

INTERFACES ENTRE PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO E PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS: o caso do Corede Noroeste Colonial

Caroline Maria Toebe Alves
UNIJUÍ

Sérgio Luis Allebrandt
UNIJUÍ

RESUMO

Este trabalho apresenta o estudo das interfaces do plano de desenvolvimento regional com os planos plurianuais dos municípios do Corede Noroeste Colonial. Para tanto, buscou-se na literatura os conceitos de Desenvolvimento e Planejamento Regional e a importância de um Plano de Desenvolvimento Regional. Na análise e interpretação dos dados usou-se a técnica de análise documental do Plano de Desenvolvimento Regional do Corede-Norc e dos Planos Plurianuais dos municípios pertencentes a este COREDE, que teve como objetivo realizar um confronto entre os documentos citados para que se verificassem as interfaces, os pontos onde os mesmos interagiram no mesmo sentido. Partindo da categorização proposta para as diretrizes do PDR do Corede-Norc, foram analisados os programas dos PPAs dos municípios. Cada programa, de acordo com sua descrição e seu objetivo, foi vinculado a uma ou mais das 56 diretrizes temáticas do Plano de Desenvolvimento Regional. No total, 346 programas apresentaram alguma relação com as diretrizes, e 123 programas não apresentaram nenhuma relação com base nos critérios utilizados. No conjunto dos onze municípios, 73,77% dos programas dos PPAs apresentaram alguma relação com as diretrizes. Verificaram-se várias interfaces quando foram analisados os percentuais das diretrizes contempladas por município; na média de todos os municípios os resultados encontrados foram significativos para as áreas temáticas A (Econômica Produtiva) com 35,80% e B (Sócio Cultural) com 53,54%, e baixos para as áreas temáticas C (Relações Institucionais) e D (Infraestrutura e Serviço Público) com 10,00% e 27,27%, respectivamente.

Palavras chave: COREDE, Plano de Desenvolvimento Regional, Planos Plurianuais, Interfaces.

INTRODUÇÃO

Uma nova visão do desenvolvimento vem surgindo em face das mudanças provocadas pela globalização e seus efeitos, visão que reclama maior atenção para as iniciativas de desenvolvimento regional e local. Nesse contexto, torna-se importante analisar as políticas públicas dirigidas a impulsionar o desenvolvimento regional.

O desenvolvimento local tem sido objeto de inquietações de diversos segmentos da sociedade em nossa região, sendo que, como lembra Tenório (2007), há os que defendem a posição de que os mecanismos de mercado terminam funcionando no sentido de reduzir as disparidades intra e inter-regionais, e os que afirmam serem os mecanismos de mercado naturalmente concentradores, portanto, aumentando a desigualdade.

Esta pesquisa aborda as interfaces entre o plano de desenvolvimento regional e os planos plurianuais dos municípios integrantes do COREDE Noroeste Colonial. A análise toma por base os onze municípios pertencentes ao Conselho Regional de Desenvolvimento da região Noroeste Colonial, no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, e verifica se os gestores públicos municipais levam em consideração, na elaboração dos PPAs, os 56 projetos entendidos como prioritários para o desenvolvimento da região, elencados no plano de desenvolvimento regional do Corede.

No Brasil, debates e práticas associadas ao planejamento, especialmente no que se refere à escala regional, têm adquirido importância crescente, com forte envolvimento do Estado em suas diferentes esferas administrativas e sob contextos regionais com diferentes níveis e processos de participação popular.

Um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas, bem como de ações com caráter econômico, social e político. Ele contém objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e executadas dentro de determinado período de tempo (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT, 2011).

As articulações para o desenvolvimento de regiões, sejam países, estados ou mesmo territórios, estão acontecendo, cada vez mais, mediante a descentralização político-administrativa dos processos de planejamento e gestão territorial. A definição das políticas públicas de desenvolvimento, das estruturas de governança regional e

dos processos de planejamento ou de gestão requerem o envolvimento do governo e da sociedade civil.

Siedenberg, Büttenbender e Allebrandt (2011) explicam que somente a partir da década de 1920, na extinta União Soviética, a economia sistematicamente planejada passou a se estruturar mais concretamente em diversos países. Para Diniz (2009), a temática do desenvolvimento regional, até a Segunda Guerra Mundial, era predominantemente tratada como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais, ou da oferta de serviços e da conseqüente hierarquia das centralidades urbanas.

Na América Latina, a maioria dos países criou programas específicos de desenvolvimento regional, a exemplo dos programas de fronteira e de bacias, no México; da região de Guayana, na Venezuela; do Cuyo e da Patagônia, na Argentina. Segundo levantamento realizado por Sthor (1972, *apud* Diniz 2009), à época foram listados 73 planos ou programas de desenvolvimento regional nos países latino-americanos. No conjunto dessas políticas, cabe destaque às políticas brasileiras para o Nordeste e para a Amazônia.

Conforme Mendes e Matteo (IPEA-2011), os primeiros debates sobre planejamento regional no Brasil tiveram início no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1934), onde se discutiam três linhas teóricas de desenvolvimento:

- Privada: defesa de objetivos desenvolvimentistas, atrelada a uma ação empresarial de capital nacional (Simonsen);
- Internacionalista: pautada em princípios teóricos liberais a partir de um atrelamento ao capital externo (Roberto Campos);
- Nacional: de base teórica estruturalista, defendia um modelo de desenvolvimento capitalista nacional, autônomo (Celso Furtado).

Dessas três linhas teóricas, o único a considerar a questão regional foi Celso Furtado. De acordo com Diniz (2009), após o auge da produção teórica e da implementação de políticas de desenvolvimento regional, nas décadas de 1950 e 1960, a atividade entrou em crise. Entre os elementos explicativos desta crise o autor menciona o novo papel do Estado na visão neoliberal, em cujo bojo foi desenvolvida a corrente de pensamento do crescimento endógeno que entendia que o livre mercado levaria à convergência de rendas entre países e regiões. O Estado deveria se preocupar em resolver os problemas de educação, dotação de infraestrutura e estabilidade político-institucional.

Passada a tormenta crítica e o desânimo com as políticas regionais, nas décadas de 1970 e 1980, a questão voltou à tona, teórica e praticamente, a partir da década de 1990, quando foram então postas as condições para uma vigorosa retomada do debate teórico e das políticas de desenvolvimento regional, no mundo e no Brasil (DINIZ, 2009, p. 232).

Para Rezende (2010) o sistema de planejamento implantado no Brasil durante o regime militar beneficiou-se de diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta às crises que expunham sua forte dependência do exterior. Dessa maneira é possível afirmar que as medidas adotadas pelo governo revolucionário constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia, com a finalidade de promover seu desenvolvimento.

A instituição legal dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul em 1994 foi antecedida por aproximadamente 40 anos de experiências acumuladas de planejamento governamental. Configura-se como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais e as relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoadas ao longo do tempo (BÜTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT, 2011).

Nas últimas décadas, diante da expansão da economia globalizada e da consequente reestruturação do território, tem-se observado o desafio de reafirmação das dinâmicas regionais. A partir de 1990 observa-se o desenvolvimento de intensas e rápidas transformações econômicas na escala mundial, que têm promovido um conjunto de efeitos e de impactos sociais, culturais, ambientais e éticos que, de maneira desigual, se apresentam aos diferentes lugares e regiões do espaço mundial, interferindo e condicionando seus processos de desenvolvimento.

Tais transformações, além de estimularem intenso debate ao nível acadêmico e teórico quanto ao fim ou não dos territórios e das regiões, também colocam, independente da referência teórica, a necessidade de construção de projetos e planos de realização de ações que promovam o desenvolvimento sustentável regional.

Nesse contexto, destaca-se a recente experiência do Rio Grande do Sul na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), instituições de planejamento e de desenvolvimento regional que reúnem representantes da sociedade civil, dos agentes econômicos e das diferentes instâncias governamentais do Estado. Criados a partir de

iniciativa articulada do governo do Estado do RS com as respectivas regiões, os Coredes são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010).

A promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 produziu avanços na democratização do Estado, fortalecendo a sociedade civil através da participação política da sociedade. No entanto, complementa Buarque (2008), as formas de participação e de representação dos atores sociais no processo decisório dependem da abrangência espacial do objeto do planejamento. Assim, quanto menor a unidade espacial (município ou comunidade) e mais simples os segmentos planejados, maiores as possibilidades para a democracia direta e menores as mediações de representação dos atores.

O processo orçamentário governamental brasileiro é um processo contínuo e concomitante. Encontra seu principal amparo legal no Art. 165 da Constituição Federal de 1988, onde é determinado que as Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - Plano plurianual, sendo que o § 1º do mesmo artigo, define que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

II - Diretrizes Orçamentárias, sendo que o § 2º do mesmo artigo, define que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

III – Lei Orçamentária Anual, sendo que o § 5º especifica que a mesma deverá compreender:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Diante disso, na perspectiva de compreender as estratégias recentes do desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul a partir da análise do processo de construção e implementação, conhecer, analisar e evidenciar entendimentos possíveis em relação aos planos plurianuais e suas relações com a gestão do desenvolvimento local e regional, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: Quais as interfaces do plano de desenvolvimento regional com os planos plurianuais dos municípios envolvidos, especificamente do Corede Noroeste Colonial?

Para tanto, interessa apreender, através da análise dos planos Plurianuais, como os mesmos foram formulados, quem são os atores participantes, quais são os principais conteúdos e objetivos do planejamento territorial regional, levando em consideração o plano estratégico de desenvolvimento da região Noroeste Colonial. Dessa maneira, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo na região Noroeste Colonial, e verificar as suas interfaces com o plano de desenvolvimento regional do Corede Noroeste Colonial.

No que se refere ao Rio Grande do Sul, em especial quanto às experiências de governança do desenvolvimento regional nas últimas décadas, Veiga (2006, p. 21) explica:

[...] são raros (e certamente pouco lidos) os estudos que se propuseram a reconstruir a trajetória histórica dessas três consecutivas visões públicas do desenvolvimento territorial. Por outro lado, há um rico conhecimento tácito disperso entre protagonistas e observadores dessa experiência, mas não se pode dizer que ele esteja sistematizado (e, menos ainda, que tenha sido assimilado por significativo número de quadros governamentais, políticos, acadêmicos, sindicais, etc., que hoje estão envolvidos em ações de desenvolvimento).

Então, pode-se afirmar que o desenvolvimento de estudos dessa natureza poderá fornecer subsídios à formulação de argumentos técnicos adequados aos processos de gestão do desenvolvimento local e regional, contribuindo assim para o avanço da teoria social e da gestão social. Com isso, os resultados obtidos poderão orientar as ações dos agentes públicos e atores sociais, contribuindo para o aumento da eficácia e desempenho das ações concertadas no âmbito local e regional, visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Esta pesquisa está focada em dois processos básicos: a elaboração dos PPAs e o plano de desenvolvimento regional. Para compreender estes processos, a pesquisa tem por *lócus* dois espaços públicos básicos: o Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede) e as Administrações Públicas Municipais.

Os sujeitos que interagem na construção desta pesquisa são os atores e agentes sociais que atuam no âmbito do Conselho Regional de Desenvolvimento e/ou que interajam na gestão do processo de desenvolvimento local e regional. Considerando os diferentes níveis propostos no item anterior para a operacionalização da pesquisa, pode-se definir inicialmente como sujeitos os agentes públicos (prefeitos, secretários, técnicos).

A coleta de dados foi realizada em três momentos distintos, os quais contemplam os seguintes instrumentos:

- Plano de desenvolvimento regional do Corede;
- Planos plurianuais municipais e;
- Entrevistas semiestruturadas com os agentes públicos.

1. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DE UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A PARTICIPAÇÃO

Verifica-se no cenário mundial e, principalmente, latino-americano, a tendência da região tornar-se sujeito do desenvolvimento. Mais significativamente a partir da década de noventa observa-se o desenvolvimento de intensas e rápidas transformações econômicas e tecnológicas na escala mundial. Essas transformações promoveram um conjunto de efeitos e de impactos sociais, culturais, ambientais e éticos, de maneira diferenciada em cada lugar e região do espaço mundial, modificando seus processos de planejamento e de desenvolvimento.

Holanda (1983) afirma que 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 a ação futura”. No entanto, Daland (1969) afirma que o “planejamento não é só técnico como também político, pois abrange o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, bem como a criação de atitudes de aceitação para as decisões de planejamento”.

Para Ander-Egg (1995, apud Siedenberg e Allebrandt, 2010, p. 29), planejamento é:

a ação consistente de utilização de um conjunto de procedimentos mediante os quais introduzem uma maior racionalidade e organização em um conjunto de atividades e ações articuladas entre si que, previstas antecipadamente, têm o propósito de influenciar no curso de determinados acontecimentos com o fim de alcançar uma situação eleita como desejável, mediante o uso eficiente de meios e recursos escassos ou limitados.

Nesse contexto, o nível de desenvolvimento de um país ou região depende, basicamente, da quantidade e da qualidade dos recursos disponíveis e da eficiência na utilização desses, pois o processo de crescimento econômico é quase sempre associado a um processo de acumulação de capital, dependendo também do dinamismo e eficiência dos agentes produtivos. Contudo, o processo de desenvolvimento socioeconômico é um processo de mudança social global, que possui implicações não apenas de ordem econômica como também política, sociológica e cultural.

Segundo Oliveira (2002, p. 36), o propósito do planejamento pode ser definido como:

o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz.

Assim, sem desejar esgotar a busca por uma definição perfeita sobre planejamento, percebe-se que os processos de desenvolvimento se baseiam no planejamento de diversos fatores inter-relacionados, ou seja, é possível afirmar que o termo diz respeito ao levantamento de informações fundamentais para deliberar sobre opções consistentes visando propor ações oportunas ao desenvolvimento de um determinado espaço (SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2010).

Para Allebrandt (2009), durante décadas a noção de desenvolvimento baseou-se na ideia de que os fatores econômicos são os preponderantes para que as nações e

as sociedades evoluam. Partia-se do princípio de que havia em cada país um estado apto a identificar as necessidades da sociedade e capaz de atender estas necessidades através de políticas públicas adequadas. A partir da década de 70, passou-se a propor um modelo de desenvolvimento pautado na teoria neoliberal, já que o modelo vigente não promoveu o desenvolvimento de regiões periféricas. No final dos anos 90 constata-se que o modelo neoliberal não conseguiu solucionar os problemas de desenvolvimento no mundo: continua a concentração do capital, o aumento da carga tributária e da exclusão social.

No entendimento de Siedenberg (2004), o termo desenvolvimento tem lugar de destaque na atualidade por estar inserido nas mais diversas áreas do conhecimento, e principalmente no contexto das discussões sobre políticas públicas. Contudo, há uma grande dificuldade conceitual com o termo desenvolvimento em função de sua abrangência, que a princípio estava fortemente ligada às questões econômicas e atualmente assume outras dimensões.

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se de desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser que seja para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político, se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixarão traços (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 31).

Tenório, Dutra e Magalhães (2004) argumentam que a questão do desenvolvimento passou a ser discutida através do local, ou seja, passou a constituir-se em processo estruturado a partir dos próprios atores locais, enfatizando ações de desenvolvimento com vocações e apelo local, e não mais pelo planejamento centralizado. De acordo com Franco (2000), o desenvolvimento local é determinado ou condicionado por um conjunto de dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica; dimensões que mantêm relativa autonomia umas em relação às outras.

Considerando que desenvolvimento abrange as questões econômicas, sociais e ambientais, estes aspectos são alicerces para as ideias de crescimento e desenvolvimento, tanto local quanto regional. Portanto, o desenvolvimento deve ser

considerado como um processo dinâmico de melhoria, que implica em mudança, evolução, crescimento e avanço de várias dimensões que afetam o ser humano.

A implementação de um plano de desenvolvimento representa o desencadeamento de um processo de reconstrução e reapropriação do território, entendido como o espaço apropriado, preñado de relações de poder, sejam emanadas localmente ou não.

Como contraponto às linhas de pensamento anteriores, há a visão de Brandão (2007):

Se por um lado houve a revalorização do território e da dimensão espacial do desenvolvimento, notadamente a local, por outro parece ter-se consolidado uma visão cega, uma espécie de romantismo ou "pensamento único localista" (p. 36). Verifica-se, assim, uma concepção do local como espaço privilegiado de intervenção política para a solução de todas as mazelas socioeconômicas, em detrimento das demais escalas territoriais. É como se o local tudo pudesse, "dependendo de sua vontade de auto-impulso" (p. 39) para promover um virtuoso processo desenvolvimento.

Conforme o autor, as políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento, outrora caracterizadas pelo centralismo financeiro e decisório no plano federal, passaram a ser mais descentralizadas, ou seja, deixaram de ser formuladas de forma verticalizada, com base no planejamento nacional, e passaram a se originar nos planos regional e local. Isto implica dizer que o enfoque sobre a dimensão territorial ou escala espacial para a concepção e implementação de políticas e programas de desenvolvimento passa, principalmente, para o plano local.

Enfim, com o repasse das questões sobre planejamento e o desenvolvimento regional do Governo Federal para os Governos Estaduais, gerou-se uma articulação entre diferentes atores das regiões visando o seu desenvolvimento econômico e social. Com isso surgiram as primeiras instituições e organizações locais e regionais que buscavam, através de articulações próprias e vinculadas com seus governos estaduais, a promoção do desenvolvimento.

As articulações das regiões em prol do seu desenvolvimento acabaram por originar organizações sociais, conforme os exemplos dados por Bandeira (1999): os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais e Municipais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará, as Audiências Públicas Regionais em Minas Gerais, os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina e, por fim, as Assembleias Orçamentárias Microrregionais do Espírito Santo.

1.1 O Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial

O Corede Noroeste Colonial iniciou suas atividades oficialmente em 14 de junho de 1991, no município de Ijuí. Nesta data o Corede contava com 32 municípios, sendo que em janeiro de 2008 houve o desmembramento do Corede Noroeste Colonial e, através do Decreto D.O.E. nº. 45.436 de 09/01/2008, foi criado o Corede Celeiro, onde 21 municípios passaram a fazer parte deste. Hoje o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial CRD/NORC abrange 11 municípios: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara. Está situado no Noroeste do Rio Grande do Sul e faz divisa com os seguintes Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Médio Alto Uruguai, Celeiro, Alto Jacuí, Missões e Fronteira Noroeste (Plano Corede-Norc).

Os principais dados relativos à região estão resumidos abaixo:

- População Total (2013): 173.568 habitantes
- População Total Censo 2010: 166.599 habitantes
- População Rural Censo 2010: 35.537 habitantes
- População Urbana Censo 2010: 131.062 habitantes
- Área: 5.168,1 km²
- Densidade Demográfica (2013): 33,6 hab/km²
- Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010): 4,23%
- Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 71,00 anos
- Coeficiente de Mortalidade Infantil (2010): 10,57 por mil nascidos vivos
- PIBpm (2011): R\$ mil 4.392.591
- PIB per capita (2011): R\$ 26.292
- Exportações Totais (2012): U\$ FOB 93.140.622

Conforme o seu Estatuto, o Corede-Norc orienta sua atuação através dos seguintes princípios:

- I. promoção do desenvolvimento regional;
- II. autonomia, isenção e neutralidade frente às diferentes instâncias de governo, aos partidos políticos e a quaisquer outras organizações;
- III. pluralidade e identificação de consensos quanto à promoção do desenvolvimento regional;

- IV. confiança, cooperação e formação de parcerias com a sociedade civil da região e com os poderes públicos na promoção do desenvolvimento regional;
- V. integração, articulação e consolidação das políticas de desenvolvimento, superando o local e o setorial;
- VI. busca da regionalização das políticas de desenvolvimento, superando o local e o setorial;
- VII. aumento permanente da representatividade e da organização, de forma a abranger todos os segmentos da sociedade regional;
- VIII. apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional, superando a síndrome da descontinuidade a cada troca de governo.

Ainda conforme o Estatuto, o Corede-Norc tem por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo e da 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.

2. INTERFACES ENTRE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO COREDE NORC E OS PLANOS PLURIANUAIS

O objetivo deste estudo é descobrir as interfaces existentes entre o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) do COREDE Noroeste Colonial e os Programas dos Planos Plurianuais (PPAs) 2014-2017 dos municípios pertencentes ao mesmo Corede.

2.1 Análise dos Planos Plurianuais e do Plano de Desenvolvimento Regional

O objetivo deste estudo é descobrir as interfaces existentes entre o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) do COREDE Noroeste Colonial e os Programas dos Planos Plurianuais (PPAs) 2014-2017 dos municípios pertencentes ao mesmo Corede.

Para tanto, verificou-se que o PDR do Corede-Norc possui 56 diretrizes temáticas (naquele documento chamados projetos) distribuídas em quatro áreas temáticas: Econômica Produtiva, Sociocultural, Relações Institucionais e Infraestrutura e Serviços Públicos. Cada área temática foi identificada com uma letra, sendo A, B, C e D as letras escolhidas, e as diretrizes temáticas em cada área foram numeradas de

acordo com a área temática, ou seja, A1 até A16; B1 até B18; C1 até C10; e D1 até D12.

Partindo da categorização proposta para as diretrizes do PDR do Corede-Norc, foram analisados os programas dos PPAs dos municípios pertencentes ao Corede. Cada programa, de acordo com sua descrição e seu objetivo, foi vinculado a uma ou mais das 56 diretrizes temáticas do Plano de Desenvolvimento Regional, como consta no Apêndice A. No total 346 programas apresentaram alguma relação com as diretrizes. No entanto, 123 programas não apresentaram nenhuma relação com base nos critérios utilizados. Portanto, no conjunto dos onze municípios, 73,77% dos programas dos PPAs apresentaram alguma relação com as diretrizes (Quadro 1).

Quadro 1 – Número total de programas nos PPAs e número de programas com alguma vinculação ao PDR.

| MUNICÍPIO | NÚMERO DE PROGRAMAS NO PPA | NÚMERO DE PROGRAMAS VINCULADOS AO PDR |
|-----------------|----------------------------|---------------------------------------|
| PEJUÇARA | 56 | 41 |
| BOZANO | 34 | 23 |
| CATUÍPE | 30 | 22 |
| AUGUSTO PESTANA | 33 | 24 |
| PANAMBI | 47 | 34 |
| CORONEL BARROS | 33 | 24 |
| NOVA RAMADA | 22 | 15 |
| AJURICABA | 82 | 65 |
| CONDOR | 12 | 9 |
| JÓIA | 70 | 58 |
| IJUÍ | 50 | 31 |
| TOTAL | 469 | 346 |

Fonte: Elaboração da autora com base nos PPAs e no PDR do Corede-Norc.

Cabe frisar aqui que estes programas que constam nos PPAs, e não apresentam nenhuma relação com as diretrizes do PDR segundo os critérios utilizados, também são importantes no entender de cada município para o desenvolvimento da região. Também, em alguns casos, as diretrizes do PDR não aparecem diretamente nos PPAs, e nem por isso significa que não estão acontecendo nos municípios.

Depois de realizada essa primeira triagem e de posse de todos os dados e informações, foram realizadas diversas análises embasadas nos documentos e através de gráficos e quadros que serão apresentados a seguir.

2.1.1 Percentual de diretrizes do PDR que tiveram correspondência nos PPAs, por área temática e por município

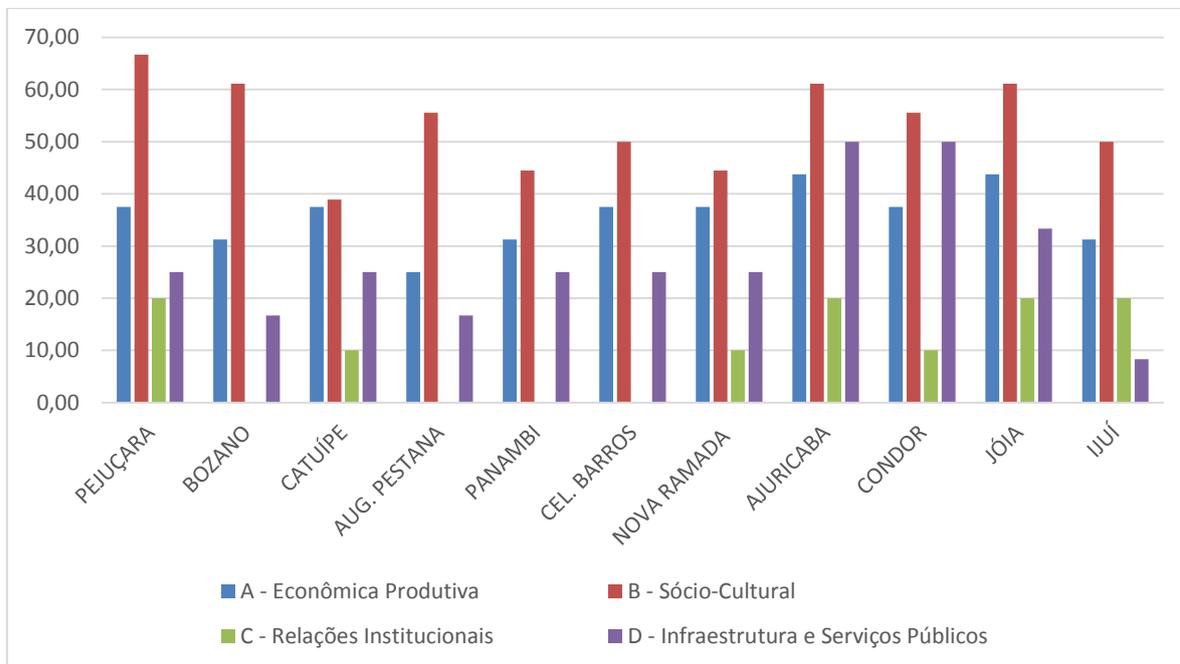
Considerando os programas dos PPAs que se entendeu possuírem alguma relação com as diferentes diretrizes, elaborou-se um quadro (Apêndice B) onde se informou a existência ou não de programas vinculados a cada diretriz para cada município. A partir do quadro foi possível sintetizar o percentual da área temática que foi atendida pelos programas do PPA de cada município, como se pode observar no Quadro 2 e no Gráfico 1.

Quadro 2 – Percentual de diretrizes por área temática e município

| MUNICÍPIO | ÁREAS TEMÁTICAS | | | |
|-----------------|-----------------|-------|-------|-------|
| | A | B | C | D |
| PEJUÇARA | 37,50 | 66,67 | 20,00 | 25,00 |
| BOZANO | 31,25 | 61,11 | 0,00 | 16,67 |
| CATUÍPE | 37,50 | 38,89 | 10,00 | 25,00 |
| AUGUSTO PESTANA | 25,00 | 55,56 | 0,00 | 16,67 |
| PANAMBI | 31,25 | 44,44 | 0,00 | 25,00 |
| CORONEL BARROS | 37,50 | 50,00 | 0,00 | 25,00 |
| NOVA RAMADA | 37,50 | 44,44 | 10,00 | 25,00 |
| AJURICABA | 43,75 | 61,11 | 20,00 | 50,00 |
| CONDOR | 37,50 | 55,56 | 10,00 | 50,00 |
| JÓIA | 43,75 | 61,11 | 20,00 | 33,33 |
| IJUÍ | 31,25 | 50,00 | 20,00 | 8,33 |

Fonte: Elaboração da autora com base nos PPAs e no PDR do Corede-Norc.

Gráfico 1 - Percentual das diretrizes contempladas por município.



Fonte: Elaboração da autora com base no PDR e nos PPAs dos municípios.

O Gráfico 1 evidencia que sete dos onze municípios possuem programas em seus PPAs nas quatro áreas temáticas, sendo que quatro (Bozano, Augusto Pestana, Panambi e Coronel Barros) não apresentaram programas na área temática C (Relações Institucionais).

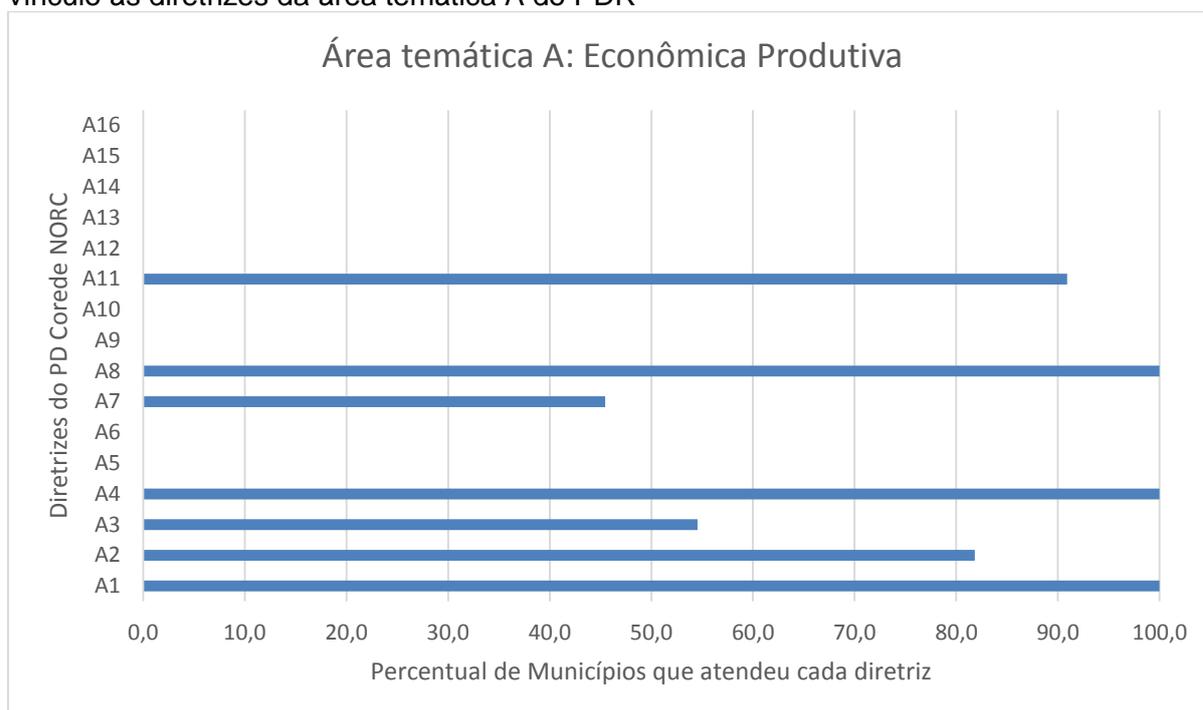
O município de Pejuçara, por exemplo, apresentou programas em seu PPA contemplando 37,5% das diretrizes da área temática A do PDR, 66,67% das diretrizes da área B, 20% da área C e 25% da área D. Destaca-se, portanto, a área temática B (Sociocultural), que contempla as áreas da educação, saúde, assistência social e cultura.

Analisando os resultados obtidos verificou-se que na média de todos os municípios os resultados encontrados foram significativos para as áreas temáticas A (Econômica Produtiva) de 35,80% e B (Sociocultural) de 53,54%, e baixos para as áreas temáticas C (Relações Institucionais) e D (Infraestrutura e Serviço Público) de 10% e 27,27%, respectivamente.

2.1.2 Análise por áreas temáticas – A, B, C e D

Por meio da análise por áreas temáticas (A, B, C e D) pode-se verificar o percentual de municípios que apresentaram programas em seus PPAs em cada diretriz temática do Plano de Desenvolvimento Regional, geral de todos os municípios. Os gráficos a seguir permitem uma visualização desse conjunto, por diretriz em cada área temática (Gráficos 2 a 5).

Gráfico 2 - Percentual dos municípios que apresentam programas em seus PPAs com vínculo às diretrizes da área temática A do PDR



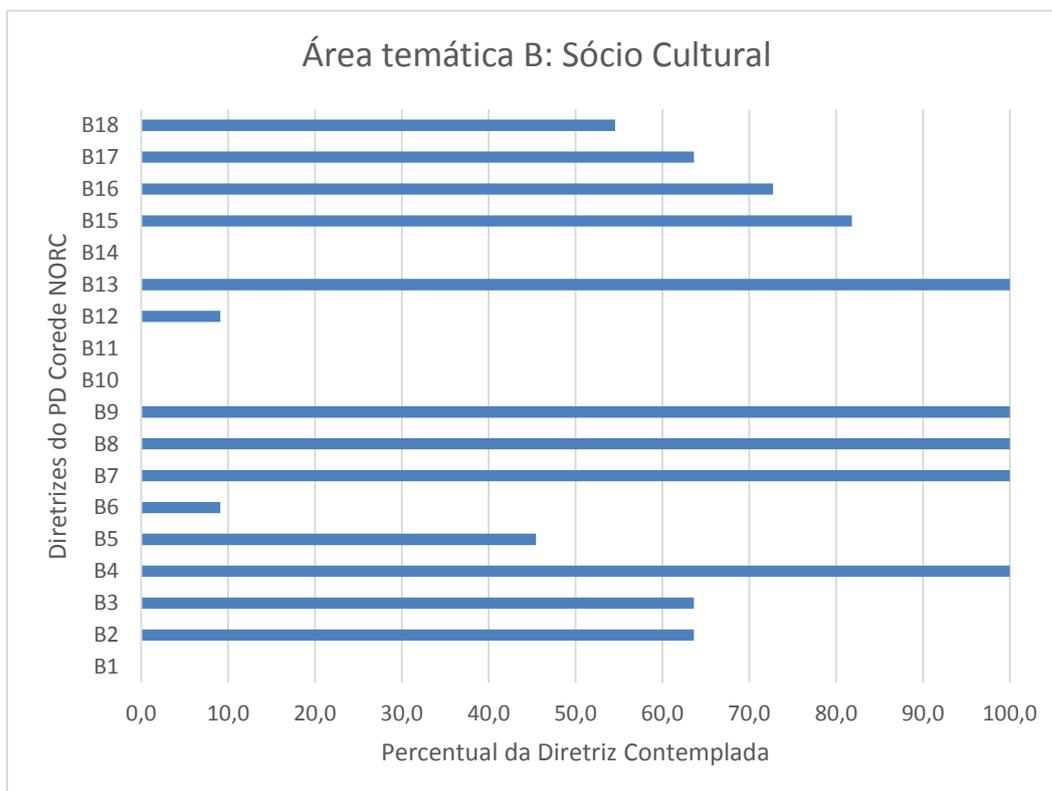
Fonte: Elaboração da autora com base no PDR e nos PPAs dos municípios.

De acordo com o Gráfico 2, representativo da área temática A – Econômica Produtiva, houve três diretrizes temáticas atendidas em 100% dos municípios que foram a A1 (Implantar empreendimentos industriais, comerciais, de serviços e de turismo, valorizando a condição de corredor de transportes rodoviários), a A4 (Capacitar mão-de-obra técnica em todos os setores); e a A8 (Fomento às cadeias produtivas da laranja, da piscicultura, do leite e outras e ao desenvolvimento de agroindústrias na região).

A diretriz A2 (Dinamizar e diversificar a indústria regional) constou em 81,8% dos municípios, a A3 (Capacitação permanente da gestão dos empreendimentos e organizações) em 54,5%, a A7 (Reativar o potencial cooperativo e associativo da região) em 45,5%, e a A11 (Criação de novas empresas e manutenção das existentes, com suporte e apoio do poder público e de outras instâncias) em 90,9%. Já as

diretrizes A5, A6, A9, A10 e A12 a A16 não tiveram nenhum programa relacionado em nenhum dos PPAs analisados.

Gráfico 3 - Percentual dos municípios que apresentam programas em seus PPAs com vínculo às diretrizes da área temática B do PDR



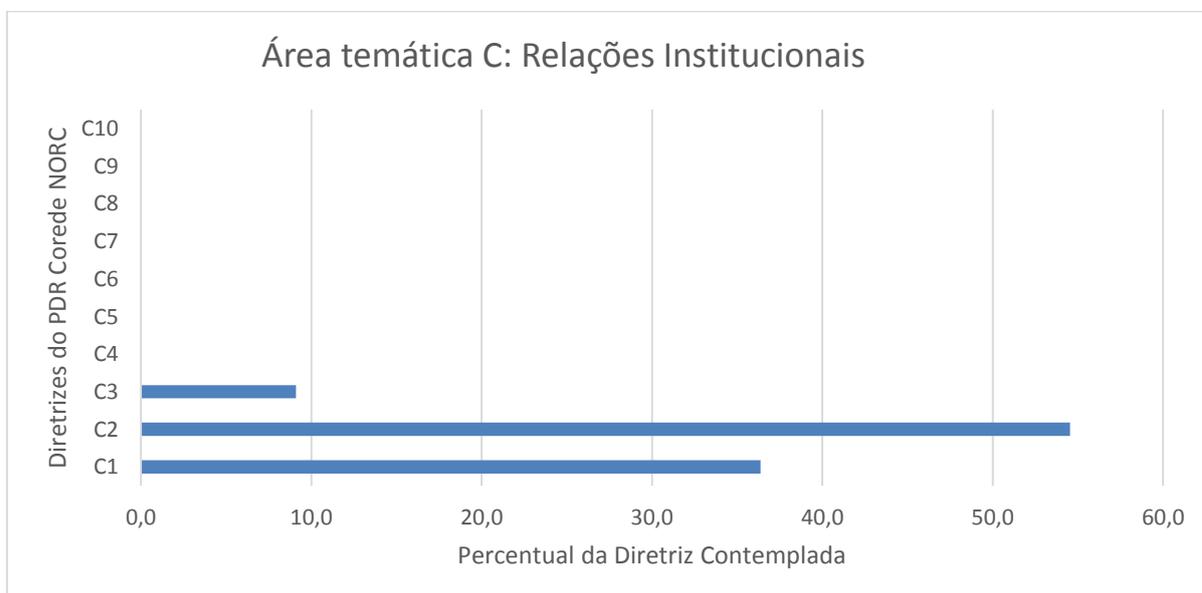
Fonte: Elaboração da autora com base no PDR e nos PPAs dos municípios.

Com relação à área temática B – Sócio Cultural, podemos observar no gráfico 3 que quase todas as diretrizes foram atingidas, sendo que cinco delas foram observadas em 100% dos municípios, que são: B1- Elevar índices de investimento na educação; B7- Promover a continuidade das políticas públicas eficazes voltadas para o desenvolvimento; B8- Promover políticas alternativas culturais para todas as camadas da população; B9- Apoio/suporte à constituição de entidades e redes de serviços voltadas para o desenvolvimento de projetos de ordem social; e a B13- Fomentar estudos de retomada do turismo regional e implantar uma central de informações regional para o desenvolvimento do turismo e da cultura.

Dois das diretrizes tiveram um resultado baixo a B6 (Capacitação técnica para a elaboração e gerenciamento de projetos) e a B12 (Viabilizar programa regional de

combate às drogas) com ocorrência em apenas 9,1% dos municípios. Já as três diretrizes B1 (Retenção da mão-de-obra qualificada), B10 (Organização de centros culturais nos grupos étnicos em todos os municípios do COREDE-NORC para fortalecer a identidade regional) e B14 (Fomentar a cadeia de ensino na área da saúde - medicina, odontologia, e outros) não tiveram nenhum programa relacionado em nenhum dos PPAs em estudo.

Gráfico 4 - Percentual dos municípios que apresentam programas em seus PPAs com vínculo às diretrizes da área temática C do PDR



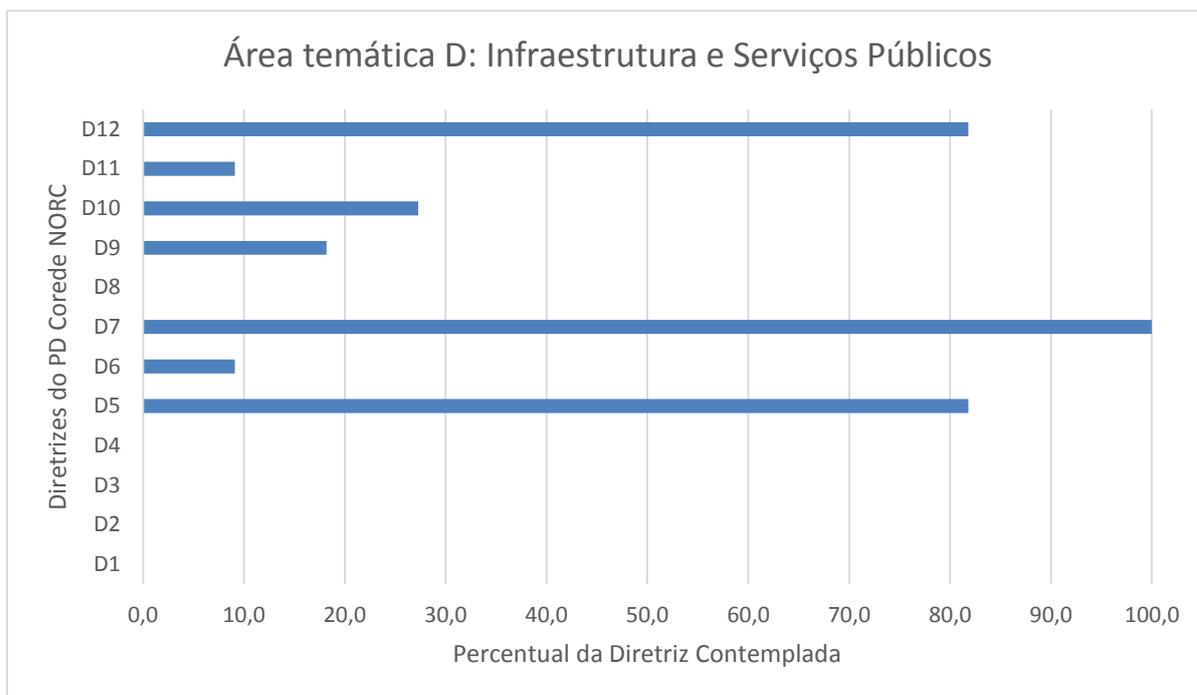
Fonte: Elaboração da autora com base no PDR e nos PPAs dos municípios.

Analisando a área temática C – Relações Institucionais, podemos observar no gráfico 4 que apenas em três diretrizes foram encontrados programas nos PPAs, sendo C1 em 36,4% dos municípios, C2 em 54,5% e C3 em 9,1%. Já as três diretrizes C4 a C10 não tiveram nenhum programa relacionado em nenhuma das prefeituras em estudo.

Os programas que atenderam as diretrizes do PDR foram:

- promoção da melhoria da credibilidade dos órgãos públicos e privados nas suas ações;
- profissionalizar as pessoas que fazem a gestão das entidades;
- promover a participação e a capacitação das lideranças e entidades representativas nos projetos que envolvem a região.

Gráfico 5 - Percentual dos municípios que apresentam programas em seus PPAs com vínculo às diretrizes da área temática D do PDR



Fonte: Elaboração da autora com base no PDR e nos PPAs dos municípios.

Fazendo a mesma leitura para a área temática D – Infraestrutura e Serviços Públicos, verifica-se que apenas uma diretriz constou em 100% dos municípios analisados, que foi a D7- Fomento a ações voltadas ao meio ambiente e à sua sustentabilidade. As diretrizes D5 (Suporte e apoio do poder público à criação de novas empresas e a manutenção das existentes) e D12 (Incentivar a instalação de indústrias para transformação das matérias-primas disponíveis na região) constaram em 81,8% dos municípios.

Em menor percentual, também constaram as diretrizes D6 (Otimização de recursos (custeio e capital) voltados para a melhoria de produtos regionais) em 9,1% dos municípios, D9 (Elevar o índice de municípios a utilizar planejamento estratégico como ferramenta de gestão) em 18,2%, D10 (Constituir consórcios municipais para a promoção da modernização das atividades produtivas) em 27,3%, D11 (Viabilizar recursos para pesquisa em sementes) em 9,1%. Já as diretrizes D1, D2, D3, D4, D8 não tiveram nenhum programa relacionado em nenhuma das prefeituras em estudo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição das políticas públicas de desenvolvimento, das estruturas de governança regional e dos processos de planejamento ou de gestão requer o envolvimento do governo e da sociedade civil. Nesse sentido, evidencia-se a importância da participação da sociedade civil para o desenvolvimento de um local ou de uma região, porém, não esquecendo do conhecimento consciente dos atores sociais sobre os temas trabalhados.

O presente estudo procurou verificar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo nos municípios e as possíveis interfaces entre o Plano de Desenvolvimento Regional do COREDE Noroeste Colonial e os Planos Plurianuais 2014-2017 dos municípios pertencentes a esse COREDE: Ijuí, Jóia, Augusto Pestana, Catuípe, Coronel Barros, Pejuçara, Ajuricaba, Nova Ramada, Panambi, Condor e Bozano.

Partindo da categorização proposta para as diretrizes do PDR do Corede-Norc, foram analisados os programas dos PPAs dos municípios pertencentes ao Corede. Cada programa, de acordo com sua descrição e seu objetivo, foi vinculado a uma ou mais das 56 diretrizes temáticas do Plano de Desenvolvimento Regional. No total, 346 programas apresentaram alguma relação com as diretrizes. No entanto, 123 programas não apresentaram nenhuma relação com base nos critérios utilizados. Portanto, no conjunto dos onze municípios, 73,77% dos programas dos PPAs apresentaram alguma relação com as diretrizes.

A análise foi realizada com base nas diretrizes e programas constantes no PDR e nos PPAs dos municípios. Assim, foi possível montar quadros e gráficos com os pontos de interligação entre as 56 diretrizes propostas no PDR e os programas constantes nos PPAs dos municípios. Verificaram-se várias interfaces quando se analisou os percentuais das diretrizes contempladas por município. Analisando os resultados obtidos verificou-se que na média de todos os municípios os resultados encontrados foram significativos para as áreas temáticas A (Econômica Produtiva) com 35,80% e B (Sócio Cultural) com 53,54%, e baixos para as áreas temáticas C (Relações Institucionais) e D (Infraestrutura e Serviço Público) com 10,00% e 27,27%, respectivamente.

Por meio da análise por áreas temáticas (A, B, C e D) pode-se verificar o percentual de municípios que apresentaram programas em seus PPAs relacionados

às diretrizes temáticas do Plano de Desenvolvimento Regional. Na área temática A – Econômica Produtiva, houve três diretrizes temáticas atendidas em 100% dos municípios que foram a A1 (Implantar empreendimentos industriais, comerciais, de serviços e de turismo, valorizando a condição de corredor de transportes rodoviários), a A4 (Capacitar mão-de-obra técnica em todos os setores); e a A8 (Fomento às cadeias produtivas da laranja, da piscicultura, do leite e outras e ao desenvolvimento de agroindústrias na região).

Com relação à área temática B – Sócio Cultural, quase todas as diretrizes foram atingidas, sendo que cinco delas foram observadas em 100% dos municípios, que são: B1- Elevar índices de investimento na educação; B7- Promover a continuidade das políticas públicas eficazes voltadas para o desenvolvimento; B8- Promover políticas alternativas culturais para todas as camadas da população; B9- Apoio/suporte à constituição de entidades e redes de serviços voltadas para o desenvolvimento de projetos de ordem social; e a B13- Fomentar estudos de retomada do turismo regional e implantar uma central de informações regional para o desenvolvimento do turismo e da cultura.

Analisando a área temática C – Relações Institucionais, pode-se observar que em apenas três diretrizes foram encontrados programas nos PPAs, sendo C1 em 36,4% dos municípios, C2 em 54,5% e C3 em 9,1%. Já as três diretrizes C4 a C10 não tiveram nenhum programa relacionado em nenhuma das prefeituras em estudo.

Fazendo a mesma leitura para a área temática D – Infraestrutura e Serviços Públicos verifica-se que apenas uma diretriz constou em 100% dos municípios analisados, que foi a D7- Fomento a ações voltadas ao meio ambiente e à sua sustentabilidade. As diretrizes D5 (Suporte e apoio do poder público à criação de novas empresas e a manutenção das existentes) e D12 (Incentivar a instalação de indústrias para transformação das matérias-primas disponíveis na região) constaram em 81,8% dos municípios.

Dessa maneira, pode-se verificar um grande agrupamento na área temática B – Sócio Cultural, indicando que essa área é a que mais concentra a atenção das prefeituras com relação aos seus programas desenvolvidos em todos os municípios. As áreas temáticas A – Econômica Produtiva e D – Infraestrutura e Serviços Públicos também aparecem presentes, mas em números menores. A área temática C foi a com menos representatividade, indicando falta de programas nos PPAs direcionados às Relações Institucionais.

Sendo assim, verifica-se que por existirem dinâmicas diferentes em cada município não existe um município que seja padrão neste estudo, mesmo Ijuí e Ajuricaba que se destacam na região por já possuírem um sistema de Orçamento Participativo constituído não tiveram muitos programas correlacionados com as diretrizes do PDR. Contudo, esse estudo mostra que, mesmo não existindo um padrão, vários municípios apresentam as diretrizes do PDR em seus PPAs, através de seus programas.

Esta pesquisa, enquanto acadêmica, contribuiu no sentido de trazer elementos que, além de mapear, puderam contribuir para um diagnóstico mais preciso dessa região, que é extremamente importante. Pretende-se apresentar os resultados desse trabalho ao Corede-Norc, para que possam também conhecer os resultados dessa análise. Como sugestão de novos estudos, pode ser realizado um aprofundamento de determinados aspectos apresentados nesta dissertação, verificação dos pontos fracos de cada município, dentro das categorias utilizadas.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul. 2009. 302f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, UNISC: Santa Cruz do Sul.

ALVES, C. M. T. **Interfaces entre Plano Regional de Desenvolvimento e Planos Plurianuais Municipais**: o caso do Corede Noroeste Colonial. 2015. 233f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, UNIJUÍ: Ijuí.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1999. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3939.

Acesso em 24/10/2013.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2. ed. Campinas: Unicamp, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 21 de junho de 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. Ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia do planejamento. 4.ed. Rio de Janeiro. Garamond, 2008.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes/RS: Articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Conferência do Desenvolvimento 2011. Brasília: IPEA 2011.

COREDES. Pro-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: Passografic, 2010.

DALAND, R. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Revista Nova Economia** v. 19 n. 2. Belo Horizonte, Mai-Ago/2009. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512009000200001&script=sci_arttext.

Acesso em 15/08/2013.

FRANCO, A. de. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável.** 2ª Ed. Brasília: Instituto de Política/Millennium, 2000.

HOLANDA, N. **Planejamento e Projetos.** Fortaleza: UFC, 1983.

Mendes, C. e Matteo, M. Formação e desenvolvimento do planejamento regional no Brasil. **Economia Regional e Urbana**, Brasília: IPEA, 2011.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento Estratégico:** conceitos, metodologias e práticas. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Textos para Discussão CEPAL – IPEA.** N. 4. 2010.

SIEDENBERG, D. R.; BÜTTENBENDER P. L. e ALLEBRANDT, S. L. A Trajetória do Planejamento Governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos Coredes. In: Dallabrida V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011. Parte II, p. 191-211.

SIEDENBERG, D. R. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. In: **Revista Desenvolvimento em Questão**, n. 3. Jan/Jun. 2004. Programa de Pós-Graduação em desenvolvimento, Gestão e Cidadania da UNIJUÍ.

SIEDENBERG, D.R.; ALLEBRANDT, S. L. Fundamentos do Planejamento. In: SIEDENBERG, D.R. (Org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. Capítulo II, p. 29-48.

TENÓRIO, Fernando G. **Cidadania e Desenvolvimento Local.** Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2007.

TENÓRIO, F. G.; DUTRA, J. L. A.; MAGALHÃES, C. M. R. de. Gestão Social e Desenvolvimento Local: uma perspectiva a partir da cidadania deliberativa. In: Enanpad, 28. **Anais.** Curitiba: ANPAD, 2004.

VEIGA, J. E. da. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva-Seade**, v. 20, n. 3, jul/set. 2006.