

## PROCESSOS PARTICIPATIVOS EM EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO REGIONAL: O CASO DO VALE DO RIO PARDO (RS)

*Rogério Leandro Lima da Silveira<sup>1</sup>*

*Heleniza Ávila Campos<sup>2</sup>*

---

### RESUMO

Na experiência do planejamento regional no Brasil nas últimas duas décadas tem-se observado o desafio de reafirmação das dinâmicas regionais face às pressões da economia globalizada e da conseqüente reestruturação do território. Este é o caso da região do Vale do Rio Pardo, localizada na encosta do planalto meridional rio-grandense, formada por 23 municípios, e tendo como principais atividades econômicas a produção e o beneficiamento do fumo em folha por corporações multinacionais. Parte-se de uma reflexão acerca da crescente importância dos conceitos de região, escala de planejamento e processos participativos, considerando algumas vertentes voltadas à compreensão das complexas relações socioespaciais estabelecidas na contemporaneidade. Apresentam-se os aportes metodológicos desenvolvidos em três diferentes momentos políticos de elaboração de planos estratégicos na região.

**Palavras-Chave:** planejamento estratégico, desenvolvimento regional, participação.

---

### INTRODUÇÃO

Neste artigo, analisa-se a construção do processo de planejamento regional pela comunidade do Vale do Rio Pardo, região localizada na área centro-nordeste do Estado do Rio Grande do Sul. Interessa destacar as distintas condições metodológicas presentes no desenvolvimento de três importantes momentos políticos e econômicos para o planejamento nesta região: O I Plano Estratégico elaborado em 1997, a construção da Agenda 21 Regional em 2003 e o II Plano Estratégico (2009 e 2010), sempre com a parceria interinstitucional entre o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (COREDE/VRP) e a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

---

<sup>1</sup> Doutor em Geografia pela UFSC e professor do Departamento de História e Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UNISC. E-mail: rlls@unisc.br

<sup>2</sup> Doutora em Geografia pela UFRJ e professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano – PROPUR – UFRGS. E-mail: heleniza.campos@yahoo.com.br

Inicialmente, a fim de contextualizar essa iniciativa, procura-se analisar a atualidade e a importância do conceito de planejamento estratégico, considerando algumas de suas principais modalidades de implementação. Em um segundo momento, apresenta-se as principais características socioespaciais da região do Vale do Rio Pardo, considerando sua matriz produtiva baseada na agroindústria do tabaco. Por fim, apresenta-se o desenvolvimento do processo de planejamento na região do Vale do Rio Pardo, ressaltando o momento histórico das experiências realizadas, os objetivos e a metodologia empregada, bem como as características de sua implementação, com destaque para a atual fase do processo de planejamento regional expressa em seu recém-elaborado Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.

## A ATUALIDADE DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Enquanto instrumento administrativo moderno, o planejamento é um processo rigoroso de dar racionalidade à ação. De acordo com Merhy (1995), o planejamento em suas distintas configurações representa uma típica tecnologia de ação, uma vez que 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. Merhy (1995) assinala que o planejamento ganha concretude basicamente em três situações:

a) enquanto instrumento/atividade dos processos de gestão das organizações-empresas, por representar um tipo de ação que incide sobre a organização do processo de trabalho, objetivando otimizar os meios de trabalho e que promovam uma maior produtividade das empresas;

b) enquanto prática governamental transformadora diante da emergência de relações sociais que se colocam como alternativas à lógica reguladora do mercado capitalista. De maneira geral, baseia-se em estratégia governamental de negociação dos poderes políticos dos distintos grupos sociais a partir de situações institucionais específicas; e

c) enquanto método de ação e intervenção do Estado a partir da promoção de políticas públicas de governo, bem como pelo incremento do planejamento setorial. Na sociedade contemporânea, o planejamento é utilizado no âmbito do processo de constituição do Estado capitalista intervencionista como instrumento de controle na relação Estado/Sociedade através de políticas setorialmente ordenadas para o direcionamento do desenvolvimento em suas distintas dimensões.

A proposta de planejamento estratégico e participativo em uso em vários lugares, inclusive no Brasil, se firma e se legitima como instrumento de planejamento e de gestão a ser desenvolvido em conjunto com a sociedade. Nesse sentido, e em um esforço de síntese distingue-se, 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 os modelos tradicionais de planejamento se caracterizam pelo fato de serem predominantemente normativos, impessoais e pretensamente neutros uma vez que baseiam seus resultados e interpretações no determinismo da racionalidade técnica e instrumental do próprio modelo de planejamento. No planejamento tradicional pressupõe-se a existência de um sujeito planejador, via de regra, o Estado, e de um objeto em que o planejamento incide – uma determinada realidade econômica, espacial, social. Para essas concepções os demais agentes sociais e econômicos apresentam um papel eminentemente passivo e previsível.

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 focada na ideia-chave de que na realidade social existem distintos agentes que planejam e atuam a partir de suas especificidades. 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 como componente a permanente incerteza que exige 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. As explicações situacionais, dadas as distintas capacidades de planejamento dos atores sociais, apontam para possíveis explicações da realidade, implicando diferentes graus de governabilidade em relação ao sistema social existente. A conjuntura, e não apenas o contexto, passa a ter um papel fundamental no processo de planejamento, considerando o embate entre os atores sociais. Assim, o “contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso” (DE TONI, 2001, P. 147).

O planejamento, nesse sentido, não é prerrogativa única do Estado, nem apenas de uma dada classe social dominante, mas pode e deve ter a participação em sua construção de indivíduos, segmentos ou grupos sociais, considerando as suas distintas capacidades de planejamento e/ou de habilidades institucionais. (FORTES, 2001). Dessa forma, valoriza-se a participação comunitária como elemento estrutural dessa concepção de planejamento.

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, com comprometimento e autoidentificação dos envolvidos, não apenas

com os resultados finais, mas nas diferentes etapas de construção dos planos (BANDEIRA, 2001).

No Brasil, cuja prática de valorização dos direitos individuais foi fortemente sedimentada e regulamentada ao longo de todo o século XX, verifica-se a existência de um profundo dilema jurídico-institucional entre a valorização da dimensão comunitária e o processo de planejamento regional: como lidar com as desiguais condições de acesso à informação e ao conhecimento sobre os direitos privados e coletivos? Como sensibilizar o poder público em suas diferentes esferas, bem como o conjunto das demais lideranças da sociedade civil para estimular a participação ampla da sociedade? A esse propósito, Boisier (1995, p.47- 48) lança luzes importantes para o enfrentamento dessas questões:

La planificación del desarrollo regional es, primeiro que todo, uma 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, peo comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional solo consiste [...] en un procedimiento de arriba hacia abajo para assignar recursos financeiros o de outra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados "regiones".

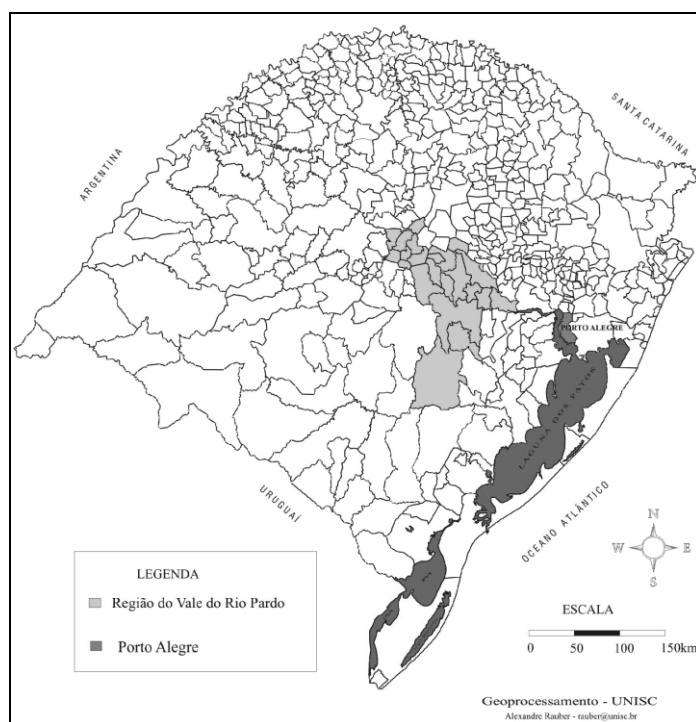
Nesse sentido, as experiências de planejamento estratégico e participativo regional, no Brasil, encontram como principal desafio a agregação dos diferentes atores que participam da construção cotidiana das diferenças que permeiam e caracterizam as regiões. A experiência da política macrorregional e centralizadora no Brasil pós-década de 1950 deixou marcas e questionamentos sobre as formas de entender a região enquanto entidade com particularidades sociais, culturais e econômicas que a qualificam para uma ação política mais autônoma e crítica.

Algumas experiências na realidade brasileira não metropolitana parecem retomar a escala regional como escala de planejamento, assumindo o desafio de pensar o desenvolvimento para além dos processos tradicionais, associados meramente à ação do poder público ou das iniciativas do capital internacional. Esse tem sido o exercício nos últimos doze anos no Vale do Rio Pardo.

## A REGIÃO DO VALE DO RIO PARDO

A região do Vale do Rio Pardo, localizada na área centro-oriental do Estado do Rio Grande do Sul, é um exemplo de região em que horizontalidades e verticalidades se pronunciam. Nela encontra-se um conjunto de características, especificidades e contingências que lhe conferem particularidade no âmbito da integração vertical do território brasileiro com a economia globalizada, ao mesmo tempo em que se revelam

argumentos das práticas socioespaciais alinhadas a sua formação territorial. Atualmente constituído por 23 municípios em uma extensão de 14.342 km<sup>2</sup> (o que representa 5,09 % da área total do território gaúcho) com uma população total, em 2010, de 418.109 habitantes, segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2008) o Vale do Rio Pardo é mundialmente reconhecido, principalmente desde meados da década de 1970, como uma das principais áreas produtoras e beneficiadoras agroindustriais de fumo. A Fig. 1 apresenta a localização desta região no contexto do Estado do Rio Grande do Sul.



**Figura 1: Localização do Vale do Rio Pardo-RS.**

Fonte: Laboratório de Geoprocessamento da UNISC (2009).

Nesta região destacam-se as cidades de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz e Venâncio Aires, situadas em sua porção central, as quais passaram a desempenhar um papel destacado na configuração espacial do setor fumageiro, ganhando expressão no mercado internacional do tabaco pelo fato de juntas abrigarem, em termos de produção, comercialização e beneficiamento industrial do fumo.

A região teve sua ocupação intensificada na segunda metade do século XIX, a partir da implantação das novas colônias de migrantes europeus nas regiões dos Vales (Pardo e Taquari) e da Serra Gaúcha. Assim, destaca-se também o município de Rio Pardo (fundado em 1809), localizado na porção sul da região, como a base territorial administrativa originária de todos os demais municípios, conforme pode ser verificado na Tab. 1.

**Tabela 1:** Municípios integrantes da região do Vale do Rio Pardo:  
Área, população e ano de emancipação

Município	Área (Km <sup>2</sup> )	População (2008)	Ano de Emancipação
Arroio do Tigre	319	12.828	1963
Boqueirão do Leão	266	7.917	1987
Candelária	944	29.885	1925
Encruzilhada do Sul	3.439	24.479	1849
Estrela Velha	282	3.696	1995
General Câmara	494	8.867	1881
Herveiras	118	2.896	1995
Ibarama	193	4.416	1987
Lagoa Bonita do Sul	109	2.693	1996
Mato Leitão	46	3.641	1992
Pantano Grande	848	10.089	1987
Passa Sete	305	50.49	1996
P. do Sobrado	265	60.58	1992
Rio Pardo	2.051	37.966	1809
Santa Cruz do Sul	733	117.005	1878
Segredo	247	7.116	1988
Sinimbu	510	10.477	1992
Sobradinho	130	14.372	1927
Tunas	218	4.454	1987
Vale do Sol	328	10.959	1991
Vale Verde	329	3.232	1995
Venâncio Aires	773	65.057	1992
Vera Cruz	310	22.969	1959

Fonte: FEE (2008).

A população dos municípios varia de acordo com sua localização, sua formação histórica e seu papel na matriz produtiva dominante, sendo atualmente Santa Cruz do Sul o mais populoso (117.005 habitantes), e Lagoa Bonita do Sul o que concentra menos habitantes, (2.693 habitantes), situado ao norte, com emancipação recente e inserido apenas no abastecimento de matéria-prima para a cadeia produtiva dominante. Os maiores vazios demográficos encontram-se principalmente na zona rural da porção sul do Vale do Rio Pardo em virtude da sua estrutura fundiária (grandes propriedades voltadas à atividade agropastoril e de silvicultura).

A população residente na zona rural totaliza 35,3% do total da região. As migrações intrarregionais ocorrem principalmente em direção aos municípios-polo da microrregião central, na qual se encontram as sedes das corporações multinacionais de produção e beneficiamento do tabaco. Nos municípios em que predomina a economia agrícola da rizicultura (situados ao sul da região) tem ocorrido um crescente processo de esvaziamento do território, o envelhecimento e a “masculinização” da população, ou seja, o maior número de homens comparativamente ao de mulheres: estas apresentam maior mobilidade principalmente para atividades de serviços nos centros regionais; já os homens acabam fixando-se nas atividades agropecuárias.

O processo histórico de formação territorial, quanto à sua estrutura fundiária, teve o predomínio do minifúndio. Dados de 1996, do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que 72% dos estabelecimentos agrícolas da região possuem menos de 20 hectares, com predominância do trabalho familiar, a partir da fumicultura. Cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) regional está vinculado a este setor, o que demonstra que a economia regional é significativamente especializada desde a década 1960, quando do incremento da internacionalização da agroindústria do tabaco. A partir desse momento, os processos de reestruturação gerencial e de modernização tecnológica do próprio complexo agroindustrial regional foram fortalecidos na região, com profundas implicações sociais, econômicas e territoriais.

A diversidade intrarregional, quanto a seu conteúdo histórico, cultural e ambiental, bem como 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 utilizar o planejamento regional como meio de refletir sobre as potenciais formas de entender suas diferenças, contingências e particularidades. No item a seguir serão apresentadas algumas experiências importantes desenvolvidas na região e pautadas no planejamento estratégico e participativo.

### **AS EXPERIÊNCIAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO VALE DO RIO PARDO (1998-2010)**

O planejamento regional no Vale do Rio Pardo tem se constituído em experiência recorrente desde o início dos anos 1990, tendo como agente mobilizador e gestor o

Conselho Regional do Vale do Rio Pardo (COREDE/VRP). Atualmente o Estado do Rio Grande do Sul possui toda a sua extensão territorial subdividida em 28 COREDEs.

Constituído em dezembro de 1991, enquanto instância de representação política dos diferentes segmentos sociais organizados da comunidade regional, o COREDE/VRP é uma entidade de direito privado, organizada sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e com prazo de duração indeterminado e, desde sua criação, tem participado na definição de estratégias de desenvolvimento regional.

Na parceria entre a UNISC e o COREDE/VRP destacam-se, sobretudo, ações consubstanciadas em três documentos elaborados com base na participação comunitária desde 1997: o primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, a Agenda 21 Regional e o segundo Plano Estratégico. É o que será apresentado a seguir.

## O I PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (1998)

O primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo foi realizado entre 1997 e 1998 tendo como horizonte o período de 1998 e 2002, resultando de uma iniciativa de atores regionais, tendo como principal articulador o COREDE/VRP. As principais preocupações da época centravam-se no rápido crescimento urbano, com destaque para sua cidade-polo, Santa Cruz do Sul, bem como para as novas demandas sociais ocorridas, sobretudo a partir do final dos anos 1960, como resposta aos crescentes investimentos internacionais na agroindústria do tabaco.

A proposta do Plano, assim, resultou de discussões realizadas por representantes das municipalidades integrantes do COREDE/VRP em três seminários ocorridos nos municípios pólos das três microrregiões - Rio Pardo, Santa Cruz do Sul e Sobradinho - tendo como principal objetivo analisar e propor alternativas de superação das dificuldades e ações de valorização das potencialidades regionais. No desenvolvimento desta primeira experiência de planejamento participativo foram constituídos objetivos, metas e estratégias de ação, resultado do envolvimento da sociedade civil da região e tendo como suporte técnico a Fundação Estadual de Planejamento e Regional (METROPLAN). Através da construção dessa parceria foi possível a elaboração de uma proposta de trabalho que assegurasse a participação ativa dos seus diferentes atores sociais e segmentos políticos.

Os grupos de trabalho (GTs), compostos de representantes municipais originariamente advindos das seis comissões temáticas do COREDE/VRP, reuniram-se em 1997 tendo como objetivo debater as necessidades e possibilidades apontadas nos seminários regionais elaborando propostas nas áreas de: agropecuária; educação e cultura; indústria, comércio e turismo; infraestrutura e segurança pública; meio ambiente e saúde.



As propostas elaboradas visavam ampliar a competitividade da região de forma a garantir um padrão de desempenho econômico regional voltado para a melhoria da qualidade de vida da população do Vale do Rio Pardo. A articulação desses segmentos e sua participação junto ao COREDE/VRP possibilitaram o desenvolvimento de projetos de interesse regional que passaram a ser implementados tanto através de ações articuladas entre municípios, universidade e entidades de classe, quanto através do processo de definição das prioridades regionais a serem submetidas, anualmente, ao orçamento estadual.

As dificuldades principais dessa primeira experiência concentraram-se na conscientização quanto à importância da participação dos representantes municipais nas atividades propostas, ampliando a visão mais hermética de sua realizada municipal para uma complexidade maior da dimensão regional.

Merecem destaque as dificuldades apresentadas pela ação de administrações municipais que, pela sua importância política e logística, acabaram por interferir diretamente na implementação dos principais projetos que constituem o Plano Estratégico da região. Diante da difícil conjuntura econômica e política do final dos anos 1990, tornou-se 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.

#### DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA CONSTRUÇÃO DA AGENDA 21 REGIONAL (2002)

A elaboração da Agenda 21 Regional para o Vale do Rio Pardo se deu a partir da necessidade de atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento de 1998, ao mesmo tempo em que se buscava adequar os interesses regionais às propostas e às diretrizes pertencentes à publicação da Agenda 21 Brasileira (2002). A proposta nacional foi fundada a partir do pacto internacional estabelecido pelos países participantes da ECO-92, realizada no Rio de Janeiro. No âmbito da região do Vale do Rio Pardo, a iniciativa visava, à época, estimular uma reflexão mais crítica sobre a dimensão ambiental do desenvolvimento, capaz de repercutir de forma objetiva no conjunto das atividades produtivas, sociais e culturais dos municípios envolvidos.

A Agenda 21 Regional, assim, partia de um processo de planejamento baseado em duas premissas básicas: o desenvolvimento sustentável e a participação democrática da sociedade. O seu objetivo principal era a promoção de mudanças no padrão de desenvolvimento regional de forma a preservar, proteger e recuperar o meio ambiente ao mesmo tempo em que se garante a qualidade de vida da população.

Em 2001 foi iniciada a construção da Agenda 21 Regional, utilizando a metodologia aplicada na elaboração da Agenda 21 Brasileira, incluindo as seis grandes áreas temáticas ali propostas, uma vez que as mesmas mostravam-se adequadas aos

princípios de desenvolvimento para a região. Nesse sentido, a comunidade regional reunida pelo COREDE/VRP, através de seu Conselho de Representantes e de sua Assembleia Geral, aprovou, no segundo semestre de 2001, a proposta, encaminhada pela sua Diretoria Executiva, de elaboração da Agenda 21 do Vale do Rio Pardo. O apoio e as contrapartidas da UNISC e a participação e o comprometimento da comunidade regional viabilizaram a realização da construção do diagnóstico e a definição de propostas.

Por decisão da comunidade regional coube ao COREDE/VRP, através de sua Diretoria, de seu Conselho de Representantes e de suas Comissões Setoriais, coordenar o processo de construção da Agenda 21 regional. Em março de 2002, a comunidade regional instalou o Fórum Regional para a Construção da Agenda 21 Regional e aprovou o início do projeto: *A Construção da Agenda 21 Regional para o Vale do Rio Pardo* elaborado pelo COREDE/VRP e UNISC.

A metodologia aplicada fundamentou-se na Agenda 21 Brasileira (AGENDA 21, 2002), incluindo as seis grandes áreas temáticas ali propostas: Cidades Sustentáveis; Infraestrutura e Integração Regional; Agricultura Sustentável, Gestão de Recursos Naturais; Redução das Desigualdades Sociais; Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável.

A oportunidade de inserir uma reflexão sobre as questões ambientais envolvidas nos processos produtivos locais possibilitou o entendimento dos obstáculos políticos e econômicos a serem ultrapassados. A efetivação da Agenda 21 Regional tem sido um desafio para a comunidade regional dada a dificuldade de compreensão da dimensão e importância dos fatores ambientais envolvidos desde aspectos da forma de produção dominante até práticas do cotidiano da região pelos atores locais. O difícil acesso a recursos humanos e financeiros para implementar projetos também foram dificultadores de ações mais concretas. Outro aspecto que tem limitado uma implementação mais efetiva é o difícil entendimento sobre as diferenças metodológicas empregadas em relação ao Plano Estratégico de 1998, sobretudo tendo como agente gestor da Agenda 21 Regional as mesmas comissões setoriais que integram o COREDE/VRP.

## O II PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (2009-2010)

A elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento teve como ponto de partida duas propostas metodológicas convergentes resultantes de experiências distintas dos grupos envolvidos neste projeto. A primeira consiste na proposição apresentada no Curso de Gestão Estratégica em Desenvolvimento Regional e Local, realizado em Santa Maria, promovido pelo Ministério da Integração Nacional, com o apoio do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social – ILPES, vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA no Brasil. Esse Curso viabilizou

uma discussão comum realizada por diferentes representantes das regiões do Rio Grande do Sul acerca de metodologias e formas de abordagem das realidades regionais.

A segunda proposição resulta de esforços do Fórum dos COREDEs, com apoio financeiro do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para confecção de um aporte capaz de viabilizar uma metodologia a ser compartilhada pelos 28 COREDEs do Rio Grande do Sul.

No âmbito específico da região do Vale do Rio Pardo, considera-se ainda que a promulgação da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco, adotada pelos países membros da Organização Mundial de Saúde, através do Decreto nº 5.658, de 02 de janeiro de 2006, repercutiu de forma decisiva na necessidade de refletir sobre alternativas à produção do tabaco na região.

Da mesma forma que nos processos anteriores, em todo o processo deste segundo Plano, buscou-se a sensibilização e mobilização de representantes da comunidade regional para participação das reuniões e comprometimento na diferentes etapas realizadas. Apesar das reuniões preparatórias com a equipe técnica terem ocorrido já a partir de maio de 2009, foi apenas em agosto que oficialmente se deu início às atividades junto à comunidade, momento em que houve a assinatura do termo de referência entre o Governo do Estado e o COREDE/VRP. O término ocorreu em março de 2010, quando foi apresentado em reunião oficial do Conselho o conjunto dos projetos estruturantes.

O processo na região do Vale do Rio Pardo foi dividido em duas etapas principais. Na primeira, foram elaborados o Diagnóstico Técnico e Participativo (Análise Situacional) com proposição de Referenciais Estratégicos para a região, os quais possibilitaram a construção da Matriz FOFA Regional (CHRISTOFF & CAMPOS, 2010). Na segunda etapa foram elaborados os projetos estruturantes para a região, através dos quais se buscava definir projetos estratégicos para a região, segundo os grupos temáticos que nortearam o Plano Estratégico (gestões institucional, econômica, social e estrutural) e de acordo com as prioridades indicadas pelos representantes da comunidade regional. A grande dificuldade nas últimas fases do plano foi a permanência e constância da participação comunitária em níveis representativos das diferentes microrregiões existentes. As reuniões ocorridas neste período ocorreram com baixo número de participantes.

Do ponto de vista metodológico, houve mudanças importantes, com a preocupação sobre o acompanhamento da implantação dos projetos e na sociabilização dos resultados obtidos. A elaboração dos projetos estruturantes foi a última etapa do processo de construção do plano Estratégico. O objetivo desta atividade foi definir projetos estratégicos para a região do Vale do Rio Pardo, segundo os grupos temáticos que nortearam o Plano Estratégico (gestões institucional, econômica, social e estrutural) de acordo com as prioridades indicadas pelos representantes da comunidade regional.

Outro propósito importante desta etapa foi definir uma proposta de gestão e monitoramento para o Plano Estratégico do Vale do Rio Pardo através da criação de um

Sistema de Gestão e Monitoramento do Planejamento Estratégico, o qual deve ocorrer através da constituição de um conselho gestor com representatividade regional e regulamentação própria, a partir do primeiro ano de vigência do plano para gestão e monitoramento das ações e projetos previstos. Tal conselho deve, entre outros objetivos, monitorar as ações e os projetos previstos no plano; avaliar resultados alcançados visando verificar impactos do plano estratégico para a região; promover a atualização do plano estratégico a cada quatro anos.

Como o Vale do Rio Pardo, os demais COREDEs agora possuem seus Planos Estratégicos, da forma como foi possível construir de acordo com suas potencialidades e limitações. Do ponto de vista da identificação de prioridades, esses Planos, publicados pelos COREDEs no Rio Grande do Sul em 2010, revelam um importante retrato do atual contexto de desenvolvimento das distintas regiões do Estado. O desafio agora é verificar as formas de integração e planejamento das informações ali dispostas.

Dessa forma, a despeito de alguns resultados aquém das expectativas criadas quando de sua elaboração, as diferentes experiências regionais ocorridas no Vale do Rio Pardo, assim, têm se constituído em importante laboratório no entendimento das dificuldades, desafios e possibilidades do planejamento regional para os gestores municipais, para as comunidades envolvidas e ainda para os pesquisadores que têm tido a oportunidade de participar desses processos. Este exercício ainda recente demonstra o quanto é necessário realizar para obter resultados mais próximos dos interesses comunitários, de forma cada vez mais democrática e participativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de planejamento regional no Vale do Rio Pardo têm permitido a continuidade da reflexão acerca das complexas relações estabelecidas na região, ao mesmo tempo em que permitem um amadurecimento da comunidade regional em atividades de participação e na confiança quanto à execução de ações. Observa-se que alguns canais institucionais tornam-se mais viáveis, estimulando práticas que valorizem as ações comunitárias. Nesse sentido, as parcerias entre universidade e conselhos regionais demonstram se constituir em importante vetor de mobilização e viabilização dessas práticas.

O pouco espaço de tempo destinado a diversas e complexas atividades envolvendo a representação da sociedade, bem como os escassos recursos obtidos para esse fim justifica, em parte, as dificuldades encontradas na efetiva mobilização da sociedade, na confecção de leituras da realidade e no comprometimento para identificação de áreas prioritárias de atuação. Tal situação não desqualifica o processo, mas o insere no momento histórico em que as experiências participativas ainda estão em construção.

A retomada das práticas e das reflexões acerca do planejamento regional no Brasil contemporâneo adquire sua força e importância por significar uma possibilidade distinta daquelas experiências normativas e tecnocráticas dos anos 1950 e 1960. A interpretação conceitual do significado de região, de desenvolvimento e de planejamento regional apontam para uma releitura de processos e relações existentes entre horizontalidades e verticalidades.

Na experiência da região do Vale do Rio Pardo, observam-se diferentes características políticas da implantação das distintas experiências: o I Plano Estratégico (1998) constituiu-se em iniciativa isolada dos principais atores regionais, tendo como base a necessidade de ampliação da competitividade regional; a Agenda 21 Regional apoiou-se nas diretrizes de sustentabilidade e no planejamento ambiental propostos na Agenda 21 Nacional, mas com poucos incentivos e pouca repercussão social; por fim, o II Plano Estratégico construiu-se dentro de um suporte maior advindo dos governos estadual e federal.

Diante do atual contexto de intensa competitividade entre os lugares e as regiões, produzida pela globalização da economia mundial, a concretização dessas condições e a efetiva implementação de seu planejamento estratégico poderão possibilitar às distintas regiões do país a participação de processos como esses de maneira diferenciada, soberana e crítica.

---

## **PARTICIPATORY PROCESSES IN RECENT EXPERIENCES OF REGIONAL PLANNING: THE CASE OF VALE DO RIO PARDO (RS)**

### **ABSTRACT**

The experience of regional planning in Brazil in the last two decades has revealed the challenge of reasserting regional dynamics in face of globalized economy pressures and the consequent restructuring of the territory. This is the case of Vale do Rio Pardo, located on the slopes of Rio Grande do Sul (Brazil), constituted by 23 municipalities. Its main economic basis is the leaf tobacco production and processing by multinational corporations. Though this article we discuss about the concepts of region-wide planning and participatory processes, considering some approaches that focus the complexity of social and spatial relations in nowadays. We also present the political and methodological contributions in three different moments of strategic planning in the region.

**Keywords:** strategic planning, regional development, participation.

## REFERÊNCIAS

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 598 p.

ALMEIDA, Josimar R. de (Coord.). **Planejamento Ambiental: Caminho para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum. Uma necessidade, um desafio**. Rio de Janeiro: Theix Editora, 1993. 161 p.

BANDEIRA, Pedro S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F. e BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local-Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. RS. 2000, p.23-128.

BOISIER, Sérgio. **Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público**. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1995. p. 47-48.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO PARDO. **Agenda 21 Regional do Vale do Rio Pardo (RS)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. 202p.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO PARDO. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo**. Volume 2. Diagnóstico e Estratégias de Ação. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1998. 84 p.

CHRISTOFF, Mariza T. da M., CAMPOS, Heleniza A. (coord.). **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (RS)**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 212 p.

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, p. 141-152.

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

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

MERHY, Emerson E. 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, SP. 1995, p.117-149.

SILVEIRA, Rogério L. L e 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, 2001, p.217-257.