ser assumidas como prioritárias pelo Estado, pois, em geral, o que se observa é a prevalência de algumas

áreas específicas no processo de definição de propostas, especialmente a Saúde, a Educação e a Segurança, conforme pode ser observado em alguns relatos dos entrevistados:

Todos os anos nós tínhamos demanda na área da educação, na área de segurança, geralmente alguma viatura, algum equipamento e na área da saúde. Isso aí com certeza tu vai achar, dentro dessas áreas aí (CVRP-S1, 2014).

Teve, inclusive uma das reuniões que eu participei, agora eu comecei a lembrar porque a gente passou ou encheu com outras coisas. Ah, eu me lembro que uma das reuniões mais fortes foi com o setor da educação, teve uma participação muito forte. Houve professores que vieram para a reunião, então ali houve um debate forte, o entendimento de cada um sobre como deveria ser encaminhado e tal, então teve um debate bastante na comissão da educação, agora, nas outras, aí foi defasado (CSE-S1, 2014).

Outra questão importante a ser considerada é a existência de uma fragilidade no processo de elaboração do diagnóstico de maneira a garantir uma análise que contemple a totalidade da região. Conforme apontado por alguns entrevistados, isso não ocorreu devido à falta de vontade das pessoas que estavam conduzindo o processo de planejamento, o que resultou em propostas com base em dados que não eram fidedignos, conforme se observa em um dos relatos:

[...] eu to participando de um diagnóstico, vão fazer um planejamento em cima de uma premissa, de um diagnóstico defasado, sim, mas o que eu vou produzir com isso? Quer dizer, eu mesmo não acreditei. E tem muitos dados aqui que não [...] então, você entendeu por que esvaziou? Eu fui o primeiro a dizer, mas pera aqui um pouquinho, não tem dados? A prefeitura não tem? Não tem. O estado não tem? Não tem. Mas tudo está online hoje, então se não há é porque não querem! (CSE-S1, 2014).

De um modo geral, entre os entrevistados analisados, se observa que falta conhecimento sobre a implementação do Plano, devido a vários fatores, especialmente em função de seu afastamento do processo em função da rotatividade das pessoas que ocupam cargos de confiança em órgãos público. Foi ressaltado, também, que esta falta de informações se deve à insuficiente publicização do documento em si, o que possibilitaria uma maior identificação dos sujeitos com a implementação das prioridades definidas inicialmente, conforme pode ser evidenciado em alguns relatos:

[...] a única coisa que, digamos assim, falhou, foi o pós, porque eu não tive mais contato com o resultado daquele trabalho e eu não sei se foi feito um planejamento com aquelas informações. Se foi feito, ficou muito restrito na administração passada, mas não foram publicizadas essas ações, essas informações que foram feitas do planejamento estratégico [...] daí o que eu te disse, a falha foi o pós, eu não me recordo de ter visto esse plano depois, nem o documento (CPRO-S2, 2014).

Por outro lado, também se identificou o reconhecimento de alguns entrevistados sobre a importância do plano, que, inclusive, está sendo utilizado como referência para o desenvolvimento de algumas ações, conforme pode se observar em um dos relatos:

[...] acho que o material, livro né, que compôs foi muito, muito importante, quer dizer, ele serve ainda de a gente manusear e etc., até vou ter que ver com o COREDE se eu consigo mais um ou dois, porque esses dias eu dei pra uma pessoa que veio de Brasília, entreguei o que eu tinha, o modelo, o encarte que eu tinha [...] (CSU-S1, 2014).

Entretanto, esta mesma entrevistada revelou, também, que o planejamento precisa “[...] ter maior publicidade no sentido de reabastecer e fortalecer o próprio COREDE e as lideranças locais” (CSU-S1, 2014). Da mesma forma, é necessário que haja um comprometimento dos próprios conselheiros no sentido de retomada e de cobrança para que as prioridades definidas sejam atendidas, a partir de um processo de corresponsabilização, conforme pode ser evidenciado no relato de uma entrevistada:

Olha, eu penso que nós não estamos com ele na mesa, porém as lideranças que realmente construíram esse plano têm muito claro ele nas suas cabeças, e essas lideranças nos trazem para a realidade. Então têm pessoas aí no grupo que conseguem ter essa leitura mais geral e nos trazem. Mas eu acho que dá pra se fazer a mea culpa, nós poderíamos ter ele mais presente, retomar ele mais. Quando a gente retoma, eventualmente quando nós somos chamados, a gente vê que tudo está escrito, falta realmente executar, falta cobrar dos órgãos públicos, dos candidatos, que realmente isso se transforme em propostas de ação. Então eu acho que a gente deve cobrar mais. Mas ele não está esquecido, com certeza não! (CNC-S3, 2014).

No que se refere à continuidade do processo de planejamento dos COREDES foi destacada a necessidade dos planos serem monitorados, avaliados e receberem o apoio do Estado, conforme se observa em um dos relatos:

O COREDE ainda precisa estar instrumentalizado, precisa do apoio do estado, ele tá instrumentalizado pra fazer todo o acompanhamento do plano de cada linha, e até para dizer assim ó, esse aqui não vai acontecer mesmo, ou esse aqui a gente tem que mudar a estratégia. Então acho que tem um bom avanço, mas a gente tem uma caminhada muito grande, é, buscar fazer digamos assim o monitoramento e a comunicação do plano mais adequado (CSU-S1, 2014).

Nesse sentido, Pereira (2009, p. 819) ressalta que

[...] os territórios carecem de um projecto mobilizador e aglutinador dos interesses em presença, mas também de persistência na prossecução da execução dos elementos estruturantes, e pró-actividade nos (re) ajustamentos impostos/aconselhados pelas conjunturas que vão se sucedendo. Estas circunstâncias requerem a atenção redobrada à gestão (à concretização ou não das ações e às implicações daí decorrentes) e à monitorização (avaliação das reconfigurações territoriais, dos processos que lhes dão origem e da capacidade de resposta adequada do plano).

Evidenciou-se, ainda, que em função das demandas serem definidas em nível regional a partir das questões que são apontadas nos COMUDES e, posteriormente, nos COREDES, há uma limitação por parte do governo do estado no sentido de acolhê-las e de executar aquilo que foi definido, o que requer, em alguns casos, uma articulação com o governo federal. Por este motivo, foi destacada por alguns conselheiros a importância da existência de um processo de planejamento que tenha continuidade, tendo referido, inclusive, a necessidade de manutenção da metodologia utilizada anteriormente, pois, conforme evidenciado por alguns conselheiros, os atores sociais que participaram daquele processo possuem um papel importante na comunidade, tanto em nível local como regional. Portanto, os mesmos são sabedores das demandas e das necessidades da região.

Foi ressaltada, também, a importância de se promover nos próximos anos a atualização do planejamento regional, notadamente nos anos iniciais dos mandatos dos governos estadual e federal, a fim de que se possa melhor incorporar das demandas regionais nos planos de

governo dessas duas esferas administrativas. Destacou-se, ainda, a necessidade de fortalecimento do trabalho de formação de novas lideranças, de valorização daquelas já existentes, e da ampliação da participação e da representatividade dos integrantes dos COREDEs, devido à importância destes atores no processo de tomadas de decisões que contribuem para que haja mudanças efetivas nas condições de vida das pessoas, conforme ressaltado por uma das entrevistadas:

[...] eu acho que tem que se pensar nisso, não dá pra se pensar de uma forma isolada, acho que cada vez mais exige-se esse trabalho de conjunto, esse trabalho de liderança, de representatividade dos COREDEs. Então tem muitas conquistas que eu vejo hoje a nível de País que surgiram dos COREDEs, muitos avanços, muitas intervenções dos COREDEs. A própria Consulta Popular, o Orçamento Participativo, mudou a vida de muitas pessoas aí, graças a força dos COREDEs, e não só as demandas da Consulta, decisões estratégicas a nível de estado, e que refletem no país, foi por ter discussão a nível dos COREDEs (CNC-S3, 2014).

Em que pesem as fragilidades que são reconhecidas no processo de participação da sociedade, foi ressaltada a importância da consulta popular no processo de implementação do Plano, conforme relatado por uma entrevistada:

“Acho que assim, acho que uma das ferramentas importantes pro desenvolvimento do plano é a consulta popular né, eu acho que a consulta popular, os projetos da consulta popular eles têm que estar vinculados ao plano né?” (CSU-S1, 2014).

Nessa perspectiva, como resalta Tenório *et al* (2009), há que se considerar que a *autonomia* é um pressuposto fundamental para que os problemas locais possam ser avaliados e resolvidos pelas próprias comunidades que vivenciam os problemas. E, no que refere ao *bem comum*, resalta-se que ele representa os benefícios tangíveis ou intangíveis para comunidade ou localidade, oriundos da política pública.

Isso requer uma governança assentada na democracia participativa com o amplo envolvimento da sociedade civil, com a escuta dos diversos atores e seus múltiplos interesses, e com mecanismos de articulação e de coordenação que possibilitem a unidade do conjunto e a eficácia do funcionamento dessa complexa estrutura em que se revestem os territórios regionais inseridos na dinâmica instável e competitiva da globalização econômica.

Por fim, constata-se que os aspectos referidos, inerentes ao conceito de democracia deliberativa, permitem o estabelecimento de critérios para o processo de análise dos COREDEs, em especial no que se refere ao planejamento regional e à participação social dos atores regionais neste processo. Entretanto, há que se considerar, também, as particularidades de cada região, as conquistas e os desafios que cada uma delas apresenta nesse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novas exigências e novos desafios se colocam para as políticas de planejamento e de desenvolvimento regional, evidenciando a necessidade de que as mesmas sejam pensadas numa dimensão interescolar e numa perspectiva descentralizada e participativa. A experiência

de planejamento regional dos COREDEs no Rio Grande do Sul se revela particular e interessante, pelo fato de que tem possibilitado, desde 1990, ainda que de modo diferenciado, a realização de ações descentralizadas de planejamento visando ao desenvolvimento regional do território.

Observa-se, através da análise dos dados obtidos nas entrevistas com os atores sociais, a existência de avanços no processo participativo, embora se identifiquem ainda muitos desafios a serem superados no processo de participação efetiva da sociedade civil na definição de prioridades e de políticas em nível regional. Entre elas, destacam-se a necessidade de uma maior qualificação dos atores envolvidos no processo; a publicização do plano e um maior comprometimento dos atores no processo de implementação e efetivação do mesmo. Igualmente, há indicativos importantes que devem ser considerados no processo de elaboração nos novos planos, especialmente no que se refere à garantia da dimensão regional, tanto no processo de elaboração do diagnóstico quanto na definição de prioridades, sob pena das mesmas assumirem um caráter setorial e municipalizado.

Embora o resultado da análise esteja relacionado aos cinco COREDEs estudados, traduzindo assim as especificidades e particularidades regionais próprias a esses territórios, identifica-se que muitos dos aspectos referidos podem ser também considerados quando se analisa o conjunto dos COREDEs no Rio Grande do Sul.

Entende-se que é preciso apoiar e qualificar a ação dos COREDEs em seu processo de planejamento através de uma articulação mais efetiva dos mesmos com as universidades regionais, e também através da capacitação dos seus quadros em relação ao processo de obtenção, organização e análise dos dados secundários relativos aos usos do território regional, bem como na utilização de metodologias ativas que contribuam para ampliar e qualificar a participação dos diferentes atores regionais. Nesse sentido, ações de cooperação entre o Fórum dos COREDEs, as Universidades, e órgãos públicos de pesquisa e de levantamentos de dados secundários, como o IBGE, a FEE-RS, o IPEA, dentre outros, podem representar um significativo avanço na qualificação do diagnóstico técnico regional, na construção e implementação do plano estratégico regional.

Por fim, o presente estudo, em que pese o recorte espacial circunscrito a cinco COREDEs, buscou contribuir para qualificar as ações em prol do desenvolvimento regional, através da análise de como os atores sociais perceberam e participaram do processo de planejamento regional no Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento Local-Regional**: Determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BARDIN, L. **Análise do Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

COELHO, J. G. L.; FRIZZO, P. A.; MARCONDES, V. **PRÓ-RS IV**: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Passo Fundo: Passografic, 2010.

COREDES. FÓRUM DOS COREDES DO RIO GRANDE DO SUL. **Pró-RS IV**. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Passografic, 2010.

DUARTE, Y. A. Brasil. Moradias, Cuidadores e Atendimento Domiciliar. In: SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC). **Encontro Internacional de Gerontologia Social**. São Paulo: SESC, 2006, p. 231-239.

FORTES, A. O planejamento estratégico situacional e participativo. In: BROSE, M. (Org.). **Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 153-160.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATUS, C. **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

PEREIRA, M. **Cultura de Planeamento e Governação**. Contributos para a coesão territorial. Primeiro Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde e Segundo Congresso Lusófono de Ciência Regional. Cabo Verde, 2009, p.1-23.

PEREIRA, M.; TEIXEIRA, J. A. Regional development in a structural recessive environment: Contributions of collaborative governance. In: **Smart regions for a smarter growth strategy**. Oviedo, Espanha. Novembro, 2011, p. 1-15.

SEPLAG. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**, 2012. Disponível em: http://www.scp.rs.gov.br/atlas/conteudo.asp?cod_menu_filho=793&cod_menu=790&tipo_menu=APRESENTACAO&cod_conteudo=1340#. Acesso em: 05 dez. 2014.

SILVEIRA, R. L. L. (Coord.) **Planejamento e desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Relatório Final de Pesquisa – CNPq**. Santa Cruz do Sul, 2014.

TENÓRIO, F. G, et al. Metodologia de construção dos critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: **ENAPEGS**, 3., 2009. Juazeiro: ENAPEGS, 2009.

TURATO, E. R. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

Artigo recebido em: 15/09/2015

Artigo aprovado em: 14/10/2015