



Planos Estratégicos 2015-2030 dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento: elementos para uma avaliação

Antonio Paulo Carginin

Bruno de Oliveira Lemos

Carla Giane Soares da Cunha

Resumo:

Este artigo tem por finalidade apresentar e discutir o processo de atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, realizado pelos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), entre dezembro de 2015 e junho de 2017 e propor elementos para sua avaliação. Em termos introdutórios, foi situado o quadro institucional que sustenta a existência dos Conselhos, bem como seu papel para o desenvolvimento regional. Argumentou-se em favor da qualificação do planejamento das regiões, com objetivo de fomentar o debate sobre o desenvolvimento regional. Na sequência foi descrito e analisado o processo de atualização dos Planos Estratégicos. Por fim, foram elaboradas considerações sobre o processo e os resultados preliminares, bem como identificados elementos para sua avaliação.

Palavras-chave:

Desenvolvimento Regional. Planejamento Territorial. Planejamento Estratégico.

Regional Development Councils Strategic Plans 2015-2030: evaluation elements

Abstract:

The purpose of this article is to present and discuss the process of updating the Regional Development Strategic Plans carried out by the 28 Regional Development Councils (COREDEs) between December 2015 and June 2017 and propose elements for their evaluation. In the introductory part, the institutional framework that underpins the existence of the Councils, as well as their role for regional development, was placed. It was argued in favor of the qualification of the planning of the regions, in order to qualify the debate on the regional development. Next, the process of updating the Strategic Plans was described and analyzed. Finally, considerations about the process and the preliminary results were elaborated, as well as elements were identified for their evaluation.

Keywords:

Regional Development. Territorial Planning. Strategic Planning.



1. Introdução

A busca de alternativas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul tem frequentado a agenda do governo do estado, pelos menos, desde a década de 90. Desde então, muitos estudos, proposições, planos e políticas foram elaborados e alguns implementados.

Isso porque, também do ponto de vista territorial, o desenvolvimento deve ser compreendido em seu sentido mais amplo, como defendido por Furtado (2015, p.211), pois envolve não somente seu significado econômico do incremento da eficiência do sistema produtivo, mas também da satisfação das necessidades básicas da população, do acesso a serviços e benefícios do avanço tecnológico e, também, da qualidade de vida. Assim, do ponto de vista da ação governamental, a preocupação com o território em sua totalidade, deve estar sempre presente. Mesmo áreas que possuem menores contingentes populacionais e dinâmicas econômicas menos pujantes devem ser integradas, caso contrário, teremos prejuízos irreversíveis aos habitantes que ali residem.

A mesma lógica se aplica ao planejamento, em que o Estado e qualquer instituição e até mesmo os indivíduos, não podem abrir mão de organizar o seu futuro. O não planejamento significa, conforme Matus (1993) a aceitação do imprevisto, a renúncia de decidir sobre alternativas que se colocam sobre o futuro. Os planos, desenvolvidos pela ação de planejamento visam conhecer a realidade e projetar estratégias e alternativas possíveis, colaborando para uma maior precisão das escolhas políticas e, também, dando estabilidade à ação privada.

Entretanto, para que tenhamos uma alternativa verdadeira de mudança nas regiões, o seu planejamento não pode seguir em uma única direção. É necessária uma ação mais equilibrada para a promoção do desenvolvimento regional, contemplando iniciativas governamentais estruturantes, políticas públicas e ações nas regiões para a criação de uma “atmosfera” contendo as condições necessárias para seu desenvolvimento. Para Benko (1999, p. 153) essas duas lógicas são complementares e compatíveis, devendo estar na centralidade das preocupações dos que se ocupam com a ciência regional.

Com esse intuito, atendendo a demanda dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), foi estruturado o processo de atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, das 28 regiões, que atuam no planejamento



e desenvolvimento regional do Estado. Este artigo cumpre o objetivo de apresentar e discutir o processo de atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, realizado pelos 28 COREDEs, entre dezembro de 2015 e junho de 2017 e propor elementos para sua avaliação futura. O processo foi efetivado por convênio entre o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e espera-se que seu resultado venha qualificar a formulação existente nas regiões, contribuindo para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul.

2. O caminho percorrido pelos Conselhos Regionais

Não é objeto deste artigo fazer uma ampla e aprofundada análise sobre a criação e a evolução dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Cabe apenas resgatar alguns elementos essenciais para a contextualização do processo de elaboração dos Planos Estratégicos de desenvolvimento Regionais, foco desta análise.

A constituição dos COREDEs foi proposta no início dos anos 90 e formalizada em 1994. Trata-se de uma iniciativa governamental para construção de uma institucionalidade regional autônoma, que já perdura mais de duas décadas, e que têm atuado politicamente no planejamento e desenvolvimento regional e, também, tem participado do processo de elaboração dos instrumentos formais de planejamento, via Planos Plurianuais e Orçamentos Anuais.

Sua criação teve origem, a partir de 1991, com a aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades comunitárias e Associações de Municípios. A iniciativa se insere em um contexto de estímulo à democratização e participação, instigadas pela Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989.

Embora o debate sobre a regionalização da ação de governo tenha sido desencadeado pelo estado na década de 70, a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, enquanto instrumento de política, tem como origem direta com a implantação dos Conselhos Populares, no primeiro governo sob período democrático da Prefeitura de Porto Alegre, cuja experiência é levada mais tarde ao Governo do Estado (CARGNIN, 2014).



Inicialmente, se estruturaram 20 Conselhos, ficando de fora a área que compreendia a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) onde, em um primeiro momento, se organizou o COREDE Vale do Rio dos Sinos.

Assim, a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, criou 21 COREDEs e estabeleceu como seus objetivos: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do Governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa de riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; e, a preservação e recuperação do meio ambiente. No mesmo ano essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 35.764, que estabeleceu a abrangência territorial dos Conselhos Regionais.

Em 1998, o Decreto nº 34.362 criou o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí e modificou a composição dos Conselhos, considerando também as novas emancipações. No mesmo ano, o Decreto nº 38.438, de 22 de abril de 1998, estabeleceu a Política de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões do Rio Grande do Sul, tendo como um dos seus principais instrumentos a Consulta Popular, mecanismo de participação das regiões no Orçamento Anual. Posteriormente, em 2004, foram criados o Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro. Em dezembro de 2006, o Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea, passando o Estado a contar com 26 Conselhos. Finalmente, em 2008, foi criada as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro, que completaram os atuais 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A estrutura dos Conselhos Regionais, de acordo com a Lei nº 10.283 e o Decreto nº 35.764, ambos de 1994, é formada pela Assembleia Geral Regional, pelo Conselho de Representantes e por Comissões Setoriais, sendo que seus representantes têm mandato de dois anos. Apesar de terem sido criados por decreto estadual, os COREDEs apresentam autonomia para organização e realização de suas atividades, sendo acompanhados por alguma instância governamental que lhes repassa uma dotação orçamentária anual.

Os Conselhos têm atuado como um filtro responsável pela mediação entre as escalas estadual e regional, para assuntos cujo âmbito transcende o do município. Embora os COREDEs tenham sido criados por uma política de Estado, a legitimidade que os mesmos desfrutaram em diferentes períodos tem variado, dependendo de fatores



como a capacidade de mobilização, representatividade política e qualidade das proposições apresentadas (CARGNIN, 2014).

Após a criação da Consulta Popular, em 1998, os COREDEs voltaram sua atuação principal para a participação no Orçamento Estadual. Entretanto, as contribuições não se restringiram ao processo orçamentário, tendo participado sistematicamente do planejamento de médio prazo, com a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs).

Inicialmente, o processo se limitava a uma lista de sugestões entregues aos órgãos setoriais. Na edição do PPA 2008-2011, houve melhorias no processo e também na qualidade das contribuições encaminhadas pelos COREDEs. As propostas foram precedidas por debates, nos quais os Conselhos Regionais, com base nas estratégias e projetos do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, apresentaram suas propostas, construídas considerando o recorte das Regiões Funcionais de Planejamento¹.

Já no processo do Plano 2012-2015, o enfoque das contribuições regionais ocorreu em um contexto mais amplo, por meio da realização de seminários regionais nas nove Regiões Funcionais de Planejamento, com a participação feita por sugestões em formulários. O processo, entretanto, demonstrou limitada capacidade de incorporar as sugestões ao Plano, por tratarem-se de demandas, nem sempre afeitas ao planejamento de médio prazo.

O Plano 2016-2019, manteve a participação por Região Funcional de Planejamento e buscou organizar a participação por meio da proposição de objetivos estratégicos regionais. O processo resultou na construção de 9 Caderno de Regionalização, publicados com os programas, ações, metas e produtos regionalizados, servindo estes de insumo para a organização do planejamento regional e da Consulta Popular.

Mesmo com as frustrações geradas pelos atrasos na execução da Consulta Popular e pela crise do Estado, é inegável que o exercício da participação tem desafiado os COREDEs a reorganizarem suas agendas, deixando de ser apenas demandantes do

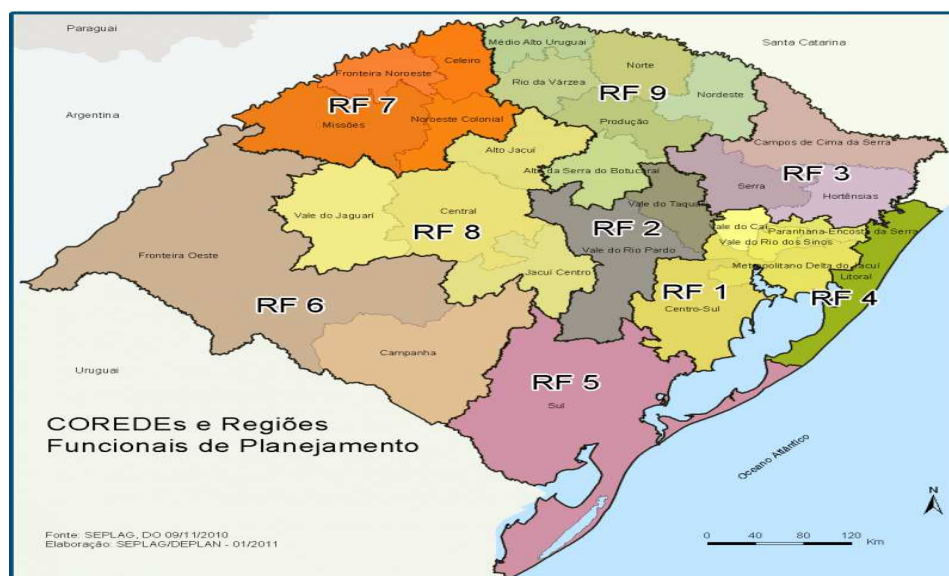
¹ As Regiões Funcionais de Planejamento foram definidas pelo Rumos 2015, constituindo-se no agrupamento de COREDEs. Essa regionalização vem sendo largamente utilizada pelo planejamento governamental como escala alternativa para a regionalização das ações de governo, tendo sido incorporada também pelos COREDEs.



Orçamento Estadual e priorizando temas estratégicos regionais. Contudo, a qualificação do processo de participação depende, em larga medida, da capacidade que as regiões possuem de construir estratégias e priorizar projetos. Nesse sentido, no que diz respeito à promoção do debate sobre o futuro das regiões, o caminho trilhado ainda está muito longe do esperado².

Os documentos mais consistentes já produzidos, denominados de Pró-RS, tratam da realidade do Estado e apenas traçam diretrizes gerais para o debate público. Da mesma forma, as cartas anuais, documentos resultantes dos seminários de avaliação, também expõem apenas diretrizes para a atuação dos Conselhos Regionais. Com raras exceções, os planos regionais de que os COREDEs dispuseram, até o ano de 2010, apresentavam uma avaliação frágil sobre a realidade regional, contendo apenas diretrizes de desenvolvimento³.

Figura 1 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Regiões Funcionais de Planejamento



² Entre os balanços sobre a política regional no Estado, podem ser destacados estudos desenvolvidos por Fiori (2016), Cargnin (2014), Veiga (2006), Rückert (2001), e o capítulo de Organização Territorial e Governança do Rumos 2015 (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006).

³ Rorato (2009), em sua análise e avaliação dos planos estratégicos desenvolvidos pelos COREDEs, conclui que os mesmos são muito limitados. Pelo estudo, a capacidade de planejamento de todos os COREDEs que apresentavam plano estratégico foi avaliada como fraca, tanto em termos de resultado quanto de assimilação da metodologia empregada.



No ano de 2009, o tema foi retomado, a partir da proposição do processo de elaboração do Planejamento Estratégico para os 28 Conselhos Regionais. O projeto, construído em parceria com o Governo do Estado e com a colaboração do Ministério da Integração Nacional, contou com apoio técnico do Centro de Estudos para a América Latina (CEPAL), que realizou um curso preparatório objetivando capacitar técnicos das regiões para elaboração seus planos estratégicos de desenvolvimento.

As regiões que demonstraram interesse em desenvolver um planejamento estratégico apresentaram planos de trabalho balizados pelos produtos e conceitos do Termo de Diretrizes e Referências⁴. A metodologia para a elaboração dos planos ficou a cargo de cada região, desde que os produtos finais fossem comparáveis, de forma a permitir o debate das estratégias e projetos com as regiões circunvizinhas. A maioria dos COREDEs utilizou a metodologia proposta por seu grupo técnico, ligado às universidades regionais, consolidada em um documento técnico⁵.

Os planos estratégicos elaborados deveriam conter: um relatório de avaliação, estratégias para o desenvolvimento da região e propostas, elaboradas de acordo com os requisitos mínimos de projetos. Para orientar o processo e acompanhar o andamento do processo, foi elaborado um Termo de Diretrizes e Referência e criado um Grupo de Trabalho, composto por representantes do Estado e dos COREDEs.

Em novembro de 2010, todas as regiões que conveniaram a realização do planejamento concluíram seus planos. Entretanto, não foi levada adiante a proposta inicial de discutir os resultados em uma escala mais abrangente com as regiões vizinhas que compunham a Região Funcional de Planejamento, com a finalidade de definir estratégias comuns. Além disso, convém assinalar que a chamada carteira de projetos foi muito incipiente, contendo propostas que, na maioria dos casos, se constituíram apenas em um “rol de demandas”, com pouca ou nenhuma precisão sobre os objetivos, metas,

⁴ Dos 28 COREDEs, apenas o Metropolitano Delta do Jacuí e o Norte não aderiram ao convênio, sendo que o segundo já havia elaborado um plano semelhante no ano anterior, com recursos próprios.

⁵ A metodologia adotada pela maioria das regiões foi apresentada no encontro anual do Fórum dos COREDEs, realizado no município de Vacaria nos dias 13 a 15 de março de 2008. (SIEDENBERG, 2008).



justificativas e demais elementos constituintes de um projeto⁶. Os planos estratégicos foram incorporados como documentos de referência para a construção da base estratégica do Plano Plurianual 2012-2015 e, também, utilizados na construção de políticas destinadas à redução das desigualdades regionais.

3. A elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional 2015-2030

Na busca de atualizar o debate sobre as estratégias de desenvolvimento regional e produzir um material qualificado para fomentar o desenvolvimento regional, foi promovida a atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O processo foi desencadeado com a assinatura do Convênio 1636/2015, em 09 de dezembro de 2015, entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, representado pela então Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional e o Fórum dos COREDEs. Os planos deveriam ser executados segundo as Diretrizes e Referências especificados no Convênio, resultando, ao final do processo, em 28 Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, elaborados seguindo metodologia participativa, com a realização de oficinas e eventos com o envolvimento de atores relevantes da sociedade local.

O convênio previa o total de quatro produtos. O primeiro tratava-se do **Plano de Trabalho Ampliado**, contendo o detalhamento das etapas a serem cumpridas para a atualização do Plano, bem como o detalhamento da metodologia a ser aplicada, com base nas Diretrizes e Referências.

O segundo produto tratava da elaboração do **Diagnóstico** e do **Relatório de Avaliação** e compreendia uma análise da situação socioeconômica das regiões e os resultados da Matriz SWOT⁷ ou método similar, bem como as diretrizes para o desenvolvimento da região. Necessariamente esse produto deveria observar **Perfis**

⁶ Uma avaliação de alguns planos pode ser encontrada no artigo **Análise dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Territorial em regiões selecionadas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento**, publicado por Silveira *et al* (2015), que faz parte da obra **Observando o Planejamento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)** de Felippi, Silveira e Allebrandt (2015).

⁷ Metodologia de construção de visão estratégica e estratégias regionais a partir dos pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*).



Socioeconômicos, elaborados pelo Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria como contribuição (BERTÊ *et al*, 2016).

O terceiro produto compreendia a elaboração de um **Relatório de Propostas**, contendo a visão estratégica, as estratégias e o conjunto de projetos que devem ser desenvolvidos para o atendimento de cada uma das estratégias. Condição necessária era que os projetos deveriam conter, minimamente: objetivos, justificativas, escopo, metas, órgãos intervenientes, cronograma e uma estimativa de recursos necessária para sua execução. Adicionalmente, os projetos seriam hierarquizados, por ordem de importância, em cada estratégia proposta.

O produto final era o **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional**, que compreendia a consolidação das três etapas anteriores em 28 documentos denominados Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.

Para a elaboração dos 28 planos no prazo de um ano, prorrogável por seis meses, o Governo do Estado liberou o valor de R\$ 2,5 milhões ao Fórum dos COREDEs, a serem divididos entre os Conselhos segundo critérios acertados entre as partes. Para as despesas de coordenação do processo foram reservados R\$ 50 mil para o Fórum dos COREDEs. Dos demais recursos, foram distribuídos 70% igualmente entre todos os 28 Conselhos, e o restante considerando os critérios de distância a Porto Alegre, número de municípios do COREDE, área e população.

O processo foi acompanhado por duas comissões, uma de Acompanhamento Técnico e outra de Acompanhamento Financeiro. A Comissão de Acompanhamento Técnico foi responsável pela coordenação dos aspectos técnicos do processo de elaboração e pela avaliação do atingimento dos objetivos do convênio, mediante parecer, podendo aceitar ou rejeitar produtos de cada etapa. A Comissão era composta por três representantes da Secretaria do Planejamento, dois representantes da Fundação de Economia e Estatística – FEE e um representante do Fórum dos COREDEs. Já a Comissão de Acompanhamento Financeiro, composta por três representantes da Secretaria do Planejamento e um do Fórum dos COREDEs, ficou encarregada de elaborar o parecer financeiro visando à liberação dos repasses de recursos e prestação de contas.

Foi acordado que a liberação de recursos aos COREDEs seria feita em parcelas, mediante a análise e aprovação dos produtos pela comissão técnica e exame das comprovações financeiras, na proporção de 10% para o Produto I, 40% para o Produto II,



40% para o Produto III e 10% após a apresentação do Produto IV, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional consolidado.

O Convênio e seus anexos previam a adoção de uma metodologia participativa para a elaboração dos planos regionais. O Fórum dos COREDEs, no seu Plano de Trabalho Ampliado, correspondente ao Produto I no convênio, definiu a metodologia utilizada em 2010⁸ como orientadora do processo de atualização dos planos estratégicos.

Segundo esta, o planejamento estratégico constituía-se de sete etapas, reorganizadas para dar conta dos Produtos previstos no Convênio 1636/2015: diagnóstico técnico, análise situacional e análise SWOT correspondendo ao Produto II; referenciais estratégicos, carteira de projetos e modelo de gestão, este último não previsto no Convênio, correspondendo ao Produto III; e divulgação, equivalente ao Produto IV. Também foram definidas seis dimensões de análise: histórica, social e cultural, ambiental, infraestrutural, econômica e institucional. No que tange à participação, o Plano de Trabalho do Fórum dos COREDEs previu a ampla participação dos cidadãos e das instituições públicas e privadas da região, através de assembleias ou audiências públicas.

Visando à unidade metodológica entre os trabalhos produzidos pelas diferentes regiões, o Fórum dos COREDEs estabeleceu a obrigatoriedade da participação de técnicos e integrantes dos COREDEs em oficinas de capacitação. Foram previstas três oficinas de 16 horas cada uma, realizadas em abril, junho e outubro de 2016. O programa de trabalho das oficinas correspondia à preparação detalhada para a elaboração dos produtos do convênio, sendo que a terceira tratava da definição do modelo de gestão do plano e integração e compatibilização de ações das regiões funcionais. Também foram previstos momentos para a priorização dos projetos em cada uma das regiões e hierarquização dos projetos nas 9 Regiões Funcionais.

As oficinas foram ministradas pelos autores da metodologia utilizada na elaboração dos planos em 2010 e reproduzida na atualização dos planos. Na oficina que tratou da carteira de projetos, a Secretaria de Planejamento, por meio dos técnicos de seu Departamento de Projetos, apresentou a metodologia aplicada aos projetos do

⁸ ALLEBRANDT, Sergio Luís, BÜTTENBENDER, Pedro Luís, SIEDENBERG, Dieter R. Detalhamento de um Modelo de Planejamento Estratégico Territorial In: Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional. Santa Cruz do Sul/RS : Editora Unisc, 2010, p. 49 a 79.



Governo do Estado e disponibilizou planilhas que auxiliaram na organização do trabalho de elaboração dos projetos pelos COREDEs.

Os próprios COREDEs foram responsáveis pela licitação que determinou quais instituições fariam o trabalho em cada região. Em sua maioria venceram as universidades locais e algumas empresas de consultoria.

Em meados de março de 2016 os COREDEs começaram a entregar os primeiros produtos do convênio, os **Planos de Trabalho Ampliados**, bastante homogêneos e calcados tanto no modelo anexo ao convênio, no tocante ao objetivo e justificativa, como ao referencial teórico-metodológico proposto pelo Fórum dos COREDEs.

Para a avaliação deste produto e dos subseqüentes, a Comissão de Acompanhamento Técnico estruturou um modelo de parecer individual, para que os analistas pudessem utilizar critérios homogêneos de julgamento para os trabalhos das diferentes regiões. Tanto os membros nomeados para a comissão como outros técnicos com conhecimento nas áreas de planejamento estratégico e planejamento regional do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento e da Fundação de Economia e Estatística, envolveram-se na análise dos produtos. Após a formulação do parecer individual, um parecer de grupo era discutido e então consolidado e repassado ao Fórum dos COREDEs e aos próprios COREDEs, para eventuais reformulações e complementações, de forma a atender critérios de qualidade e de cumprir os objetivos do convênio.

O segundo produto do convênio, **Diagnóstico e Relatório de Avaliação**, demandava maior esforço. Para auxiliar no processo, a Secretaria do Planejamento, por meio do Departamento de Planejamento Governamental, elaborou 28 perfis regionais, contendo uma análise territorial, com base em dados fornecidos pela FEE. A elaboração dos Perfis Socioeconômicos procurou aprofundar as análises já existentes, fornecendo subsídios para a elaboração e aperfeiçoamento das políticas públicas. Os Perfis, forneceram um diagnóstico da situação regional do Estado, abordando temas como demografia, indicadores sociais, economia, meio ambiente, saneamento e infraestrutura de transportes, de energia e de comunicações. Desta forma, seus conteúdos contemplaram uma caracterização detalhada dos 28 COREDEs, explicitando iniciativas promissoras para seu desenvolvimento e apontando questões atuais que mereciam especial atenção. Cabe assinalar que, nesse ponto, os Perfis resgataram as grandes



questões que vinham, repetidamente, sendo inseridas no debate sobre o desenvolvimento regional, nos principais estudos desenvolvidos nesses últimos 20 anos.

Embora tivesse sido fornecido o Perfil Socioeconômico para cada COREDE, muitas equipes das regiões partiram em busca de dados auxiliares para construir uma base de dados, o que implicou em mais tempo para elaboração dessa etapa. Entretanto, em uma avaliação preliminar, com exceção de algumas regiões, esse esforço pouco contribuiu com o resultado do diagnóstico, pois não reforçou o sentido estratégico do mesmo. Essa “armadilha”, foi amplamente alertada por Racine, Raffestin e Ruffy (1983) em artigo seminal, que trata da importância de reconhecer as escalas e, com isso, estabelecer os filtros necessários para resgatar as questões essenciais para o desenvolvimento das regiões estudadas.

Essa preocupação reforça a importância de um diagnóstico bem constituído que pudesse fundamentar as etapas posteriores do Plano. Como os diagnósticos foram apresentados para respaldar a outra parte do produto II, que se referia à análise de aspectos positivos e negativos dos ambientes internos e externos ao COREDE (Matriz SWOT) e às diretrizes para o desenvolvimento da região, todos os aspectos que pudessem influenciar essas definições deveriam ter sido minimamente mencionados.

Outro termo estabelecido no convênio entre o Fórum e o Governo do Estado foi o caráter participativo da formulação dos Planos. Isso porque, a realização de qualquer processo de planejamento, nos tempos atuais, enseja a participação cada vez mais ativa da sociedade. É esse elemento que pode gerar a aderência necessária para a concretização do plano. Assim, a participação da sociedade começou nessa fase e cada região estabeleceu seu calendário de reuniões municipais, de comissões setoriais e reuniões regionais, onde o diagnóstico era apresentado e, posteriormente, discutida a Matriz SWOT. Todas as reuniões deveriam ser registradas por meio de fotos e divulgadas antecipadamente para que a Comissão de Acompanhamento Técnico pudesse eventualmente acompanhá-las. Entretanto, sabe-se que a participação não é uma variável objetiva, ou seja, depende, entre muitos fatores, das condições que a mesma é submetida e conduzida e dos atores envolvidos. Assim, mesmo que se possa dizer, em uma avaliação preliminar, que houve participação em todas as regiões, cabe assinalar que a qualidade da participação deve ser avaliada em estudos complementares, para que se comprove o efetivo envolvimento das comunidades na elaboração dos planos.



A fase subsequente consistiu na entrega de um **Relatório de Propostas**, contendo a visão de futuro da região, as estratégias e o conjunto de projetos. O desafio do Produto III era o de ter estratégias articuladas com os problemas anteriormente levantados no diagnóstico e na matriz SWOT, bem como o de elaborar projetos que dessem conta de atender às estratégias. Os projetos deviam conter os objetivos, justificativas, escopo, metas, órgãos intervenientes, cronograma e estimativa de recursos necessários à execução.

Adicionalmente, os COREDEs deveriam apresentar os projetos hierarquizados nas estratégias por ordem de importância, bem como priorizar e hierarquizar os projetos estratégicos para cada uma das nove Regiões Funcionais de Planejamento, considerando o impacto no desenvolvimento regional.

Visto tratar-se de um processo de atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional produzidos em 2010, buscou-se qualificar esta fase específica, tendo como base um padrão mínimo de projeto. Para tanto, ocorreu a participação dos técnicos do Departamento de Projetos da Secretaria de Planejamento, tanto na apresentação da metodologia utilizada pelo Governo do Estado, quanto na avaliação dos projetos. Cada projeto foi analisado pormenorizadamente e feitas sugestões para sua qualificação, visando a sua utilização, na medida do possível, no processo de planejamento público. Como em outras ocasiões, os projetos poderão ser considerados como subsídios para o planejamento plurianual e para o curto prazo, na Consulta Popular.

Na medida em que seguirem um padrão, os projetos puderam ser cadastrados em um banco de projetos do Estado, ficando disponíveis para consulta e complementação, podendo ser encaminhados para diversos órgãos financiadores. Um dos aspectos relevantes dessa inovação é a possibilidade de dar um sentido estratégico aos instrumentos de desenvolvimento regional existente. Um exemplo é a orientação da Consulta Popular, que pode ter como base os projetos priorizados no processo de elaboração dos Planos Estratégicos, uma vez que um dos itens do projeto é a identificação se o mesmo faz parte das ações do Plano Plurianual 2016-2019.



5. Considerações Finais

A conclusão do processo de elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional proporciona uma ferramenta relevante para o enfrentamento das desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul. Essa possibilidade se coloca tanto do ponto de vista das regiões quanto do Estado.

No que tange as regiões, estimula a retomada do debate regional sobre suas estratégias de desenvolvimento, seus elementos estruturantes e, também, sobre as alternativas que cada região possui para qualificar sua estrutura socioeconômica, prospectar novas alternativas e superar seus limites. Em um segundo aspecto, coloca a disposição do Estado uma reflexão sobre a realidade regional e uma carteira de projetos que pode balizar suas ações nas regiões. Em síntese, o processo resulta em um material de grande riqueza, que pode ser utilizado para construir consensos entre o Estado e as regiões e pautar uma agenda de desenvolvimento.

Atendendo os objetivos desse artigo, foram observados no processo de elaboração, vários elementos que podem e devem compor uma avaliação mais detalhada sobre a elaboração dos Planos, ofertando alternativas para sua qualificação. Um primeiro aspecto é a capacidade de construção de um diagnóstico e de uma análise de situação que realmente sintetize as questões estratégicas para região. Nesse sentido, a utilização dos materiais de referência fornecidos, a seleção de variáveis e indicadores e a qualidade do processo de execução da matriz SWOT, devem ser objeto de uma profunda avaliação. Além disso, deve ser abordada a estratégia de separação da análise territorial em dimensões, adotada na metodologia, que, em uma análise preliminar, dificultou a construção de um plano que realmente levasse em conta os aspectos territoriais mais relevantes. Essa questão remete a um grande dilema que assombra a elaboração e a execução de processos de planejamento e política pública que é o equilíbrio entre a análise territorial e setorial.

Um segundo aspecto que merece ser aprofundado é o contexto da participação. Embora já se tenha dado muitos passos nesse sentido, ainda temos limitações no envolvimento mais efetivo dos atores no processo. Assim, analisar os diferentes modelos e estruturas que ocorreram nas regiões é um indicador para melhorar a transparência das ações e qualificar participação nos processos de planejamento.



Outro elemento que pode ser avaliado é a qualidade dos projetos apresentados pelas regiões. Essa análise pode ser feita do ponto dos componentes técnicos de um projeto e, também, do alinhamento com a problematização realizada no diagnóstico e as estratégias propostas.

Por último, convém assinalar a necessidade de verificar a articulação dessas propostas com as estratégias apontadas nos estudos de longo prazo já desenvolvidos no âmbito do Estado, observando o alinhamento das estratégias com as grandes dinâmicas territoriais em curso. Além disso, é fundamental que se verifique a articulação de cada plano com sua Região Funcional vizinha, de modo a que as propostas geradas, possam ser fortalecidas em uma estratégia regional.

6. Bibliografia

ALLEBRANDT, Sergio Luís, BÜTTENBENDER, Pedro Luís, SIEDENBERG, Dieter R. Detalhamento de um Modelo de Planejamento Estratégico Territorial In: **Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional**. Santa Cruz do Sul/RS : Editora Unisc, 2010,

BERTÊ, A. M. et al. Perfis Socioeconômicos dos COREDEs. Porto Alegre. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul - Edição Especial**. SEPLAN, n. 26. 2016.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2014. 240p.

FIORI, TOMÁS. **Economia Política do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Armazém Digital, 2016. 312 p.

FURTADO, Celso. O desenvolvimento do ponto de vista interdisciplinar. IN: FREIRE D'AGUIAR, (Org.) **O Essencial de Celso Furtado**. São Paulo, Penguin/Companhia das Letras. 2013. 527 p.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993. 2v. 590p..

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, C.. e RUFFY, V.. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, IBGE, v. 45, nº 1, 1983. p. 123-135.

VIII Seminário Internacional sobre

Desenvolvimento regional

Territórios, redes e
Desenvolvimento Regional:
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado



RORATO, Geisa Zanini. **Descentralização e planejamento: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul.** (Dissertação de Mestrado) – UFRGS/Faculdade de Arquitetura/PROPUR, Porto Alegre, 2009. 180 p.

SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.) **Subsídios para Elaboração dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.** Vacaria, 2008.

SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015 (volumes 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese).** Porto Alegre, 2006.

SILVEIRA, R. *et al.* Análise dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Territorial em regiões selecionadas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. IN: A. FELIPI, R. SILVEIRA e S. ALLEBRANDT (Orgs.). **Observando o Planejamento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).** Santa Cruz do Sul. 2015. 220p.

VEIGA, José Ely da. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúcho (COREDE). In: **Revista de Desenvolvimento Econômico.** Salvador, ano VIII, nº 13. 2006. pp. 19-27.