

REPENSANDO A REGIÃO: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO NO VALE DO RIO PARDO - RS

Rogério Leandro Lima da Silveira¹

Resumo

Esse trabalho analisa o processo de planejamento regional estratégico e participativo no Vale do Rio Pardo – RS – Brasil, a partir do atual contexto de diferenciação e reafirmação dos territórios regionais decorrente do avanço da globalização econômica.

Palavras-chave: Região, Desenvolvimento Regional, Planejamento Regional.

Abstract

This article analyzes the processes of regional strategic planning and participatory in region of Rio Pardo Valley – RS – Brazil, of context actual from differentiation and reaffirmation of regional territory elapsing of advance from economic globalization.

Keywords: Region, Regional Development, Regional Planning.

INTRODUÇÃO

Estamos assistindo, principalmente a partir de meados dos anos oitenta do século passado, o desenvolvimento de profundas, intensas e rápidas transformações econômicas e tecnológicas em escala mundial. Essas transformações têm promovido um conjunto de efeitos e de impactos sociais, culturais, ambientais e éticos, que de maneira desigual e diferenciada se apresentam aos diferentes lugares e regiões que compõem o mundo

¹ Geógrafo. Doutorando e Mestre em Geografia pela UFSC. Professor do Departamento de História e Geografia da Universidade de Santa Cruz do Sul e Presidente licenciado do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – RS. O autor agradece a Alexandre Rauber, do Laboratório de Geoprocessamento da UNISC, pela sua colaboração na produção das figuras desse trabalho.

contemporâneo, interferindo e muitas vezes condicionando seus processos locais de desenvolvimento.

Essas mesmas transformações além de serem fonte inspiradora de um intenso debate a nível acadêmico e teórico quanto ao fim ou não dos territórios e das regiões, também colocam, independente de qual seja nossa referência teórica, a necessidade premente de construirmos projetos e implementarmos ações que promovam o desenvolvimento sustentável regional.

Nesse contexto, o tema do planejamento, e em especial no âmbito regional, adquire fundamental importância e atualidade.

Nesse trabalho analisamos a construção do processo de planejamento estratégico de desenvolvimento pela comunidade do Vale do Rio Pardo, região localizada na área centro-nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Interessa-nos destacar o desenvolvimento desse processo que teve início em 1997, através do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE-VRP com a destacada participação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC e da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN e que caminha atualmente para a construção coletiva da Agenda 21 Regional.

Inicialmente, a fim de contextualizar essa iniciativa comunitária, procuramos destacar e analisar as concepções teóricas existentes quanto aos efeitos e às determinações do processo de globalização da economia em relação à produção e à estruturação do espaço geográfico. Nesse contexto do desenvolvimento econômico contemporâneo, interessamos ainda destacar a atualidade, a importância e a oportunidade dos lugares e das regiões, como espaços geográficos concretos onde o real, em todas as suas determinações acontece, se reproduz, se materializa.

Em um segundo momento, apresentamos a região do Vale do Rio Pardo destacando suas principais características ambientais, territoriais, econômicas e sociais.

Em um terceiro momento, analisamos a idéia e o conceito de planejamento. Não tendo a pretensão de esgotar esse debate, procuramos a título de contribuição, salientar ainda que brevemente, algumas das diferentes modalidades de planejamento que a sociedade tem experimentado contemporaneamente. Nesse exercício nos detemos mais no modelo de planejamento estratégico e participativo pelo fato do mesmo estar sendo adotado pela comunidade regional do Vale do Rio Pardo na construção do seu processo de planejamento do desenvolvimento.

Por fim, analisamos o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico na região do Vale do Rio Pardo, destacando como esse processo vem sendo construído. Os seus objetivos, a metodologia empregada, as características de sua implementação, seus limites, suas dificuldades, bem como seus pontos positivos e inovadores. Interessamos também abordar, ainda que brevemente, a fase atual do processo de planejamento regional expressa na proposta de construção da Agenda 21 Regional.

1 A IMPORTÂNCIA RENOVADA DA ESCALA REGIONAL

Atualmente, o processo de globalização da economia capitalista nos tem permitido identificar a constituição de um mercado hierarquizado e articulado pelo capital monopolista. Este mercado pressupõe um espaço onde a fluidez da informação, dos produtos, das relações sociais e do próprio capital possam ocorrer, com destaque para a aceleração da circulação do capital e sua correspondente acumulação.

A ampliação e a crescente complexidade da divisão territorial do trabalho e das diversas formas de circulação, aliadas às interferências e imposições das organizações transnacionais quanto à uma nova reestruturação do trabalho e da própria espacialidade onde atuam, promovem uma maior diversificação e complexificação dos objetos e das ações, redefinindo, assim, a forma e o conteúdo do espaço geográfico, independente da escala.

Neste contexto, a reflexão quanto aos efeitos e às determinações do processo de globalização da economia em relação à produção e à estruturação do espaço geográfico adquire fundamental importância.

O debate contemporâneo a respeito da espacialidade resultante desse novo e complexo momento da realidade em que vivemos evidencia, pelo menos, duas posições teórico-metodológicas.

Uma primeira posição é representada pelas contribuições de Paul Virilio (1993), de Antony Giddens (1991) e de Marc Augé (1994). Embora se reconheça a especificidade de cada uma das abordagens, para os autores, diante da nova racionalidade do mercado capitalista, da flexibilização das relações de produção e da emergência de novas tecnologias de comunicação, vivemos em um período de aprofundamento da aceleração dos eventos, de contínuo encurtamento das distâncias, de exacerbação dos fluxos e de homogeneização do espaço pela expansão do capital hegemônico à escala planetária. São características que permitem suscitar a idéia de anulação do espaço pelo tempo.

De tal posição deriva a compreensão de que nesse novo contexto temos em curso o fim da geografia em suas distintas configurações, ou seja, o espaço geográfico, o território e, especialmente, a região perderiam sentido e importância na análise da realidade, uma vez que estaríamos diante da afirmação da existência de não-lugares. Essa idéia têm sido expressada e difundida, de forma recorrente, através de expressões como as que asseveram a existência da “desterritorialização” das atividades humanas e a “despersonalização” do lugar enquanto singularidade.

Como contraponto temos uma segunda posição. Ela pode ser informada, levando em conta as particularidades de cada elaboração, a partir das reflexões de David Harvey (1992), Edward Soja (1993), Milton Santos (1994, 1996) e Michael Storper (1997). De acordo com essa posição, a análise crítica do processo de globalização nos permite identificar, simultaneamente, um processo de fragmentação espacial, portanto de

regionalização e de individualização.

A esse propósito, Harvey (1992, p.267), quando nos fala da compressão do tempo e do espaço, afirma: “Quanto menos importantes as barreiras espaciais, tanto maior a sensibilidade do capital às variações do lugar dentro do espaço e tanto maior o incentivo para que os lugares se diferenciem de maneiras atrativas ao capital.”

Já Storper (1997, p.26), ao analisar o atual processo de desenvolvimento econômico regional em sua dinâmica estrutural, chama atenção para a necessidade de se reconhecer a existência do que ele denomina de um novo paradigma heterodoxo, caracterizado pelas inter-relações existentes entre tecnologias-organizações-territórios. Para ele: “Atualmente, a tecnologia e a mudança tecnológica [operadas pelas organizações: empresas e grupos ou redes de empresas] estão entre os principais motores da mudança dos padrões territoriais de desenvolvimento econômico.”

Milton Santos por sua vez complementa: “No mundo da globalização, o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização. Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros” (Santos, 2000, p.79).

De acordo com esta última posição entendemos que, no atual contexto da economia globalizada, as mudanças no padrão tecnológico e produtivo se fazem acompanhar da emergência de novas formas espaciais, ou de velhas formas espaciais com novos conteúdos. O lugar redefine-se a partir do potencial integrativo do novo padrão tecnológico, ganhando em densidade comunicacional, informacional e técnica no âmbito das redes informacionais que se estabelecem em escala planetária.

Nesse aspecto, concordamos com Veltz (1999, p.09) quando ele diz que “a imagem de uma economia pura de fluxos indiferente aos lugares não se sustenta, pois é simplesmente contraditória, devido, antes de tudo, a crescente polarização geográfica das atividades”. O desafio, para ele, é o de “compreender como a economia global funde suas raízes, de múltiplas maneiras, nas estruturas territoriais históricas, e como o global se nutre constantemente do local transformando-o”. (Veltz, 1999, p.09) Assim, “... o território tem de ser considerado como estrutura de organização, de interações sociais e não como uma reserva de recursos sem passado nem futuro”, e passa a ser “um elemento chave na articulação das distintas temporalidades sociais”. (Veltz, 1999, p.09)

Isto implica também considerarmos, como lembra Milton Santos (1994), a complexidade da qual se reveste a realidade territorial em que vivemos. Diante da existência de um novo, ainda que desigual, conteúdo técnico-científico e informacional do espaço geográfico permeado de fluxos com diferentes níveis, intensidades e orientações, assiste-se a uma intensificação da diversidade e da heterogeneidade entre os lugares do mundo. Nesse processo, à divisão tradicional do trabalho, através da especialização econômica das distintas parcelas da totalidade espacial, vemos o acréscimo de uma outra,

produzida pelos vetores da modernidade e da regulação. Trata-se, de acordo com Santos, (1994), das Horizontalidades e das Verticalidades que se criam simultaneamente.

Para ele:

As horizontalidades são o domínio de um cotidiano territorialmente partilhado com tendência a criar suas próprias normas, fundadas na similitude ou na complementaridade das produções e no exercício de uma existência solidária. (...) As verticalidades agrupam áreas ou pontos, ao serviço de atores hegemônicos não raro distantes. São os vetores da integração hierárquica regulada (...) e controlada à distância (...) A horizontalidade, enquanto conjunto de lugares contíguos, é o substrato dos processos da produção propriamente dita, da divisão territorial do trabalho, ao passo que a verticalidade se associa aos processos da cooperação, cuja escala geográfica não raro ultrapassa a do processo direto da produção. Em relação às horizontalidades, o vetor da verticalização é um elemento perturbador, já que implica uma necessidade de mudança. (...) Mas, quanto mais o mundo se afirma no lugar, tanto mais este último se torna único. (Santos, 1994, p.54-56).

Dessa forma, têm-se a reafirmação da dimensão espacial na medida em que se accentua a importância conferida à diferenciação concreta entre os distintos espaços geográficos. Na verdade, os diferentes espaços do mundo, em suas distintas escalas geográficas, constituem suporte e condição para as relações globais. É neles que a globalização se expressa concretamente e assume especificidades.

Mas há que se indagar em que medida o conceito de região e o método de análise regional se mantêm atuais e oportunos, enquanto possibilidade concreta de apreensão e de entendimento dessa realidade complexa?

Entendemos que o argumento de que com a homogeneização do espaço, decorrente da expansão do capital hegemônico pelo espaço mundial, a região estaria perdendo importância tanto no espaço real quanto no da teorização, não se sustenta diante da dinâmica concreta e complexa da realidade em que vivemos.

Na verdade, como nos ensina Milton Santos nesse contexto de um espaço tornado mundial, “o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares (...) [e] as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora, exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região”. (Santos, 1996, p.197)

Se por um lado concordamos que nesse contexto as regiões vão apresentar formas e conteúdos em constante mudança, por outro lado isso não significa o seu desaparecimento. Como bem coloca Santos:

Agora, neste mundo globalizado, com a ampliação da divisão internacional do trabalho e o aumento exponencial do intercâmbio, dão-se, paralelamente, uma aceleração do movimento e mudanças mais repetidas, na forma e no conteúdo das regiões (...). As condições atuais fazem com que as regiões se transformem continuamente, legando, portanto, uma menor duração ao edifício regional. Mas isso não suprime a região, apenas ela muda de conteúdo (...). A região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo homem. (Santos, 1996, p. 197)

Esta afirmação renovada da importância e da atualidade da escala regional se justifica, uma vez que ela, como escala intermediária de análise, como mediação entre o singular e o universal, pode permitir revelar o conteúdo, a dinâmica e a configuração da espacialidade particular dos processos sociais globais.

Assim, reconhecemos a atualidade e a importância dos estudos regionais, a relevância da escala e da análise regional ao pleno entendimento dessa complexa e contraditória realidade, expressa e vivenciada em seus aspectos sociais, culturais, econômicos, políticos e ambientais, a partir e através das inter-relações simultaneamente existentes entre os locais que configuram a região, e entre esses locais e a escala global.

Nesse sentido, há que se ter uma predisposição permanente em reconstruir e em atualizar, teórica e metodologicamente, o conceito de região, a partir da observância de processos concomitantes e dialéticos de desigualdade-diferenciação e de globalização-fragmentação.

Diante de uma economia globalizada que apresenta como características estruturais recentes do capitalismo o desenvolvimento de processos dialéticos de crescente integração econômica e de polarização espacial, de homogeneização e de heterogeneização dos espaços, de inclusão e exclusão de lugares e de grupos sociais, a dinâmica e a forma pela qual os espaços regionais se organizam, se estruturam e se reproduzem são distintas e estão em constante mudança.

Tendo isso presente, entendemos que é de fundamental importância podermos avançar à reflexão no sentido de contribuímos para melhor apreendermos de que forma, por meio de que estratégias, através de que processos, e com que características o desenvolvimento capitalista se territorializa e se reproduz no espaço regional.

Igualmente entendemos, como Haesbaert (1999, p.22), que também se faz necessário, ao mesmo tempo em que se coloca como desafio, aprofundar a análise regional a partir da articulação do entendimento da produção sistêmica e funcional das desigualdades, em especial, as promovidas pela (des)ordem econômica, com o da produção diferenciadora das singularidades decorrentes da vivência e da identificação da sociedade no e com o espaço regional.

Isso implica que, além de analisarmos os vínculos orgânicos e funcionais existentes

entre a região e o espaço global, por meio da integração verticalizada e funcional requerida e incrementada pelo capital transnacional, temos também de nos debruçar sobre a região propriamente dita, ou seja, no âmbito da escala intra-regional.

Desta forma, poderemos melhor apreender a lógica e a dinâmica pelas quais a territorialização do desenvolvimento capitalista, em seu processo de reprodução ampliada, têm levado, também nessa escala, à diferenciação espacial, ao aprofundamento das desigualdades sociais e econômicas, ao equipamento seletivo dos lugares que compõem a região. Assim como poderemos apreender o papel e a relação da formação cultural e da identidade regional, própria ao processo histórico de formação da região, quanto ao processo de reprodução ampliada do capital, uma vez que elas tanto podem legitimar e viabilizar a funcionalidade técnica e a racionalidade econômica requerida pelo capital, quanto podem oferecer resistência ou mesmo constituir as bases pelas quais novas alternativas de desenvolvimento possam surgir e se difundir pela região.

Cada uma dessas regiões do país se reveste de características próprias, seja no que se refere à dinâmica de sua inserção na divisão territorial do trabalho, seja em relação ao conteúdo, funcionalidade e implicações sociais, econômicas e espaciais da racionalidade técnica presente no território, como também no que diz respeito ao processo mais amplo de (re)produção do espaço regional, em especial, quanto às inter-relações existentes entre os seus núcleos urbanos e entre esses e as suas áreas rurais.

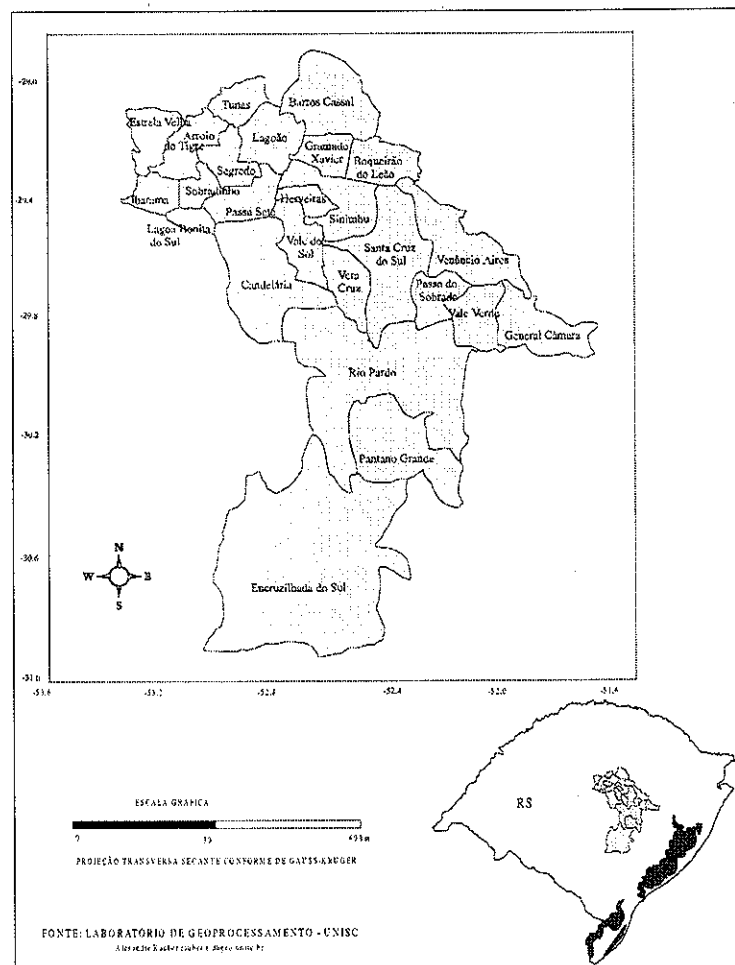
2 A REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO - RS

A região do Vale do Rio Pardo localizada na área centro-oriental do Estado do Rio Grande do Sul é uma dessas regiões. (Figura 1).

Essa região apresenta um conjunto de características, especificidades e contingências quanto à dinâmica de sua formação territorial, que lhe conferem particularidade no âmbito da integração vertical do território brasileiro com a economia globalizada. Atualmente, constituída de 25 municípios com uma população total, em 2000, de 414.659 habitantes, o Vale do Rio Pardo é mundialmente reconhecido, principalmente, a partir de meados da década de 1970, como uma das principais áreas produtoras e beneficiadoras industriais de fumo.

Essa região apresenta-se como uma das principais áreas produtoras de fumo em folha, em termos de qualidade e de produtividade, tanto do país quanto do mundo. Nessa região, destacamos as cidades de Santa Cruz do Sul,

FIGURA 1: Vale do Rio Pardo - RS



Vera Cruz e Venâncio Aires, que a partir da internacionalização do setor fumageiro passaram a desempenhar um papel destacado na configuração espacial deste setor, ganhando expressão no mercado internacional fumageiro pelo fato de juntas abrigarem, em termos de produção, comercialização e beneficiamento industrial do fumo, o maior complexo agroindustrial do gênero no mundo.

Isso significa que estamos diante de uma região verticalmente integrada à economia globalizada por meio, principalmente, das ações e regulações operadas pelas transnacionais agrofumageiras no mercado mundial.

Cabe também destacar a complexidade e as particularidades inerentes à formação territorial regional. O território do Vale do Rio Pardo, em seus 14.342 km², 5,09% da área total do território gaúcho, apresenta a ocorrência tanto de espaços íngremes como de terras altas com até 600m no Planalto Arenito Basáltico, no Norte da região, quanto de espaços suaves, materializados nas chamadas terras baixas de 100m de altitude, na Depressão Periférica Gaúcha, ao Sul. Com uma hidrografia bem distribuída constituída de rios importantes como o Jacuí, o Pardo e o Pardino, e de inúmeros arroios e sangas, a região possui ainda uma cobertura vegetal nativa diversificada, onde se destacam os campos nativos e as matas galerias no centro-sul e no extremo norte, e a floresta ambrófila decidual na encosta do planalto, no centro, bem como no norte da região. (COREDE-VRP, 1998)

Também é diverso o seu conteúdo étnico-cultural, fruto do processo histórico de sua formação territorial. Nele vamos ter a presença de descendentes de portugueses, de açorianos, fruto do processo inicial de ocupação e povoamento do território gaúcho a partir de Rio Pardo (1809) e Santo Amaro (1865), alguns dos seus primeiros núcleos urbanos de origem militar; a contribuição de imigrantes alemães, a partir da iniciativa tanto dos governos imperial e provincial em colonizar essa parcela do território gaúcho, e que acabaram por originar inúmeros núcleos urbanos, como é o caso de Santa Cruz do Sul (1849) e de Venâncio Aires (1891) e, também, de imigrantes italianos que, provindos das áreas de colonização ao norte da região atual, participaram da constituição de núcleos urbanos importantes como Sobradinho (1927). (Silveira e Hermann, 2001).

O processo histórico de formação territorial nos permite ainda caracterizá-lo quanto à sua estrutura fundiária, afirmando o predomínio do minifúndio. Dados de 1995, do Censo Agropecuário do IBGE mostram que 72% dos estabelecimentos agrícolas da região possuem menos de 20 hectares. Sustentada a partir dessa estrutura minifundiária, com predominância do trabalho familiar, a fomicultura é, desde os anos vinte do século passado, sua principal atividade econômica. Dados do IBGE, de 1996, mostram que, embora represente 22% da área total plantada destinada às lavouras temporárias, o valor da produção do fumo responde por 56% do valor total dos demais produtos colhidos na região. Essa produção envolve aproximadamente a participação de 70 mil produtores rurais familiares.

A importância da fomicultura na economia regional também pode ser sentida no âmbito das demais atividades da cadeia produtiva do fumo, especialmente aquelas vinculadas ao setor industrial. Dados da FEE-RS, de 1995, mostram que, embora representando apenas 6% do total dos estabelecimentos industriais da região, as indústrias agrofumageiras, em especial as de beneficiamento do fumo, respondem por 59% do total dos empregados em estabelecimentos industriais.

Além disso, de acordo com Spies (1997), cerca de 65% do PIB regional está vinculado ao chamado setor fumageiro, o que demonstra que a economia regional é

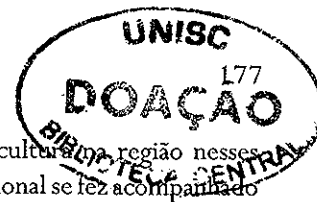
significativamente especializada. Essa preponderância do setor fumageiro na estruturação e no dinamismo da economia regional tem início, principalmente, a partir de meados da década 60, quando do incremento da internacionalização da agroindústria fumageira. A partir desse momento, tiveram início os processos de reestruturação gerencial e de modernização tecnológica do próprio complexo agroindustrial fumageiro, com profundas implicações sociais, econômicas e territoriais no âmbito regional.

Isso nos faz crer que a produção do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo não possa ser inteiramente apreendida apenas a partir da escala do lugar ou, mais exatamente, a partir de como o capitalismo se desenvolve na região, ainda que tenhamos consciência de que esse desenvolvimento no espaço, concretamente, envolve diferentes temporalidades e espacialidades expressas na produção coletiva e na apropriação desigual do espaço regional. Há que se considerar, também e simultaneamente, as determinações e as inter-relações advindas da integração dos lugares com a região, com o país e com o mundo. Como ensina Milton Santos (1996), o lugar não tem existência própria. Tomado isoladamente, à parte da totalidade, ele é simples abstração. "Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente". (Santos, 1996, p.273)

O espaço regional, dessa forma, passou a ser estruturado e organizado para atender aos requisitos necessários à continuidade da plena racionalização e do funcionamento eficaz do ramo fumageiro no âmbito mundial. A organização do que poderíamos denominar de complexo agroindustrial fumageiro mundial requer um fluxo contínuo e atualizado de ordens e informações que permeiam a totalidade desse complexo, articulando os diferentes lugares participantes, a fim de viabilizar a própria racionalização e o pleno desenvolvimento desse ramo produtivo.

Nesse aspecto, na escala global em que atuam as agroindústrias multinacionais, a instalação desses objetos e sistemas técnicos no território representa a racionalidade e o ordenamento necessários à reprodução ampliada do capital, enquanto na escala regional representa a desordem e a irracionalidade, pelo caráter seletivo quanto ao uso que oportunizam e pelas implicações sociais e espaciais que promovem (Silveira, 1997, p.127).

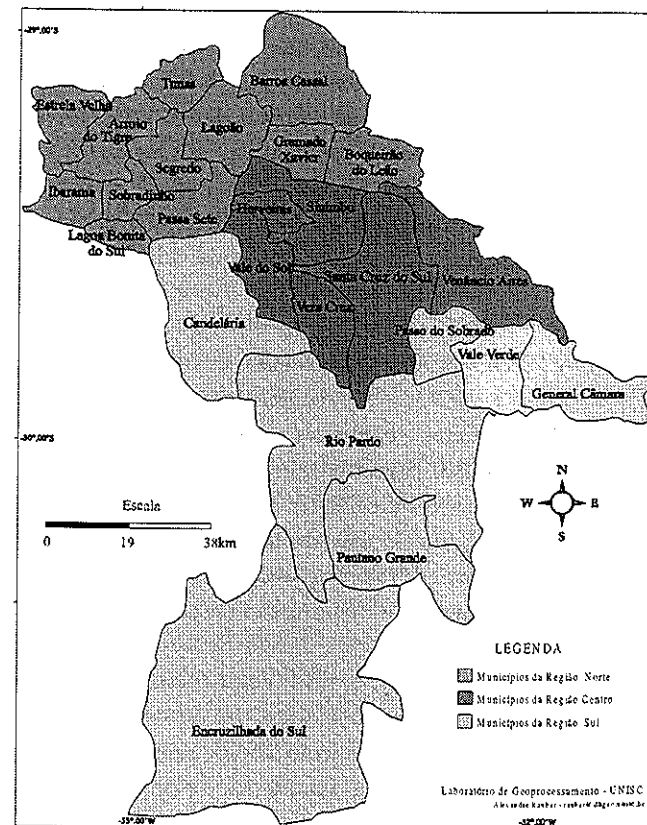
Por sua vez, entendemos que o atual modelo de desenvolvimento regional e sua decorrente organização espacial resultam da recorrente tensão entre a racionalidade funcional das ordens, informações e ações oriundas de fora da região, especialmente provenientes das sedes e/ou escritórios das corporações transnacionais, e as ações compartilhadas entre os agentes e os lugares da região que buscam novas formas alternativas e autodeterminadas de desenvolvimento que permitam diminuir a dependência econômica da atividade fumicultora.



Na verdade, podemos afirmar que o avanço da fumicultura na região nesses últimos trinta e cinco anos, sob a hegemonia do capital transnacional se fez a companhia por profundas mudanças na organização territorial pré-existente. A penetração das transnacionais agrofumageiras na economia regional significou uma maior complexificação da divisão territorial do trabalho regional, levando à promoção de um conjunto de condicionantes, determinações e novas possibilidades em relação aos processos de organização e reprodução do espaço regional.

Se por um lado sabemos que há nas últimas décadas uma gradual e progressiva integração dos diferentes pontos do território através, por exemplo, da expansão da malha rodoviária e da rede de telecomunicações; por outro lado, refletindo a lógica e a dinâmica do processo de reprodução do capital, essa expansão do meio técnico-científico e informacional sobre o espaço regional tem se realizado com diferenças, desigualdades e defasagens.

FIGURA 2: AS "MICRO-REGIÕES" DO VALE DO RIO PARDO



Neste sentido, o sistema urbano regional tende a apresentar um grau cada vez maior de complexidade, uma vez que, embora articuladas em rede, as cidades, além de intimamente vinculadas às suas zonas rurais, apresentam entre si um constante e progressivo processo de diferenciação do seu conteúdo técnico-científico em função das distintas formas como essas cidades se inserem na divisão territorial do trabalho.

Assim, diante das características ambientais, históricas, culturais bem como dos indicadores econômicos e sociais expressos a partir dos dados censitários e do amplo diagnóstico regional realizado pelo COREDE-VRP em conjunto com a UNISC e a METROPLAN em 1998, podemos verificar que o território do Vale do Rio Pardo na verdade pode perfeitamente ser configurado, para fins de análise, em três "micro-regiões".

O norte constituído pelos municípios de Arroio do Tigre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Estrela Velha, Gramado Xavier, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Lagoão, Passa Sete, Segredo, Sobradinho e Tunas. O centro pelos municípios de Herveiras, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Venâncio Aires e Vera Cruz. E o sul pelos municípios que oficialmente fazem parte da chamada região da "Metade Sul do Rio Grande do Sul", a saber: Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde. A figura 2 ilustra bem essa regionalização.

Essa diversidade intra-regional quanto ao conteúdo histórico, cultural e ambiental, bem quanto às determinações e particularidades do processo de reprodução ampliada do capital e seus reflexos e efeitos diferenciados no conjunto dos lugares da região impõe a necessidade de pensarmos o planejamento regional como meio de buscarmos a diminuição das desigualdades intra-regionais bem como a valorização e o aproveitamento econômico e social de suas diferenças, contingências e individualidades.

3 A ATUALIDADE DO PLANEJAMENTO

Nesse contexto de crescentes e contínuas mudanças econômicas e tecnológicas que alteram o sentido e a intensidade das relações existentes entre os lugares e as regiões do mundo - trazendo incertezas e dificuldades de integração diante das eventuais deficiências desses espaços geográficos, mas também possibilitando a esses mesmos espaços, novas oportunidades a partir da valorização das potencialidades existentes - a idéia de planejamento se faz necessária e imprescindível ao desenvolvimento desses espaços locais e regionais.

De acordo com Almeida et al (1993, p. 14) como muitas vezes a palavra Plano é "empregada no sentido de anseio, de intenção vaga, até de sonho", estes significados comuns comunicam por continuidade certa frouxidão de sentido ao vocábulo planejamento. Todavia, como técnica administrativa moderna, o planejamento é um processo

rigoroso de dar racionalidade à ação. Podemos afirmar ainda, de acordo com Merhy (1995), que o planejamento em suas distintas configurações representa uma típica tecnologia de ação, uma vez que ele se traduz em saberes e práticas que se propõem operar sobre diferentes dimensões da realidade social na busca de resultados finais, previamente projetados no âmbito do próprio processo de planejamento.

Muito embora reconheçamos como nos lembra Merhy (1995, p. 117) que "sob essa denominação há histórias, conhecimentos, propostas e experiências muito distintas que, se não forem levadas em conta, acabam por gerar simplificações na maneira de tratar as questões que o tema suscita". Se não, vejamos: por um lado existem aqueles que acreditam que o planejamento possui força e potência suficientes para resolver os problemas das intervenções da sociedade no mundo, através de boas receitas de como e quando atuar; por outro lado, há aqueles que crêem que o planejamento é, em síntese, um instrumento a serviço da dominação social, sempre em favor das classes mais abastadas, ou ainda, como instrumento ideológico de manipulação, de exclusão e/ou de controle político.

Isso significa que a idéia de planejamento é *a priori* complexa, e muito pouco consensual.

Mas de qual planejamento estamos nos referindo? Ou melhor, quais são as concepções existentes que nos permitem configurar uma breve tipologia das distintas abordagens e racionalidades do planejamento, enquanto tecnologia a ser utilizada para a gestão/ação?

De uma maneira geral podemos afirmar, de acordo com Merhy (1995), que o planejamento ganha concretude e incide na vida da sociedade contemporânea basicamente em três situações:

a- enquanto instrumento/atividade dos processos de gestão das organizações-empresas. Uma vez que representa um tipo de tecnologia de ação que incide sobre a organização do processo de trabalho, objetivando procedimentos administrativos eficazes que garantam a otimização dos meios de trabalho e que promovam uma maior produtividade das empresas;

b- enquanto prática social transformadora diante da emergência e da determinação de novas relações sociais que se colocam como alternativas à lógica reguladora do mercado capitalista. Tema central no projeto de construção de sociedades socialistas, como as verificadas, não sem contradições, no caso soviético e em alguns governos de esquerda latino-americanos. De maneira geral, baseia-se na criação de um método de ação governamental que permita a produção de um caminho de intervenção da realidade social, que busque ampliar o poder político dos movimentos sociais a partir de cada situação institucional específica, todavia tem muitas vezes servido para instrumentalizar o processo interventor do Estado;

c- e enquanto método de ação e intervenção do Estado a partir da promoção de

políticas públicas de governo, bem como pelo incremento do planejamento setorial. O planejamento se caracteriza como tecnologia de gestão de políticas públicas ou não. Através de políticas setorialmente ordenadas para o direcionamento do desenvolvimento social o planejamento é utilizado no âmbito do processo de constituição do Estado capitalista intervencionista como arma de governo no controle da relação Estado/Sociedade.

Diante da velocidade das mudanças estruturais em curso, do grau de incertezas quanto ao futuro, da forte interdependência dos lugares e dos processos, e do compromisso com as gerações futuras há a necessidade de se repensar a prática tradicional de planejamento e de avançarmos no sentido de construirmos novas abordagens que justamente dêem conta da complexa realidade em que estamos inseridos.

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 desenvolvida em conjunto com a sociedade.

Nesse sentido, e em um esforço de síntese podemos destacar e distinguir, a partir das contribuições de Almeida et al (1993), de Merhy (1995), e de De Toni (2001) alguns dos pressupostos teóricos e metodológicos que fundamentam tanto essa como aquelas concepções mais tradicionais de planejamento.

De uma maneira geral podemos dizer que os modelos tradicionais de planejamento se caracterizam pelo fato de serem extremamente normativos, impessoais e pretensamente neutros uma vez que baseiam seus resultados e interpretações no determinismo da racionalidade técnica e instrumental do próprio modelo de planejamento.

Apregoam também que o planejamento pressupõe a existência de um sujeito planejador, via de regra, o Estado, e de um objeto em que o planejamento incide – uma determinada realidade econômica e social. Para essas concepções os demais agentes sociais e econômicos apresentam um papel eminentemente passivo e previsível na medida em que seguem leis e obedecem a prognósticos de teorias sociais bem conhecidas.

Para essas concepções, mesmo que o sistema gere incertezas ou variáveis imprevisíveis, essas serão numeráveis e previsíveis diante da realização de um diagnóstico verdadeiro e objetivo. Portanto, não há risco de que variáveis não-imagináveis venham afetar a governabilidade almejada. A governabilidade é garantida pela legitimidade do projeto político e pelo embasamento técnico-instrumental do modelo de planejamento adotado.

Por sua vez, a concepção de planejamento estratégico e participativo baseada na elaboração teórica do economista chileno Carlos Matus (1997) através de seu Planejamento Estratégico Situacional – PES, propõe uma abordagem, em termos de planejamento, que busque compreender a complexa realidade em que vivemos, modificando-a.

Na concepção estratégica de planejamento parte-se da idéia chave de que na realidade social existem inúmeros agentes que planejam a partir de objetivos específicos.

Como diz De Toni (2001, p.146):

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

Nesse contexto, tem-se o componente da permanente incerteza que vai exigir uma intensa elaboração estratégica e um potente sistema de gestão. Assim, há a necessidade de freqüentemente se redimensionar, agregar, combinar diferentes operações em diferentes estratégias.

Em vez do diagnóstico tradicional vamos ter explicações situacionais, onde em função das distintas capacidades de planejamento dos atores sociais, a explicação da realidade implica em diferentes graus de governabilidade em relação ao sistema social existente.

Para essa concepção deve-se concentrar a atenção na conjuntura, no embate dos atores sociais. Assim, o “contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso, é onde tudo se decide” (De Toni, 2001, p.147).

O planejamento, nesse sentido, não é prerrogativa única do Estado, nem apenas de uma dada classe social dominante. O planejamento na medida em que não depende exclusivamente de variáveis econômicas 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).

Dessa forma, valoriza-se a participação como elemento estrutural dessa nova concepção de planejamento. Para Brose (2001) mais importante que o resultado em si que o planejamento participativo possa trazer, é o processo de exercitá-la.

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 também uma interação interdisciplinar e multissetorial, facilitando o surgimento de soluções mais criativas, duradouras e ajustadas a cada realidade social. Isso por que, nesse processo, tende a ser maior o comprometimento e a auto-identificação dos envolvidos, não apenas com os resultados finais, mas em todas as etapas de construção dos planos (Bandeira, 2000).

Se na escala municipal, apenas a partir dos anos noventa do último século, vamos ter a utilização do planejamento estratégico, e ainda assim, limitada basicamente ao planejamento e ao gerenciamento urbano, no âmbito regional ainda é um verdadeiro desafio o desenvolvimento desse modelo de planejamento.

Para Pfeiffer (1999, p.06) muitas têm sido as dificuldades tanto dos municípios como das regiões em poder dispor de condições mínimas adequadas à sua realização e implementação. Além da falta de visão e de vontade política em deflagrar esse processo de transformação da gestão municipal e regional, muitas vezes não há lideranças, nem tampouco um quadro de servidores públicos, suficientemente capacitados e qualificados para auxiliarem nessa tarefa. Não são menos importantes recursos financeiros mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum que garantam a sustentabilidade de uma iniciativa de tal envergadura.

Do ponto de vista regional acresce-se ainda obstáculos de outra ordem. Como articular interesses sociais e econômicos diversos organizados em territórios municipais distintos? Como lidar com a disputa acirrada dos municípios por investimentos privados, verbas estaduais ou federais? Como sensibilizar os prefeitos municipais e o conjunto das demais lideranças da sociedade civil regional para viabilizar tal proposta? Enfim, como planejar um projeto de desenvolvimento regional que assegure a identidade e a sustentabilidade plena da região?

A esse propósito, Boisier (1995, p.47- 48) lança luzes importantes para o enfrentamento dessas questões:

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

Nesse sentido, e filiado a essa perspectiva teórica e metodológica é que a proposta de planejamento estratégico e participativo regional em curso no Vale do Rio Pardo – RS busca encontrar as respostas para essas questões de forma a viabilizar um projeto de desenvolvimento que efetivamente assegure à região condições efetivas de crescimento econômico aliado à sustentabilidade plena de sua comunidade e de seu ambiente.

4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO NO VALE DO RIO PARDO - RS

Como vimos acima, a região do Vale do Rio Pardo apresenta uma importante diversidade intra-regional quanto ao seu conteúdo histórico, cultural e ambiental. Além disso, o processo de reprodução ampliada do capital, principalmente a partir da década de setenta do século passado com a internacionalização do setor agrofumageiro, tem promovido alterações profundas na economia regional, onde os seus reflexos e impactos sociais e econômicos se diferenciam no conjunto dos lugares da região, reforçando as diferenças e aprofundando as desigualdades intra-regionais.

Por outro lado, as contínuas mudanças administrativas, econômicas e tecnológicas operadas pelos grandes conglomerados transnacionais agrofumageiros, no âmbito da escala internacional a partir dos anos noventa do século passado, têm promovido igualmente alterações no sentido, na intensidade e no conteúdo das relações existentes entre os lugares da região e as principais cidades e mercados do mundo. Diante dos diferentes níveis de dificuldades estruturais e de deficiências infra-estruturais pelas quais se encontram os lugares da região, o processo de globalização da economia tem trazido incertezas e dificuldades para uma possível e efetiva integração. Mas, também vem possibilitando a esses mesmos lugares, novas oportunidades a partir da valorização das potencialidades existentes.

Nesse contexto, a comunidade regional, a partir de 1997, articulada pelo COREDE-VRP² se mobilizou e iniciou o debate em relação à idéia de que o planejamento estratégico participativo se fazia necessário e era imprescindível ao desenvolvimento sustentável da região do Vale do Rio Pardo.

Nesse sentido, a partir da aprovação pelo Conselho de Representantes e pela Assembléia Geral do COREDE-VRP de uma proposição de sua diretoria executiva de que o COREDE-VRP chamasse para si a responsabilidade de coordenar e de desencadear o planejamento regional, efetivamente tem início o processo de planejamento estratégico participativo da região.³

² O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – COREDE/VRP, constituído em dezembro de 1991, enquanto instância de representação política dos diferentes segmentos sociais organizados da comunidade regional, e com área territorial correspondente a dos 25 municípios existentes na região é uma entidade de direito privado, organizada sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e com prazo de duração indeterminado. Constitui-se das seguintes instâncias: Assembléia Geral, Conselho de Representantes, Diretoria Executiva e Comissões Setoriais.

³ De acordo com a Lei Estadual n. 10.283 de 17/10/94 que cria os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e atribui-lhes competências específicas, destacamos algumas das suas atribuições: I. promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento integrado da região; II. elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; III. manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política.

Dessa maneira, coube ao Conselho de Representantes, às Comissões Setoriais do COREDE-VRP e à sua diretoria executiva a responsabilidade pela busca de condições para a sua plena realização.

Para tanto o COREDE-VRP obteve, por meio de um convênio de cooperação, o imprescindível apoio logístico e institucional da UNISC, bem como o importante suporte técnico da METROPLAN. Através da construção dessa parceria foi possível a elaboração de uma proposta de trabalho que assegurasse sintonia e sinergia com a comunidade regional, bem como garantisse a participação ativa dos seus diferentes atores sociais e segmentos políticos. Dessa forma foi proposta a realização do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo, cujos principais objetivos eram:

- atualizar e difundir o conhecimento sobre a região;
- identificar as principais demandas, deficiências e potencialidades setoriais e regionais;
- oferecer e construir uma base de dados e de indicadores de desenvolvimento regional sustentável;
- instrumentalizar os segmentos sociais e as lideranças municipais e regionais para o processo de planejamento participativo;
- contribuir para a implementação e avaliação dos projetos e das ações que visem o desenvolvimento regional;
- contribuir para otimizar e racionalizar os recursos existentes na região;
- estimular o desenvolvimento do capital social regional, e
- contribuir para a diminuição das desigualdades intra-regionais e sociais.

Para se atingir esses objetivos o Plano de Desenvolvimento Estratégico do Vale do Rio Pardo foi estruturado, metodologicamente, em três etapas:

I) *Caracterização da região*, quando foi realizado um amplo reconhecimento da região através do levantamento e coleta de dados históricos e estatísticos, sua sistematização e análise, bem como sua configuração espacial através da utilização de uma base cartográfica comum. Esse amplo trabalho de reconhecimento da região abordou os seguintes temas: o histórico da região, a evolução de sua constituição territorial, seus aspectos físicos, ambientais, demográficos, econômicos, políticos, sociais e infra-estruturais. Essa etapa foi realizada durante o ano de 1997 através da participação de uma equipe interdisciplinar de pesquisadores da UNISC e de técnicos da METROPLAN, com a supervisão da Diretoria Executiva do COREDE-VRP;

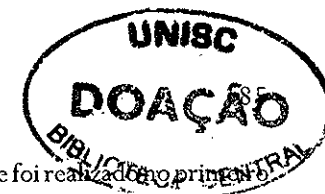
II) *Diagnóstico e Estratégias de Ação*, quando, a partir do conhecimento e da discussão dos dados e das informações obtidas na etapa anterior, foi inicialmente realizada a definição e hierarquização dos principais problemas e das principais potencialidades da

região. Esse trabalho coletivo de reflexão crítica da comunidade foi realizado no primeiro semestre de 1998, levando em conta as seis áreas temáticas, nas quais se organizam as Comissões Setoriais do COREDE-VRP, a saber: Agropecuária; Educação e Cultura; Indústria, Comércio e Turismo; Infra-estrutura e Segurança Pública; Meio Ambiente e Saúde. Para tanto foram realizados dois seminários com abrangência micro-regional – em Sobradinho e em Rio Pardo - onde foram mobilizados e convidados os segmentos organizados e representativos da sociedade civil, e abertos à participação do público em geral.⁴ Além disso, também foi realizado um seminário regional em Santa Cruz do Sul com o objetivo de síntese e de sistematização final do conjunto das propostas levantadas pela comunidade regional nos seminários micro-regionais. Para tanto reuniu-se o Conselho de Representantes do COREDE-VRP, bem como todos aqueles segmentos e cidadãos que desejaram contribuir na definição das prioridades regionais. Em um último momento, durante o segundo semestre de 1998, foram formados seis Grupos de Trabalho (GTs), a partir das Comissões Setoriais do COREDE-VRP, que também contaram com a participação dos diversos segmentos que haviam participado dos seminários antes realizados. Tendo como ponto de partida, os principais problemas e potencialidades regionais apontados anteriormente, coube a esses GTs, em cada uma das suas áreas temáticas: definirem objetivos que norteassem o processo de desenvolvimento sustentável da região; proporem metas quantificáveis para viabilizar o monitoramento do grau de realização dos objetivos; definirem as estratégias para o cumprimento das metas estabelecidas; definirem as instituições parceiras, os recursos necessários e o cronograma de trabalho para a realização das metas e objetivos. Em todos os seminários adotou-se, do ponto de vista metodológico, os princípios do Enfoque Participativo⁵ utilizando-se, nos trabalhos em grupos e/ou discussões em plenárias, a técnica da visualização móvel⁶ e o

⁴ O Conselho de Representantes do COREDE-VRP, levando em conta as características regionais diferenciadas, as distâncias físicas entre os municípios e a preocupação em favorecer a maior participação possível dos diversos segmentos sociais presentes nos então 24 municípios que compunham a região, decidiu pela realização de dois Seminários micro-regionais. O primeiro, realizado em Sobradinho, congregou participantes dos municípios localizados no Norte da região: Arroio do Tigre, Barros Cassal, Boqueirão do Leão, Estrela Velha, Gramado Xavier, Herveiras, Ibarama, Lagoão, Passa Sete, Segredo e Tunas. Já o segundo, realizado em Rio Pardo, reuniu participantes dos municípios localizados no Centro-Sul da região: Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

⁵ De acordo com Krappitz apud Cordioli (2001, p.26): "o Enfoque Participativo pode ser entendido como uma aproximação sistemática a processos de grupos buscando mobilizar seus potenciais e fornecer-lhes instrumentos para melhorar as suas ações pelas contribuições dos participantes, e em que se manifesta e incorpora o meio sócio-econômico e cultural de cada situação."

⁶ Segundo, Cordioli (2001) a visualização móvel é utilizada como instrumento de aperfeiçoamento da comunicação quando do trabalho com pequenos grupos de pessoas. Consiste em tornar visível a apresentação de um tema, ou um debate, e é móvel por permitir o ordenamento das idéias, com extrema flexibilidade, através de várias opções de disposição. Basicamente, esse sistema de comunicação está baseado no uso de fichas/cartões, de diversas cores e formatos e tamanhos, onde são registradas as informações com pincel atômico.



apoio de um moderador;

III) *Implementação do Plano Estratégico*, quando a partir da publicação e disseminação junto ao conjunto da comunidade regional das duas etapas anteriores do Plano Estratégico do Vale do Rio Pardo buscou-se sua implementação através da elaboração de projetos concretos que permitissem a realização dos objetivos e metas elencados na etapa anterior. Essa etapa teve início a partir do último trimestre de 1998, quando as Comissões Setoriais do COREDE-VRP iniciaram a elaboração de projetos que permitissem elevar a competitividade da região de forma a garantir a sustentabilidade de seu desenvolvimento, principalmente através da proposição de ações e alternativas que produzissem um padrão de desenvolvimento que assegurasse a melhoria da qualidade de vida da população do Vale do Rio Pardo.

Os projetos elaborados pelas Comissões Setoriais, de acordo com o estatuto do COREDE-VRP, são aprovados pelo seu Conselho de Representantes, e então encaminhados aos organismos governamentais ou não-governamentais competentes.

O fato de termos tido, nas condições de secretário-executivo e de presidente do COREDE-VRP, a oportunidade de vivenciarmos diretamente esse processo de planejamento estratégico regional nos permite fazer algumas observações quanto a algumas das particularidades e características de seu desenvolvimento inicial, bem como quanto aos resultados já obtidos a partir de sua implementação.

Nossa intenção aqui é contribuir no aperfeiçoamento e qualificação do processo de planejamento do Vale do Rio Pardo, uma vez que o mesmo terá continuidade através da construção, a partir de 2002, da Agenda 21 Regional. Também é nossa intenção compartilhar essa experiência com aqueles que atuam e elaboram teoricamente no âmbito do planejamento regional, bem como com outras experiências existentes, ou que estão por vir, de forma que possamos avançar a análise crítica em relação à construção e ao uso desse instrumento de gestão que é o planejamento estratégico participativo a fim de aperfeiçoá-lo, principalmente do ponto de vista metodológico.

Nesse sentido, uma primeira consideração diz respeito à importância da realização do levantamento de dados que buscaram caracterizar a região através de um amplo espectro de variáveis. Esse trabalho exaustivo e inovador permitiu, pela primeira vez, à comunidade regional dispor de um amplo, diversificado e atualizado repositório de dados e de informações que lhe possibilitam melhor perceber e conhecer a região.

A partir desse trabalho foi possível então compreender as características do desenvolvimento do Vale do Rio Pardo, suas particularidades, seus problemas, suas dificuldades, suas deficiências e suas potencialidades e assim podermos gestar nossos objetivos, definir nossas estratégias e elaborar nossos projetos prioritários.

Todavia, exatamente pelo seu caráter inovador, percebemos após sua conclusão algumas limitações importantes que deverão ser levadas em conta quando de uma futura

atualização dessa Caracterização.

Uma primeira, se refere à grande dificuldade encontrada pelos pesquisadores e técnicos na obtenção de dados estatísticos, ou série histórica de dados adequados, sendo que muitas vezes a metodologia e a área territorial dos dados levantados se modificam a cada levantamento realizado, como é o caso dos Censos do IBGE. Além disso, a forma diferenciada como cada órgão estadual regionaliza sua atuação, igualmente prejudicou o trabalho de obtenção e de análise histórica dos dados referentes ao conjunto dos municípios que conformam a região.

Uma segunda, diz respeito ao temário da caracterização. Alguns temas importantes como Ciência e Tecnologia, Patrimônio Ambiental e Cultural, Rede Urbana e Capital Social existente não foram contemplados, e certamente qualificariam ainda mais esse diagnóstico regional.

Uma terceira e última, se refere à necessidade de avançarmos a Caracterização regional através de uma sistematização mais adequada que nos permita a elaboração de indicadores que efetivamente avaliem a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento utilizado. Entendemos que a possibilidade de produzirmos novos cruzamentos de dados de diferentes origens, a exemplo do IDH, nos permitiriam avançar nesse sentido.

Nossa segunda consideração se refere à elaboração do diagnóstico pela comunidade regional apontando suas principais deficiências, condicionantes e potencialidades. Aqui, igualmente podemos afirmar o caráter inovador dessa iniciativa no Vale do Rio Pardo. Em nenhum outro momento, dispondo de tantos dados e informações, representada por um qualificado e diversificado número de segmentos sociais, e atuando de forma democrática e participativa a comunidade regional pode refletir, debater e definir o seu diagnóstico sobre a região, bem como propor um conjunto de objetivos e de estratégias que caracterizam a sua idéia e o seu desejo de desenvolvimento.

Outro aspecto positivo, possibilitado pelos seminários micro-regionais, foi a abrangência territorial da participação dos distintos segmentos sociais. Houve representações governamentais e/ou da sociedade civil de todos os lugares (municípios) da região, o que certamente garantiu legitimidade e representatividade a esse processo de planejamento estratégico.

Em relação à segunda etapa do Plano Estratégico, igualmente podemos apontar algumas limitações percebidas durante e após sua realização.

Uma primeira limitação percebida durante essa etapa foi a dificuldade encontrada por vários dos segmentos sociais da comunidade quanto ao conhecimento e mesmo ao entendimento do que seja o processo em si de planejamento estratégico, notadamente no âmbito de uma região: ou seja, seus conceitos mais usuais, seus objetivos, seus métodos e suas estratégias.

Nesse aspecto, percebe-se que a despeito da predisposição e do empenho da comunidade regional em participar, de suas importantes contribuições nesse processo,

certamente teríamos um melhor aproveitamento em relação ao grau e ao conteúdo da participação dos agentes sociais, se tivéssemos, antes do início dessa etapa, possibilitado momentos destinados a formação e a capacitação dos agentes regionais em relação ao significado, a justificativa, os objetivos e os resultados esperados do planejamento estratégico regional no Vale do Rio Pardo.

Uma outra limitação, diz respeito ao fato de que existe uma relativa dificuldade por parte da comunidade, notadamente junto aos gestores municipais, em transcender as demandas e necessidades específicas dos lugares e municípios em que vivem, a fim de se pensar e apoiar aqueles projetos chamados estruturantes ou de interesse geral, e que são vitais ao desenvolvimento regional dado o seu alcance e difusão. Embora se reconheça a legitimidade, a importância e até a urgência na implementação de algumas proposições, muitas vezes a prevalência dessas propostas acabou por desfocar nosso Plano Estratégico, deixando em segundo plano, ou até ignorando os reais e efetivos interesses regionais.

Quanto à última etapa do Plano Estratégico identificamos dificuldades que limitaram ou mesmo condicionaram a sua efetiva implementação. Uma primeira limitação diz respeito a ausência e a não previsão, na proposta do Plano Estratégico, de um monitoramento eficaz e eficiente da realização das metas propostas para o atingimento dos objetivos definidos. Como não houve a preocupação na definição de uma espécie de fórum permanente dos diversos agentes regionais para o acompanhamento e avaliação da implementação do Plano, a construção, o encaminhamento e a avaliação dos resultados dos projetos aprovados pelo COREDE-VRP ficaram praticamente condicionadas à disponibilidade de participação e trabalho voluntário das Comissões Setoriais do COREDE-VRP.

Nesse aspecto, em praticamente todas as Comissões Setoriais, a baixa participação dos seus integrantes, a descontinuidade de seus encontros de trabalho, a dificuldade em mobilizar e articular os agentes regionais, e a ausência de um assessoramento técnico mais atuante e eficaz, foi determinante, muitas vezes, para que vários dos projetos previstos no Plano Estratégico tenham, infelizmente, até então, ficado apenas no papel.

Uma outra limitação importante se refere às condições efetivas em termos de recursos financeiros para a implementação dos projetos definidos como estratégicos pela comunidade regional. Nesse aspecto muitas têm sido as dificuldades.

Em primeiro lugar, há já muitos anos, praticamente inexitem iniciativas por parte do governo federal que sinalizem políticas regionais efetivas no âmbito de uma outra escala territorial que não a das macro-regiões brasileiras. Nesse sentido, inexitem programas oficiais de apoio, ou de fomento a projetos de promoção do desenvolvimento regional. Ou ainda, se existem, estes são de acesso privilegiado na medida em que a divulgação sobre sua existência é altamente seletiva e direcionada. Quase sempre, a utilização de recursos orçamentários da união para o financiamento de projetos com esse escopo fica restrita à disputa acirrada entre os parlamentares quando da apresentação de emendas pessoais ao

orçamento.

Em segundo lugar, em relação ao governo estadual desde a criação dos COREDES em 1990, muitas negociações têm sido realizadas no sentido de se garantir uma histórica reivindicação das comunidades regionais de que o orçamento estadual seja regionalizado. Assim teríamos recursos para o desenvolvimento das regiões que se habilitariam através da apresentação de projetos de interesse regional a serem aprovados pelos órgãos estaduais. Essa proposta tem encontrado resistência há já muitos governos.

Com a eleição de Olívio Dutra em 1998, e a definição de que o orçamento estadual seria construído de forma participativa, muitas expectativas se criaram no âmbito das comunidades regionais. Embora reconhecendo a importância da iniciativa desse governo em democratizar a elaboração do orçamento, o modelo metodológico utilizado para promover o debate e a definição das prioridades pela população a partir de assembleias públicas municipais, tem significado na prática a inviabilização da aprovação de projetos estruturantes de interesse regional. Isso por que preponderam de maneira difusa e pouco articulada, como já se esperava, um grande número de projetos de âmbito local, dada muitas vezes a situação de urgência das demandas locais, que também entendemos legítimas.

De todo modo, da parte do próprio governo já existem setores que, reconhecendo esse limite, vêm procurando através do diálogo com os COREDES, alternativas que possam viabilizar uma efetiva política de desenvolvimento regional para o Estado.

E em terceiro e último lugar, mas não menos importante, merecem destaque as inúmeras dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais que, pela sua importância política e logística, interferem diretamente na implementação dos principais projetos que constituem o Plano Estratégico da região. De modo geral, inúmeras são as variáveis responsáveis pelas dificuldades orçamentárias das prefeituras municipais em nossa região. Dentre as principais podemos destacar: a instabilidade econômica vivenciada pelo país através da queda na arrecadação de impostos, elevação dos juros e aumento do desemprego entre outros; o repasse por parte da União e do governo estadual da gestão de inúmeras atribuições e prestações de serviços sem o repasse proporcional de recursos; e, mais recentemente, a aprovação da lei de responsabilidade fiscal que faz com que as administrações municipais tenham que rever seus custos, redefinindo prioridades.

Ou seja, diante dessa conjuntura por demais adversa, se torna muito difícil a obtenção de apoio através da destinação de recursos para ações ou projetos que devem estar articuladas em um projeto mais amplo de desenvolvimento regional, se as mesmas não estiverem na pauta das prioridades dos municípios.

Em que pese essas dificuldades, a existência na comunidade regional de um importante capital social tem permitido a implementação de muitos projetos propostos pela comunidade e que integram esse Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.

Nesse sentido, a partir da ação cooperada, voluntária e cidadã de muitos dos

representantes dos segmentos organizados da sociedade civil, assim como da importante participação e engajamento de alguns dos prefeitos e secretários municipais, e das diretorias regionais de órgãos e autarquias estaduais, muitos desses projetos, em especial aqueles que entendemos ser estruturantes, foram ou estão sendo desenvolvidos com ótimos resultados para a região. Nesse aspecto, merece igualmente registro a oportuna participação e o decisivo empenho da UNISC na sua viabilização.

5 O DESAFIO E A OPORTUNIDADE DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 REGIONAL

Já é de domínio público o fato de que o Brasil, assim como os demais países signatários da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, assumiram o compromisso e o desafio de internalizar, nas políticas públicas de seus países, as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável, bem como de elaborar suas Agendas 21 nacionais.

A materialização da Agenda 21 Brasileira, contudo, somente se efetivará a partir da construção das agendas 21 locais e regionais. Na verdade, todo esse processo não passará de um belo discurso oficial se a sociedade, nos diferentes lugares, municípios, estados e regiões do país não chamar para si a responsabilidade pela construção da sua agenda 21. Isso, na verdade, é de fundamental importância, uma vez que não há como pensar um processo de planejamento estratégico e participativo — que a agenda 21 também representa — sem levar em conta as particularidades e o acúmulo de cada comunidade, os seus desejos, os seus sonhos, os condicionantes, as potencialidades e as demandas presentes em cada lugar, independente da escala territorial.

Segundo definição da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (2000):

A Agenda 21 Local é um processo participativo multissetorial de construção de um programa de ação estratégico dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local. Como tal, deve aglutinar os vários grupos sociais na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões sócio-econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais da sustentabilidade.

Por sua vez, embora o Vale do Rio Pardo seja uma das poucas regiões do Estado do Rio Grande do Sul que já possui um Plano de Desenvolvimento Estratégico, existe a necessidade da comunidade regional avançar no processo de qualificação e de implementação do seu planejamento estratégico e participativo, de forma a criar condi-

ções políticas efetivas para a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Além disso, na medida em que o atual Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo foi produzido tendo como horizonte o ano de 2002, é chegada a oportunidade da comunidade regional, através da elaboração da Agenda 21 Regional, promover uma avaliação crítica tanto do processo de elaboração daquele Plano, como também dos seus resultados, inaugurando assim uma nova fase do planejamento estratégico regional.

Nesse aspecto, e de acordo com o Projeto: A Construção da Agenda 21 regional para o Vale do Rio Pardo - RS (2002) uma agenda 21 para essa região não apenas se torna oportuna mas também se justifica plenamente na medida em que:

- permitirá à comunidade regional atualizar e redimensionar seu projeto de planejamento e de gestão estratégica regional de maneira integrada e articulada com os diferentes atores sociais e com os diversos municípios que integram a região;
- representará a possibilidade da região construir e implementar de maneira crítica, criativa, participativa, representativa e cooperada um projeto de desenvolvimento sustentável à longo prazo que combine a viabilidade econômica, a justiça social e o equilíbrio ambiental;
- permitirá à região valorizar a variável ambiental no âmbito do planejamento regional, em consonância com os preceitos do desenvolvimento sustentável;
- possibilitará à comunidade regional assegurar a formação de um processo de desenvolvimento pautado em estratégias, diretrizes e ações que valorizem a identidade regional, a ética, a solidariedade, a cooperação e a parceria entre os diversos e diferentes atores sociais;
- qualificará a região no sentido de poder acessar novas fontes de recursos tanto no âmbito dos orçamentos federal e estadual, como também de recursos disponibilizados por organismos internacionais;
- instrumentalizará e qualificará a participação tanto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo como da Universidade de Santa Cruz do Sul na implementação do processo de planejamento estratégico e regional e na gestão do desenvolvimento sustentável do Vale do Rio Pardo. (COREDE-VRP, 2002, p.05).

Nesse sentido, sensível a esse conjunto de considerações e justificativas, a comunidade regional reunida pelo COREDE-VRP através de seu Conselho de Representantes e de sua Assembléia Geral aprovaram, no segundo semestre de 2001, a proposta, encaminhada pela sua Diretoria Executiva, de elaboração da Agenda 21 do Vale do Rio Pardo.

Por decisão da comunidade regional coube ao COREDE-VRP, através de sua Diretoria, de seu Conselho de Representantes e de suas Comissões Setoriais, em parceria com a UNISC através de seu Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) e dos professores e funcionários que participam das comissões setoriais do COREDE/VRP, coordenarem o processo de construção da Agenda 21 regional. Essa construção deverá ser suficientemente democrática, a fim de garantir a participação e a representação dos diferentes segmentos sociais da sociedade civil regional, bem como dos distintos segmentos do aparelho de Estado - em suas instâncias federal, estadual e municipal – presentes e atuantes no conjunto dos municípios que integram a região.

Em março de 2002, a comunidade regional instalou o Fórum Regional para a Construção da Agenda 21 Regional e aprovou o início imediato do projeto⁷: *A Construção da Agenda 21 regional para o Vale do Rio Pardo* elaborado pelo COREDE-VRP e UNISC, onde podemos destacar alguns dos objetivos que deverão nortear essa nova etapa do planejamento estratégico regional:

- Construir, através da cooperação e participação dos diferentes atores sociais, o processo de planejamento e gestão estratégica em âmbito local/regional, visando o desenvolvimento sustentável da região Vale do Rio Pardo, RS;
- Promover e incentivar, considerando as especificidades do Vale do Rio Pardo, a análise crítica da comunidade regional sobre a construção de um modelo de desenvolvimento que concilie justiça social, equilíbrio ambiental e eficiência econômica;
- Atualizar a base de dados regionais, anteriormente elaborada e divulgada no “Plano de Desenvolvimento Estratégico do Vale do Rio Pardo”, e construir indicadores de sustentabilidade;
- Criar espaços institucionais que possibilitem a participação de diferentes atores sociais na construção e operacionalização de políticas de desenvolvimento regional sustentável;
- Estimular e valorizar o desenvolvimento do capital social e da identidade regional;
- Instituir o monitoramento das ações estratégicas que visam a sustentabilidade do Vale do Rio Pardo; e
- Estimular a construção de um sistema interativo de informações voltado à sustentabilidade regional.

⁷ O Fórum de acompanhamento para a construção da Agenda 21 regional aprovou também a submissão desse projeto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, uma vez que, em uma perspectiva inovadora o Ministério do Meio Ambiente lançou no segundo semestre de 2001 o primeiro edital de apoio a construção de Agendas 21 locais.

A metodologia a ser utilizada para que os objetivos acima possam ser atingidos se fundamenta na concepção da pesquisa-ação, onde a sua realização pressupõe, em todas as suas etapas, a interação e a articulação do grupo de pesquisadores com os atores sociais da região, através principalmente de seus distintos e diversos segmentos representativos, articulados e mobilizados pelo COREDE - VRP.

Nesse sentido, a estrutura básica para a construção da agenda 21 regional constituiu-se, basicamente, de três grandes etapas:

1 – *Conhecendo a região do Vale do Rio Pardo – RS*

Nesta etapa além da sensibilização, mobilização e discussão do projeto de realização da Agenda 21 com os diversos segmentos sociais da região está também previsto a construção do Diagnóstico Regional. Esse diagnóstico será realizado a partir de quatro grandes áreas temáticas: ambiental, sócio-cultural, político-institucional e econômica.

O principal objetivo dessa etapa é de que ela possibilite à comunidade regional identificar seus condicionantes, suas deficiências, e suas potencialidades e assim definir suas estratégias e ações prioritárias em busca da sustentabilidade.

2 – *Construindo os princípios, os objetivos e as estratégias da Agenda 21 Regional*

Inicialmente, através da instalação do Fórum Regional para a Construção da Agenda 21 pretende-se promover a discussão conceitual sobre as questões basilares desse projeto, como a sustentabilidade, o desenvolvimento sustentável, o planejamento e a gestão estratégica e participativa, o desenvolvimento sustentável regional, bem como as opções metodológicas para a implementação adequada do trabalho.

Posteriormente, através da constituição de grupos de trabalho reunindo os representantes da sociedade civil regional a meta passa a ser a definição dos princípios, dos objetivos e das estratégias que deverão pautar a construção, a implantação e a implementação da Agenda 21 Regional.

3 – *Diretrizes e ações visando a sustentabilidade regional*

Nessa etapa, realizar-se-á através do Fórum Regional a construção coletiva das diretrizes que deverão orientar o conjunto de ações que contribuam para a promoção do desenvolvimento sustentável na região.

Nesse aspecto, cada diretriz deverá orientar um conjunto de ações que deverão estar estruturadas em projetos específicos. Para cada projeto dever-se-á indicar: o(s) responsável(is) pela sua execução, o cronograma de execução, os resultados esperados, e os indicadores de acompanhamento.

Assim, a expectativa da comunidade regional é que se possa avançar no processo de planejamento estratégico regional, uma vez que a construção da Agenda 21 Regional possibilitará à comunidade avaliar criticamente o Plano de Desenvolvimento Estratégico,

e dessa forma aproveitar suas experiências e resultados positivos, bem como rever e superar suas dificuldades e os seus limites.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse novo momento do planejamento regional adquire sua força e importância exatamente por significar um processo voltado para a identificação, implementação, monitoramento e ajuste de um programa de ações em diversos setores ou áreas de interesse da comunidade regional. Trata-se portanto de um processo estratégico e participativo onde os cenários desejados e possíveis apontados prescindem para sua concretização da pactuação de princípios, ações e meios, entre os diversos atores sociais, no sentido de aproximar o desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo aos pressupostos e princípios da sustentabilidade do desenvolvimento humano.

Para nós, um primeiro e importante passo nessa caminhada já foi dado. A preocupação da comunidade regional de que esse processo de planejamento estratégico assegure de maneira determinante, em todas as suas etapas a participação de todos os segmentos sociais organizados na região, certamente oferece condições efetivas para que o desenvolvimento do Vale do Rio Pardo evolua, na direção do acúmulo de capital social, de valorização da boa governância, de afirmação e consolidação da identidade regional e de plena efetividade e sustentabilidade de seus programas e projetos.

Diante do atual contexto de intensa competitividade entre os lugares e regiões produzida pela globalização da economia mundial, a concretização dessas condições, e a efetiva implementação de seu planejamento estratégico, poderão possibilitar ao Vale do Rio Pardo participar desse processo de maneira diferenciada, soberana, crítica, e autêntica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Josimar R. de (Coordenador). *Planejamento Ambiental: Caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum. Uma necessidade, um desafio*. Rio de Janeiro: Theix Editora, 1993.
- AUGÉ, Marc. *Não-Lugares – Introdução a uma antropologia da supermodernidade*. São Paulo: Ed. Papirus, 1994.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. *Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

2000.

- BOISIER, Sérgio. *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1995.
- BROSE, Markus. Método dos 10 passos: o diálogo como ferramenta básica da participação na comunidade rural. In: : BROSE, Markus (Org.). *Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. *Agenda 21 Brasileira – Bases para a discussão*. Brasília: MMA/PNUD. 2000.
- CORDIOLI, Sérgio. Enfoque participativo no trabalho com grupos. In: BROSE, Markus (Org.). *Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- COREDE-VRP - Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo. *Caracterização da Região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. Volume 1. 1997.
- COREDE-VRP - Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo. *Diagnóstico e Estratégias de Ação*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. Volume 2. 1998.
- COREDE-VRP - Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo / UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul. *A Construção da Agenda 21 regional para o Vale do Rio Pardo*. Projeto. Santa Cruz do Sul, 2002.
- DE TONI, Jackson. O Planejamento estratégico e situacional – PES. In: BROSE, Markus (Org.). *Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- FORTES, Alexandre. O planejamento estratégico situacional e participativo. In: BROSE, Markus (Org.). *Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- GIDDENS, Antony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.
- HAESBAERT, Rogério. Região, diversidade territorial e globalização. In: *Geographia, Revista da Pós-Graduação em Geografia*. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia – UFF, ano 1, n. 1. Junho de 1999.
- HARVEY, David. *A condição Pós-Moderna*. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.
- MANDEL, Ernest. *El capitalismo tardio*. México, D.F. : Ediciones Era, 1987.

- MERHY, Emerson Elias. Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil. In: GALLO, Edmundo (Org.). *Razão e Planejamento: Reflexões sobre política, estratégia e liberdade*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1995.
- MOREIRA, Ruy. Da região à rede e ao lugar – A nova realidade e o novo olhar geográfico sobre o mundo. In: *Revista Ciência Geográfica*. Bauru, SP. n. 6, abril de 1997.
- PFEIFFER, Peter. *Planejamento Estratégico Municipal*. Porto Alegre: METROPLAN/GTZ. RS. 1999.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ. 2001.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço – Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Ed. Hucitec, SP. 1996.
- _____. *Técnica, espaço, tempo – Globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Ed. Hucitec, SP. 1994.
- SILVEIRA, Rogério L. L.; HERMANN, Elisa. As cidades e a urbanização no Vale do Rio Pardo - RS. In: SILVEIRA, Rogério L. L. e VOGT, Olgário. *Vale do Rio Pardo - RS: (Re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, RS. 2001.
- SILVEIRA, Rogério L. L. *A produção da periferia urbana em Santa Cruz do Sul – RS: O lugar dos safristas na terra do fumo*. Florianópolis: Dissertação de Mestrado. UFSC, 1997.
- SOJA, Edward W. *Geografias Pós-Modernas – A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- SPIES, Rosalice S. O impacto de uma variação da demanda regional final sobre a economia do Vale do Rio Pardo – RS. In: *Revista Estudos do CEPE*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, RS. n. 5. Janeiro/junho de 1997.
- STORPER, Michael. *The regional world – Territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.
- VELTZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ed. Ariel, 1999.
- VIRILIO, Paul. *O espaço crítico e as perspectivas do tempo real*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.