



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

KEILON RECKERS FERREIRA

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL REGIONALIZADO:
o caso da região sul do Rio Grande do Sul**

SOUSA - PB

2023

F383p

Ferreira, Keilon Reckers.

Planejamento governamental regionalizado: o caso da região sul do Rio Grande do Sul / Keilon Reckers Ferreira. - Sousa, 2023.

19 f. : il. color.

Monografia (Especialização em Administração Pública Municipal) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.

"Orientação: Prof. Dr. Alexandre Wállice Ramos Pereira."

Referências.

1. Administração Pública. 2. Planejamento. 3. Regionalidade. 4. Participação. 5. Coredes. 6. Dinâmicas Territoriais. 7. Desigualdades Regionais. 8. Desenvolvimento Regional. I. Pereira, Alexandre Wállice Ramos. II. Título.

CDU 35(043)

Keilon Reckers Ferreira

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL REGIONALIZADO:
o caso da região sul do Rio Grande do Sul

Trabalho de conclusão de curso de especialização do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção de título de Especialista em Administração Pública Municipal.

Área temática: Administração Pública

Orientador: Alexandre Wállace Ramos Pereira

SOUSA - PB

2023

RESUMO

Estudos elaborados pelo Departamento de Planejamento Governamental do Estado do Rio Grande do Sul apresentam indícios de dinâmicas territoriais que, no longo prazo, poderão agravar as desigualdades regionais já existentes. Este cenário exige a atuação da administração pública ao nível do território, razão pela qual o planejamento voltado ao desenvolvimento regional se demonstra como uma das alternativas para tratar da questão. A finalidade da presente pesquisa consiste em examinar se o processo de planejamento realizado no âmbito do Corede Sul é levado em conta no planejamento governamental regionalizado, operacionalizado por meio do Plano Plurianual de 2016-2019. Ainda, busca-se investigar qual percentual destes projetos foram executados em 2016 e 2017. Para atingir estes objetivos, buscou-se estabelecer comparações entre o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Sul e os Cadernos de Regionalização e Realizações da Região Funcional 5. Os resultados obtidos demonstraram que pouco menos da metade dos projetos do plano de desenvolvimento do Corede Sul puderam ser encontrados no caderno de regionalização e menor ainda foi a proporção das ações implementadas nos anos de 2016 e 2017.

Palavras-chave: planejamento; desenvolvimento; regionalidade; participação; Coredes.

1. INTRODUÇÃO

A existência de políticas públicas é justificada pela necessidade de resposta à um problema de caráter público e resultado da atividade política, que representa o conjunto de ações e articulações de poder voltados para a tomada de decisão, seja por agentes públicos, privados ou da sociedade civil (SECCHI, 2010). Este caráter heterogêneo de cooperação fica ainda mais evidente ao nível local e é por este motivo que a dimensão territorial assume um papel chave para a compreensão das estruturas que regem a dinâmica de um determinado espaço geográfico e a vida da população nele habitada. Para Schneider e Tartaruga (2006), esse dinamismo é justificado pela proximidade física entre os atores existentes em um determinado território, fator que favoreceria o surgimento de propostas e oportunidades de desenvolvimento, por meio da articulação de ações cooperativas e coletivas que seriam capazes de beneficiar todos os agentes envolvidos.

Essa visão em torno da importância de se pensar políticas públicas ao nível local, com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma determinada região, entretanto, parece ainda não ter se consolidado na cultura do planejamento público voltado para o combate às desigualdades sociais e regionais. Tal cenário, pode ser justificado em virtude do modelo de desenvolvimento adotado como parâmetro nos países latino-americanos, cuja base está assentada na concepção hegemônica dos países do centroⁱ, fortemente calcada no crescimento econômico, por meio da acumulação de capital, progresso técnico e industrialização (CARDOSO; FALETTO, 2000).

Aliado a esse contexto, teóricos sugerem a necessidade de repensar o processo de planejamento, cujo foco ainda parece ser, segundo Puppim de Oliveira (2006), a elaboração de planos, resultantes de práticas extremamente tecnicistas, realizadas, em sua maioria, apenas por economistas. De acordo com o mesmo autor, reduzir a importância do planejamento à construção de um documento técnico (plano), não garante o sucesso da implementação de uma política pública, razão pela qual o planejamento deve ser visto como um processo político contínuo, conduzido pelos atores interessados em atingir um objetivo em comum, cujas tomadas de decisões devem ser realizadas por meio da utilização de informações precisas, da compreensão - pelos agentes envolvidos - do processo e dos temas debatidos, bem como da capacidade de articulação dos interesses em disputa.

Uma das experiências que se propõe articular o planejamento e a participação social à dimensão territorial, com vistas à promoção do desenvolvimento local, foi a dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), presentes em todo o estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de um fórum de discussão e de processos de tomada de decisões, com a finalidade de definir ações consideradas importantes para o desenvolvimento da região em que o Corede está inserido (COREDES, 2014).

Outra atribuição destes conselhos consiste na elaboração e atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional 2015-2030, os quais devem estar de acordo com as normas do Convênio 1636/2015ⁱⁱ, bem como devem garantir a participação dos atores locais durante todo o processo (CARGNIN; CUNHA; LEMOS, 2017). Dentre os produtos destes documentos, vale destacar a realização de diagnósticos socioeconômicos da região que visam respaldar a elaboração da carteira de projetos, a qual reúne uma série de estratégias, projetos e produtos definidos como prioritários para a promoção do desenvolvimento da região, para um período de 15 anos (2015 a 2030).

Sendo assim, os 28 conselhos vinculados ao Fórum, fazem parte de um mecanismo articulado ao planejamento regionalizado, previsto na Constituição Federalⁱⁱⁱ e na Constituição Estadual Gaúcha^{iv}, cujo resultado é visível na edição do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, através dos Cadernos de Regionalização e Realizações^v, bem como das atividades realizadas por meio da Consulta Popular^{vi}. Para operacionalizar a integração deste sistema, atualmente o território gaúcho é dividido em nove Regiões Funcionais (escala adotada para o planejamento governamental), as quais agrupam o recorte geográfico adotado pelo Fórum dos Coredes (divisão administrativa, em menor escala, adotada para o planejamento participativo no âmbito dos 28 conselhos). Os Cadernos de Regionalização, por sua vez, reúnem o conjunto de

programas, ações e produtos constantes na Lei do PPA 2016-2019, para as nove Regiões Funcionais do Estado. Já nos Cadernos de Realizações constam as ações efetivamente implementadas durante a edição do respectivo PPA (embora só tenha sido possível obter acesso aos dados relativos aos anos de 2016 e 2017).

A escolha do Corede Sul para a execução desta pesquisa foi motivada pelo fato da região possuir a mesma delimitação espacial correspondente à Região Funcional 5 (RF5), ou seja, ambas escalas territoriais adotadas tanto na divisão utilizada pelo Fórum dos Coredes, como para as Regiões Funcionais do PPA coincidem - singularidade inexistente para as demais Regiões Funcionais, as quais englobam mais de um Corede.

Levando em conta esse panorama, a proposta deste trabalho, em um primeiro momento, foi de realizar uma análise isolada de quatro documentos: o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) do Corede Sul 2015-2030 – com as propostas dos atores locais para o desenvolvimento da região em um prazo de 15 anos; o Caderno de Regionalização da Região RF5; e dos Cadernos de Realização da RF5, relativos às ações efetivamente executadas durante os anos de 2016 e 2017.

Em seguida, uma análise combinada destes objetos permitiu identificar se as estratégias, os projetos e os produtos contidos no PED do Corede Sul (resultado da metodologia participativa) estavam articulados com os programas, as ações e os produtos presentes nos Cadernos de Regionalização e Realizações da RF5 (fruto do planejamento governamental regionalizado das ações previstas no PPA 2016-2019). Após a obtenção de eventuais interseções entre projetos e ações nesses documentos, buscou-se verificar quais foram efetivamente executados nos anos de 2016 e 2017, por meio dos Cadernos de Realizações, disponibilizados no *site* do Departamento de Planejamento do RS (DEPLAN) para os respectivos anos. Esse exame possibilitou identificar em que medida o planejamento participativo (materializado no PED do Corede Sul) foi levado em conta pelo planejamento governamental, por meio dos cadernos do PPA 2016-2019.

2. DISCUSSÃO TEÓRICA

A compreensão da lógica do desenvolvimento regional, induzido pelos processos de planejamento, necessita de um arcabouço teórico que permitirá visualizar como esses conceitos se relacionam – e um aspecto capaz de estabelecer esse elo é a participação social. Dentro das abordagens analíticas de políticas públicas propostas por Dye (1981)^{vii}, o modelo da teoria do grupo reconhece que indivíduos com demandas semelhantes são capazes de se

associar com o propósito de serem atendidas as suas necessidades, estabelecendo estratégias no sentido de pressionar os entes públicos capazes de produzirem as mudanças desejadas. Por esse motivo, o incentivo à participação popular tem sido cada vez mais presente nos espaços em que a atividade política acontece e, com isso, as relações entre os atores, a sociedade e o Estado também adquiriram novas configurações, cujas inovações tem possibilitado uma relativa qualificação das democracias (CARNEIRO, 2002).

O caráter participativo nos processos decisórios, por sua vez, é o elemento central no funcionamento dos Conselhos, os quais podem ser definidos como espaços públicos (não-estatais) que viabilizam a organização de demandas coletivas capazes de compor a agenda pública e o fato de sua composição permitir a participação de atores heterogêneos (governamentais ou não), aliado ao respaldo constitucional que lhe é atribuído, confere a legitimidade necessária para serem considerados como “parte” do Estado (CARNEIRO, 2002). Em uma perspectiva regional, esses Conselhos se apresentam como uma alternativa ao modelo hegemônico de gestão estatal assentado em estruturas hierárquicas e normalmente centralizadoras, pois são os atores locais os agentes capazes de analisar e avaliar as necessidades de sua região, ao invés de técnicos habituados a tratar de questões sociais em um espectro mais amplo, seja ao nível estadual, seja ao nível nacional (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Em que pese parecer lógica a relevância dos Conselhos na definição de uma agenda pública local, a sua integração aos processos de planejamento governamental parece uma realidade distante. Esse entrave pode ser justificado pelo fato de o planejamento ainda estar fortemente ligado à ideia de elaboração de planos, de controle do futuro e dos recursos, principalmente por parte das secretarias estaduais e ministérios, os quais, em muitos casos, restringem a sua função à alocação e distribuição de verbas para os entes federados, nos mais variados programas, conforme já sinalizou Puppim de Oliveira (2006). Uma das soluções para essa limitação reside na abordagem de planificação estratégico-situacional (PES), que convida o planejador a analisar um determinado contexto como um jogo, na qual os jogadores, representados pelos atores sociais, dispõem de recursos, conhecimentos ou técnicas – igualmente relevantes para o atingimento dos objetivos almejados – sem, no entanto, estarem munidos do total controle do jogo, apenas de algumas variáveis, contexto que exigiria sólidas habilidades de articulação por parte dos gestores públicos (MATUS, 1991).

Alguns teóricos, contudo, reconhecem muitas contradições em torno do que poderia ser considerado como “participação” nos processos de planejamento. Para Toni (2009), em

muitos dos casos analisados os processos de planejamento de políticas “[...] não passam de processos informativos, de terapia grupal ou de mera consulta”. De acordo com o autor, a “participação” deve, na verdade, ser uma prática *a priori* das técnicas e ferramentas utilizadas no processo de planejamento, ao invés de uma distribuição desigual de poder, disfarçada de empoderamento dos atores. No que tange às arenas de negociação, os gestores devem ser capazes de articular as diferentes formas de saberes e permitir o livre fluxo de informações, bem como estabelecer mecanismos de responsabilização pelos resultados, envolvendo todos os participantes, a fim de que o processo de planejamento não se reduza a uma mera encenação (DE TONI, 2009).

Se a operacionalização de um processo participativo de planejamento já se mostra complexa, a sua utilização como indutora do progresso de uma determinada região parece ainda mais desafiadora, uma vez que o conceito de desenvolvimento pode carregar abordagens distintas e até mesmo antagônicas. Durante muito tempo o foco da literatura acerca do tema baseava-se, majoritariamente, na abordagem estruturalista defendida por Rostow (1974), a qual estabelece uma espécie de manual para os países “subdesenvolvidos”, com medidas para atingirem um elevado nível de padrão de renda *per capita* e de consumo; ou ainda, na corrente cepalina^{viii}, que considera o desenvolvimento como resultado do processo de industrialização (PREBISCH, 2000).

Entretanto, reconhece-se que essas concepções desconsideram as particularidades regionais, bem como parecem negligenciar o fato de que os recursos naturais são escassos e limitados. Em contraponto a esta lógica, portanto, Sen (1993) traz contribuições relevantes para a análise do desenvolvimento como expansão das capacidades individuais, na medida em que abre espaço para as discussões teóricas que focam na qualidade de vida do indivíduo, na liberdade e na realização humana, concebendo o conceito de desenvolvimento como um conjunto de processos distintos e não apenas homogêneos – com aspectos utilitaristas e baseados na renda. Sachs (2001), por sua vez, admite que o crescimento econômico é necessário, desde que não gere impactos negativos e significativos ao meio ambiente, e considera um “desenvolvimento genuíno” a partir da atuação estatal em três frentes: que sejam sensíveis ao social; ambientalmente prudentes; e economicamente viáveis.

A literatura apresentada respalda a necessidade de conciliar o desenvolvimento regional ao planejamento governamental realizado de forma territorializada e levando em conta a participação dos atores locais. Trata-se de uma tarefa complexa e desafiadora, mas de modo algum impossível, como se pretenderá demonstrar ao longo deste artigo.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A fim de verificar se a participação social é levada em conta no processo de planejamento governamental de ações voltadas para a promoção do desenvolvimento da região sul do Rio Grande do Sul, foi necessário realizar uma pesquisa de caráter exploratório^{ix}, por meio da análise documental dos quatro documentos: o PED do Corede Sul, o Caderno de Regionalização da Região Funcional RF5 e dos Cadernos de Realização da RF5. Todos esses documentos foram disponibilizados pelo *site* institucional da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, à época do acompanhamento das atividades relacionadas ao PPA 2016-2019.

A partir das informações obtidas, buscou-se compilar o conjunto de propostas que os atores responsáveis pela elaboração da Carteira de Projetos do PED do Corede Sul acreditam ser os projetos essenciais para a região durante o período 2015-2030. A partir desses dados é possível visualizar com maior facilidade a proporção de estratégias, projetos e produtos por dimensão de atuação (econômica; governança e gestão; infraestrutura e ambiente; e social), da mesma forma como é possível realizar este mesmo exame agrupando os programas do Caderno de Regionalização da RF5 dentro dos quatro eixos de gestão mencionados anteriormente. Dessa forma pretendeu-se verificar, em porcentagens, se ao menos a quantidade de ações propostas tanto pela Carteira de Projetos do PED, quanto pelo Caderno de Regionalização da RF5, resguardam alguma semelhança.

Ocorre, no entanto, que apenas essa análise não é suficiente para inferirmos que a participação dos atores locais foi considerada no planejamento governamental, uma vez que o modelo se restringe a uma verificação das propostas em termos proporcionais e desconsidera o seu conteúdo – que podem ser distintos, mesmo fazendo parte de um mesmo eixo estratégico. A fim de complementar essa informação, objetivou-se relacionar todos os projetos contidos na Carteira de Projetos do PED do Corede Sul, cujas descrições resguardassem alguma similaridade com as ações previstas no Caderno de Regionalização da RF5 e com o resultado obtido foi possível conferir as propostas semelhantes elencadas em ambos instrumentos com as ações efetivamente executadas nos anos de 2016 e 2017, por meio da análise dos Cadernos de Realização dos respectivos anos. É importante destacar, contudo, que os Cadernos de Regionalização representam apenas 40% das ações e 35% dos produtos previstos no momento da elaboração do PPA 2016-2019 (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

O PED do Corede Sul, com um total de 305 páginas, é dividido em 4 partes e segue o modelo de Planejamento Estratégico Territorial, formulado por Siedenberg (2010), que

concebe esse tipo de planejamento em 7 macroetapas^x, dentre elas a Carteira de Projetos – um dos focos do objeto de análise para a execução deste trabalho.

A Carteira de Projetos do referido plano, é formada por um conjunto de 74 projetos, nos quais é possível identificar, em cada um, uma síntese objetiva e completa de informações que norteiam a sua concepção. Organizados em um quadro, os elementos descrevem o escopo, a justificativa, o orçamento, um prazo para execução, metas, órgãos intervenientes e, inclusive, o dado acerca da vinculação da proposta com os planos plurianuais estadual e federal da edição de 2016-2019. Verifica-se, ainda, a existência de uma estrutura hierárquica na apresentação dos projetos, cujo topo, no caso do PED do Corede Sul, é ocupado pelo eixo estratégico relacionado, que balizará a ação; seguido dos programas, orientados setorialmente e, portanto, vinculados a um ou mais órgãos executores de políticas específicas; os projetos, com os dados e descrições organizados em quadros e, por fim, os produtos, os quais indicam os resultados pretendidos com a implementação dos projetos.

No que diz respeito ao Caderno de Regionalização da RF5, vale destacar que o documento se organiza em duas partes, além da apresentação – a qual busca introduzir a temática da regionalização do PPA 2016-2019 e os objetivos pretendidos através da elaboração dos cadernos. Na primeira parte, o caderno apresenta a base estratégica do governo adotada para a concepção do PPA 2016-2019 e, portanto, as visões e diretrizes constituídas em nível estadual, bem como os desafios para o desenvolvimento das regiões do estado gaúcho, fornecendo um amplo arcabouço teórico de como se constituem as dinâmicas territoriais, acompanhadas da caracterização da Região Funcional 5.

Na segunda parte, são elencados os programas, ações, produtos e metas (inclusive com alguns mapas de distribuição, para fins de análises comparativas com as demais regiões funcionais do estado atendidas pela mesma ação), de forma muito semelhante à Carteira de Projetos do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Sul. Dentro de cada um dos quatro eixos de gestão, verificamos os programas, os quais são subdivididos em ações, com dados do órgão responsável pela execução, da descrição da meta a ser atingida, bem como de um ou mais produtos relacionados, nas mais variadas unidades de medida (unidade de item entregue, cidadão atendido, porcentagens de ampliação de serviços/estruturas públicas, quilometragem de rodovias construídas/recuperadas, entre outras).

Além do Caderno de Regionalização da Região Funcional 5, constitui-se também como objeto de análise desta pesquisa, os Cadernos de Realização da mesma região funcional, referentes aos anos de 2016 e 2017. Os Cadernos de Realizações das nove Regiões Funcionais

também são fruto de mais uma inovação apresentada pelo PPA 2016-2019 e seu principal objetivo é o de apresentar para população gaúcha, as ações previstas no seu respectivo Caderno de Regionalização e entregues nos anos analisados (RIO GRANDE DO SUL, 2017). Os dados disponibilizados no referido documento reúnem as informações constantes no Sistema de Informações de Planejamento e Gestão (SISPLAG), validadas pelos departamentos envolvidos que o alimentam (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Em que pese se tratar de uma metodologia simples e relativamente prática, acredita-se que os métodos utilizados, além de poderem ser replicados em outros estudos, possibilitaram a revelação de dados interessantes acerca da participação social no processo de planejamento governamental voltado para o desenvolvimento regional, como será discutido na seção seguinte.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para averiguar a existência de eventuais conexões entre o PED do Corede Sul e o Caderno de Regionalização da RF5, estabeleceram-se algumas comparações entre o conteúdo dos projetos e produtos presentes na Carteira de Projetos do primeiro documento, com as ações e produtos presentes no segundo. Dessa forma, acredita-se ser viável analisar em que medida as proposições de políticas públicas, por parte dos atores locais vinculados ao Corede Sul, são contempladas no momento da elaboração do caderno regionalizado para a respectiva região, com produtos e metas validados pelo Governo Estadual e especificamente direcionados ao atendimento das demandas e incentivo às potencialidades da região sul do estado.

A primeira análise limitou-se a quantificar os elementos contidos na Carteira de Projetos do PED do Corede Sul, bem como expor a informação do volume de projetos vinculados aos PPA's estadual e federal de 2016-2019, de acordo com os responsáveis pela elaboração do plano. A Tabela 1 demonstra esses dados:

Tabela 1 – Quantidade de estratégias, projetos e produtos por eixo setorial do PED do Corede Sul, com a porcentagem de vinculação dos projetos com os PPA's 2016-2019 Estadual e Federal e os respectivos produtos entregues em 2016 e 2017

Dimensão	Estratégias	Projetos	Produtos	Vinculação	Vinculação
				PPA 2016-2019 Estadual	PPA 2016-2019 Federal
Econômico	1	11	21	90,9%	54,54%
Governança e Gestão	1	7	9	85,71%	85,71%
Infraestrutura e Ambiente	2	18	22	77,77%	100%
Social	3	38	72	97,37%	94,74%
Total	7	74	124		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados expostos na Tabela 1 evidenciam a demanda da população, que vive no âmbito do Corede Sul, por políticas sociais em detrimento das demais. Esta característica pode estar associada ao fato de que os atores responsáveis pela proposição destes projetos, concebem o desenvolvimento por meio da garantia do bem-estar dos indivíduos e da redução das desigualdades sociais, ao invés da lógica de maximização da renda propostas pelos autores defensores das Teorias do Crescimento, como mencionado na discussão teórica deste trabalho. As informações relacionadas à vinculação dos projetos do PED com os PPA's estadual e federal, por sua vez, dão indícios de poderá haver uma expressiva correlação entre os documentos analisados.

Nesse sentido, a Tabela 2 também busca revelar, de modo objetivo, a quantidade de programas, ações e produtos por eixos de atuação estatal, os quais são exatamente os mesmos considerados pela definição das dimensões anteriormente mencionadas no PED do Corede Sul. Tal aspecto se demonstrou essencial para a análise de correlação entre as formas de planejamento analisadas e refletiu eventuais conexões existentes entre elas. A seguir, examinamos as informações contidas no Caderno de Regionalização da RF5:

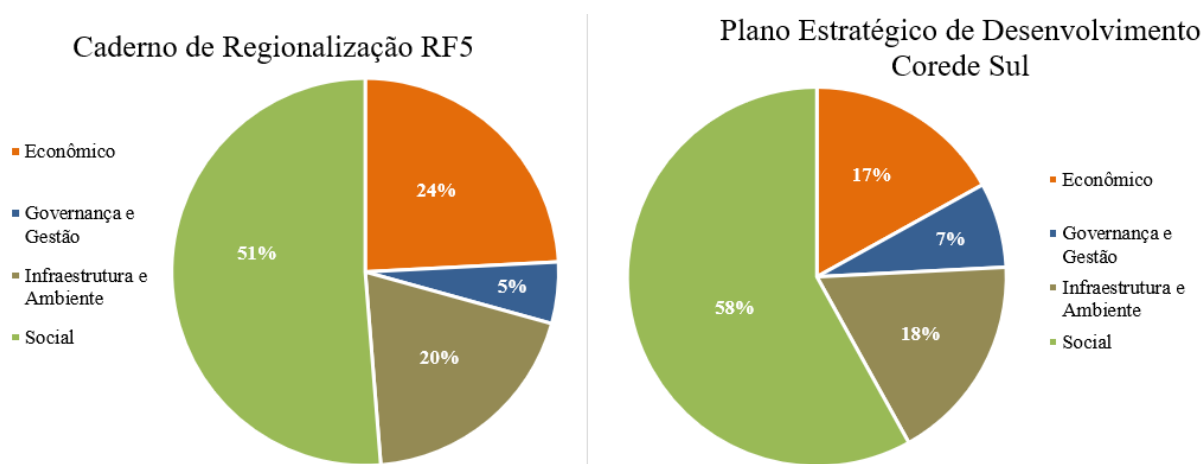
Tabela 2 – Quantidade de programas, ações e produtos por eixo setorial do Caderno de Regionalização (PPA 2016-2019)

Eixo	Programas	ações	Produtos
Econômico	8	28	66
Governança e Gestão	4	9	14
Infraestrutura e Ambiente	8	27	53
Social	21	68	140
Total	41	132	273

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em que pese as ações previstas nos Cadernos de Regionalização contemplarem apenas 40% das políticas e 35% das ações previstas no PPA 2016-2019 estadual, é possível identificar fortes semelhanças, em termos proporcionais, com os dados apresentados na Tabela 1, referente à Carteira de Projetos do PED do Corede Sul. Da mesma forma como os atores do referido Corede, os técnicos e servidores incumbidos de produzir o Caderno de Regionalização da RF5 também reconhecem a necessidade de planejar políticas públicas que promovam o aumento dos indicadores sociais na região sul do estado gaúcho. Das 132 ações formuladas, 68 fazem parte do eixo social, seguidas das 28 ações previstas para o eixo econômico, das 27 para infraestrutura e ambiente e, por fim, das 9 políticas voltadas para governança e gestão. Embora o Caderno de Regionalização da RF5 apresente, quantitativamente, um número maior de programas, ações e produtos, as proporções verificadas em ambos documentos analisados dão indícios de uma semelhança aparente. A figura 1 retrata esta suposição:

Figura 1 – Gráficos comparativos com a proporção de produtos por dimensão/eixo setorial presentes no Caderno de Regionalização da RF5 e no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede Sul, respectivamente



Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir dos gráficos acima, fica ainda mais evidente a importância atribuída para a área social, tanto por parte dos técnicos e servidores responsáveis pela formulação do Caderno de Regionalização – com 51% dos produtos planejados para o referido eixo –, quanto pelos atores locais do Corede Sul, que reservaram 58% da Carteira de Projetos do plano para o planejamento de estratégias que visam melhorar os indicadores sociais. O equilíbrio demonstrado nas áreas econômica e de infraestrutura e ambiente mostram, nos dois documentos, que políticas orientadas para a produção, geração de renda e para a oferta de

serviços e de bens públicos capazes de garantir um desenvolvimento sustentável, também são extremamente importantes.

Ocorre, contudo, que as bases estratégicas direcionadas ao aprimoramento e qualificação dos serviços públicos, representadas pela dimensão de governança e gestão, não recebem tanta atenção, conforme verificado nas baixas proporções em ambos gráficos, 5% e 7%, respectivamente. De qualquer forma, a demonstração de uma sintonia existente entre o Caderno de Regionalização da RF5 e o PED do Corede Sul, não é suficiente para afirmar que a participação dos atores locais no processo de planejamento é observada pelos órgãos, secretarias, fundações e autarquias responsáveis pela efetiva execução dos produtos previstos no PED e no Caderno de Regionalização.

Sendo assim, a fim de suprir esta lacuna, foi necessário investigar a existência de eventual correlação entre o PED do Corede Sul, o Caderno de Regionalização da RF5 e seus respectivos Cadernos de Realizações referentes aos anos 2016 e 2017. Na primeira etapa desta investigação, objetivou-se elencar todos os projetos contidos na Carteira de Projetos do PED do Corede Sul que possuíam algum tipo de reflexo nas ações previstas no Caderno de Regionalização da RF5. A partir desse exame, foi possível enumerar um total de 32 projetos do plano elaborado pelo Corede, cujos escopos, objetivos e justificativas, assemelhavam-se às descrições disponíveis nas ações contidas no Caderno de Regionalização, ou seja, um pouco menos da metade da totalidade de projetos que formam a Carteira de Projetos proposta pelo Corede Sul. Vale ressaltar que desses 32, 3 fazem parte da dimensão econômica, 15 da área social, 14 do eixo infraestrutura e ambiente e nenhum vinculado à matéria de governança e gestão.

Isso significa afirmar que a aparente semelhança presente nas proporções de propostas por área de atuação estatal, não indica uma efetiva consideração do planejamento participativo do Corede Sul para o estabelecimento das metas orçamentárias e de provisão de políticas públicas para a região previstas no Plano Plurianual 2016-2019, de forma regionalizada, através do Caderno de Regionalização da RF5.

Ainda, em análises de ambos documentos, foi possível constatar uma série de estratégias e programas paralelos e, portanto, não articulados. A justificativa para tal situação pode residir no fato de que os atores locais, responsáveis pela formulação da Carteira de Projetos do PED, não obtiveram sucesso na coordenação dos processos de planejamento realizados em nível municipal – através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) – com as bases estratégicas do próprio Corede e/ou do Estado; também é

possível que os técnicos comprometidos com a construção do Caderno de Regionalização da RF5 tenham desconsiderado o diagnóstico realizado no âmbito do Corede Sul, o qual foi disponibilizado no respectivo PED. Tal panorama demonstra formas de planejamento aparentemente similares, mas ainda desarmônicas. Hipóteses estas passíveis de comprovação.

A segunda verificação buscou levar em conta esses 32 projetos e ações, até certo ponto conectados, e confrontá-los com os dados disponibilizados através dos dois Cadernos de Realização da RF5, os quais disponibilizaram informações acerca dos produtos entregues para a região, sendo o primeiro caderno referente às ações executadas no ano de 2016 e o segundo, no ano de 2017. O resultado obtido foi de que dos 32 projetos, com características semelhantes tanto no PED do Corede Sul, quanto no Caderno de Regionalização da RF5, apenas 13 encontravam-se em fase de implementação, representando um percentual de aproximadamente 17,5% do total de projetos elaborados no âmbito do Corede Sul. Dessas 13 ações executadas, 6 faziam parte da dimensão social, 4 estavam associados ao eixo infraestrutura e ambiente e 3 estavam enquadradas na área econômica.

No exame realizado de forma isolada do PED do Corede Sul, constatou-se a necessidade de qualificar a elaboração do referido plano. Conforme demonstrado ao longo do trabalho, o modelo de planejamento territorial adotado pelos conselhos deve seguir uma estrutura lógica que permitirá identificar certa coerência entre a fase de diagnóstico dos dados e indicadores da região, a fase de elaboração das bases estratégicas de atuação e, conseqüentemente, o momento de elaboração dos projetos e de definição de prioridades para a região, as quais devem ser capazes de inserir a região nos rumos do desenvolvimento almejado. Tal sistemática, entretanto, não foi observada pelo PED, o qual evidenciou algumas desarticulações que poderão afetar a credibilidade dada à participação popular expressa no plano.

O enfoque dado ao exame dos Cadernos de Realizações dos anos de 2016 e 2017, por sua vez, demonstrou as dificuldades enfrentadas pelos Órgãos e Secretarias estaduais, no monitoramento das ações executadas regionalmente. As diferentes divisões administrativas e territoriais adotadas pelos entes públicos que compõem a estrutura organizacional do estado gaúcho, podem ter dificultado o processo de organização dos dados e dos indicadores relacionados à Região Funcional 5, cuja divisão geográfica, utilizada pelo PPA 2016-2019, é diversa das demais regiões do Estado. Nesse sentido, a adoção de uma única divisão territorial e administrativa por parte de todos os órgãos e secretarias estaduais, torna-se imperiosa, na

medida em que permitirá qualificar o monitoramento das políticas executadas na região e coordená-las com as demais ações executadas a nível municipal, estadual e/ou federal.

5. CONCLUSÕES

As análises pretendidas com esta pesquisa almejaram contribuir no processo de formação do conhecimento, acerca da temática do planejamento aplicado ao desenvolvimento regional. Em razão da complexidade inerente à questão proposta, o desafio desta última seção consiste em sintetizar a problematização apresentada e a metodologia utilizada para o alcance dos resultados expostos.

O interesse despertado pelo tema abordado, por sua vez, remonta da tentativa de compreender as razões e os processos históricos que são capazes de criar estruturas econômicas, sociais e regionais altamente desiguais. E, em meio à infinidade de teorias e modelos existentes a respeito, buscou-se avaliar, neste trabalho, se o desenho do planejamento voltado para o desenvolvimento regional, atualmente existente na região sul do Rio Grande do Sul, contempla as demandas e perspectivas dos atores locais – possíveis beneficiários das políticas públicas elaboradas para a redução das disparidades territoriais, nos aspectos social, de infraestrutura, econômicos, ambientais, de governança e de gestão.

A metodologia utilizada para realizar essa verificação, contou com análises do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Sul 2015-2030 e dos Cadernos de Regionalização e de Realizações da Região Funcional 5, cujos documentos visam instrumentalizar a dimensão territorial da edição do Plano Plurianual 2016-2019 do Rio Grande do Sul. Assim, foram expostos dados quantitativos de ambos documentos que, em termos proporcionais, sugeriam a existência de uma vinculação do caderno com o plano analisado.

Em todos os documentos examinados foi possível identificar um maior número de ações e projetos na dimensão social, indicando um modelo de desenvolvimento adotado tanto pelos atores locais, como pelos agentes governamentais, capaz de priorizar o bem-estar dos indivíduos, ao invés da lógica que reduz o conceito de desenvolvimento à industrialização, modernização e o crescimento econômico, considerada pelos autores da corrente desenvolvimentista durante um longo período de tempo. Em contrapartida, o baixo número de ações e projetos elaborados na área de governança e gestão, sugerem uma falta de preocupação ou de informação por parte dos entes públicos e da sociedade civil, fator que

poderá gerar reflexos negativos na qualidade dos serviços públicos ofertados para a população da região.

Após a investigação que buscou averiguar se os 74 projetos contidos na Carteira de Projetos do plano, encontravam ações com desenhos e propostas semelhantes no caderno, contudo, verificou-se que apenas 32 haviam sido contemplados pelo planejamento governamental. Desses 32 projetos, apenas 13, foram executados em 2016 e 2017, conforme consulta aos Cadernos de Realizações da Região Funcional 5, referentes aos respectivos anos.

Em que pese a presente análise ter levado em conta apenas uma das regiões do Rio Grande do Sul, foi possível constatar que o governo estadual gaúcho e os Coredes ainda possuem um longo caminho pela frente, no que diz respeito à construção de uma forma de planejamento coordenada e convergente, com o propósito de induzir o desenvolvimento regional, sem deixar de conciliar o planejamento governamental com o planejamento participativo. Os Cadernos de Realizações analisados, por sua vez, além de sinalizar gargalos na implementação das ações, também apresenta lacunas no que diz respeito à cultura de controle e sistematização dos dados na Administração Pública, uma vez que não foi possível acessar dados de implementação das ações relativos aos anos de 2018 e 2019, levando em conta que indicadores e informações consistentes são essenciais para o monitoramento da execução das ações.

Sendo assim, além da necessidade de criação de um sistema informatizado capaz de garantir um fluxo seguro e organizado dos dados relacionados às políticas planejadas, implementadas e avaliadas, parece urgente o estabelecimento de um consenso, por parte dos órgãos executores (os departamentos das secretarias estaduais, por exemplo), na adoção de medidas que visem a contínua capacitação do quadro de pessoal, optando por priorizar a aquisição dos conhecimentos relacionados à gestão de projetos, de forma a possibilitar a oferta de um serviço público de maior qualidade à população.

A partir do exposto, restou evidente a desarticulação existente entre as formas de planejamento, aplicadas ao desenvolvimento regional e analisadas na região sul do estado gaúcho. Tal situação, poderá implicar no aumento da descrença em relação aos efeitos da participação popular e, conseqüentemente, em relação às democracias, tendo em vista que as impressões obtidas por intermédio dos resultados analisados, dão a impressão de que o discurso acerca da participação popular não passa de mera demagogia, quando na verdade, análises históricas têm evidenciado que muito se tem avançado na questão do fomento ao protagonismo popular com vistas à qualificação da Administração Pública

Dessa forma, estudos que busquem aprofundar as questões relacionadas à qualificação e aprimoramento dos modelos de planejamento voltados para o desenvolvimento regional, são mais do que necessários. Lembrando que em um país com dimensões continentais, como é o caso do Brasil, dificilmente haverá um modelo único e hegemônico para esta tipologia de planejamento, talvez seja interessante que nem se tente buscá-lo, tendo em vista as especificidades de cada contexto social e territorial.

REFERÊNCIAS

CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento Na América Latina. In: Bielschowsky, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CARGNIN, Antonio Paulo; CUNHA, CGS da; LEMOS, B. O. Planos Estratégicos 2015-2030 dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento: elementos para uma avaliação. VIII Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional, p. 1-19, 2017.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.

COREDES. PRÓ-RS V: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018). Lajeado: Editora da Univates, 2014.

ESTADO do Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. Cadernos de Regionalização: Região Funcional 5. PPA 2016-2019, 2015.

ESTADO do Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Cadernos de Realizações: Região Funcional 5. PPA 2016-2019, 2017.

ESTADO do Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Cadernos de Realizações: Região Funcional 5. PPA 2016-2019, 2018.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. São Paulo em perspectiva, v. 5, n. 4, p. 28-42, 1991.

PREBISCH, Raúl. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 451-488, 2000.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antônio. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 40, n. 2, 2006.

ROSTOW, Walt Whitman. *Etapas do desenvolvimento econômico: (um manifesto não-comunista)*. Rio de Janeiro: Zahar, [caps. 2 e 3, pp. 16-51], 1974.

SACHS, Ignacy. *Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP, p. 155-163, 2001.

SCHNEIDER, Sergio; PEYRÉ TARTARUGA, Iván. *Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*, p. 71-102, 2006.

SECCHI, Leonardo. *Introdução: percebendo as políticas públicas. Políticas Públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. *O desenvolvimento como expansão de capacidades*. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 28-29, p. 313-334, 1993.

SIEDENBERG, Dieter R. *Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

TONI, Jackson de. *Planejamento participativo: possibilidades metodológicas alternativas*. 2009.

NOTAS DE FINAL DE TEXTO

ⁱ Conceito utilizado por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, ao tratarem da dicotomia existente entre o centro e a periferia por meio da análise da dependência existente entre os países considerados subdesenvolvidos e desenvolvidos.

ⁱⁱ Firmado entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (por meio da então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional) e o Fórum dos Coredes, cuja assinatura ocorreu em 09 de dezembro de 2015.

ⁱⁱⁱ Conforme prevê o artigo 3º da Constituição Federal de 1998, deve ser o objetivo da República Federativa do Brasil “[...] *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*.”

^{iv} Vide artigo 149 da Constituição Estadual de 1989, o qual estabelece a regionalização das metas, objetivos e diretrizes presentes no respectivo plano plurianual.

^v Materializam a dimensão territorial do PPA 2016-2019, formando um conjunto de 9 cadernos referentes a cada Região Funcional do estado gaúcho.

^{vi} Canal do governo do Estado, no qual qualquer cidadão com título de eleitor pode sugerir demandas prioritárias para a sua região.

^{vii} Compiladas na Tese de Doutorado de Ângela Maria Siman (2005), cuja íntegra da parte que trata dessas abordagens foi extraída por Maria das Graças Rua (2014) no seu Módulo Básico da Especialização voltada para a Gestão Pública Municipal.

^{viii} Origem nos estudos da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), organizada em 1948 como um escritório regional das Nações Unidas, com o objetivo de fortalecer a economia dos países latino-americanos, diminuindo a sua vulnerabilidade frente às crises mundiais.

^{ix} Classificação utilizada por Antônio Carlos Gil (2002), cujo objetivo principal é familiarização com a questão a ser investigada e o seu planejamento assume um formato mais flexível, podendo abarcar uma variedade de dimensões.

^x Disponibilizadas no terceiro capítulo do seu livro “Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional” (2010).