

**GEISA ZANINI RORATO**

**DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO: O CASO  
DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO  
NO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre**

**2009**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL -  
PROPUR

**GEISA ZANINI RORATO**

**DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO: O CASO  
DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO  
NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na Linha de Pesquisa Cidade, Cultura e Política.

**Orientador: Prof.<sup>a</sup> Maria Alice Lahorgue**

**Porto Alegre**

**2009**

RORATO, Geisa Zanini

Descentralização e Planejamento: o Caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, RS / Geisa Zanini Rorato. – 2009.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, BR-RS, 2009.

Orientação da Prof.<sup>a</sup> Maria Alice Lahorgue.  
1. descentralização. 2. planejamento 3. planos estratégicos de desenvolvimento regional. 5. Conselhos Regionais de Desenvolvimento.  
I. Lahorgue, Maria Alice, orient. II. Descentralização e Planejamento: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul

**GEISA ZANINI RORATO**

**DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO: O CASO DOS CONSELHOS  
REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO RIO GRANDE DO SUL**

Esta Dissertação de Mestrado foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL e aprovada em sua forma final pelo professor orientador e pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Integrantes da banca examinadora

---

Professor Doutor Pedro Silveira Bandeira  
(Examinador Externo – Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

---

Professor Doutor Oberon da Silva Mello  
(Examinador Interno – PROPUR / UFRGS)

---

Professor Doutor Éber Pires Marzulo  
(Examinador Interno – PROPUR / UFRGS)

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Maria Alice Lahorgue, pela inspiração, motivação e paciência.

Aos professores do PROPUR, em especial ao Professor João Farias Rovati.

Aos colegas de Mestrado, em especial Ana Lúcia, Luciana, Regina, Maria Etelvina, Karla, Andréia e Marina, pela amizade.

Aos integrantes do movimento Corediano, que me acolheram e colaboraram de maneira imprescindível à realização deste trabalho.

Ao Professor Luis Fernando da Silva Mello, pela amizade e motivação, ainda na Faculdade.

Aos amigos, em especial Izabele, Décio, Juliana, Mariana, Diana, Mayra e Fernando, pelo suporte e apoio constantes.

Aos meus pais, Adagir e Nilva, pelo exemplo de vida, e aos meus irmãos Everton e Gianuse que, mesmo distantes, estão sempre presentes.

À CAPES, que permitiu a minha dedicação integral à elaboração desta dissertação.

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo investigar a qualidade do planejamento regional desenvolvida no Rio Grande do Sul após a descentralização desta atribuição em favor dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes. A partir da criação destes Conselhos, diversos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional foram produzidos pelos Coredes, objetivando a criação de instrumento de organização e hierarquização das demandas regionais, e também como instrumento de promoção do desenvolvimento, através da busca de soluções locais para os problemas enfrentados. Para analisar a atividade de planejamento regional foram estudados, neste trabalho, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, com ênfase nos estudos de caso dos Coredes Vale do Taquari, Noroeste Colonial e Sul.

Para alcançar os objetivos traçados e comprovar as hipóteses de trabalho, a metodologia de análise utilizada baseou-se na construção, de acordo com a literatura, de um plano estratégico de desenvolvimento considerado ideal para que, a partir desta referência, os Planos elaborados pelos Coredes pudessem ser investigados. Foram analisadas as etapas de diagnóstico, prognóstico e propostas, foi analisada correlação entre as propostas dos Planos com as propostas do Plano Plurianual 2000-2003.

A pesquisa revelou que os Coredes apresentaram baixa capacidade de planejamento, no que se refere à qualidade dos Planos analisados em relação ao Plano Estratégico de desenvolvimento considerado ideal.

Palavras-chave: Descentralização, Planejamento, Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

This master thesis had as main objective to investigate the regional planning quality developed in Rio Grande do Sul after its decentralization and the creation of the Regional Development Councils – Coredes. From the creation of these Councils, many Regional Development Strategic Plans have been elaborated by the Coredes, having as their goals to install instruments of organization and hierarquization of the regional demands and also instruments of promotion of the development through the search of local solutions to the problems faced. To analyse the regional planning activity, the Regional Development Strategic Plans have been studied, with emphasis on the study cases of the following Coredes: Vale do Taquari, Noroeste Colonial and Sul.

To reach the given goals and prove the work hypothesis, the analysis methodology was based on the construction, according to the literature, of the Regional Development Strategic Plan considered ideal so that the Plans elaborated by the Coredes could be investigated having this reference as a basis. The steps analysed where diagnosis, prognosis and propositions as well as the correlation between the proposition in the Plans and the propositions in the Multiannual Plan 2000-2003.

The research has revealed that the Coredes has demonstrated low capacity in planning, as regards the quality of the plans elaborated by the Coredes related to the Regional Development Strategic Plan considered ideal.

Key-words: Decentralization, Planning, Regional Development Strategic Plans, Regional Development Councils.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
1.1 ESTRUTURA.....	16
<b>2 DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>	<b>18</b>
2.1 INTRODUÇÃO.....	18
<b>2.1.1 Evolução do Marco Conceitual.....</b>	<b>21</b>
2.2 DESENVOLVIMENTO E REGIÃO.....	27
<b>2.2.1 Argumentos em favor da Participação no Desenvolvimento Regional.....</b>	<b>32</b>
2.3 EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL.....	34
<b>2.3.1 Experiências Internacionais.....</b>	<b>34</b>
2.3.1.1 Caso Francês.....	34
2.3.1.1.1 <i>Organização Institucional.....</i>	<i>37</i>
2.3.1.2 Caso Espanhol.....	37
2.3.1.2.1 <i>Organização Institucional.....</i>	<i>39</i>
<b>2.3.2 Experiências Estaduais.....</b>	<b>40</b>
2.4 PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL.....	42
<b>2.4.1 O caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes.....</b>	<b>45</b>
<b>3 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO – COREDES.....</b>	<b>48</b>
3.1 IMPLANTAÇÃO, OBJETIVOS, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....	48
3.2 DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS.....	53
3.3 COREDES E O GOVERNO DO ESTADO.....	54
<b>3.3.1 Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN e Secretaria de Coordenação e Planejamento – SCP.....</b>	<b>56</b>
<b>3.3.2 Coredes e o Orçamento do Estado.....</b>	<b>61</b>
3.3.2.1 Consulta Popular.....	61
3.3.2.2 Planos Plurianuais – PPA's.....	66
3.4 COREDES E PLANEJAMENTO.....	68
3.5 CARACTERIZAÇÃO DOS COREDES.....	69
<b>3.5.1 Corede Noroeste Colonial.....</b>	<b>69</b>
3.5.1.1 Histórico da Formação do Corede Noroeste Colonial.....	69



3.5.1.2	Histórico da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.....	72
3.5.1.3	Caracterização do Corede Noroeste Colonial.....	76
3.5.1.3.1	<i>Causas prováveis de seu desempenho</i> .....	78
<b>3.5.2</b>	<b>Corede Vale do Taquari</b> .....	<b>81</b>
3.5.2.1	Histórico da Formação do Corede Vale do Taquari.....	81
3.5.2.2	Histórico da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.....	84
3.5.2.3	Caracterização do Corede Vale do Taquari.....	93
3.5.2.3.1	<i>Causas Prováveis de seu Desempenho</i> .....	96
<b>3.5.3</b>	<b>Corede Sul</b> .....	<b>98</b>
3.5.3.1	Histórico da Formação do Corede Sul.....	98
3.5.3.2	Histórico da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.....	100
3.5.3.3	Caracterização do Corede Sul.....	102
3.5.3.3.1	<i>Causas prováveis de seu desempenho</i> .....	105
<b>4.</b>	<b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL</b> .....	<b>110</b>
4.1	INTRODUÇÃO.....	110
4.2	SUBSÍDIOS PARA CONSTRUÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	112
<b>4.2.1</b>	<b>Fase 1 – Formulação</b> .....	<b>118</b>
4.2.1.1	Coleta de dados, análise e diagnóstico.....	118
4.2.1.1.1	<i>Base sócio-econômica</i> .....	120
4.2.1.1.2	<i>Capacidade de Desenvolvimento</i> .....	121
4.2.1.2	Prognóstico.....	122
4.2.1.3	Propostas.....	123
<b>4.2.2</b>	<b>Fase 2 – Implementação</b> .....	<b>125</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Fase 3 – Avaliação</b> .....	<b>125</b>
4.3	CONSTRUÇÃO DA MATRIZ DE ANÁLISE.....	126
<b>4.3.1</b>	<b>Matriz de Análise das Etapas de Diagnóstico e Prognóstico</b> .....	<b>126</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Análise Propostas</b> .....	<b>129</b>

<b>5 METODOLOGIA.....</b>	<b>132</b>
5.1 ESTUDOS DE CASO.....	132
5.2 COREDES E PLANOS ESTRATÉGICOS.....	136
5.3 DEFINIÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO.....	141
5.4 CONTEÚDO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS.....	145
<b>5.4.1 Diagnóstico e Prognóstico.....</b>	<b>145</b>
<b>5.4.2 Propostas.....</b>	<b>148</b>
5.4.2.1 Propostas versus Problemas contidos nos Planos Estratégicos.....	148
5.4.2.2 Propostas contidas nos Planos Estratégicos versus propostas apresentadas no Plano Plurianual – PPA 2000-2003.....	152
<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>164</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>170</b>
ANEXO A ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	170
ANEXO B LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS.....	171
ANEXO C QUESTIONÁRIO.....	173
ANEXO D LISTA DE DOCUMENTOS PESQUISADOS.....	175
ANEXO E MATRIZES DE ANÁLISE (EM MEIO DIGITAL).....	179
ANEXO E.1 MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE UM PLANO – FASES DE DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO (EM MEIO DIGITAL).....	179
ANEXO E.2 MATRIZ DE ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE PROPOSTAS VERSUS PROBLEMAS DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (EM MEIO DIGITAL).....	179
ANEXO E.3 MATRIZ DE ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE PROPOSTAS DO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL VERSUS PLANO PLURIANUAL – PPP 2000-2003 (EM MEIO DIGITAL).....	179

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01	Gestão descentralizada, com base em Finot (2001, p. 64).....	24
FIGURA 02	Mapa da divisão do Estado em Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes.....	46
FIGURA 03	Metodologia de planejamento desenvolvida pela METROPLAN.....	59
FIGURA 04	Composição Municipal, Estrutura Viária e Fronteiras – COREDE Noroeste Colonial.....	77
FIGURA 05	Composição Municipal, Estrutura Viária e Fronteiras – COREDE Vale do Taquari. ....	94
FIGURA 06	Composição Municipal, Estrutura Viária e Fronteiras – COREDE Sul.....	103
FIGURA 07	Fases do Processo de Planejamento Estratégico.....	114

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01	Evolução da relação entre Coredes e Governo do Estado no que se refere à Consulta Popular.....	62
TABELA 02	Matriz de avaliação de um diagnóstico contendo os tipos de informações consideradas necessárias.....	129
TABELA 03	Sistematização do levantamento dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional elaborados pelos Coredes.....	135
TABELA 04	Classificação de acordo com intervalo de pontuação.....	136
TABELA 05	Classificação dos Coredes de acordo com pontuação alcançada.....	137

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 01	Etapas para elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local.....	117
QUADRO 02	Fases e etapas do processo de planejamento.....	118
QUADRO 03	Áreas básicas para o desenvolvimento.....	120
QUADRO 04	Itens que devem ser abordados em um diagnóstico.....	126
QUADRO 05	Matriz de análise das propostas dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional.....	130

QUADRO 06 Matriz de análise de correlação entre propostas dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional e Propostas do PPA 2000-2003.....	131
QUADRO 07 Avaliação das etapas de diagnóstico e prognóstico dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional.....	139
QUADRO 08 Coredes com Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e respectiva classificação segundo Rumos 2015.....	144
QUADRO 08 Diferentes nomenclaturas utilizadas pelos Coredes analisados tendo, como referência, nomenclatura utilizada pelo Rumos 2015.....	150
QUADRO 09 Detalhe da Matriz de análise das propostas do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e do PPA 2000-2003 do Corede Vale do Taquari.....	153
QUADRO 10 Detalhe da Matriz de análise das propostas do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e do PPA 2000-2003 do Corede Noroeste Colonial.....	154
Quadro 11 – Detalhe da Matriz de análise das propostas do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e do PPA 2000-2003 do Corede Sul.....	156

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou os princípios de participação e descentralização do poder decisório em favor dos demais níveis de governo. As Constituições Estaduais seguiram esses princípios e um novo papel e conteúdo político foi atribuído às regiões, devido ao fortalecimento das instituições democráticas intermediárias.

No Rio Grande do Sul foram propostas regionalizações que objetivaram “implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento” (NYGAARD, 1990, p. 185). Desta forma, a atual regionalização do Estado para fins de planejamento e para fins orçamentários deu-se através da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, instalados em 1991 e oficialmente estabelecidos em 1994, através da Lei nº. 10.283 e regulamentados pelo Decreto nº 35.764<sup>1</sup>.

Os Coredes têm como objetivos principais promover o desenvolvimento harmônico e sustentável, integração de recursos e ações do Estado na região, melhorar a qualidade de vida da população, distribuir de forma equitativa a riqueza produzida, estimular a permanência do homem em sua região e promover a preservação e recuperação do meio ambiente. São órgãos de deliberação coletiva da comunidade regional, constituindo-se em entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos. Entre suas competências, destaca-se a de elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional, através da colaboração na elaboração e discussão de diagnósticos regionais com órgãos estaduais de planejamento, instituições de ensino superior e outras entidades públicas ou privadas (SCP, 1995, Relatório Interno).

A partir da criação destes Conselhos teve início, no Estado, um processo de planejamento regional visando, além da promoção do desenvolvimento regional, a participação das regiões no Orçamento do Estado (regionalização do Orçamento), bem como a participação da população nas decisões orçamentárias, através da Consulta Popular. A partir destes movimentos, diversos Planos Estratégicos de Desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Alterado pelos Decretos 37.558 (08/07/1997); 38.362 (01/04/1998), 41.551 (18/04/2002), 41.957 (18/11/2002), 42.582 (14/10/2003), 42.777 (22/12/2003), 42.986 (26/03/2004), 44.827 (28/12/2006), 45.373 (03/12/2007) e 45.436 (09/01/2008).

Regional foram produzidos pelos Coredes, objetivando a criação de instrumento de organização e hierarquização das demandas regionais e também como instrumento de promoção do desenvolvimento através da busca de soluções locais para os problemas enfrentados. Estas atividades concentraram-se principalmente no período entre 1994 e 1999, quando os Conselhos passaram a contar com apoio técnico da Secretaria de Coordenação e Planejamento – SCP e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN para a atividade de planejamento regional. Os Conselhos também contaram, em muitos casos, com apoio de Universidades Regionais para cumprir esta tarefa. Ainda outros Planos foram elaborados na década de 2000, mas em menor quantidade e já sem apoio da SCP e METROPLAN.

Alguns estudos realizados no Estado tentam analisar a atividade dos Coredes relacionada ao planejamento (Bandeira, 2003; SCP, 2006; RÜCKERT, 2001; SIEDENBERG, SAAD, SENGER, 2006), porém todos estes estudos tratam de avaliações gerais. Desta forma, do ponto de vista teórico, a investigação aqui apresentada tem como finalidade aprofundar o conhecimento sobre a atividade de planejamento regional desenvolvida no Rio Grande do Sul após a descentralização desta atribuição em favor dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes. Acredita-se que o conhecimento sobre este tema, principalmente a partir da análise dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, ajude a compreender como esta atividade vem sendo desenvolvida, permitindo visualizar os eventuais equívocos e pontos críticos, bem como destacar acertos e iniciativas positivas.

De acordo com o exposto, o objetivo principal desta dissertação é o de investigar a qualidade do planejamento regional produzida no Rio Grande do Sul após a descentralização deste processo em favor dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes a partir da análise dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento elaborados por eles.

Este trabalho tem como objetivos específicos:

1. Construir plano estratégico de desenvolvimento considerado ideal;
2. Analisar o processo de elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional no Estado;
3. Analisar o conteúdo destes planos a partir da definição do plano estratégico de desenvolvimento considerado ideal;

4. Analisar a correlação existente entre o diagnóstico e as propostas dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional;
5. Analisar correlação existente entre propostas dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional e do Plano Plurianual 2000-2003.

Este trabalho tem como hipótese principal a de que a qualidade dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional elaborados no Estado após a descentralização do processo de planejamento regional em favor dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, reflete a capacidade de planejamento das regiões.

Capacidade de planejamento é considerada como a capacidade das regiões desenvolverem um planejamento estratégico que siga os passos estabelecidos na metodologia para a construção do plano estratégico de desenvolvimento considerado ideal (Capítulo 4). Desta forma, a região apresenta maior capacidade de planejamento quando a qualidade do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional desenvolvido for mais próximo do plano estratégico de desenvolvimento considerado ideal<sup>2</sup> e vice-versa.

A apreensão da capacidade de planejamento de uma região também pode ser influenciada por outros fatores. Um deles seria a maior ou menor dotação de capital social. Robert Putnam (1996 2000) e Peter Evans (1995) introduzem a hipótese levantada por Coleman (1990<sup>3</sup>, *apud* ABU-EL-HAJ, 1999) de que existe complementaridade entre “capital físico-econômico (insumos, infra-estrutura e financiamento), capital humano (educação e preparação técnica) e capital social (relações de confiança)” (ABU-EL-HAJ, 1999, p. 68).

O termo capital social é bastante utilizado desde a década de 1990, quando ganhou ampla divulgação após publicação de um estudo elaborado por Robert Putnam para explicar as desigualdades regionais na Itália. De acordo com este autor, capital social refere-se as “características da organização social como confiança, normas e

---

<sup>2</sup> A definição do plano estratégico de desenvolvimento ideal significa a idealização da realidade, ou seja, sua simplificação. Parte-se de uma hipótese baseada na idealização, ou seja, só possível no mundo ideal. Assim, a verificação de uma hipótese baseada na pesquisa direta, é feita em relação à hipótese baseada na idealização. “Por ejemplo, el principio de inercia dice que todo cuerpo persevera en su estado de reposo o movimiento uniforme en línea recta, a menos que sea determinado a cambiar de estado por fuerzas que actúen sobre él. Pero, en la práctica, es imposible sustraer por completo a un cuerpo de todas las influencias exteriores” (SIMARD, 1961, p. 397).

<sup>3</sup> COLEMAN, James. *The Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press, 1990.

sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas" (PUTNAM, 1996, p. 177). Este estudo concluiu que "a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica" (PUTNAM, 1996, p. 177). Acredita-se que o capital social de uma região possa influenciar na capacidade de planejamento, porém este tema não será tratado de forma aprofundada neste estudo, visto não ser este o objetivo principal. Ou seja, este trabalho tem a intenção de analisar a capacidade de planejamento relacionada à qualidade dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento realizados no Estado após a descentralização deste processo em favor dos Coredes. Desta forma, questões como maior dotação de capital social e sua relação com a capacidade de planejamento não serão tratadas a fundo neste estudo. Fica a indicação de que sejam tratadas em estudos posteriores.

Com base no exposto, acredita-se que a qualidade da atividade de planejamento regional desenvolvida no Estado após a criação dos Coredes pode ser conhecida a partir da investigação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, buscando compreender seu processo de elaboração, a metodologia utilizada, os participantes, bem como a relação das propostas com a realidade regional e com demais processos de planejamento regional, tal como o Plano Plurianual.

Para alcançar os objetivos traçados e comprovar as hipóteses deste trabalho, a metodologia de análise utilizada fundou-se na construção, com base na literatura, de um plano estratégico de desenvolvimento considerado ideal para que, a partir desta referência, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional pudessem ser avaliados. Além disto, a pesquisa de campo e entrevistas foram importantes e serviram de subsídio para a reconstituição dos processos de elaboração destes Planos. Também foram de extrema importância as publicações dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional.

A partir do conhecimento da situação dos Coredes em relação à elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, pôde-se proceder à eleição dos estudos de caso. Como primeiro critério, foi considerada a divisão regional utilizada por Bandeira (2003), onde o Estado é dividido em quatro macrorregiões. Em uma destas quatro macrorregiões nenhum dos Coredes integrantes elaborou Plano Estratégico, desta forma, esta macrorregião ficou fora da amostragem. Nas demais macrorregiões



foi selecionado um Corede, sendo que na macrorregião Nordeste 2 foi selecionado o Corede Vale do Taquari, na macrorregião Norte foi selecionado o Corede Noroeste Colonial e na macrorregião Sul foi selecionado o Corede Sul. Além dos Planos correspondentes a estes Coredes, também foram analisados, de maneira mais genérica, outros oito Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, sendo que destes, seis restringem-se a um Corede e outros dois abarcam mais de um Corede.

Outro critério utilizado para a seleção dos estudos de caso foi a antiguidade da atividade de planejamento. Desta forma, foram privilegiados os Planos Estratégicos elaborados na década de 1990. Este critério também foi utilizado já que foi no período entre 1995 e 1999 que os Conselhos contaram com apoio do Governo do Estado na atividade de planejamento através da Secretaria de Coordenação e Planejamento – SCP e Fundação Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e Regional – METROPLAN. Ou seja, este período pode ser considerado como o mais favorável aos Coredes no que se refere à construção de instrumentos de planejamento, tais como os Planos Estratégicos.

Dos estudos de caso analisados, Vale do Taquari foi o único a apresentar atualização do Plano Estratégico. A primeira versão data de 1996-1997 e a atualização foi realizada em 2002. Para manter a isonomia das análises, optou-se por não se trabalhar com a atualização, atendo-se a primeira versão. Esta decisão também foi tomada visto que se percebeu influência do PPA 2000-2003 nesta atualização. Desta forma, a utilização desta versão poderia comprometer a análise da influência das propostas do Plano nas propostas do PPA 2000-2003 utilizada nesta pesquisa.

## 1.1 ESTRUTURA

Este trabalho foi organizado buscando verificar as hipóteses e alcançar os objetivos traçados, e está estruturado em seis partes fundamentais.

A primeira parte compreende este capítulo introdutório, onde é apresentado o problema de pesquisa de forma geral, são evidenciados os objetivos e hipóteses e apresentada, de forma sucinta, metodologia utilizada para alcançar os objetivos e verificar as hipóteses de trabalho.

A segunda parte aprofunda o tema de pesquisa por meio do embasamento teórico, que auxilia na fundamentação do estudo. Este aborda inicialmente a conceituação do fenômeno de descentralização ocorrido no Brasil e no Estado, evolução do marco conceitual, e são apresentadas também experiências institucionais internacionais e estaduais para o planejamento regional, objetivando auxiliar na compreensão do tema de pesquisa.

A terceira parte apresenta descrição da descentralização ocorrida no Estado do Rio Grande do Sul a partir da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes. São apresentadas informações sobre sua implementação, objetivos, estrutura, bem como sua relação com o Governo do Estado. Também é apresentado histórico de formação dos Coredes objeto de estudo de caso bem como é apresentado histórico da elaboração dos Planos Estratégicos elaborados por eles. Também é apresentada caracterização dos Coredes com base no Rumos 2015 (SCP, 2006, v. 1).

A quarta parte aborda os aspectos teóricos da metodologia de pesquisa, onde são apresentadas diversas fontes teóricas sobre metodologia para o planejamento, cujo objetivo é a construção de um “modelo ideal” de plano para servir de subsídio a análise dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional elaborados pelos Coredes.

A quinta parte apresenta as análises elaboradas neste estudo. São apresentados os procedimentos de investigação, coleta de dados e seleção dos estudos de caso. Inicialmente é feita uma análise mais geral dos oito Planos Estratégicos analisados, correspondendo às etapas de diagnóstico e prognóstico. Posteriormente, a análise concentra-se nos estudos de caso selecionados e é apresentada de forma mais aprofundada, abarcando as etapas já citadas, como também a análise das propostas contidas nos Planos Estratégicos.

A sexta parte finaliza este trabalho e apresenta as conclusões do estudo, verificando os objetivos traçados e as hipóteses.

Nos anexos estão incluídas informações e documentos pertinentes ao entendimento deste trabalho.

## 2 DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### 2.1 INTRODUÇÃO

As desigualdades regionais, agravadas pela crise econômica mundial - marcada pela desregulação monetária, crise do petróleo e crise fiscal -, tornaram-se um problema a ser resolvido, assim como a concentração do desenvolvimento. Desde o final da década de 1960, a reação às desigualdades regionais resultou na descentralização do poder, principalmente nos países de regime unitário centralizado, como França, Espanha e Itália.

Na França, as primeiras tentativas de descentralização ocorreram neste período e, em 1982, foram conferidas às regiões “responsabilidades quanto ao desenvolvimento econômico regional” (TAVARES, 1999, p. 6). A regionalização da Itália, iniciada a partir da Constituição de 1948, foi concluída em 1972. A Espanha, inspirada no modelo italiano, instituiu, na Constituição de 1979, a possibilidade de as regiões tornarem-se autônomas.

Na América Latina, a descentralização esteve associada aos processos de redemocratização a partir dos anos 1980, à crise fiscal dos governos centralizados e à problemas de governabilidade. Ao contrário do que ocorreu em outros países latino-americanos, onde a descentralização decorreu ou da crise fiscal do Estado centralizado ou da perda de governabilidade, no Brasil a descentralização caracterizou-se por não ter sido uma iniciativa preponderante do governo federal (AFFONSO, 2000).

Desta forma, o processo de descentralização ocorreu, a partir dos anos 1980, tendo como pano de fundo o debate sobre a Reforma do Estado. Neste contexto, após a mudança para a democracia, houve uma grande pressão por descentralização política, fiscal e administrativa. Este processo, como oposição ao regime militar, significava redistribuição do poder, podendo expressar um processo político de ampliação de espaços democráticos.

De outro modo, sob a ótica da política neoliberal vigente na época, a proposta de descentralização articulava-se ao desmonte do Estado, significando uma fase de desregulação, onde se procurava o alargamento dos interesses privados e tendia-se a uma redução da esfera pública.

Durante a década de 1980, os estados e municípios passaram a ter papel de destaque na Federação brasileira. Porém, já em 1934, o federalismo brasileiro havia ampliado a participação das unidades subnacionais federadas (estados e municípios) na definição da organização do poder e na melhor distribuição dos recursos e encargos em relação à União. Neste contexto (Governo Vargas), sentiu-se a necessidade de avançar na formação do Estado Nacional e fortalecer – dentro de certos limites – as unidades subnacionais. Ou seja, fortalecer o próprio federalismo ou o pacto entre os diversos níveis do poder institucionalizado.

Com o Estado Novo (1937-45) esse avanço foi interrompido. Em 1946, com a redemocratização pós-Estado Novo, verificou-se nova tendência de fortalecimento do federalismo, visto que se defendia a necessidade de “descentralização de recursos e de poderes para agências mais próximas dos governos estaduais, de modo a promover o desenvolvimento e enfrentar problemas emergenciais” (NATAL, 1996, p. 67). Entretanto, as Constituições de 1967 e 1969 enfraqueceram o federalismo ao centralizar poderes no Executivo e recursos na União, em detrimento dos demais poderes e demais unidades federadas.

Esta tendência foi modificada, finalmente, com a Constituição de 1988, que retomou e aprofundou o sentido federalista da República do Brasil. Essa Constituição conta com um conjunto de “princípios programáticos, de meios e instrumentos, e mesmo de recursos orientadores de uma perspectiva mais democrática e descentralizadora” (NATAL, 1996, p. 67).

É também a partir desta Constituição que ocorre, do ponto de vista institucional, uma mudança significativa nas condições de uma descentralização efetiva nas decisões do governo, com garantia institucional de que a população tomará parte nas decisões, por meio de seus representantes - eleitos diretamente em todos os níveis -, mas também participará através dos novos instrumentos da democracia direta (LIMANA, 1999).

Segundo Affonso (2000), a descentralização ocorrida no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, resultou no reforço da Federação pela reintrodução de eleições diretas para governos estaduais e municipais, pela ampliação das atribuições e competências dos níveis subnacionais de governo e pelo aumento da capacidade fiscal própria e disponível de estados e municípios.

A Constituição de 1988, mesmo tendo reforçado a Federação brasileira, deixou algumas lacunas, principalmente ao não prever uma estrutura intermediária entre estado e municípios (a estrutura política é composta pela União, Estado e Município). Uma tentativa de minimizar estas lacunas foi a previsão da criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, cuja competência de defini-las coube aos Estados.<sup>4</sup>

Desta forma, no Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 1989, seguindo as diretrizes contidas na Constituição Federal, atribuiu ao Estado a competência de, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerados urbanos e microrregiões, visando o planejamento e execução de funções públicas de seu interesse (RIO GRANDE DO SUL, Constituição, 1989, Art. 16)<sup>5</sup>.

A Constituição do Estado também estabelece que a definição de diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento estadual e regional deve ser feita por órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e sociedade civil, composto por trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros (RIO GRANDE DO SUL, Constituição, 1989, Art. 167)<sup>6</sup>.

Estabelece, ainda, que os orçamentos anuais e lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados, tendo como finalidade reduzir as desigualdades sociais e regionais (RIO GRANDE DO SUL, Constituição, 1989, Art. 149)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> “§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, Constituição Federal, 1988, Artigo 25).

<sup>5</sup> Art. 16 - O Estado, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de seu interesse e de Municípios limítrofes do mesmo complexo geoeconômico e social poderá, mediante lei complementar, instituir região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões.

§ 1º - O Estado poderá, mediante lei complementar, com os mesmos fins, instituir, também, redes de Municípios, ainda que não limítrofes (RIO GRANDE DO SUL, Constituição Estadual, 1989, Artigo 16).

<sup>6</sup> Art. 167 - A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

<sup>7</sup> Art. 149, § 8º - Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais.

Apesar de a Constituição Federal prever a instalação de instâncias regionais, estas não foram definidas como instâncias de administração pública, como os Estados e Municípios, ao contrário do que foi feito em países europeus como Espanha, França e Itália. Nestes países, as regiões, criadas como instâncias da administração pública, normalmente integram a estrutura de uma instância territorial descentralizada de governo.

Assim, no Rio Grande do Sul, a inclusão da instância regional no planejamento e orçamento não esteve ligada a criação de uma nova instância de administração pública. Esta característica fragiliza as tentativas de regionalização vivenciadas no Brasil e, em especial, no Rio Grande do Sul, pois estas ficam subordinadas às inconstâncias políticas e trocas de governos. A divisão territorial brasileira, representada pelas três figuras jurídicas estabelecidas a partir da Constituição de 1988 (Municípios, Estados e Federação), são insuficientes para satisfazer as necessidades do desenvolvimento territorial.<sup>8</sup> Prova disto é a tendência de municípios organizarem-se regionalmente, como no Rio Grande do Sul através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes.

### 2.1.1 Evolução do Marco Conceitual

Partindo de uma abordagem político-administrativa, Finot (2001) faz uma discussão acerca do significado do termo descentralização. Considerando a descentralização como uma reforma política, o autor analisa a abordagem feita por Borja (1986<sup>9</sup>, *apud* FINOT, 2001), que acredita que o processo de descentralização, para ser implementado, deve partir do reconhecimento jurídico da existência de coletividades com base territorial, e transferir para estas, competências e recursos.

---

<sup>8</sup> A Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios, bem como o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, são instrumentos importantes para uma articulação maior entre os três entes da Federação.

<sup>9</sup> Borja, Jordi (1986). "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del estado" in en Borja J. et al. **Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local**. ICI, FLACSO, CLACSO (Santiago), 1987.

Considerando a descentralização como uma reforma político-administrativa, Finot (2001) aborda a classificação desenvolvida por Rondinelli (1989<sup>10</sup>, *apud* FINOT, 2001), para quem a descentralização seria a transferência de responsabilidades sobre planejamento, gestão, arrecadação e destinação de recursos, desde um governo central à unidades territoriais menores. Rondinelli diferencia quatro graus de descentralização: **desconcentração**, que consiste na redistribuição do poder de decisão, responsabilidade financeira e de administração entre vários níveis do governo central até agências descentralizadas territorialmente (como no Brasil o caso da saúde e educação); **delegação**, que consiste na transferência de poder de decisão e administração (incluindo responsabilidades financeiras) de funções públicas para organizações semi-autônomas, como por exemplo empresas públicas; **devolução**, que consiste na transferência de autoridade, administração e de recursos para governos municipais; e **privatização**, que consiste na transferência de serviços para empresas privadas, grupos comunitários, cooperativas, associações voluntárias privadas, indivíduos e outras organizações não-governamentais.

De acordo com esta classificação, a descentralização abarcaria fenômenos que, para outros autores, são classificados como sendo de natureza distinta (normalmente diferencia-se descentralização e desconcentração, como será visto mais adiante).

Outra abordagem trabalhada por Finot (2001) é a desenvolvida por Palma e Rufián (1989<sup>11</sup>, *apud* FINOT, 2001), que defendem que o fundamental da descentralização é sua dimensão política. Portanto, só seriam considerados os casos onde a redistribuição espacial do poder democrático ocorresse por meio de autoridades eleitas. Ao contrário, se houvesse transferência para funcionários designados pelo governo central, corresponderia a desconcentração.

Assim, para estes autores, a transferência de competências pode dar-se de três formas: **descentralização**, entendida como a transferência a órgãos eleitos de competência sobre as quais podem decidir irrevogável e autonomamente; **delegação**, entendida como a transferência de competências do governo central para órgãos descentralizados porém subordinados ao órgão que delega; e **desconcentração**,

---

<sup>10</sup> Rondinelli, Dennis A. (1989). "Analyzing decentralization policies in developing countries: political economy framework". *Development and Change* Vol. 20. Nº 1, January.

<sup>11</sup> Palma, Eduardo; Rufián, Dolores (1989). **Las nociones de centralización y descentralización**. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48.

entendida como a transferência de competências decisórias a funcionários designados pelo órgão que desconcentra.

Para Von Haldenwang (1990<sup>12</sup>, *apud* FINOT, 2001), o conceito de descentralização não seria apenas aplicável ao sistema de legitimação política mas, também, como fazendo parte da gestão pública, nos âmbitos administrativo e econômico. Como conseqüência, seria possível distinguir três formas de descentralização: **política**, que englobaria o conceito de devolução definido por Rondinelli (1989, *apud* FINOT, 2001); **administrativa**, que abarcaria os conceitos de desconcentração e delegação; e **econômica**, que corresponderia ao conceito de privatização.

Finot (2001) aborda ainda conceituações desenvolvidas por diversos outros autores, para posteriormente propor a sua própria classificação, na qual a descentralização seria considerada como: **descentralização política**, “... transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes públicos desde gobiernos centrales a procesos políticos subnacionales”<sup>13</sup>; **descentralização operativa**, “... transferencia de competencias de operación de decisiones sobre provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial”<sup>14</sup>; **descentralização econômica**, “... transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica”<sup>15</sup> (FINOT, 2001, p. 41). Na Figura 01 é possível visualizar, de forma esquemática, a classificação deste autor sobre os diferentes tipos de descentralização:

---

<sup>12</sup> Von Haldenwang, Christian (1990). “**Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina**”. EURE Vol. XVI, N° 50 (Santiago de Chile).

<sup>13</sup> “... transferência de competências e decisões para a provisão de bens públicos de governos centrais à processos políticos subnacionais” (tradução livre).

<sup>14</sup> “... transferência de competências de operação de decisões sobre provisão a administrações territoriais, ou a administrações funcionais de mesmo nível. A delegação seria uma forma de descentralização operativa territorial” (tradução livre).

<sup>15</sup> “... transferência de processos produtivos referentes à provisão de bens públicos a agentes do setor econômico” (tradução livre).



GEISA ZANINI RORATO

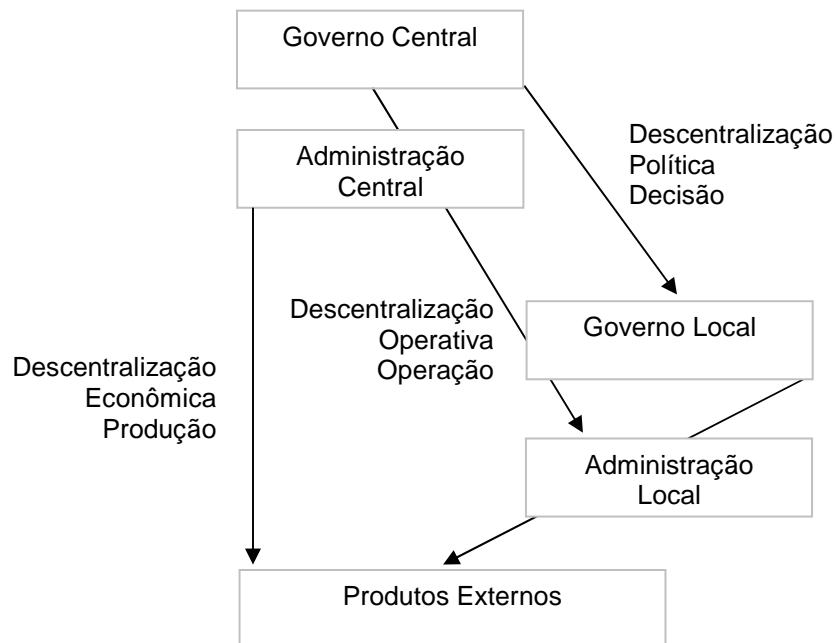


Figura 01: Gestão descentralizada, com base em Finot (2001, p. 64).

Outro autor a trabalhar com o conceito de descentralização foi Boisier (1987). Para ele, o primeiro conceito a ser confundido com descentralização é o de **deslocalização**, que significa transladar, desde um lugar a outro do território, atividades produtivas, serviços e atividades governamentais. Desta forma, não ocorre nenhuma mudança do ponto de vista administrativo.

Outro conceito é o de **desconcentração**, que significa transferência de responsabilidade executiva desde um nível superior para um nível mais baixo dentro da própria organização, ou seja, é um processo interno à instância centralizadora. Para que haja desconcentração não é necessária a criação de organismos com personalidade jurídica própria (operam com a personalidade jurídica do organismo central), bem como não é necessário que tenham orçamento próprio (são mantidos com verbas da própria organização central). Seu funcionamento é regulado pelas normas administrativas definidas pelo órgão central ao qual fazem parte.

**Descentralização**, para este autor, significa "... la creación de un ente distinto de aquél del cual se va transferir capacidad decisoria"<sup>16</sup> (BOISIER, 2004, p. 29). Ou seja,

<sup>16</sup> "... a criação de um ente diferente daquele ao qual vai se transferir capacidade de decisão" (tradução livre).

... descentralizar (en el ámbito del sector público) significa reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado (son autónomos). Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personalidad jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento<sup>17</sup> (BOISIER, 1987, p. 140).

Desta forma, a descentralização representa uma efetiva mudança da escala de poder e expressa uma transformação mais profunda na estrutura de distribuição do poder no espaço, contendo a desconcentração de tarefas, mas sendo mais ampla que ela.

Ainda segundo este autor (1987; 2004), podem ser consideradas três formas de descentralização: administrativa ou funcional, territorial e política, ou uma combinação destas modalidades.

A descentralização é funcional ou administrativa quando se refere a atividades desenvolvidas dentro do setor público, como por exemplo empresas públicas descentralizadas. É territorial quando reconhece organismos cujo âmbito de atuação corresponde a um território determinado, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul. É política quando reconhece organismos políticos eleitos e que não são hierarquicamente subordinados ao Estado, como um Congresso Nacional eleito. Os Coredes, por exemplo, podem ser considerados, além de um processo de descentralização territorial, também como um processo político.

Buarque (2006), além de diferenciar o conceito de descentralização e desconcentração, também classifica a descentralização de acordo com o seu grau de autonomia. Ocorreria descentralização autônoma quando a “unidade institucional descentralizada assumir responsabilidades com base em recursos próprios, portanto, independentemente da vontade da instância centralizada” (BUARQUE, 2006, p. 44). A outra vertente seria a descentralização dependente, que ocorreria quando existisse repasse de verba das instâncias superiores. Pode ainda ser subdividida em descentralização dependente tutelada quando o repasse de recursos fosse

---

<sup>17</sup> “... descentralizar (no âmbito do setor público) significa reconhecer determinadas competências a organismos que não dependem jurídicamente do Estado (são autônomos). Para que isto seja possível, os organismos descentralizados necessitam ter personalidade jurídica própria, recursos próprios e normas próprias de funcionamento” (tradução livre).

acompanhado apenas da distribuição de responsabilidades executivas; e vinculada quando junto com o repasse de verbas também fosse criado algum espaço de decisão nas instâncias espacialmente inferiores (BUARQUE, 2006).

Ainda outra classificação pode ser feita, tendo-se como referência a definição de descentralização como um processo de transferência de autonomia e efetivo poder decisório para instâncias de menor escala. Descentralização Estado-Estado refere-se a transferência de funções e responsabilidades dentro do setor público, como transferência de poder e responsabilidades da União para Estados e Municípios. Descentralização Estado-Sociedade refere-se à transferência de atividades normalmente executadas pelas unidades estatais e governamentais para a sociedade (ou seja, do setor público para a sociedade).

A classificação que melhor descreve a descentralização vivenciada no Rio Grande do Sul por meio da criação dos Coredes é a descrita por Boisier (1987; 2004), pois os Conselhos têm personalidade jurídica própria, tem suas próprias normas e autonomia decisória e não dependem financeiramente dos governos centrais<sup>18</sup>. De acordo com a classificação de Buarque (2006), a descentralização, por meio dos Coredes, pode ser considerada vinculada pois estes, além de receber repasse de verbas, também se constituem em espaço de decisão. Em relação a descentralização como transferência de autonomia e efetivo poder decisório para instâncias de menor escala, no Rio Grande do Sul pode ser considerada descentralização Estado-Sociedade, pois é transferida a competência de planejamento regional para a sociedade representada nos Coredes.

Ressalva-se que nos Coredes o que ocorreu foi descentralização da decisão sobre planejamento, mas não sobre a gestão ou execução orçamentária. Desta forma, deve ficar claro que tanto no nível nacional quanto no nível estadual (Rio Grande do Sul), a descentralização não se deu de forma plena. No nível nacional, porque ocorreu a descentralização de atividades, principalmente para os municípios, mas não de recursos suficientes para sua execução. Já no nível estadual, a descentralização que ocorreu por meio da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento

---

<sup>18</sup> Apesar de auxílio financeiro para funcionamento dos Coredes estar previsto na lei 10.283 de 1994, em seu artigo 10: "o orçamento do Estado consignará, através de dotação específica, recursos para a manutenção das atividades dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento" (COREDE, 1999, p. 81) este auxílio é pouco significativo. Segundo Bandeira (1999), apenas em 1997 os repasses previstos na lei começaram a ser feitos pelo governo do estado, porém os valores são pequenos, entre R\$ 434,00 e 1.366,00.

descentralizou certas atribuições, como a de planejamento regional, porém, esta instância não foi constituída como ente deliberativo (no Brasil, existe a figura dos Estados e dos Municípios, não existindo nenhuma instância administrativa intermediária), mas sim em ente meramente consultivo. Segundo Bandeira (2003, p. 216), no Rio Grande do Sul, o processo de criação dos Coredes “não esteve associado à criação de uma nova instância da Administração Pública. [...] as regiões dos COREDES não correspondem sequer a uma regionalização administrativa que seja adotada por todos os órgãos da Administração Estadual”.

Neste ponto, é necessário fazer uma distinção entre descentralização político-administrativa e descentralização do processo de planejamento. O primeiro termo refere-se, normalmente, ao processo de descentralização vivenciado em outros países, como é o caso da França, Austrália, Oeste Europeu, e Itália. Pode-se perceber que ocorreu, em todos estes casos, uma dupla transição: “(a) de uma escala geográfica macro para outra que combina as escalas meso e microrregionais, e (b) da esfera política do Estado central para instâncias sub-regionais ou locais”. (SCP, 2006, Anexo VII, p. 1). Já o segundo termo refere-se ao que ocorreu e vem ocorrendo nos Estados brasileiros que têm trabalhado com a temática da descentralização, como é o caso do próprio Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Santa Catarina, Espírito Santo e Ceará. Ou seja, as regiões criadas exercem papel meramente consultivo, não se constituindo em nova instância da administração pública.

Este fato torna o processo de planejamento regional através dos Coredes muito vulnerável, pois o atendimento de suas reivindicações fica sujeito às variações políticas e alternâncias de poder. Isto significa que o pacto com o governo do estado precisa ser reafirmado a cada troca de governo, pois não existe, em lei, a afirmação de que o que é decidido pelos Coredes deva ser levado em consideração pelo governo do Estado.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO E REGIÃO

O sistema capitalista desenvolve-se de forma desigual. Segundo Tavares (1999, p. 1) “o capitalismo desenvolve-se intensamente em um espaço limitado (o seu ‘centro’) e de forma extensiva no amplo espaço de sua dominação (a sua ‘periferia’)”. Ou seja, esse descompasso está na essência da produção capitalista e pode ser

percebido tanto em uma escala mais ampla, como por exemplo entre países (desenvolvidos e subdesenvolvidos), como também em escalas menores, dentro de um mesmo país (desigualdades entre regiões, por exemplo).

Ainda segundo Tavares (1999), no plano teórico, o desenvolvimento desigual foi trabalhado por vários autores<sup>19</sup>, que questionaram a abordagem econômica neoclássica. Dentre estes, a teoria que obteve maior difusão foi a dos pólos de desenvolvimento de Perroux. Essa teoria opôs-se à idéia de equilíbrio neoclássico, pois entendia que o desenvolvimento é desequilibrado. Perroux constatou que estimular o desenvolvimento de novos pólos desencadearia novos desequilíbrios, ao produzir novos efeitos. Surge, desta maneira, a necessidade de administrar esses efeitos e minimizar os impactos negativos, papel que foi atribuído ao Estado, através do planejamento<sup>20</sup>.

A relação entre desenvolvimento econômico e planejamento territorial converteu-se na chamada economia de localização, em particular, da localização industrial. No final da década de 1950, dois estudos foram fundamentais para o curso do planejamento regional nos vinte anos que se seguiram: de Gunnar Myrdal (1957<sup>21</sup>, *apud* FRIEDMANN, 1981) e de Albert Hirschman (1958<sup>22</sup>, *apud* FRIEDMANN, 1981).

Myrdal introduziu a noção de causalidade cumulativa circular, e argumentava que o desenvolvimento capitalista era desigual. Hirschman, seguindo a mesma linha teórica, aplicou a imagem de desenvolvimento polarizado (talvez inspirado na teoria de pólos de crescimento). Myrdal defendia uma forte intervenção governamental como forma de minimizar a tendência do capitalismo de criar desigualdades. Já Hirschman acreditava que os processos de desenvolvimento capitalistas seriam capazes, mediante busca por maiores benefícios, de deslocar as indústrias indutoras do crescimento para regiões periféricas mais atrasadas. Neste processo, o papel do

---

<sup>19</sup> “Podemos citar autores como Myrdal, Perroux, Hirschman, Prebish” (TAVARES, 1999, p. 2).

<sup>20</sup> O crescimento e o desenvolvimento de um conjunto só serão obtidos através do *planejamento consciente do meio de propagação* dos efeitos do pólo de desenvolvimento. São órgãos de interesse geral que transformam o crescimento de *uma indústria ou de uma atividade* no crescimento da nação que está se formando e os desenvolvimentos anárquicos em desenvolvimento ordenado (PERROUX, François. *A Economia do Século XX*. Porto: Herder, 1967).

<sup>21</sup> MYRDAL, G. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London: Duckworth, 1957.

<sup>22</sup> HIRSCHMAN, A. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1958.

governo era o de oferecer incentivos que acelerariam a recuperação do equilíbrio espacial (FRIEDMANN, 1981).

As políticas regionais, então, passaram a ser atribuição do Estado-nação, que criou instituições fortes para pôr em prática as políticas e estratégias de desenvolvimento regional, como foram os casos da *Délégation de l'Aménagement du Territoire* – DATAR, na França, e da *Cessa per il Sviluppo del Mezzogiorno*, na Itália (TAVARES, 1999).

No Brasil, com o avanço da industrialização, também as desigualdades regionais foram-se agravando. Após o golpe militar em 1964, as estratégias adotadas tiveram como base a teoria de pólos de crescimento de Perroux. No I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND foi definida a criação de pólos regionais no Sul e no Nordeste. Já o II PND tinha a intenção de avançar com o processo de industrialização no país e consagrou em definitivo a estratégia de pólos de desenvolvimento (TAVARES, 1999).

A partir da segunda metade da década de 1970, a economia mundial entrou em crise e, juntamente com ela, o modelo de pólos de desenvolvimento. As modificações ocorridas nos processos produtivos a partir deste momento, juntamente com o declínio de regiões fortemente industrializadas e a rápida ascensão econômica de novas regiões, transformaram as teorias políticas de desenvolvimento regional.

Mesmo em um cenário de crise, começaram a surgir regiões industriais prósperas. Estas regiões apresentavam características diferentes das antigas regiões industriais, o que indicava novos paradigmas e novas possibilidades. Percebeu-se que a prosperidade dessas regiões estava relacionada às suas características próprias, ou seja, às suas forças locais, do próprio território. É nesta época que surge o conceito de desenvolvimento endógeno, “que tem nos movimentos pela descentralização política a outra base de sustentação (TAVARES, 1999, p. 6).

Segundo Barquero (2001), a convergência de duas linhas de pesquisa foi responsável pela formação do paradigma do desenvolvimento endógeno. A primeira, de caráter teórico, “nasceu da tentativa de encontrar uma noção de desenvolvimento que levasse em conta os efeitos da atuação pública na evolução das localidades e regiões atrasadas” e a outra, de caráter empírico, “surgiu em decorrência da interpretação dos processos de desenvolvimento industrial em localizações e regiões do Sul da Europa” (p. 38). Para este autor, desenvolvimento endógeno

... pode ser visto como um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento, que leva à melhora da qualidade de vida da população (BARQUERO, 2001, p. 41).

O desenvolvimento endógeno esteve relacionado com o ressurgimento da importância da região. Para Storper (1997), a partir da década de 1980 muitos estudos foram realizados, com o objetivo de demonstrar a importância da região para o desenvolvimento econômico. Porém, para ele, nenhum destes abordou a questão fundamental, que ele chamou de “*untraded interdependencies*” (interdependências não comercializáveis). Para ele, é este o motivo de o nível regional ter sido progressivamente considerado na definição de políticas econômicas.

A definição de “*untraded interdependencies*” tem relação com as definições feitas sobre capital social<sup>23</sup> e refere-se a “*form of conventions, informal rules, and habits that coordinate economic actors under conditions of uncertainty; this relations constitute region-specific assets in production*”<sup>24</sup> (STORPER, 1997, p. 5).

Neste contexto, a responsabilidade de promover a competitividade de uma região numa economia internacional cada vez mais aberta, passou para as autoridades políticas subnacionais. Ao mesmo tempo, a regionalização passou a ser considerada fundamental para a coordenação das novas formas de atividades econômicas e para a promoção do desenvolvimento endogenamente condicionado (STORPER, 1997).

A emergência de conceitos como desenvolvimento endógeno, motivados “de baixo para cima”, estão relacionados ao fenômeno da descentralização, à medida que a descentralização abre espaço para o surgimento de iniciativas de desenvolvimento local, que permitem a integração de diferentes processos num círculo virtuoso entre uma democracia mais participativa e a transferência de competências, capacidades e

---

<sup>23</sup> Este termo é bastante utilizado principalmente desde a década de 1990, quando ganhou ampla divulgação após publicação de um estudo elaborado por Robert Putnam (1996) para explicar as desigualdades regionais na Itália. Segundo este autor, capital social refere-se as “características da organização social como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177).

<sup>24</sup> “...forma das convenções, das regras informais, e dos hábitos que coordenam atores econômicos sob circunstâncias de incerteza; estas relações constituem recursos específicos de regiões na produção” (tradução livre).

recursos para entidades e atores locais, como forma de estimular estratégias de desenvolvimento local (ALBUQUERQUE, 2004).

No final dos anos 1960, o economista Dudley Seers provocou uma revolução no entendimento sobre desenvolvimento, com a publicação de um artigo sobre o significado deste conceito. Este autor, segundo Boisier (2003), aponta algumas condições necessárias para concretizar o potencial da pessoa humana, quais sejam: alimentação como necessidade absoluta (traduzida como pobreza e níveis de ingresso); emprego; e igualdade entendida como equidade, “... y aquí por tanto ya se introduce un elemento subjetivo e intangible”<sup>25</sup> (BOISIER, 2003, p. 5).

Após duas décadas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), inspirado particularmente nas idéias de Amartya Sen e outros, introduziu uma nova acepção e uma nova forma de medir o desenvolvimento, através do conceito de um Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Boisier (2003), mais uma vez, chama a atenção para a crescente subjetivação e intangibilização do conceito de desenvolvimento e dos métodos para medi-lo, o que provoca uma mudança de paradigma.

Mais recentemente, Amartya Sen definiu o desenvolvimento como sendo um processo contínuo que visa a implementação de liberdades reais que as pessoas desfrutam. A expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio de desenvolvimento (“papel constitutivo” e “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento) (SEN, 1999, p. 52).

O papel constitutivo está relacionado à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. Já o papel instrumental da liberdade relaciona-se ao “modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos [*entitlement*] contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (SEN, 1999, p. 53-54). As principais liberdades instrumentais destacadas pelo autor são: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Desta forma, o desenvolvimento é uma estratégia de ações inter-relacionadas, onde a natureza do processo de desequilíbrio é superada pelo equilíbrio na trajetória das principais variáveis econômicas e sociais.

---

<sup>25</sup> “... e aqui já se introduz um elemento subjetivo e intangível” (tradução livre).



Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas [...] na conformação de seu próprio desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. [...] A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merecem toda a nossa atenção (SEN, 1999, p. 71).

Sen (1999) destaca que entre as liberdades do ser humano está aquela de decidir sobre seu futuro. Ou seja, havendo consenso sobre o que deva ser o desenvolvimento, a próxima questão refere-se a quem decide a trajetória a ser seguida.

### **2.2.1 Argumentos em favor da Participação no Desenvolvimento Regional**

Bandeira (1999) destaca a importância da participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento, tanto em escala nacional, regional ou local, apresentando alguns argumentos que demonstram esta importância.

O primeiro argumento ressalta a importância da consulta aos membros da sociedade, desde a concepção e elaboração, até a implementação e avaliação de programas e projetos que visem a promoção do desenvolvimento, a fim de assegurar sua eficiência e sustentabilidade. Uma das principais causas do fracasso de políticas, programas e projetos é justamente o fato de não haver participação da comunidade, o que acaba por gerar programas, políticas e projetos em desacordo com as necessidades das comunidades que, por sua vez, não se identificam com elas.

O segundo argumento destaca a importância da atuação da sociedade na vida pública para que se construa uma boa governança<sup>26</sup> e um desenvolvimento participativo saudável. Para que o processo de desenvolvimento seja sustentável e eficiente, é necessário que exista um conjunto transparente e previsível que possa regular as ações dos setores público e privado.

---

<sup>26</sup> Governança pode ser entendida como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerenciar um país em todos os níveis e compreende mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam direitos legais, cumprem com obrigações e mediam suas diferenças. (BANDEIRA, 1999).

O terceiro argumento “vincula a participação à acumulação de capital social” que “constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento” (BANDEIRA, 1999, p. 10).

A quarta linha de argumentação aborda a importância do capital social para a implementação de políticas públicas e para o fortalecimento da competitividade sistêmica de uma região.<sup>27</sup>

A quinta e última argumentação identifica a importância da participação na formação e consolidação das identidades regionais<sup>28</sup>. Desta forma,

A identidade regional, assim como o capital social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe devido a uma determinada conjugação de fatores e circunstâncias, mas, sim, como algo que é construído historicamente. Esta surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum (BANDEIRA, 1999, p. 29).

Este autor conclui ressaltando dois aspectos da participação que estão presentes em todas as linhas de argumentação. O primeiro deles é o “seu caráter de elemento essencial da própria idéia de democracia”. O outro é o seu papel instrumental, “derivado da funcionalidade da participação para a articulação de atores sociais e para a viabilização de processos de capacitação e de aprendizado coletivo, extremamente relevantes para a promoção do desenvolvimento” (BANDEIRA, 1999, p. 10).

---

<sup>27</sup> Competitividade sistêmica está relacionada com os determinantes políticos e econômicos do desenvolvimento industrial.

<sup>28</sup> “Identidade regional entendida como o sentimento compartilhado de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada” (BANDEIRA, 1999, p. 29).

## 2.3 EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL DE ORGANIZAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

### 2.3.1 Experiências Internacionais

Os casos a serem abordados aqui se referem à França e Espanha, onde a descentralização aproxima-se mais do conceito de devolução, abordado anteriormente. O estudo destes casos ajuda a compreender as diferenças entre os processos de descentralização vividos por países europeus e os processos vividos por países da América Latina, como é o caso do Brasil.

Como dito anteriormente, em todos os casos internacionais estudados, é percebida uma dupla transição: “(a) de uma escala geográfica macro para outra que combina as escalas meso e microrregionais, e (b) da esfera política do Estado central para instâncias subregionais ou locais” (SCP, 2006, Anexo VII, p. 1).

A maioria das iniciativas de descentralização/devolução tiveram como motivação os desequilíbrios regionais, diferente do que ocorreu em países como o Brasil, onde a motivação esteve mais relacionada ao enfraquecimento do governo central e fortalecimento da democracia.

#### 2.3.1.1 Caso Francês

Na França, a construção da política de desenvolvimento regional teve início nos primeiros anos da década de 1960. Dois foram os fatores principais: “o fortalecimento do planejamento econômico, que ocorreu naquele país após a 2ª Guerra Mundial e o crescente desequilíbrio espacial que marcava o avanço da industrialização no território francês” (JACCOUD, 2002, p. 143).

Para enfrentar os desafios de reconstrução no pós-guerra, foi adotado um planejamento econômico estatal e centralizado. Porém, a partir da percepção de que existia uma concentração das atividades econômicas no aglomerado urbano parisiense que estava causando a hipertrofia de Paris e esvaziando demográfico e econômico do restante do país, o planejamento econômico teve que ser repensado e passou a

preocupar-se com a distribuição territorial do seu crescimento. A preocupação com estas tendências de concentração provocaram um grande impacto político e social na França, o que contribuiu para o início do planejamento regional.

Em 1950, a França foi dividida em cinco grandes regiões e, em 1955, foram estabelecidas as 21 regiões, regionalização que ainda perdura.

A implementação das políticas regionais levou à criação, em 1963, da *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* – DATAR<sup>29</sup>, cujo objetivo era a articulação entre o crescimento econômico e a dinâmica de ocupação do território (JACCOUD, 2002) e que passou a coordenar toda a política regional e ordenamento do território.

A estratégia adotada tinha como objetivo viabilizar a implementação de pólos de crescimento regional mediante instalação de empresas polarizadoras. Esta estratégia não foi bem sucedida. Um dos motivos seria o fato de estas empresas estarem mais ligadas aos mercados internacionais, internalizando de forma limitada o processo de crescimento no nível local. Desta forma, a teoria de pólos de crescimento passou a ser substituída pela teoria de desenvolvimento endógeno, segundo a qual “as regiões devem buscar potencializar o uso dos recursos locais para desenvolver sua própria capacidade de desenvolvimento” (JACCOUD, 2002, p. 149).

Mudanças estruturais, os efeitos da primeira crise do petróleo, crise econômica fiscal e o início da ação da Comunidade Européia na política regional (com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER, fato que viria a afetar a autonomia dos países na implementação de suas próprias políticas), afetaram, de forma dramática, a economia e a política regional francesas (DINIZ, 2004). A crise enfrentada na década de 1970 modificou a ênfase de sua política regional, e a DATAR passou a objetivar a reestruturação das regiões industriais em crise.

A pressão política exercida por pequenas comunidades, bem como o enfraquecimento do governo central, reforçou a idéia de “transferir para as comunidades a responsabilidade na busca da solução de seus problemas, indicando a necessidade de descentralização” (DINIZ, 2004, p. 15).

Desta forma, na década de 1960, foi criada, na França, uma nova esfera administrativa - as regiões -, fato que trouxe importante repercussão na evolução das

---

<sup>29</sup> Transformada em *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* – DIACT.

políticas regionais. Em 1964, foram substituídas as diversas delimitações administrativas utilizadas pelos diferentes ministérios “por uma única definição dos perímetros regionais” (SCP, 2006, Anexo VII, p. 8). Uma lei de 1972 conferiu às regiões o status de “estabelecimentos públicos regionais” (EPR), que passaram a ser representados por duas assembleias não eleitas: conselho regional e conselho econômico e social regional. Porém, o poder executivo “permaneceu nas mãos de um funcionário nomeado pelo governo central (*“le préfet de région”*)” (SCP, 2006, Anexo VII, p. 8).

Com a primeira lei sobre descentralização de 1982, a região passou a ter status comparável ao dos antigos departamentos e comunas, fato que influenciou na transferência de poder executivo regional - que era exercido por um *“préfet”* – para o presidente do conselho regional. O ápice do processo de afirmação das regiões foi atingido em 1986, com a unção do sufrágio universal (SCP, Anexo VII, 2006).

A partir deste instante, políticas de ordenamento territorial deixaram realmente de ser atributo quase exclusivo do estado central e passaram a exigir uma complexa composição (ou concertação) com os poderes locais, a começar pela região (SCP, Anexo VII, 2006, p. 8).

Assim, a mudança de paradigma que ocorreu na política regional na França começa efetivamente entre 1982 e 1983, quando foram promulgadas diversas leis de descentralização, que visavam realizar uma divisão de competências (bem como dos recursos correspondentes) entre os quatro níveis da administração existentes (Estado, regiões, departamentos e as comunas).

O caso da França merece destaque pois, neste país, houve uma busca pela substituição de paradigmas e instrumentos tradicionais por caminhos alternativos, onde o papel da região foi fortalecido como espaço prioritário da intervenção pública. Durante a década de 1990, inovaram-se os instrumentos quanto aos objetivos da política regional:

... reconheceu-se a possibilidade de emergência de novos espaços territoriais como base para a elaboração de programas de desenvolvimento; buscou-se com ênfase a articulação das intervenções públicas em um mesmo espaço territorial e a promoção da cooperação

público-privada; substituiu-se o objetivo do crescimento econômico pelo objetivo do desenvolvimento endógeno (JACCOUD, 2002, p. 162).

#### 2.3.1.1.1 *Organização Institucional*

Atualmente, a França é composta por 36.778 comunas (que é a menor divisão administrativa da França); 100 departamentos, sendo quatro destes ultramarinos e 26 regiões, sendo quatro ultramarinas.

A existência das regiões foi consagrada pela revisão constitucional de 2003, quando passa a ser mencionada como “coletividade territorial da mesma forma que a comuna e o departamento” (BRASIL, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006, p. 31). O papel principal das regiões é o de coordenação e planejamento. Uma de suas atribuições refere-se ao

... ordenamento do território e planejamento: preparação do Plano regional de ordenamento e desenvolvimento do território (SRADT) que estabelece as grandes diretrizes nesse domínio [...], preparação e assinatura dos contratos Estado-Região, que é um verdadeiro programa de desenvolvimento plurianual do território regional [...] e organização dos transportes ferroviários regionais (BRASIL, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006, p. 31).

#### 2.3.1.2 Caso Espanhol

A Espanha vivenciou, na segunda metade do século XX, profundas transformações em todas as esferas de atuação, seja política, econômica ou social. A transformação mais importante foi a passagem de uma estrutura eminentemente agrária, na década de 1950, para uma economia industrial e principalmente terciária no final do século XX (SIMÕES, 2007).

Estas modificações, do ponto de vista estrutural, se deram de forma desequilibrada, visto que se produziram, simultaneamente, fenômenos de concentração e polarização de atividades, de emprego e de população.

Ainda outra dimensão importante nas modificações ocorridas na Espanha está relacionada à integração internacional. De acordo com Simões (2007, p. 6)

... o modelo franquista de desenvolvimento – baseado no fechamento do mercado, na regulação e no dirigismo da economia – é colocado em xeque pela busca da “europeização” espanhola, iniciada já na segunda metade dos 70, e potencializada com a entrada da Espanha na CEE em 1986.

Desta forma, o modelo pós-franquista foi marcado pela internacionalização de políticas e pela liberalização e desregulação dos mercados. Três importantes elementos caracterizaram esta mudança estrutural: “i) constante perda de importância das atividades primárias; ii) a industrialização dos anos 60 seguida de profunda crise industrial nos 70 e 80; e iii) a importante terceirização que se intensifica na segunda metade dos 80” (SIMÕES, 2007, p. 7).

As transformações ocorridas na Espanha apresentaram um comportamento heterogêneo no território, devido a sua grande heterogeneidade regional, que encontra suas raízes, principalmente, no início do processo de industrialização espanhol. Ou seja, “após o início da constituição do mercado interno espanhol – após a Guerra de Sucessão do XVIII – Catalunha e País Basco experimentaram o início de um processo de industrialização enquanto o resto do país permanecia [...] eminentemente agrícola” (SIMÕES, 2007, p. 8).

Esta heterogeneidade no desenvolvimento espanhol causou grandes movimentos migratórios em direção às províncias mais desenvolvidas e a implementação, pelo governo espanhol, de políticas regionais continuadas, que se encerraram na década de 1980, quando a Espanha ingressou na União Européia.

A Constituição espanhola de 1978 tinha, como tarefa mais importante, de satisfazer as demandas regionais por maior autonomia. De acordo com a Constituição, todas as regiões teriam direito à sua autonomia, não só as regiões possuidoras de identidades históricas, culturais e lingüísticas (País Basco, Catalunha e Galícia), mas também todas as regiões espanholas, mesmo as não detentoras de características territoriais politicamente relevantes. Esta Constituição transformou a Espanha em um dos governos mais descentralizados do mundo ocidental (SIMÕES, 2007).

Esperava-se que a descentralização político-administrativa - colocada em prática com o estabelecimento das autonomias regionais – auxiliasse na redução dos desequilíbrios inter-regionais, bem como na criação de condições de um crescimento sustentado nas regiões mais desenvolvidas.

Vale destacar que a Constituição estabelecia a solidariedade entre regiões, explicitada pela criação do Fundo de Compensação Inter-regional (FCI), que implicaria numa redistribuição fiscal, por intermédio de incentivos regionais.

Com a crise nos anos 1980, a política regional perdeu importância, visto que seu objetivo principal era a redução dos desequilíbrios regionais, que agora dava lugar à medidas visando o aumento da competitividade e a reestruturação econômica, com vistas a entrada da Espanha na Comunidade Européia.

A Espanha entra para a Comunidade Européia em 1986. O processo de integração acarretou a adaptação às regras de funcionamento da CE. Um conjunto de normas e procedimentos foi aprovado pelo governo espanhol com este intuito.

#### 2.3.1.2.1 Organização Institucional

Como dito anteriormente, a Constituição de 1978 modificou a divisão territorial da Espanha. A estrutura institucional espanhola passou a ser composta por:

- 17 Comunidades Autônomas, divididas em dois tipos: *nacionalidades* (País Basco, Catalúnia e Galícia), as quais podem reivindicar o status de nações históricas (BÖRZEL, 2002); e *regiones*, as quais lutaram por autonomia com base em suas prerrogativas históricas particulares (Navarra), em sua geografia (Balears e Canárias) ou por razões sócio-econômicas (Andalusia, Extremadura, Valencia) (BÖZEL, 2002);
- 2 cidades autônomas (Ceuta e Melilla);
- 50 províncias;
- 2 áreas metropolitanas (Madrid e Barcelona); e
- 8.089 municípios.

A Constituição de 1978 criou um sistema de inter-relações governamentais com ênfase na autonomia institucional entre governo central e nível subnacional. O “*Spanish State of Autonomies*” tem orientação para um modelo de federalismo dual,



que enfatiza a separação de poderes entre governo central e regiões. A distribuição setorial de competências, o bicameralismo assimétrico e a escassa disposição constitucional para a cooperação intergovernamental e integração vertical, refletem uma tentativa de ambos os níveis de governo para garantir certo nível de autonomia política e institucional, a fim de assegurar o pluralismo cultural da Espanha. Centralização fiscal e mecanismos de cooperação intergovernamental, tais como conferências setoriais, deveriam assegurar um mínimo de integração intergovernamental e harmonização política (BÖZEL, 2002).

Na Espanha, o governo central legisla sem a participação das Comunidades Autônomas. Por sua vez, as Comunidades Autônomas implementam as decisões do governo central, sem que este possa intervir. Cada nível de governo é independente no que se refere ao exercício de suas respectivas competências. A Constituição não define nenhum mecanismo para o exercício coordenado das competências compartilhadas. Como consequência, o estado central recorre ao enquadramento detalhado da legislação, o que limita o poder discricionário das Comunidades Autônomas na criação e execução da legislação (BÖZEL, 2002).

### **2.3.2 Experiências Estaduais**

No Brasil, podem ser apontadas algumas experiências estaduais de descentralização, com objetivo de promover a participação popular no desenvolvimento regional. De acordo com Bandeira (1999, 2003), cinco experiências podem ser apontadas, como é o caso do Ceará, onde foram instalados, a partir de 1995, conselhos municipais e regionais de Desenvolvimento Sustentável; de Minas Gerais, onde foram promovidas audiências públicas pela Assembléia Legislativa, com o intuito de incorporar propostas da comunidade ao orçamento do Estado; de Santa Catarina, onde foram instalados os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado; e o Espírito Santo, onde existem tentativas de organização de Orçamentos Participativos estaduais, com assembleias microrregionais e o do Rio Grande do Sul, onde foram criados os Coredes.

Cabe uma aproximação maior com o caso de Santa Catarina, pela proximidade geográfica e pelas semelhanças e diferenças em relação a experiência dos Coredes no

Rio Grande do Sul. De acordo com Birkner (2006, p. 83-84), os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina – FDRIs são “entidades não-governamentais de organização das demandas regionais para a formulação de diretivas que permitam a construção do desenvolvimento integrado e sustentável”. E também representam

... um movimento de descentralização política marcado essencialmente por iniciativas regionais, que se reproduziram mimeticamente nas microrregiões catarinenses, sinalizando uma tendência de mobilização das comunidades regionais em resposta às próprias dificuldades do governo estadual na busca de alternativas aos problemas do desenvolvimento (BIRKNER, 2006, p. 84).

A criação dos Fóruns em Santa Catarina esteve ligada aos esforços das respectivas associações de municípios, criadas a mais de três décadas neste Estado. Este processo se deu de forma contrária do que ocorreu no Rio Grande do Sul, onde as associações de municípios viram na criação dos Coredes uma forma de “concorrência”, o que acarretou atritos. No Rio Grande do Sul, estas associações também já estavam bastante consolidadas, e sua influência pode ser notada no recorte regional elaborados para os Coredes.

A criação do primeiro Fórum emergiu da Associação de Municípios do Oeste de Santa Catarina, em 1995, com base nas experiências de países europeus, como a Itália. A criação deste Fórum inspirou o surgimento de outros. Também foi criado o Fórum Catarinense de Desenvolvimento Regional – Forumcat, que logo passou a fomentar a criação dos fóruns regionais posteriores (BIRKNER, 2006).

Os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina receberam o apoio do governo estadual vigente na época de sua criação, e continuaram recebendo apoio e destaque no governo que se seguiu a este. Desta maneira, Birkner (2006, p. 111) salienta que este apoio “acabou associando a entidade à imagem da gestão estadual, o que parecia fazer bem aos dois lados”. Porém, este apoio mostrou-se negativo com a troca de governo. Segundo Bandeira (1999), este apoio pode ser prejudicial nas alternâncias de poder, pois os sucessores rivais podem

tender a aniquilar iniciativas que, embora saudáveis do ponto de vista da participação da sociedade civil, carregam a marca do governo anterior.

Foi o que, de fato, ocorreu em Santa Catarina. Até 2002, os Fóruns “se afirmaram crescentemente como entidades fomentadoras de capital social” (BIRKNER, 2006, p. 111). Entretanto, o governo que se sucedeu introduziu uma nova estratégia, voltada para a promoção do desenvolvimento regional integrado e descentralizado. Foram criadas vinte e nove Secretarias de Desenvolvimento Regional em cidades-pólo microrregionais, com a justificativa de promover a descentralização administrativa. “Através delas, a sociedade civil organizada passaria a eleger anualmente as prioridades da região a serem contempladas no orçamento estadual” (BIRKNER, 2006, p. 112).

Birkner (2006) salienta que esta nova estrutura institucional criada afetou a atuação dos Fóruns:

Se até 2002, o volume de reuniões dos fóruns e a sua presença na imprensa foram de algum modo notáveis, essa presença diminuiu sensivelmente no ano seguinte, haja vista que aconteciam também reuniões dos Conselhos de Desenvolvimento Regional<sup>30</sup> (BIRKNER, 2006, p. 113).

## 2.4 PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

A trajetória gaúcha de descentralização, de praticamente 35 anos, segundo Veiga (2006), teve seu início com a instalação do Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano – Sisdru, no período da Ditadura Militar (Governo Euclides Triches, 1971-1974), e do Programa de Descentralização Regional, do período da redemocratização (Governo Pedro Simon, 1986-1990), que propuseram, não só regionalizações, mas, também, reestruturações da administração estadual. Essas duas experiências não foram implantadas, por razões diferentes, mas que comungaram de um encontro de interesses dos setores (deputados, prefeitos, associações de municípios, secretarias do governo estadual) que a elas se opuseram. O atual

---

<sup>30</sup> Criados pelo governo como apoio às Secretarias, de caráter apartidário.

ambiente institucional e organizativo, que começou a emergir a partir de 1990, durante o governo Alceu Collares, enfatiza a “participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento regional” (RÜCKERT, 2005, p. 20).

O emprego de regionalizações segue duas lógicas básicas: (1) a busca da diminuição de desigualdades regionais; e (2) a descentralização de serviços e planos setoriais. “A primeira lógica objetiva buscar ações, mecanismos e políticas que contribuam para diminuir as desigualdades regionais” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 134). Podem ser incluídas nesta vertente as iniciativas governamentais estaduais (principalmente da Secretaria de Coordenação e Planejamento - Plano de Reestruturação da Metade Sul, RS 2010 e Rumos 2015), federais (Ministério da Integração Nacional - Metade Sul e Área de Fronteira) e municipais (Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS). Também podem ser incluídas as iniciativas privadas, ligadas principalmente ao setor empresarial (Fiergs, Federasul, Pólo RS, Sebrae) e de associações de agentes locais (Coredes).

“A segunda lógica é decorrente da necessidade de descentralização dos serviços e programações setoriais” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 134). As secretarias e órgãos estaduais e federais estão estruturados em agências, coordenadorias ou delegacias regionais e, ainda, em consórcios ou associações, que foram se formando de acordo com as imposições técnicas, locais e políticas. As regionalizações decorrentes destas instituições têm recortes totalmente diversos, e resultam em localizações de sedes, estruturas e interesses políticos difíceis de serem alterados, pois trazem status e renda para os municípios-sede. Pode-se citar os casos da Educação, Saúde, Fazenda, Segurança, Obras Públicas e Saneamento (Corsan), Agricultura, Transportes (DAER), entre outros (SCP, 2006, Vol. 1). Esta vertente estaria de acordo com as teorias de desconcentração.

Desta forma, as regionalizações oficiais no Rio Grande do Sul foram sendo estruturadas de acordo com as necessidades de cada Secretaria, Autarquia ou outros órgãos estaduais, sem serem levados em consideração critérios comuns. Algumas iniciativas já foram tomadas pelo governo estadual, com o intuito de unificar os diversos recortes regionais setoriais em uma mesma base territorial, sem muito resultado<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> A última dessas tentativas se deu no Governo Olívio Dutra com o Programa de Regionalização Administrativa do Estado - PRAE, cujo objetivo era o de coordenar o processo

No Rio Grande do Sul foram, então, propostas três regionalizações. A primeira em 1973, a segunda em 1987 e a terceira em 1991. Objetivavam “absorver e promover a já existente estrutura regionalizada dos setores de atuação do Estado”, bem como “implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento” (NYGAARD, 1990, p. 185).

- Proposição de Organização Territorial do Estado para Fins de Programação Regional e Urbana, 1973, organizada pela Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO);
- Programa Estadual de Descentralização Regional, criado pelo Decreto nº 32.567 (junho de 1987), também coordenado pela SDO;
- Programa de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), com início em 1991 e coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes) (SCP, 2006, Vol. 1).

A primeira tentativa de regionalização propunha a organização do território do Estado, com base na teoria de centralidade, elaborada pelo geógrafo alemão Christaller (em 1933). Este estudo levou em consideração os fluxos entre cidades e analisou a rede urbana, considerando sua polarização. Nesta proposta, Passo Fundo, Santa Maria, Caxias do Sul e Pelotas exerceriam papel de centros ou capitais regionais. Tinha como objetivo definir uma regionalização a ser utilizada pelas entidades governamentais. Esta tentativa não logrou sucesso devido à divergências políticas e outras controvérsias, o que fez com que esta proposta nunca fosse implementada (SIENDERBERG, 2004).

A segunda tentativa tinha como objetivos propor uma regionalização a ser utilizada pelas entidades governamentais e de ser uma forma de governança que estimulasse a participação da comunidade nas decisões. Para este estudo foram utilizadas a divisão territorial definida pelo estudo de 1973 e a regionalização da Federação das Associações de Municípios do RS – FAMURS (criada em 1976), sendo que a primeira tinha caráter técnico e a segunda tinha motivações políticas e estava baseada na decisão dos prefeitos (NYGAARD, 1990). A Proposta Final de Divisão

---

de regionalização no Estado e justificava-se pela fragmentação da administração pública em sua dispersão espacial. Alcançou resultados pouco expressivos, já que não conseguiu alterar as regionalizações de setoriais mais consolidados, que demonstraram grande capacidade de resistência, como foram os casos das Secretarias de Educação, Saúde e Justiça e Segurança (SCP, 2006, Vol. 1).

Regional para o Estado ficou composta por 22 regiões que agrupavam 332 municípios. Esta proposta acabou não sendo implementada, talvez pelo fato de ter criado, na sua proposta de governança, a figura do Coordenador Regional, que se constituiria no detentor do controle de decisão da instância regional.

A atual regionalização do Estado para fins de planejamento e para fins orçamentários é resultado da terceira tentativa de regionalização, que se deu através da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, instalados em 1991 e oficialmente estabelecidos em 1994, através da Lei nº. 10.283, totalizando vinte e um Coredes (atualmente são vinte e oito Conselhos).

#### **2.4.1 O caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes**

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes representam uma experiência de descentralização do planejamento, cujo objetivo é ampliar o desenvolvimento das regiões. São um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem o desenvolvimento regional.

Segundo a Lei nº 10.283, artigo 2º, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm como objetivo a

... promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações do governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição eqüitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (COREDE, 1999, p. 79).

De acordo com o Decreto 35.764 de 1994, a divisão regional dos Coredes era composta por 21 Regiões. Este Decreto foi alterado em 1998, quando foi criado o Corede Metropolitano Delta do Jacuí. Em 2004 foram criados mais dois Coredes, Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro. Em 2006 foram criados mais dois Coredes, Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Em 2008 também foram criados mais dois Coredes, Vale do Jaguari e Celeiro. Atualmente o Estado está dividido em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

GEISA ZANINI RORATO

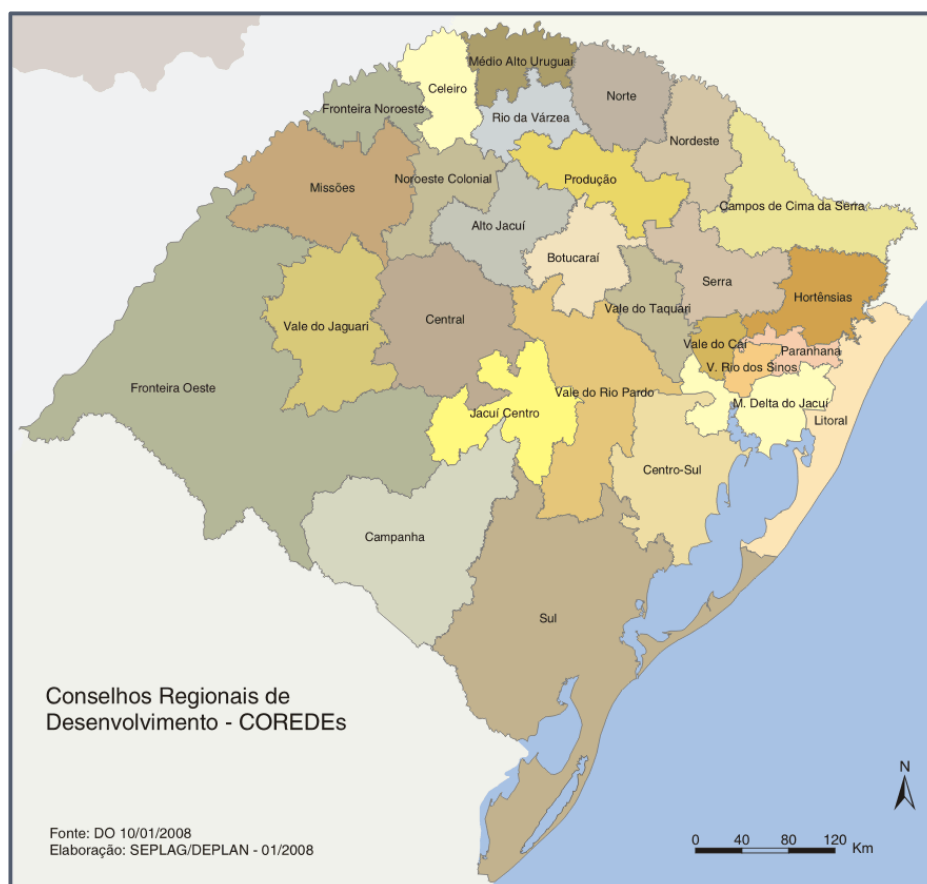


Figura 02: Mapa da divisão do Estado em Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes.

Fonte: <<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=467>> Acesso 16 jul. 2008.

Os Coredes, a despeito de todas as dificuldades enfrentadas ao longo de sua trajetória, e ante o fracasso da maioria das demais experiências brasileiras, podem ser considerados um caso de sucesso (BANDERIA, 2003). Este autor aponta alguns fatores que podem ter influenciado no maior sucesso alcançado pela experiência gaúcha.

Primeiramente, aponta o fato de os Coredes terem sido, praticamente desde o início, autônomos em relação ao Governo do Estado, constituindo uma coordenação independente. Outro fato é que ao longo do tempo os Coredes foram presididos por pessoas de orientações políticas distintas, o que ajudou a fortalecer sua credibilidade. Ainda outro fator apontado é o grau de institucionalização que alcançaram após a aprovação da Lei Estadual nº 10.283 (lei que criou os Coredes). Desta forma,

Somadas, a legitimidade formal, a preocupação em manter uma pauta autônoma, a atividade de coordenação do Fórum [Coredes] e o apoio de organizações importantes das regiões, como Universidades, têm contribuído de forma decisiva para a sobrevivência dos Conselhos Regionais. Isoladamente, a autonomia e a legitimidade formal seriam insuficientes para assegurar essa sobrevivência. Caso os COREDES não tivessem assumido características de “movimento autônomo”, os dispositivos da Lei Estadual nº 10.283 poderiam ter-se tornado letra morta. Da mesma forma, sem respaldo legal a atuação dos Conselhos poderia ter sua legitimidade facilmente contestada (BANDEIRA, 2003, p. 252-253).

Lahorgue (2008), aponta alguns fatores que podem ter influenciado na consolidação dos Coredes, quando comparados com as demais regionalizações existentes ou tentadas no Brasil:

- Os Coredes são atualmente a única instituição que congrega, mesmo com deficiências, os representantes políticos, empresariais, setoriais, universitários, trabalhadores, entre outros, que pode permitir o afloramento de um ‘planejamento integrado’ regional e não setorializado apenas;
- Eles têm, por competência legal estadual, a tarefa de realizar a Consulta Popular, definido prioridades para parcelas do orçamento, o que pode vir a se tornar, crescentemente, em experiência cumulativa de planejamento integrado (LAHORGUE, 2008).



### 3 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO – COREDES

#### 3.1 IMPLANTAÇÃO, OBJETIVOS, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Conforme visto no capítulo anterior, as propostas de regionalização para o planejamento e desenvolvimento regional, entre 1973 e 1991, culminaram com a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, a partir de 1991, com a “adoção dos princípios da descentralização política, desconcentração econômica e integração regional” (RÜCKERT, 2001, p. 350). Esta proposta enfatiza o processo de planejamento para o desenvolvimento, com ênfase na inserção das organizações da sociedade civil na promoção do desenvolvimento regional. Desta forma, segundo Rückert (2001, p. 357), “a proposta dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento busca, inicialmente, a redistribuição de poder entre o Estado e a sociedade civil”.

Os Coredes emergem durante a campanha do então candidato Alceu Collares, em 1990, como ampliação da proposta dos Conselhos Populares<sup>32</sup>, implementados em Porto Alegre durante sua gestão na Prefeitura (1985/1988). Neste ano foram realizados seminários informativos nos principais Municípios do Estado.

Sua implementação esteve, inicialmente, sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social (BANDEIRA, 2003). Apesar de começarem a ser implementados ainda em 1991, os Coredes só foram formalizados em 1994, pela Lei Estadual nº 10.283, que criou os Conselhos Regionais. O Decreto 35.764 de 28 de dezembro de 1994, regulamentou a lei de criação dos Conselhos.

Inicialmente, a proposta de regionalização dos Conselhos levou em consideração uma análise baseada na técnica de *clusters*, dividindo o Estado em 12 regiões. Quando esta proposta começou a ser debatida junto às comunidades, percebeu-se que este recorte não se adaptava à realidade, pois já existia a regionalização da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul -

---

<sup>32</sup> Segundo Rückert (2001), o projeto de lei criando estes Conselhos é elaborado em Porto Alegre em 1986, quando assume um prefeito eleito pelo voto direto, Alceu Collares. No projeto de lei estava prevista a criação de dezessete Conselhos Populares. A proposta surgiu a partir de um processo de discussão entre Executivo e o movimento comunitário, tendo por base proposta do Partido Democrático Trabalhista. Tal proposta foi rejeitada pela maioria dos vereadores (em 1986), pois argumentaram que os Conselhos Populares “levariam a um esvaziamento do Legislativo e se constituiriam num poder paralelo” (RÜCKERT, 2001, p. 358).

Famurs, que se encontrava bastante consolidada. A alternativa foi deixar a decisão do recorte regional com as comunidades, o que resultou na divisão das vinte e uma regiões (SCP, 2006, Vol. 1). Desde sua regulamentação, em 1994, foram criados mais sete Coredes, totalizando, atualmente, vinte e oito Conselhos.

A fusão ou desmembramento dos Coredes são permitidos e já estavam previstos no Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que regulamenta a Lei que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRDs. A fusão é permitida, desde que aprovada pelas respectivas Assembléias Gerais Regionais. O desmembramento também é permitido,

... desde que seja mantido o princípio da contigüidade territorial e as características geográficas, culturais, econômicas e sociais o justifiquem, e que:

I - seja proposto pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios ou por membros do Conselho de Representantes;

II - seja decidido pela Assembléia Geral Regional, cujo quorum de deliberação deverá ser o da maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único - Nas hipóteses previstas no inciso I (primeiro), a proposição deverá resultar de deliberação da maioria absoluta dos integrantes da Câmara de Vereadores ou por, no mínimo, um terço dos membros do Conselho de Representantes, devendo ser encaminhado à Presidência do CRD (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994).

Em 2003, este Decreto foi alterado pelo Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, sendo incluídas novas condições para a fusão e desmembramentos dos Coredes. A fusão e desmembramento dos Coredes passou a seguir a seguinte definição:

Art. 2º - A criação, a fusão e o desmembramento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento obedecerão, cumulativamente, aos seguintes critérios:

I - existência de continuidade territorial do novo Conselho, preservando-se a do Conselho de origem;

II - iniciativa de proposição com a competente formalização de apoio das Prefeituras Municipais, das Câmaras Municipais de Vereadores, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, devidamente instalados, ou de Entidades de Ensino Superior, com unidades na região;

III - existência de identidade regional, mediante competente justificativa, envolvendo aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento;

IV - enquadramento do novo Conselho, observados o número de municípios, população e área, entre o menor e o maior COREDEs já existente;

V - garantia de que o desmembramento preserve a viabilidade dos Conselhos de origem, observado o disposto nos incisos I e IV;

VI - aprovação pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios envolvidos.

§ 1º - Nas justificativas para sustentação da criação, fusão e desdobramento de COREDEs deverão ser consideradas as redes de Serviços Públicos Estaduais.

§ 2º - A cada COREDEs competirá, facultativamente, o estabelecimento de critérios e procedimentos a serem adotados, objetivando a criação de sub-regiões (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003).

Além da fusão e desmembramento dos Coredes, este último Decreto também prevê a possibilidade de mudança de municípios de um Corede para outro, desde que esta mudança seja acolhida pelo Corede de destino e observadas, cumulativamente, os seguintes critérios:

I - existência de continuidade territorial;

II - iniciativa de proposição formalizada pela sociedade civil organizada, por meio de Prefeitura Municipal, de Câmara Municipal de Vereadores, ou de Conselho Municipal de Desenvolvimento, devidamente instalado;

III - existência de identidade regional, mediante competente justificativa, envolvendo aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento;

IV - que a mudança preserve a viabilidade do Conselho de origem, observado o disposto no artigo anterior;

V - aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores do município proponente.

Parágrafo único - Nas justificativas para sustentação da mudança de município de um COREDEs para outro deverão ser consideradas as redes de Serviços Públicos Estaduais (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, Artigo 3º).

Além dos critérios estabelecidos neste Decreto, também existe um Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº 45.373, de 03 de dezembro de 2007, grupo este “destinado a realizar estudos e apresentar proposta para o desmembramento, fusão e criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 45.373, de 03 de dezembro de 2007).<sup>33</sup>

Entre as competências atribuídas aos Coredes, a mais relevante para este trabalho está descrita no artigo 3º, inciso I, da Lei 10.283, que é a de elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional. A análise de alguns dos planos elaborados é o objetivo principal deste estudo.

De acordo com o Artigo 3º desta lei, compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;

**II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;**

III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;

---

<sup>33</sup> **Art. 1º** - Fica instituído um **Grupo de Trabalho** destinado a realizar estudos e apresentar proposta para o desmembramento, fusão e criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, de que trata o Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, alterado pelo Decreto 42.777 de 22 de dezembro de 2003, que atuará sob a coordenação do Secretário de Estado Extraordinário de Relações Internacionais (Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003).

IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;

V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;

VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (COREDE, 1999, p. 79, grifo meu).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento são “um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional” (COREDES, 1999, p. 21).

#### Participam dos Conselhos

- Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do Conselho;
- Prefeitos e Presidentes de Câmaras de Vereadores;
- Representantes das instituições de ensino superior que atuam na região;
- Representantes das associações, dos sindicatos, dos conselhos setoriais criados por lei e dos diferentes segmentos da sociedade civil organizada da região, abrangendo:
  - empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços;
  - empresários e trabalhadores rurais;
  - cooperativas e associações de produtores;
  - conselhos de desenvolvimento municipais;
  - movimentos ecológicos;
  - movimentos comunitários (COREDES, 2002, v.1, p. 19).

A estrutura dos Conselhos é composta por Assembléia Geral Regional, Conselho de Representantes, Comissões Setoriais e Diretoria Executiva. A Assembléia Geral Regional é o órgão máximo de deliberação dos Coredes e é composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região. O Conselho de Representantes é um órgão deliberativo e executivo de primeira instância do Corede. Os representantes são eleitos na Assembléia Geral e passam a

exercer uma função de caráter regional. As Comissões Setoriais são formadas por iniciativa do Conselho de Representantes, para tratar de temas específicos. A Diretoria Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento tem como atribuições desempenhar funções executivas e de apoio administrativo, como também dirigir a Assembléia Geral Regional e o Conselho de Representantes. A associação e integração entre os Coredes é feita pelo Fórum dos Coredes.

### 3.2 DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS

A Declaração de Princípios foi elaborada pelos presidentes dos Coredes, em 1997, com o objetivo de nortear o trabalho de todos os participantes dos Conselhos, evitando que fossem influenciados negativamente por interesse e conflitos alheios aos seus objetivos (COREDES, 2002, v. 1).

São oito os princípios estabelecidos. O primeiro visa a promoção do desenvolvimento regional, “compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade” (COREDES, 1999, p. 27). O segundo refere-se a autonomia dos Conselhos em relação às diferentes instâncias governamentais, às correntes político-partidárias ou quaisquer outras organizações da região ou fora dela. O terceiro aborda a importância da necessidade de manter a pluralidade na composição dos Coredes como também identificar consensos entre os atores regionais, quanto à forma de promover o desenvolvimento regional. O quarto princípio trata da importância da atuação dos Coredes para estreitar laços de confiança, estimular a cooperação e viabilizar parcerias entre diferentes segmentos da sociedade civil da região, bem como entre esses segmentos e a Administração Pública.

O quinto princípio destaca a importância dos Coredes para a construção de espaços de articulação da sociedade regional. O sexto determina que a ação dos Conselhos deva articular, em escala regional, os esforços locais de promoção do desenvolvimento, bem como tornar possível que as ações setoriais das diferentes instâncias do governo estruturem-se e integrem-se de forma a caracterizar verdadeiras políticas de desenvolvimento regional. O sétimo defende o aumento permanente da representatividade dos Coredes e de sua inserção junto à comunidade, organizando e integrando os segmentos da sociedade regional ainda desarticulados. O último

princípio fala da importância dos Coredes defenderem a implantação e a continuidade das políticas governamentais que contribuam para o desenvolvimento regional.

### 3.3 COREDES E O GOVERNO DO ESTADO

As relações entre governos estaduais e Coredes têm sido dificultadas pela percepção conflituosa de papéis entre eles embora, por determinação legal, atualmente os Coredes sejam reconhecidos como estruturas regionais de planejamento.

As dificuldades enfrentadas neste sentido podem ser atribuídas às trocas de governo e falta de continuidade de iniciativas relacionadas aos Coredes e ao planejamento regional, como também pelo processo lento de assimilação, por parte do Governo, da importância do papel desta instância regional para o planejamento do desenvolvimento do Estado.

Durante a existência dos Coredes, estes mudaram quatro vezes de interlocutor governamental. De 1991 até 1994, o interlocutor dos Coredes no Governo do Estado era a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES. De 1995 até 2002, a interlocução passou a ser exercida pela Secretaria de Coordenação e Planejamento / Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano – SCP/DDRU, “que assumiu também o encargo de elaborar o orçamento do Estado” (LAHORGUE, 2008). Em 2003, com a troca de governo, a interlocução entre Coredes e Governo do Estado passou a ser desempenhada pela Vice-Governadoria. Já em 2007, o governo empossado passou a responsabilidade do acompanhamento dos Coredes para uma nova Secretaria, de Relações Institucionais (LAHORGUE, 2008). Esta constante troca de interlocutor reforça a relação conflituosa e dual existente entre Coredes e Governo do Estado.

Esta relação conflituosa e dual também pode ser claramente percebida nas avaliações sobre a atuação dos Coredes, realizadas por estes ao longo dos anos. Desta forma, já no primeiro documento de avaliação<sup>34</sup>, é salientada a “pouca integração política com a Assembléia Legislativa e com os demais órgãos de administração do Estado”, bem como a “falta de chamamento dos Conselhos para

---

<sup>34</sup> Carta de Caxias, 1996.

ações do Governo do Estado” (COREDES, 2002, p. 56-67). No documento seguinte, elaborado em 1998, é salientada a “centralização na formulação das políticas públicas e falta de reconhecimento por parte do Governo em relação às ações dos Coredes” (COREDES, 2002, p. 62). Outra dificuldade apontada pelos Coredes foi a falta de conhecimento das ações destes por parte do Governo e vice-versa. Na Carta de Porto Alegre (1999), fica claro o distanciamento entre Governo e Coredes. Destaque para os seguintes problemas detectados nas relações com o governo:

- Promoção de eventos para formulação de políticas regionais e estaduais do governo, nas regiões, sem envolvimento dos COREDES;
- [...] Insuficiente aproximação entre setores do Governo e os Coredes;
- [...] Dificuldade em aceitar os COREDES como instituições representativas das regiões;
- [...] Distanciamento entre DDRU e os COREDES, levando a ações unilaterais, como no caso da concepção e planejamento dos Seminários Estaduais e Regionais de Desenvolvimento Regional;
- Interlocução e diálogo limitados entre o Departamento e os Conselhos;
- Reduzida atuação da Divisão de Apoio aos COREDES;
- Ausência de espaço físico para os COREDES;
- Falta de regularidade na liberação das verbas de custeio dos Conselhos;
- Falta de espaço para o DDRU nas reuniões dos COREDES e do Fórum (COREDES, 2002, p. 67-69).

Na avaliação feita em 2001 (Carta de Imbé), destaque para a “continuidade do distanciamento entre alguns setores do governo e os COREDES, refletindo dificuldades em aceitar os Conselhos Regionais como instituições representativas das regiões” (COREDES, 2002, p. 77).

Os problemas de relacionamento, apontados na Carta de Canela (2002), são recorrentes, ou seja, referem-se a falta de envolvimento dos Coredes em atividades relacionadas à formulação de políticas regionais e estaduais, e a dificuldade do Governo reconhecer os Coredes como instituições representativas das regiões.

Na Carta de Ijuí (2006) foi salientado como fator positivo o compromisso assumido pelo novo Governo (2006-2010) de valorizar e assegurar a continuidade dos



processos de participação social e cidadã, por meio da Consulta Popular, bem como a decisão do governo de assumir o passivo de investimentos e serviços de Consultas Populares passadas, demonstrando o comprometimento deste com a figura dos Coredes.

Visando melhorar a relação com o Governo, os Coredes defendem a refundação do Conselho de Desenvolvimento Estadual – CODES, adotando o modelo dos Coredes e Comudes (pessoa jurídica de direito privado, convocado e presidido por um Presidente eleito pelos membros do Conselho).

A avaliação preliminar, feita no Rumos 2015, sobre a atuação dos Coredes, principalmente sobre a relação destes com o Governo, detectou esta relação conflituosa e concluiu que a busca por soluções deve partir de ambos. Desta forma,

Tanto os COREDES podem ter maior competência para atuar como articuladores dos agentes regionais, costura interinstitucional, diagnósticos, busca de financiamentos e elaboração de planos globais e específicos, desde que requisitados a esse papel, como o governo pode fortalecer essas estruturas para além da Consulta Popular, racionalizando suas estruturas regionais, criando a interlocução única e incentivando um planejamento estratégico mais detalhado (SCP, 2006, Vol. 1, p. 143).

### **3.3.1 Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN e Secretaria de Coordenação e Planejamento - SCP**

Inicialmente, quando da criação dos Coredes, o órgão responsável pela articulação entre Conselhos e Governo era a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES, atribuição que passou para o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano - DDRU da Secretaria de Coordenação e Planejamento – SCP em 1995.

A lei de criação dos Coredes previa, entre outras coisas, a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento. A partir daí, desencadeou-se processo de planejamento em diversos Coredes, que passaram a contar com assessoria e apoio técnico do DDRU/SCP e da METROPLAN. Uma das atribuições da SCP era de

elaborar o Plano Estadual de Desenvolvimento, previsto na Constituição Estadual, através de processo coletivo, democrático, sistemático e aprofundado (SCP, MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA GOVERNADOR ANTÔNIO BRITTO, 1996). Os Conselhos deveriam elaborar propostas para o desenvolvimento de suas respectivas regiões, o que serviria de referência para a elaboração do plano global de desenvolvimento do Estado.

Os Conselhos também passaram a receber assessoramento da METROPLAN que, em 1995, teve suas competências ampliadas, ficando responsável, além do planejamento metropolitano, pelo planejamento regional. Neste sentido, destaca-se o “Programa de Apoio à Gestão Regional e Urbana, que consiste no apoio à elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (SCP, MENSAGEM..., 1996, p. 44).

De acordo com análise das Mensagens à Assembléia Legislativa de anos posteriores (1994-2008), percebe-se que este apoio estende-se até 1998. Com a troca de Governo, a estrutura existente é desarticulada e os técnicos da METROPLAN envolvidos com os Coredes, são cedidos para outros departamentos e órgãos (entrevista, 2008).

Em Mensagem à Assembléia Legislativa (SCP, MENSAGEM..., 1997) é relatado o andamento dos trabalhos em relação à elaboração de Planos Estratégicos. Até este ano, havia sido elaborado o Plano Estratégico para a Região Noroeste do Estado, abrangendo cinco Coredes (Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio Alto Uruguai, Missões e Noroeste Colonial), concluído em 1996. Também estava em vias de ser elaborado o Plano para a Região Médio Uruguai, com financiamento do FUNDOPIMES, mediante convênio de cooperação celebrado entre SCP, URI, UNIJUÍ e Associação dos Municípios da Região das Missões, Celeiro, Grande Santa Rosa e Planalto Médio. Destaca-se, também, importante participação do Governo na elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento do Vale do Taquari que, no segundo semestre de 1996, já apresentava segunda etapa do Plano devidamente concluída, com a caracterização da situação geográfica, econômica, social e cultural. Ainda outras regiões estavam recebendo apoio da SCP e METROPLAN: Coredes Paranhana-Encosta da Serra, Hortênsias e Metade Sul (SCP, MENSAGEM..., 1997).

Em relatório de 1998 (SCP, MENSAGEM..., 1998), destaque para a conclusão da etapa de assessoramento à elaboração da Caracterização Regional dos Coredes

Fronteira Oeste, Norte e Nordeste. Vale do Rio Pardo e Litoral estavam em fase de elaboração. Também estavam em andamento trabalhos conjuntos com a URI-UNIJUÍ de assessoramento à elaboração dos Planos dos Coredes Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial, como também para o Centro-Sul, este em parceria com a UFRGS. Estava em andamento também a operacionalização do Plano Turístico do Corede Vale do Taquari.

A partir de 1999, nas Mensagens à Assembléia, não existe mais referência à elaboração de Planos Estratégicos Regionais. O discurso concentra-se principalmente na relação dos Coredes com a Consulta Popular / Orçamento Participativo.

No período entre 1995 e 1999 foram assinados protocolos de cooperação técnica entre METROPLAN e alguns Coredes<sup>35</sup>. Não se sabe ao certo se todos os Coredes firmaram este acordo, pois em documento da METROPLAN sobre o andamento dos trabalhos junto aos Coredes, são listados Conselhos cujos protocolos de cooperação não foram encontrados.

À METROPLAN competia, segundo o protocolo de cooperação técnica,

- I – assessorar o Conselho na elaboração do Plano Estratégico;
- II – propor metodologia a ser utilizada;
- III – elaborar a Caracterização Regional quanto aos aspectos físico territoriais, sócio-econômicos e de infra-estrutura urbana e regional;
- IV – acompanhar e apoiar a elaboração e a implementação do Plano Estratégico (METROPLAN, Protocolo de Cooperação Técnica, Relatório Interno).

Ao Conselho Regional de Desenvolvimento competia:

- I – elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento;
- II – fornecer o apoio logístico ao desenvolvimento de tarefas;
- III – montar o banco de dados;
- IV – implementar o Plano Estratégico (METROPLAN, Protocolo de Cooperação Técnica, Relatório Interno).

---

<sup>35</sup> Em pesquisa a documentação existente na METROPLAN, foram encontrados seis protocolos de cooperação técnica: Vale do Rio Pardo (1998), Paranhana/Encosta da Serra (1996), Norte (1997), Nordeste (1997), Sul (1996), Vale do Taquari (1996).

De maneira geral, a metodologia proposta pela METROPLAN envolvia cinco etapas: Caracterização da Região, Identificação de Conflitos e Potencialidades, Definição do(s) tema(s) prioritário(s) e Definição do(s) Projeto(s) para o(s) Tema(s) Gerador(es), conforme Figura 03:

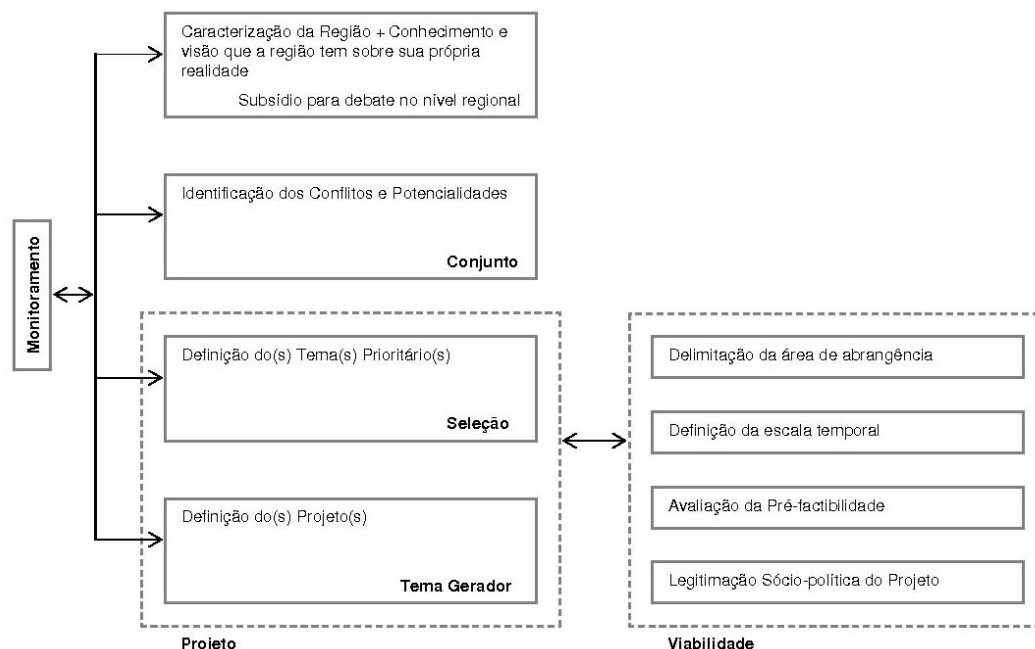


Figura 03: Metodologia de planejamento desenvolvida pela METROPLAN. Fonte: METROPLAN.

Com base no conteúdo das Mensagens à Assembléia Legislativa deste período (1995-1999), de documentação encontrada na METROPLAN e depoimento de técnicos que trabalhavam neste órgão, sabe-se que a METROPLAN e DDRU/SCP trabalharam nos seguintes Coredes: Centro Sul, Fronteira Oeste, Litoral, Nordeste, Norte, Paranhana/Encosta da Serra, Sul, Vale do Taquari, Vale do Rio Pardo, Produção e Hortênsias. Em alguns, o envolvimento foi maior e mais duradouro do que em outros, pelo fato de alguns Conselhos terem maior capacidade para promoverem a articulação regional, necessária para o andamento dos trabalhos<sup>36</sup> (entrevista, 2008). Desta forma,

<sup>36</sup> Em documento da METROPLAN sobre Metodologia do Plano Estratégico apresentado aos Coredes é salientada a importância do perfil do Presidente do Corede no andamento do Plano Estratégico Regional. Em outro documento sobre a concepção geral do Plano, é destacado que a responsabilidade pela elaboração e coordenação dos Planos era dos Conselhos. A

o Vale do Taquari foi o único onde a METROPLAN conseguiu acompanhar os trabalhos até o final, muito por causa da figura do presidente do Corede. Em outros Conselhos, os trabalhos seguiram sem a METROPLAN mas com apoio das Universidades regionais, como é o caso do Corede Produção e Vale do Rio Pardo (entrevista, 2008).

A Caracterização da Região foi elaborada para oito Coredes, de acordo com documentação da METROPLAN. São eles: Vale do Taquari (1996), Fronteira Oeste (1996), Norte (1996), Paranhana/Encosta da Serra (1996), Sul (1996), Nordeste (1997), Hortênsias (1999) e Vale do Rio Pardo (s.d.).

De acordo com relatório da METROPLAN (Relatório Interno, 1997), sobre as fases concluídas em cada Corede, constata-se que o Centro Sul estava no início da elaboração da Caracterização da Região. Fronteira Oeste, Nordeste e Sul já estavam com esta etapa concluída, Norte estava terminando a etapa seguinte (identificação dos conflitos e potencialidades), Paranhana/Encosta da Serra estava iniciando esta etapa e o Corede Vale do Taquari estava concluindo a última etapa (definição dos projetos).

No Vale do Rio Pardo, a METROPLAN acompanhou a elaboração até certo momento, depois este seguiu com apoio da Universidade de Santa Cruz - UNISC. No Corede Centro Sul, o trabalho não seguiu adiante, pois faltou articulação regional por parte do Corede. No Corede Produção, contaram com apoio da Universidade de Passo Fundo – UPF na fase de caracterização e, posteriormente, a Universidade seguiu sem o assessoramento da METROPLAN. No Corede Sul, o envolvimento foi maior no início, quando elaboraram a caracterização da região e alguns seminários regionais. No Corede Noroeste Colonial não tiveram envolvimento, pois este já havia elaborado seu plano estratégico. Este Corede demonstrou interesse em revisá-lo, porém esta idéia não seguiu adiante (entrevista, 2008).

Com a desarticulação do apoio fornecido por estes órgãos, muitos Conselhos acabaram por não elaborar seus planos, até mesmo os que elaboraram algumas etapas em conjunto com a METROPLAN e SCP, não concluíram seus planos (caso do Litoral e Nordeste - este elaborou Plano em conjunto com Corede Norte). A desarticulação destes órgãos refletiu na quantidade de Planos elaborados após 1999. Em quatro anos (1995-1999) foram elaborados oito planos e de 2000 até 2008 (oito

---

METROPLAN deveria assessorar os trabalhos. Desta forma, onde as regiões não conseguiram se articular, a elaboração do Plano não avançou.

anos) foram produzidos apenas cinco, sendo dois deles elaborados em 2000, podendo ainda ser reflexo dos trabalhos destes órgãos. Cabe destacar que, entre 1994 e 1997, os Conselhos ainda não estavam envolvidos com a Consulta Popular / Orçamento Participativo. A Consulta Popular iniciou em 1998, no último ano de mandato do Governo Antônio Britto.

Atualmente, os Conselhos estão buscando apoio para elaboração de Planos Estratégicos dentro dos próprios Coredes. Desta forma, a incumbência de elaborar metodologia padrão para todos os Conselhos para elaboração ou revisão de seus Planos, foi atribuída ao Corede Noroeste Colonial, com apoio da UNIJUÍ. Estas atividades estão em andamento.

### **3.3.2 Coredes e o Orçamento do Estado**

#### **3.3.2.1 Consulta Popular**

Um dos objetivos que motivou a criação dos Coredes foi o de que estes Conselhos servissem de apoio à regionalização dos orçamentos anuais, como previsto no parágrafo 8º do Art. 149 da Constituição Estadual: “Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizadas com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais” (RIO GRANDE DO SUL, Constituição Estadual, 1989). A principal interação dos Coredes com o Governo do Estado dá-se pela participação na proposta do Orçamento do Estado. O histórico dessa interação pode ser dividido em seis períodos: 1991-1994; 1995-1997; 1998; 1999-2002; 2003-2006; 2007-2010, conforme mostra a Tabela 01.

Tabela 01 – Evolução da relação entre Coredes e Governo do Estado no que se refere à Consulta Popular.

Governo	Período	Órgão Responsável	Parâmetros de distribuição de recursos
Alceu Collares	1991-1994	SEDES	Renda e população
Antônio Britto	1995-1997	DDRU/SCP	Sem limite de valor
	1998	DDRU/SCP	Renda e população*
Olívio Dutra	1999-2002	DDRU/SCP	-
Germano Rigotto	2003-2006	Vice-Governadoria	IDESE e população**
Yeda Crucius	2007-2010	Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais	IDESE***

\* O montante destinado não poderia ser inferior a 35% dos investimentos previstos pela Constituição.

\*\* Prioridades foram limitadas dentro de definições setoriais, sem flexibilidade em deslocar dotações entre as setoriais.

\*\*\* A Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular pode autorizar flexibilização dos valores constantes do quadro de recursos disponíveis até o limite de 10% para mais ou para menos sem, no entanto, alterar o montante global de recursos disponibilizados para a Consulta Popular.

Fonte: Autora

Durante a administração Collares (primeiro período), que correspondeu a fase inicial da existência dos Coredes, estes tinham a função de indicar prioridades para as regiões, para serem atendidas através da alocação de recursos orçamentários. Desta forma, os Conselhos decidiam sobre a alocação de uma parcela do total de recursos previstos para investimento no Orçamento do Estado (40%). Ao final do primeiro ano de experiência, ficou claro que não era possível destinar uma parcela tão significativa de recursos para os Conselhos. Foi proposto pelo Governo diminuição para 10% (era o que efetivamente estava sendo executado), o que não foi aceito pelo Fórum dos Coredes, pois consideravam um retrocesso. Foram mantidos os 40% no discurso, porém executados, efetivamente, em torno de 10% (SCP, 2006, Vol. 1). Durante o período 1991-1994, a distribuição dos recursos era feita a partir de uma matriz elaborada com base num critério de renda e população (SCP, 2006, Vol. 1). Esta primeira experiência foi bastante frustrante, como salienta Bandeira (2003, p. 229): “Muitas das ações que foram incorporadas ao orçamento acabaram não sendo implementadas, principalmente por falta de recursos. Em consequência, houve uma acentuada frustração, que levou à quase total desmobilização de alguns Conselhos”.

Até 1995, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES exercia a função de Secretaria Executiva, estabelecendo a coordenação entre as atividades dos Coredes já instalados (MENSAGEM..., 1997). No período seguinte (1995-1998), a articulação da Administração Estadual com os Coredes passou a ser feita através do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, da Secretaria de Coordenação e Planejamento – DDRU/SCP, que assumiu também o encargo de elaborar o orçamento do Estado. A principal diferença em relação ao governo anterior, no que se refere ao orçamento do Estado, foi de que o primeiro tentou iniciar um processo de discussão conseqüente de prioridades. “A idéia de limitar um valor por cada região visava à responsabilização e à escolha concertada das prioridades” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 140). Já as propostas ao orçamento feitas no segundo período passaram a não ter limite de valor e as propostas feitas sem priorização. “O aproveitamento das propostas dos COREDES foi muito pequeno durante o período e não se agregou nenhum elemento de estratégia de desenvolvimento para o Estado do Rio Grande do Sul” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 140).

Por outro lado, neste período, o papel dos Coredes foi ampliado, para que fossem postas em prática as atribuições previstas na legislação, como a participação mais efetiva sobre as atividades de planejamento (BANDEIRA, 2003). A orientação do DDRU/SCP era de que as lideranças dos Coredes passassem a pensar a região de forma mais estratégica, através de Planos Estratégicos Regionais. Esta orientação conduziu regiões nas quais as universidades regionais eram atuantes, a elaborarem planos “a partir de metodologias desenvolvidas no âmbito dos Conselhos e suas respectivas comissões setoriais com algum tipo de apoio técnico de órgão de planejamento do Estado” (RÜCKERT, 2001, . 385).

Com a nova sistemática

... o diagnóstico dos problemas e a identificação das necessidades das regiões – integrada à formulação de uma visão estratégica sobre o desenvolvimento regional – passaram a ser vistos como os aspectos mais importantes do trabalho dos COREDES (BANDEIRA, 2003, p. 230).



Esta nova sistemática, adotada a partir de 1995, buscava estabelecer “as bases para um modelo participativo e interativo de planejamento” (BANDEIRA, 2003, p. 232). Porém, essa nova sistemática também apresentou problemas, e as frustrações continuaram a ocorrer.

Em 1998, de acordo com a Lei nº 11.179, de 26/06/1998, a destinação de parcela do Orçamento para investimentos de interesse regional dependeria de consulta aos eleitores. Desta forma, foi adotado o sistema de Consulta Popular, “pelo qual a população deveria ser chamada, anualmente, e indicar, com base em listas elaboradas pelos COREDEs, alguns investimentos a serem realizados pelo Estado em cada região” (BANDEIRA, 2003, p. 234). O montante destinado não poderia ser inferior a 35% dos investimentos previstos pela Constituição (SCP, 2006, Vol. 1).

A distribuição dos recursos seria feita de acordo com critérios de população e renda. Ou seja, levava em conta a participação ponderada de cada Corede na população do Estado, sendo que os com menor renda *per capita* tinham ponderação mais elevada que os de regiões mais ricas. Desta forma, “esse mecanismo redistributivo permitia caracterizar a Consulta Popular como um instrumento de políticas de redução das desigualdades regionais (BANDEIRA, 2003, p. 235).

No período posterior (1999-2002), com a troca de governo, outra sistemática foi adotada. A participação dos Coredes, principalmente no início deste período, foi secundária. A nova abordagem da relação dos Coredes com o Orçamento Participativo gerou insatisfações, já que a pretensão dos Coredes de se constituírem em parceiros na elaboração da proposta orçamentária

... estava amparada na legislação vigente, em especial no inciso V do artigo 5º da Lei Estadual nº 10.283, de 17/10/1994, que os criou, e nos artigos 2º, 3º e 7º da Lei Estadual nº 11.179, de 26/6/1998, que instituiu a Consulta Popular” (BANDEIRA, 2003, p. 238).

A definição de prioridades seguiu o modelo do Orçamento Participativo: “divulgação da capacidade de investimento pelo governo, assembléias abertas aos cidadãos e prioridades tiradas em assembléias regionais” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 141).

Em 2003 a Lei nº 11.179 foi alterada<sup>37</sup>, tendo sido retirada obrigatoriedade de destinação de 35% dos investimentos para projetos de interesse regional, foi introduzida a figura dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDEs e o processo passou a ser coordenado pela Vice-Governadoria. A distribuição dos recursos passou a ser dividido de acordo com o IDESE e a população das regiões. “O processo envolveu a definição de montantes por órgão e por região”, ou seja “as prioridades foram limitadas dentro de definições setoriais, sem flexibilidade em deslocar dotações entre as setoriais” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 141).

Em 2006, o Decreto nº 43.853<sup>38</sup> estabeleceu que as propostas a serem votadas deveriam ser regionais, não mais municipais, e deveriam levar em consideração os programas estruturantes de cada região funcional do Estado, de acordo com o Rumos 2015<sup>39</sup>.

Por iniciativa conjunta do Gabinete do Vice Governador do Estado, Fórum dos COREDES e Secretaria da Coordenação e Planejamento, a Consulta Popular deste ano, que definirá os investimentos e serviços de interesse regional e municipal que integrarão a Proposta Orçamentária de 2007, será realizada em consonância com os objetivos e estratégias levantadas pelo RUMOS 2015. [...] Com isso, a Consulta Popular deste ano constituir-se-á numa primeira oportunidade para as regiões construir seus projetos, priorizando ações estratégicas e de relevância para a região apontadas pelo RUMOS 2015 (GOVERNO DO ESTADO DO RS, Gabinete do Vice-Governador, 2006, p. 23).

---

<sup>37</sup> Pela Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto a destinação de parcela do orçamento do Estado votada para investimentos e serviços de interesse regional e municipal.

<sup>38</sup> De 01 de junho de 2005, altera e consolida a regulamentação da Lei nº 11.179 (de 25 de junho de 1998), alterada pela Lei nº 11.920 (de 10 de junho de 2003).

<sup>39</sup> Art. 6º, inciso IV- “os COREDES organizarão assembleias públicas regionais ampliadas com os representantes dos COMUDEs para sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários ao desenvolvimento regional e definir as opções de investimentos e serviços a serem incluídos na cédula para votação, sendo, até, 60% reservados para investimentos e 40% para serviços, bem como priorizar os programas estruturantes de cada região funcional do Estado, previstos no Rumos 2015, resultando, o primeiro, na cédula tradicional de votação e, o segundo, em documento específico a ser apresentado por cada um dos COREDES” (RIO GRANDE DO SUL, Lei nº 11.179, 1998, redação dada pelo Decreto nº 44.416, de 26 de abril de 2006).

Em 2007, com a nova troca de governo, os Coredes e o Governo estudaram formas de dar continuidade ao processo, visto que as verbas de Consultas anteriores ainda não haviam sido liberados e tendo em vista a crise enfrentada pelo Governo, que não disponibilizava de verbas para a realização da Consulta Popular para este ano. As Consultas Populares de 2007 e 2008 foram realizadas dentro da sistemática adotada a partir de 2007.

### 3.3.2.2 Planos Plurianuais – PPA's

Uma das principais modificações introduzidas pela Constituição de 1988, do ponto de vista do planejamento governamental, foi a instituição do Plano Plurianual – PPA, como principal instrumento de planejamento de médio prazo (Artigo 165). Essa determinação foi reforçada na Constituição Estadual de 1989 em seu Artigo 149. Desta forma, a partir da nova Constituição, o PPA passou a ser pensado de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei do Orçamento Anual - LOA.

De acordo com Fialho (2003), os primeiros Planos Plurianuais foram encarados pelos diversos governos (Alceu Collares, Antônio Britto e Olívio Dutra) como mera formalidade. Desta forma, os Planos Plurianuais do Rio Grande do Sul para os períodos 1992-1995, 1996-1999 e 2000-2003 “foram elaborados unicamente para atender exigência da Constituição Estadual” (FIALHO, 2003, p. 25).

Em âmbito nacional, o PPA 2000-2003 representou, segundo Fialho (2003, p. 20), “a mais importante mudança em termos de metodologia de planejamento e gestão registrada no País”. Ainda segundo este autor, o Rio Grande do Sul perdeu grande oportunidade de dar início a um processo de mudanças na gestão pública do Estado no PPA 2000-2003, “visto que, quando de sua elaboração, o arcabouço legal e metodológico necessário à mudança já estava pronto e disponível” (FIALHO, 2003, p. 26).

Apenas no final do Governo Olívio Dutra tiveram início procedimentos para definição da metodologia de elaboração do PPA 2004-2007, que seguiu a metodologia do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão por Programas, onde os programas deixam de ter função puramente classificatória para assumir papel de elo

entre o planejamento e orçamento, como unidade básica de gestão (MENSAGEM À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 2002).

O PPPA 2008-2011 apresenta diversos aperfeiçoamentos em relação aos anteriores, principalmente no que se refere a vinculação do plano com a base estratégica do governo, a reorganização dos programas e ações e a inovação no tratamento da regionalização, com a elaboração dos Cadernos de Regionalização (CARGNIN, 2007). Desta forma, segundo Mensagem à Assembléia Legislativa de 2008:

... outra iniciativa relevante para o aperfeiçoamento da ação de Governo, com vistas a compatibilizar o planejamento ao objetivo de redução das disparidades regionais consistiu na introdução dos Cadernos de Regionalização. Através deles, o Plano passou a contemplar a dimensão territorial em seus programas e ações, [...] com base nas nove Regiões Funcionais de Planejamento, através da discussão e articulação do Governo com os agentes de planejamento regional, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e com a sociedade local (MENSAGEM..., 2008, p.. 138).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento participaram na elaboração dos PPA's desde 1994, quando foram oficialmente criados no Estado e, desde então, passaram a desempenhar papel relevante, organizando o processo de participação da sociedade. Nos anos de 1992, 1993, 1994 e 1995 os Conselhos priorizaram investimentos. A regionalização do orçamento do Estado iniciou através da inclusão das prioridades regionais definidas pelos Coredes. Já a participação dos Conselhos no PPA 1996-1999 procurou viabilizar participação mais efetiva dos Conselhos no processo de planejamento governamental.

Para a elaboração do PPA 2000-2003, foram realizados Seminários de Desenvolvimento Regional nas 22 regiões dos Coredes, e também um Seminários de Sistematização das demandas priorizadas nas 22 regiões. Cada Corede elaborou um Plano que foi sistematizado, resultando em um único documento.

Os Coredes, em conjunto com a Secretaria de Coordenação e Planejamento, organizaram o processo de elaboração do PPA 2008-2011 em cada região, partindo de uma avaliação do PPA anterior e debatendo os resultados através da realização de um workshop (CARGNIN, 2007). Este autor ressalta que, diferentemente dos Planos

anteriores, os Coredes trataram de grandes temas regionais, muito influenciados pelos debates proporcionados pelo Rumos 2015. Este é um dos méritos deste estudo, pois “retoma de forma qualificada o debate regional, com forte viés territorial, fundamentado na visão estratégica e de estratégias regionais” (CARGNIN, 2007, p. 19). Desta forma, as regiões passam a contar com uma avaliação qualificada de sua realidade, proporcionando estímulo à retomada do debate regional.

### 3.4 COREDES E PLANEJAMENTO

Outras atividades foram desempenhadas pelos Coredes que, diante das frustrações e dificuldades enfrentadas na regionalização do orçamento do Estado, tentaram pôr em prática suas outras atribuições legais. Desta forma, como visto anteriormente, vários Conselhos elaboraram Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, conforme previsto na legislação que os criou. Estes planos “foram geralmente produzidos em workshops realizados nas regiões, utilizando a metodologia SWOT<sup>40</sup>”, com objetivo de “qualificar o conteúdo das propostas elaboradas pelos Conselhos” (BANDEIRA, 2003, p. 239).

De acordo com análise realizada no estudo Rumos 2015, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional elaborados pelos Coredes limitam-se à definição de diretrizes gerais, sem detalhar as responsabilidades, metas, meios e focos. Os planos elaborados normalmente tiveram como base os trabalhos das comissões temáticas dos Coredes, com auxílio das universidades, da METROPLAN E SCP, ou ainda pela reunião de aspiração dos Comudes – Conselhos Municipais de Desenvolvimento, não existindo uma estrutura de planejamento e acompanhamento regular do plano (SCP, 2006, Vol. 1).

Isto vale, também, para os Coredes que estão envolvidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional desde 1997 (Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e Mesorregião Metade Sul do Rio Grande

---

<sup>40</sup> Segundo Bandeira (2003, p. 239, nota de rodapé), a “técnica SWOT – sigla composta pelas iniciais em inglês de ‘pontos fortes’, ‘pontos fracos’, ‘oportunidades’ e ‘ameaças’ (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) – é um procedimento de trabalho em grupo, em workshops, amplamente utilizado em processos de planejamento estratégico”.

do Sul), que elaboraram planos que se resumem a macro diretrizes, não possuindo detalhamento de metas e meios (SCP, 2006, Vol. 1).

De forma geral, os planos estratégicos gerados tanto pelos Coredes quanto pelos Programas Federais foram considerados pelo Rumos 2015 como:

*genéricos*, ou seja, aplicáveis a qualquer lugar - exemplos: “agregar valor”, “diversificar a matriz produtiva”, “fortalecer a agricultura familiar” – sem especificação do porque, como e onde; ou *pontuais*, ou seja, a priorização de recursos escassos, quando a Consulta Popular ou os Programas federais exigem a seleção, por exemplo, entre reformar tal escola ou construir tal posto de saúde.

Assim, os COREDEs tendem a se envolver mais profundamente na CP, que distribui a escassez, ao invés de investir nas incertezas da elaboração de um plano de desenvolvimento mais concreto (SCP, 2006, Vol. 1, p. 180, grifo do autor).

No Capítulo 5 procura-se ir mais longe nesta análise, buscando verificar se, de maneira geral, os planos estratégicos existentes possuem o conteúdo mínimo, conforme estabelecido no Capítulo 4 e, de forma mais específica, procura-se, nos estudos de caso, verificar como foram elaborados estes planos e seu conteúdo.

### 3.5 CARACTERIZAÇÃO DOS COREDES

#### 3.5.1 Corede Noroeste Colonial

##### 3.5.1.1 Histórico da Formação do Corede Noroeste Colonial

O Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial foi criado em março de 1991, reunindo municípios das Associações dos Municípios do Planalto Médio – Amuplan, Celeiro e Grande Santa Rosa. A consolidação do Conselho, inicialmente confusa, passou por um longo processo de discussões, seminários, encontros, etc., culminando no consenso sobre a composição do Conselho e a maneira como seria estruturado o trabalho e as relações deste com o Governo. Neste período

foi feito um levantamento preliminar em todos os municípios a respeito dos principais problemas, potencialidades e prioridades, tendo em vista iniciar a montagem de um Plano<sup>41</sup> (COREDE NOROESTE COLONIAL, 1994).

Em junho de 1991, por decisão de lideranças da Região da Grande Santa Rosa e com autorização do Governo Estadual, esta decidiu formar um Conselho à parte (Fronteira Noroeste). Desta forma, o Corede Noroeste Colonial passou a ser composto por 23 municípios da Amuplan e Celeiro, mais o município de Catuípe<sup>42</sup>. O Corede Noroeste Colonial foi, portanto, o primeiro a ser instalado no Estado e esta experiência serviu de indicativo a diversos outros Conselhos que buscaram neste subsídio e assessoria.

O processo de instalação e composição do Conselho envolveu as seguintes atividades:

- Encontro de Articulação e Desenvolvimento Regional no dia 05 de março de 1991, com presença de 388 pessoas das regiões Celeiro, Grande Santa Rosa e Amuplan, bem como a presença do Vice-Governador e Coordenador do Plano de Governo.
- Reunião com prefeitos, presidentes de Câmaras de Vereadores e lideranças de cada uma das três microrregiões, para preparação do II Encontro de Articulação e Desenvolvimento Regional, realizado no dia 13 de abril de 1991, com presença de aproximadamente 250 pessoas das três microrregiões, bem como presença do Secretário de Indústria e Comércio do Estado.
- Várias reuniões da Comissão Pró-conselho e Assessoria realizadas na região e com órgãos do Governo do Estado.
- Reuniões em todos os municípios das três microrregiões, envolvendo cerca de 400 lideranças, como objetivo de identificar os principais problemas e potencialidades, bem como propor as prioridades para os respectivos municípios e microrregiões como um todo.

---

<sup>41</sup> De acordo com registro de atividades já desenvolvidas pelo Corede, em Ata 01/1991 – Conselho de Desenvolvimento da Região Noroeste Colonial, 14 de junho de 1991: “Desenvolvidas reuniões em todos os municípios das três microrregiões, envolvendo mais de quatrocentas lideranças, com o objetivo de identificar os principais problemas e potencialidades, bem como propor as prioridades para os respectivos municípios, microrregiões e região como um todo”.

<sup>42</sup> Este número totalizava 29 quando da publicação do Plano (março 1994) e chegou a 32. Em 2008, desmembrou-se do Corede Noroeste Colonial o Corede Celeiro, que ficou composto por 21 dos 32 municípios do Corede mãe, que passou a ser composto por 11 municípios.

- Instalação solene do Corede no dia 14 de junho de 1991, com presença do Governo do Estado, assessores e Secretários de Estado<sup>43</sup>.

A formalização legal do Conselho só ocorreu com a promulgação da Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 e regulamentada pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 que, entre outras coisas, definiu a denominação e abrangência de cada Corede (nesta data foram criados 21 Coredes).

A primeira reunião da Assembléia Geral Regional ocorreu em 14 de junho de 1995. Consta em Ata que o processo de discussão do Conselho iniciou em 1991 e, neste mesmo ano, o Conselho deu início aos trabalhos. “O Corede Noroeste Colonial liderou o processo de instalação dos Conselhos Regionais, sendo que foi o primeiro conselho a se estruturar e pode-se dizer que, no momento, é o que está melhor organizado” (Ata 01/95 – Assembléia Geral Regional, 14 de junho de 1995).

O Estatuto do Conselho de Desenvolvimento Noroeste Colonial – Corede-Norc define, no seu Artigo 5º, como objetivo deste a

... promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo e da região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (Estatuto Corede-Norc, 2008).

Compete ao Corede-Norc, de acordo com Artigo 6º, entre outras coisas:

I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades e na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da Região;

**II - elaborar e manter atualizado seu plano estratégico de desenvolvimento;**

---

<sup>43</sup> Conforme texto encaminhado ao Governo do Estado e constante na Ata 04/91, Conselho de Desenvolvimento da Região Noroeste Colonial, 12 de agosto de 1991.



[...] IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o Art. 149, §8º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (Estatuto do Corede-Norc, 2008, grifo meu).

Este Corede é composto por uma Assembléia Geral, Conselho de Representantes, Diretoria Executiva e Comissões Setoriais. Estas são órgãos técnicos de assessoramento, criadas pelo Conselho de Representantes e que desempenham papel importante na elaboração dos Planos Estratégicos e tem como principais atribuições:

[...] II - diagnosticar e estudar os problemas regionais;  
III - subsidiar a elaboração e a atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE-NORC;  
IV - elaborar programas e projetos regionais e sugerir sua priorização (Estatuto do Corede-Norc, 2008, Artigo 25º).

### 3.5.1.2 Histórico da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional

Percebe-se, desde o início da criação deste Corede, a preocupação com o planejamento, pois já constava em sua primeira Ata que

... caberá ao Conselho prioritariamente dedicar-se ao planejamento estratégico da Região Noroeste Colonial, articular organicamente, em especial no que tange a: vocação da região; investimentos prioritários; [...]. Concretamente e de forma imediata, deverá ater-se a: desencadear, coordenar e apoiar o processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional; apreciar e buscar a implementação do Plano, bem como seu aperfeiçoamento (Corede-Norc, Ata 01/1991 – Conselho de Desenvolvimento da Região Noroeste Colonial, 14 de junho de 1991).

Em Ata de 1991, o tema do planejamento também foi trabalhado. Cada conselheiro deveria estudar e posicionar-se em relação às seguintes questões:

- a) Qual o paradigma (concepção) de desenvolvimento que queremos?
- b) Áreas prioritárias de desenvolvimento da região; c) Diretrizes gerais de desenvolvimento da região; d) Estratégias de desenvolvimento regional (Ata 03/91 – 26 de julho de 1991).

Nesta mesma Ata ficou definido como prioridade a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional, a partir das realidades municipais.

A metodologia inicial adotada envolvia: a) elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento em cada município; b) Implementação, em todos os municípios, do Conselho Municipal de Desenvolvimento e de Conselhos Setoriais em cada área prioritária definida; c) Implantação da sistemática de realização de congressos regionais reunindo os Conselhos Setoriais de cada área prioritária. Desta forma, o Plano Regional resultaria da incorporação e articulação dos Planos Municipais (COREDE-NORC, 1994).

Foi estabelecido em Ata<sup>44</sup> o prazo de 28 de fevereiro de 1992 para que cada município tivesse seu plano estruturado. Em novembro de 1991<sup>45</sup>, dos 23 municípios que compunham o Corede, 11 já possuíam Conselho de Desenvolvimento Municipal em base adiantada, abarcando as diversas áreas prioritárias.

Juntamente com a tarefa repassada aos municípios de elaborarem seus Planos Estratégicos Municipais, o Corede também repassava metodologia de trabalho, realizava reuniões e oficinas, ou seja, a capacitação sempre esteve ligada ao processo de planejamento neste Corede (entrevista, 2008).

Mesmo assim, a repercussão nos municípios não foi muito significativa. Poucos se mobilizaram e elaboraram os Planos Estratégicos Municipais. Desta forma, devido às deficiências do planejamento municipal e da impossibilidade de articular todos os municípios, a metodologia de trabalho foi alterada (COREDE-NORC, 1994). Optou-se, então, por organizar Grupos de Trabalho de acordo com áreas prioritárias (Agropecuária, Ciência e Tecnologia/Energia, Transportes/Comunicações, Educação, Habitação/Saúde/Questão Social, Indústria/Comércio/Serviços/Integração do Conesul, Cultura e Turismo, Urbanização e Saneamento).

---

<sup>44</sup> Ata 05/91 – Conselho de Desenvolvimento da Região Noroeste Colonial, 10 de outubro de 1991.

<sup>45</sup> Ata 06/91 - Conselho de Desenvolvimento da Região Noroeste Colonial, 08 de novembro de 1991.

A proposta do Plano Estratégico regional teve como subsídio os Planos Municipais, bem como questionários enviados aos municípios (pontos forte e fracos)<sup>46</sup>.

Os Grupos de Trabalho ou Comissões Setoriais eram formados por pessoas envolvidas nas respectivas áreas, bem com lideranças indicadas. Contavam também com Assessoria da UNIJUÌ, conforme consta no documento de publicação do Plano e em diversas Atas do Corede, que fornecia o roteiro geral de trabalho e acompanhava as reuniões dos grupos.

No dia 12 de dezembro de 1992 foi apresentada, em Assembléia do Corede, a primeira versão do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, elaborada pelos Grupos de Trabalho, a partir do resultado de mais de um ano de reuniões. O plano foi considerado muito bom pelos presentes, porém constataram falta de articulação política, problema que deveria ser solucionado.

Em reunião posterior do Corede<sup>47</sup> o Plano foi discutido, alguns defendiam sua aprovação, outros defendiam que fosse dado um prazo para alterações e sugestões e o Plano acabou não sendo aprovado neste encontro. Durante o ano de 1993 o Plano sofreu pequenos ajustes e, no início de 1994, o texto foi aprovado em Assembléia. Ficou definido neste encontro, que após publicação do Plano, Comissões Setoriais deveriam voltar a trabalhar no detalhamento dos projetos por área.

Em 26 de maio de 1994, em Assembléia, foi feito o lançamento do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Noroeste Colonial. Este foi o primeiro Plano Estratégico a ser elaborado por um Corede.

No final de 1995, o Corede já mencionava em Ata a necessidade de retomar as discussões sobre seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.

Em 1996, lideranças dos Conselhos Regionais da Região Noroeste (Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio-Alto Uruguai, Missões e Noroeste Colonial), em conjunto com o Governo do Estado (Secretaria de Coordenação e Planejamento), iniciaram mobilização regional para enfrentar a crise vivida na região. O objetivo do plano era tratar questões emergenciais, de curto prazo num primeiro momento e, posteriormente, tratar questões de caráter mais estratégico. Com isto, pretendia-se elaborar um Plano

---

<sup>46</sup> De acordo com entrevista (entrevista, 2008), não conheciam muito a fundo a matriz FOFA (Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), mas o questionário tinha como objetivo levantar os pontos fortes e fracos da região.

<sup>47</sup> Ata 14/93 – Conselho de Desenvolvimento da Região Noroeste Colonial, 05 de março de 1993.

Estratégico de Desenvolvimento para toda a Região Noroeste, sem menosprezar os planos de cada Conselho ou as questões específicas de cada município.<sup>48</sup>

A elaboração de um Plano Estratégico, em conjunto com outros Coredes, acabou por adiar a revisão do Plano Estratégico do Corede-Norc para o ano de 1997, como consta em Ata<sup>49</sup>.

Em relato do Corede sobre atividades desenvolvidas em 1997 (relatório interno), a parceria entre oito Coredes do Norte do Estado (Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio-Alto Uruguai, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte e Produção), com o Oeste de Santa Catarina (integrada por oito Associações de Municípios), foi destacada, visto que elaboraram Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai. Os trabalhos foram coordenados e elaborados pelo IPD/FIDENE/UNIJUÍ e pelo Corede Noroeste Colonial, o que resultou no enquadramento da região no eixo do planejamento regional do Ministério do Planejamento e Orçamento (Regiões Deprimidas ou Diferenciadas).

O envolvimento neste trabalho, bem como a nova Política de Desenvolvimento Regional para o Estado, que estava sendo implementada pelo Governo (Consulta Popular), envolveram o Corede de forma que a revisão de seu Plano Estratégico foi sendo adiada.

As diversas tentativas neste sentido esbarravam na solicitação do Fórum dos Coredes de que este deveria aguardar o grupo, pois entendia que o processo de revisão deveria ocorrer de forma simultânea em todos os Conselhos (entrevista, 2008). Além disso, este Corede ficou incumbido de elaborar metodologia de trabalho para elaboração de Planos Estratégicos, a ser utilizada por todos os Coredes.<sup>50</sup>

Desta forma, apenas em 2007 o Corede iniciou a atualização de seu Plano. Neste processo, desistiram de exigir de cada município a realização dos Planos Estratégicos Municipais. A metodologia utilizada era a de que cada município elaborasse, de acordo com material enviado pelo Corede, a matriz FOFA<sup>51</sup>. Os trabalhos nos municípios deveriam ser desenvolvidos pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento - Comudes. Os que acharam necessário receberam assessoria e

---

<sup>48</sup> Ata 01/96 – Assembléia Geral Regional, 03 de abril de 1996.

<sup>49</sup> Ata 02/96 – Assembléia Geral Regional, 19 de dezembro de 1996.

<sup>50</sup> Apresentaram uma versão desta metodologia no XI Encontro Anual dos Coredes<sup>50</sup>, realizado nos dias 13, 14 e 15 de março de 2008, no município de Vacaria.

<sup>51</sup> Esta é a mesma metodologia que propuseram no encontro de Vacaria.

capacitação por parte do grupo de pesquisa da UNIJUÍ que estava trabalhando na definição da metodologia.

Os municípios comprometeram-se em elaborar a Matriz FOFA porém, dos 32, apenas 13 responderam (entrevista, 2008). A partir desta matriz, foram definidos objetivos estratégicos, visão e projetos estruturantes. A sistematização e discussão das propostas ficou a cargo do Corede, através de discussões no âmbito regional e microrregional. Mais uma vez este processo foi interrompido por um pedido do Fórum do Coredes de que o Corede Noroeste Colonial se envolvesse com o Planejamento Estratégico dos demais Conselhos, elaborando metodologia padrão para todos, como referido anteriormente.

De acordo com informações do Corede-Norc, este participou das discussões do Rumos 2015 quando o documento final já estava praticamente concluído. Foram realizadas algumas reuniões na região em conjunto com outros Coredes da Região Funcional 7 e com a equipe do Rumos 2015, visando avaliar o documento e propor acréscimos ou alterações. Após a conclusão do documento, os Coredes integrantes da Região Funcional 7 discutiram-no exaustivamente definiram o que, na visão da região, deveria fazer parte do Compromisso de Planejamento Regional<sup>52</sup> com o Governo do Estado. A proposta foi encaminhada ao Governo porém, com as eleições e a troca de Governo, a assinatura deste Compromisso não foi concluída.

### 3.5.1.3 Caracterização do Corede Noroeste Colonial<sup>53</sup>

A caracterização deste Corede tem como base diagnóstico elaborado pelo estudo Rumos 2015 (SCP, 2006, Vol. 1).

---

<sup>52</sup> Um dos objetivos do Rumos 2015 era ensejar um desdobramento institucional específico, ou seja, a contratualização das estratégias de desenvolvimento regional mediante a celebração de Compromissos de Planejamento Regional, “um instrumento que deve ser firmado entre os representantes do governo estadual e os representantes regionais, com vistas a consagrar – depois de devidamente negociadas com as lideranças de cada região – as estratégias de desenvolvimento regional propostas pelo Rumos 2015” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 9).

<sup>53</sup> Em 2008 este Corede foi desmembrado, dando origem ao Corede Celeiro. Para fins de caracterização deste Corede, utiliza-se a composição anterior a 2008.



Sobre a estrutura econômica e sua dinâmica, o Corede Noroeste Colonial apresenta estrutura produtiva bem distribuída. Serviços correspondem a 38% do PIB, agropecuária corresponde a 27%, a indústria corresponde a 24% e o comércio corresponde a 10% do PIB. O setor mais dinâmico, entre 1990 e 2002, foi o industrial (cresceu 89%). Em segundo lugar destaca-se o setor de atividades agropecuárias (crescimento de 59%). Comércio e serviços apresentaram taxa de crescimento de 5% e 19%, respectivamente.

Em relação as atividades agrícolas, a produção está centrada na soja, que gera 70% do PIB do setor e 15% do total do Estado. O trigo corresponde a 12% e o milho a 7% do PIB primário. A soja apresentou notável avanço na produtividade física, entre 1990 e 2003. No setor secundário, destacam-se os subsetores de máquinas, equipamentos e tratores, óleos comestíveis e produtos de origem animal (os dois primeiros têm destaque no Estado).

#### *3.5.1.3.1 Causas prováveis de seu desempenho*

##### a. Crise na agricultura familiar

A base agrícola da região é marcadamente familiar e com pequenas propriedades (correspondem a 92% do total das propriedades e 47% da área). Este tipo de base agrícola enfrenta vários problemas, como a baixa escala de produção, falta de créditos, produtividade e preços. Estes problemas, aliados à expansão de culturas empresariais, ampliação de custos e insumos, transportes, mercados demandantes distantes e falta de acesso a inovações tecnológicas, vêm contribuindo para o declínio deste tipo de produção. Os problemas ambientais e menor potencial agrícola na faixa do Rio Uruguai também comprometem a produção.

##### b. Dinâmica populacional

A região vivenciou, entre 1991 e 2000, decréscimo de 2,5% da população. Apenas dois municípios na região podem ser considerados como marcadamente urbanos: Ijuí e Três Passos. A região apresenta saldos migratórios negativos elevados,

que se caracterizam por serem movimentos interestaduais (40%), o que é um forte indício de ligação local com as atividades e expansão da fronteira agrícola.

c. Finanças públicas

Este Corede foi um dos que menos recebeu investimentos federais e estaduais. Pouco mais da metade das Prefeituras está no grupo das que têm baixas receitas e investimentos per capita e recebem poucas transferências. Já 19% das prefeituras foram classificadas com altos investimentos e receitas e altas transferências.

d. Deficiências em infra-estruturas

A estrutura rodoviária apresenta forma de cruz, formada pela RS-155, que vai de Ijuí à barranca do Uruguai e pela BR-468/RS-210, na porção norte. Grande parte dos municípios internos a estes quadrantes não tem acesso a esses eixos. Este é um dos motivos porque dez sedes municipais não apresentam acesso pavimentado. Também se pode considerar que a rede rodoviária é ineficiente. Pela sua localização e infra-estrutura de transportes, os tempos de acesso rodoviários a terminais ferroviários, portos e ao Aeroporto Salgado Filho estão abaixo da média do Estado.

Em relação a energia, os consumos são baixos, com exceção de Ijuí e Três Passos. Alguns municípios apresentam baixo grau de atendimento por rede domiciliar urbana, em especial, a porção norte (é também mais deficiente na área rural).

Em relação a rede de telefonia, apenas Ijuí e municípios próximos apresentam maiores densidades de telefonia fixa. Os demais apresentam índices mais baixos que o Estado. Ijuí e municípios próximos são os que apresentam melhor atendimento em telefonia urbana e rural e os demais têm níveis baixos.

e. Precária situação social

A situação do saneamento e pobreza neste Corede foi considerada baixa, e a situação da educação foi considerada média. Um dos piores indicadores é a taxa de atendimento da rede de esgoto (45,3%). A taxa de analfabetismo é superior a média gaúcha (8,3% da população acima de 15 anos), e similar entre área urbana e rural.



Nesta região, não existem aglomerados subnormais. Em relação a pobreza, os índices são negativos. Um quarto das famílias tem rendimento per capita inferior a meio salário mínimo. Existem 25 mil famílias em situação de pobreza. Destas, 3,7 mil não tem rendimento (na última década este valor mais que triplicou) e o poder de compra também decaiu.

f. Alto potencial de geração de informação e conhecimento

Neste Corede estão localizadas a Unijuí e três campi da Uergs, em Bom Progresso, Braga e Panambi. A Unijuí tem uma boa inserção no Corede, e conta com mais de 12 mil alunos e 550 professores. Este fato posiciona a região próxima a média do Estado em relação a alguns indicadores de informação e conhecimento, como é o caso da participação das pessoas entre 18 e 35 anos que freqüentam a universidade, como também nos indicadores de titulação dos professores universitários. Há um Pólo de Modernização Tecnológica ligado à Unijuí. O Corede Noroeste Colonial também exerce influência sobre Coredes adjacentes como Missões, Alto Jacuí, Médio-Alto Uruguai e Fronteira Noroeste.

g. Baixo grau de empreendedorismo e atratividade empresarial

Entre 2002 e 2004 foram criadas, na região, em média, 5,6 empresas por mil habitantes, valor inferior a média do Estado. Já em relação ao número de atendimentos ao Sebrae, estes valores foram superiores a média do Estado. Este desempenho pode ser atribuído aos baixos incentivos fiscais, o que reflete a pouca atratividade empresarial.

h. Baixa coincidência de regionalizações

A região é formada por várias regiões setoriais (cerca de 44). Esta diversidade exige uma representação mínima de 118 participantes, uma das mais altas do Estado. Verifica-se, neste Corede, uma divisão territorial entre norte (em torno de Três Passos) e sul (em torno de Ijuí), tendo identidades, características socioeconômicas e

associações municipais distintas<sup>54</sup>. A existência da Unijuí contribui para o processo de planejamento regional.

i. Potencialidades ambientais

O potencial para uso agrícola na região varia de alto (porção sul) a médio (especialmente junto ao rio Uruguai, onde há maiores restrições ambientais).

### 3.5.2 Corede Vale do Taquari

#### 3.5.2.1 Histórico da Formação do Corede Vale do Taquari

O Corede Vale do Taquari - CODEVAT foi um dos primeiros Conselhos a serem criados no Rio Grande do Sul. Em maio de 1991, em reunião com lideranças ocorrida em Estrela, o então Secretário Estadual de Indústria e Comércio, Cláudio Riff Moreira, lançou a idéia de criação de um Conselho Regional de Desenvolvimento na região. A Fundação Alto Taquari de Ensino Superior – FATES, encarregou-se de organizar um plano de ação para atingir este objetivo.

Em reunião da Associação dos Municípios do Vale do Taquari (AMVAT)<sup>55</sup>, a FATES apresentou proposta formal para implantação do CODEVAT. Entre agosto e setembro deste mesmo ano, foram realizadas sete reuniões microrregionais, organizadas pela FATES, envolvendo cerca de 300 lideranças locais, para apresentar plano de ação e distribuir questionário para todos os municípios da região, com o objetivo de identificar problemas, potencialidades e prioridades municipais e regionais.

Nestas reuniões foi constatada a necessidade de o CODEVAT desempenhar papel articulador e promotor de ações fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico da região. Para alcançar este objetivo, algumas necessidades foram apontadas, como a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento –

---

<sup>54</sup> De fato, esta divisão territorial ocasionou na divisão deste Corede em 2008, tendo sido criado o Corede Celeiro, que abarca os municípios ao norte, com polarização em Três Passos.

<sup>55</sup> Realizada em Roca Sales, em julho de 1991.

COMUDES, a criação de um Banco de Dados Regional e a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional.

No final de outubro foi realizado o I Fórum Regional do Vale do Taquari, em Encantado, com presença de diversas lideranças regionais, estaduais e municipais. Foram definidos os princípios norteadores para a organização deste Conselho.

Na segunda edição do Fórum – Fórum Regional de Implantação do Conselho<sup>56</sup>, foram aprovados os estatutos e realizada eleição da primeira diretoria.

O papel da Universidade do Vale do Taquari - UNIVATES, então FATES<sup>57</sup>, foi fundamental na criação e consolidação do CODEVAT. Pode-se considerar, desta forma, que tanto o CODEVAT quanto a UNIVATES começaram juntas (entrevista, 2008). A Universidade já existia a mais de 40 anos, porém pouco consolidada. Desta forma, a maneira encontrada foi atrelar o CODEVAT à UNIVATES. Construiu-se uma relação dual, ou seja, o CODEVAT fortaleceu-se com a UNIVATES e vice-versa. Esta ligação foi proposital, pois lideranças da região perceberam que, para fortalecer a UNIVATES, era necessário fortalecer a idéia de região, através da consolidação do CODEVAT. Este fortalecimento deu-se por meio de reuniões com associações, entidades, ONGs, etc., ou seja, através da “catequização” da sociedade. Desta forma, não se buscava apoio financeiro, e sim apoio para a construção da Região Vale do Taquari (entrevista, 2008).

A criação do CODEVAT e fortalecimento da UNIVATES contribuiu para que a idéia de região começasse a ser construída. Até então a região, em estudos do governo, era definida como Encosta Inferior do Nordeste, Alto Taquari, Baixo Taquari, Região Colonial, etc. Com o CODEVAT, as denominações foram uniformizadas e a região passou a ser identificada como Vale do Taquari (entrevista, 2008).

A formalização legal do Conselho só ocorreu com a promulgação da Lei Estadual nº 10.283, em 17 de outubro de 1994 e regulamentada pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 que, entre outras coisas, definiu a denominação e abrangência de cada Corede (nesta data foram criados 21 Coredes).

---

<sup>56</sup> Realizado em 13 de novembro de 1991, em Estrela.

<sup>57</sup> A UNIVATES iniciou em 1969 como extensão da Universidade de Caxias do Sul, passando para Fundação Alto Taquari de Ensino Superior – FATES, em 1972. Em 1997 surge a UNIVATES, fusão de duas faculdades então existentes. Em 1999, mantida pela Fundação Vale do Taquari de Educação e Desenvolvimento Social – FUVATES, foi credenciada como Centro Universitário. (Fonte: <<http://www.univates.br/>> Acesso 21 ago. 2008).

A composição inicial do CODEVAT totalizava 24 municípios. Com emancipações ocorridas entre 1995 e 1996, este número passou para 40.

Em 26 de março de 2004, foi criado o 23º Corede (Alto da Serra do Botucaraí), através do Decreto nº 42.986, que incluiu três municípios do CODEVAT: Fontoura Xavier, Itapuca e São José do Herval. Desta forma, a composição atual do CODEVAT conta com 37 municípios.

O Estatuto do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari – CODEVAT, define seus objetivos, com destaque para:

- I – Viabilizar a participação plural na discussão dos problemas e potencialidades e na definição de prioridades para a região;
- [...] VI – Descobrir e descrever, em processo participativo, a vocação sócio-econômica do Vale do Taquari;
- VII – Instituir na região um sistema de dados e informações, de acesso democrático, de sorte a favorecer a participação e o espírito empreendedor;
- VIII – Elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;**
- IX – Buscar a compatibilização das prioridades locais, regionais e estaduais (Estatuto do CODEVAT, s.d., p. 1, grifo meu).

O CODEVAT é estruturado por uma Assembléia Geral Regional, Conselho de Representantes, Diretoria Executiva e Comissões Setoriais. Estas desempenham papel fundamental na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento, e tem como principais competências: “II – estudar e dimensionar os problemas regionais; III – elaborar programas e projetos regionais” (Estatuto CODEVAT, s.d, Artigo 21º).

Destaque para a peculiaridade deste Corede em relação a composição da Assembléia Geral Regional, pois é o único que permite a participação de cidadãos como membros, mesmo que não estejam representando nenhuma entidade, conforme Artigo 7º, “§2 – Também são membros da Assembléia Geral Regional: [...] II - Todo e qualquer cidadão residente e domiciliado na região, devidamente credenciado” (Estatuto CODEVAT, s.d.).

O CODEVAT lançou, entre 1995 e 1997, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari, publicado em três volumes:

- Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari – Parte 1 – Qualitativa, em 1996;
- Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari, Parte 2 – Quantitativa, em 1996;
- Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari – Partes III e IV – Qualitativa X Quantitativa, em 1997.

Em 2002, estruturou-se o trabalho “Prioridades do Vale”, para as áreas de infraestrutura (transportes, energia, comunicações e saneamento), desenvolvimento econômico (agricultura, abastecimento, indústria, comércio, serviços, turismo, ciência e tecnologia) e políticas sociais (justiça, segurança pública, educação, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social, habitação, urbanização, geração de trabalho e renda). Esta atividade é considerada pelos entrevistados como sendo atualização ou revisão do Plano anterior.

O CODEVAT também participou no estudo Rumos 2015, coordenado pela Secretaria de Coordenação e Planejamento e no Projeto Agenda Estratégica – O Rio Grande que Queremos, coordenado pela Fiergs/Federasul/Fecomércio.

Em 2008 foi elaborado o documento “Reivindicações / Bandeiras Regionais do Vale do Taquari”, apoiadas pelas entidades regionais: Associação dos Municípios do Vale do Taquari - AMVAT, Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Taquari – CODEVAT e Câmara de Indústria e Comércio do Vale do Taquari - CIC Vale do Taquari.

### 3.5.2.2 Histórico da Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional

Na segunda reunião do CODEVAT, em 03 de abril de 1992, foram discutidos e definidos os projetos prioritários para a região para o ano de 1992, encaminhadas à SEDES para serem incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, com destaque para a implantação de Banco de Dados do Vale do Taquari.

A implantação do Banco de Dados Regional é de grande importância para o planejamento pois serve para elaborar diagnósticos da região. Dentro da lógica do planejamento, este seria o primeiro passo a ser tomado. O repasse de verba por parte

do Governo para este projeto ocorreu em 1993<sup>58</sup>, tendo sido este o único projeto atendido pelo Governo do Estado até aquele momento.

Percebe-se, desde o início, dificuldades de relacionamento entre o Governo do Estado e os Conselhos, principalmente no que se refere ao repasse de verbas, conforme consta em Ata<sup>59</sup>. Para este Corede, “esse tipo de tratamento dado pelo Governo aos Conselhos poderá inviabilizá-los pela falta de credibilidade” (Ata 08/92).

Em discussão das atividades para o ano de 1993 foi mencionada, pela primeira vez, a necessidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento para a região. O então Presidente do Conselho<sup>60</sup> “apontou para a necessidade de uma ampla discussão na região em torno da elaboração de um Plano Regional de Desenvolvimento que indique caminhos e prioridades no desenvolvimento integral da região” (Ata 08/92). Este continuou afirmando que “os projetos até agora apresentados pelo CODEVAT não possuem uma unidade e não demonstram qual será o futuro da região” (Ata 08/92). Tendo em vista esta colocação, determinou-se que cada setor buscaria iniciar um processo de discussão, culminando com a elaboração e fixação de um projeto de desenvolvimento regional.

Somente em 1995 a elaboração do Plano Estratégico voltou a ser mencionada (em Ata). Em reunião da Diretoria Executiva<sup>61</sup>, decidiu-se aplicar um questionário para levantamento das potencialidades, oportunidades e prioridades da região. Também foi definida estratégia política de atuação da Diretoria Executiva, com destaque para a formulação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari. A partir deste momento, as discussões sobre o Plano Estratégico passaram a ser mais freqüentes, como demonstra o conteúdo das Atas posteriores.

Em setembro de 1995<sup>62</sup>, discutiu-se a aplicação da pesquisa sobre as potencialidades, oportunidades e prioridades da região. Também se definiu a criação de comissões temáticas, de acordo com as dimensões do processo de desenvolvimento local-regional (econômica, social, política, cultural, tecnológica e ambiental) para dar seqüência ao processo de formulação do Plano. A criação das

---

<sup>58</sup> Conforme Ata 10/93 – Diretoria Executiva, 04 de abril de 1993.

<sup>59</sup> Ata 08/92 – Reunião Conselho de Representantes, 14 de outubro de 1992.

<sup>60</sup> Presidente: José Ney Lazzari, período 1992-1994.

<sup>61</sup> Ata 14/95 – Diretoria Executiva, 15 de agosto de 1995.

<sup>62</sup> Ata 15/95 – Diretoria Executiva, 05 de setembro de 1995.

comissões<sup>63</sup> foi fundamental para a elaboração do Plano, pois foram elas as encarregadas da condução das discussões sobre os temas pertinentes.

Cada comissão era composta por trabalhadores rurais e urbanos, empresários, profissionais liberais, entidades associativas, setor público, instituições de ensino e pesquisa (FATES, Escolas Comunitárias) e cidadãos interessados no desenvolvimento local-regional (CODEVAT, 1997).

A participação nas comissões era aberta a todos que se interessassem mas ,procurava-se também, a participação de técnicos que conhecessem o assunto. Assim, eram convidados funcionários de concessionárias de energia, água, etc. Cada comissão trabalhava individualmente (entrevista, 2008).

Como consta no documento final do Plano (CODEVAT, 1996, p. 7), participaram do processo

... todos os segmentos organizados do Vale [...]. Uns participam de forma mais atuante e presente. Outros participam de forma indireta mas atenta no que está acontecendo.

Certamente gostaríamos de ter todos participando ativa e diretamente no processo decisório que conforma a formulação do Plano. Mas sabemos, [...] que o momento é de extrema dificuldade para muitos segmentos da nossa Região.

A metodologia de trabalho foi apresentada em reunião no dia 03 de outubro de 1995<sup>64</sup> e também consta no documento do Plano Estratégico – Parte III e IV.

1. Parte I – Qualitativa (O que queremos?): nesta fase, cada comissão procurou definir as necessidades, **justificativas**, fixar a **marca** do desenvolvimento regional, firmar **diretrizes** do desenvolvimento do Vale e formular os **objetivos**.
2. Parte II – Quantitativa (o que temos?): elaborada de forma complementar pelas equipes da METROPLAN e FATES, objetivava traçar um **perfil** da região. Consta nesta fase o documento elaborado pela METROPLAN denominado “Caracterização da Região Vale do Taquari”.

---

<sup>63</sup> As comissões foram efetivamente criadas em 16 de setembro de 1995, conforme Ata 16/95 – Conselho de Representantes, 23 de setembro de 1995.

<sup>64</sup> Ata 17/95 - Diretoria Executiva, 03 de outubro de 1995.

3. Parte III – Qualitativa x Quantitativa: resultou do tensionamento entre a Parte I – Qualitativa (o que queremos) versus a Parte II – Quantitativa (o que temos). Desta forma, construiu-se um **Diagnóstico** da região, “que foge da concepção tradicional, porque representa a distância que separa o futuro desejado do presente caracterizado” (CODEVAT, 1997, p. 18). Uma tarefa nada fácil, já que contrapõe decisões políticas às técnicas. Para a sistematização deste processo foi elaborada a Matriz de Problemas e Potencialidades (Matriz de Convergência), “de forma a retratar a essência do diagnóstico do ambiente regional” (CODEVAT, 1997, p. 18).
4. Parte IV – Organização da Ação: nesta etapa foi possível definir as **prioridades** regionais e formular as estratégias pró-desenvolvimento do Vale do Taquari, ou seja, nesta fase definiram-se os **Projetos Estratégicos**. Estes foram definidos a partir da elaboração da “Árvore de Problemas”<sup>65</sup>, tendo como base a Matriz de Problemas e Potencialidades. Posteriormente, com a determinação das causas diretas e essenciais do problema central, e uma vez agrupadas, foi elaborado o prognóstico<sup>66</sup>. A partir disto foram definidos os Projetos Estratégicos, que são “empreendimentos claramente delimitados pelos seus objetivos, atividades, abrangência temporal e financeira, beneficiários direto e indiretos” (CODEVAT, 1997, p. 19).

Destaca-se que este Corede contou com assessoria da METROPLAN, com a qual foi assinado um Protocolo de Cooperação Técnica em maio de 1996, cujo objetivo era formalizar as relações entre CODEVAT e METROPLAN dentro do processo de elaboração do Plano, desencadeando as ações previstas no mesmo.

Chama a atenção o fato de a parceria com a METROPLAN não ter sido mencionada em nenhuma das entrevistas realizadas na região. Os entrevistados destacam a importante contribuição do meio acadêmico para a construção do diagnóstico da região, referindo-se à UNIVATES, bem como é mencionada apenas a participação das comissões, que deveriam montar um diagnóstico sobre o assunto, detectando os gargalos existentes e propondo alternativas para resolvê-los e sem

---

<sup>65</sup> “A “Árvore de Problemas” é uma técnica utilizada para estabelecer uma hierarquia de causa-efeito para a situação problemática analisada, é o instrumento para o pensamento analítico e de definição da ação estratégica” (CODEVAT, 1997, p. 19).

<sup>66</sup> “Transformar um problema em objetivo e determinar as ações necessárias para a solução” (CODEVAT, 1997, p. 19).



comentar sobre a participação da METROPLAN (entrevista, 2008). A metodologia utilizada no processo de elaboração do PED teve influência dos integrantes do CODEVAT que eram também funcionários da UNIVATES. Isto porque esta instituição faz um planejamento anual de suas atividades. Desta forma, este conhecimento e experiência, mesmo que de forma empírica, foi transferido para o processo de elaboração do PED. Mais uma vez não é mencionada a contribuição da METROPLAN. Assim, mesmo os participantes não tendo ciência da existência de metodologia de trabalho, ela existia, como visto e como consta em Ata, e baseava-se nos conceitos de planejamento estratégico.

A coordenação do processo de elaboração do Plano ficou sob responsabilidade do Professor Dinizar Becker<sup>67</sup>, que tinha grande conhecimento sobre o assunto e grande atuação e reconhecimento na região.

Como dito anteriormente, a elaboração da Caracterização da Região (sob enfoque quantitativo) ficou sob responsabilidade da METROPLAN e FATES, e coube ao Corede Vale do Taquari, através das Comissões (Política, Econômica, Tecnológica, Cultural, Social e Meio Ambiente) elaborar a Caracterização da Região sob enfoque qualitativo. Para tanto, cada comissão escolheria a melhor técnica (painéis, seminários, mesas redondas, etc.). A questão orientadora dos trabalhos deveria estar voltada para a definição das ações sociais, econômicas e políticas necessárias para elevar a competitividade no e do Vale do Taquari. A Diretoria Executiva também fixou data limite para a formulação final do Plano, que deveria estar concluído até o final de 1996.

Algumas das comissões criadas enfrentaram dificuldades para entrar em funcionamento, conforme relato do Presidente do Corede na época, Dinizar Fermiano Becker. Em novembro de 1995<sup>68</sup>, quatro das seis comissões criadas estavam em funcionamento (Econômica, Social, Ambiental e Tecnológica). A primeira tarefa das comissões era a definição, para cada uma, da marca, características, diretrizes e objetivos.

O documento elaborado pela METROPLAN e FATES (diagnóstico quantitativo) teve como objetivo, dentro do processo de planejamento estratégico, "mostrar o

---

<sup>67</sup> O Professor Dinizar Becker foi presidente do CODEVAT por três vezes (1995-1997, 1997-1999, 1999-2001) e desempenhou papel fundamental na região, no CODEVAT, na UNIVATES e na elaboração do PED/VT, trazendo conhecimento técnico e acadêmico para o processo (entrevista, 2008).

<sup>68</sup> Ata 18/95 – Diretoria Executiva, 09 de novembro de 1995.

conjunto da Região, tanto nas suas relações internas quanto externas, à luz das variáveis e indicadores selecionados” (CODEVAT, 1997, p. 39). Já o documento elaborado pelo Corede (diagnóstico qualitativo), tinha como objetivo “definir as justificativas, a marca, as diretrizes e os objetivos do PED” (CODEVAT, 1997, p. 39).

O I Seminário do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari foi realizado nos dias 24 e 25 de maio de 1996, em Encantado. Para a realização do Seminário, as parcerias com METROPLAN e FATES foram fundamentais. O Seminário objetivava “produzir o diagnóstico da Região a partir das características quali-quantitativas elaboradas pela METROPLAN, FATES e Conselho Regional” (CODEVAT, 1997, p. 39).

A conclusão do Seminário resultou no encaminhamento da próxima etapa: elaboração da Matriz de Problemas e Potencialidades (Matriz de Convergência). Esta Matriz foi elaborada pela METROPLAN, a partir de documentos resultantes das discussões e resultados atingidos pelo I Seminário do PED/VT, ou seja, “retrata a síntese do diagnóstico do ambiente regional, segundo a concepção dos participantes” (CODEVAT, 1997, p. 43).

A partir desta Matriz foi definida a etapa seguinte, cujo objetivo era identificar o “Tema Gerador” ou “Problema Central”, entendido como Vetor de Desenvolvimento Regional. A técnica utilizada foi a “Árvore de Problemas”. A partir disto, o tema gerador foi nomeado.

Após definição do Tema Gerador, foram realizados Seminários Intermediários Setoriais na região, promovidos pelo CODEVAT. O primeiro foi sobre Turismo<sup>69</sup> e o segundo sobre “Políticos e as Políticas de Desenvolvimento do Vale do Taquari”<sup>70</sup>. Em dezembro de 1996 foi realizado o II Seminário PED/VT em Lajeado, tendo como objetivo a “Identificação das Prioridades Alavancadoras do Desenvolvimento Regional” (CODEVAT, 1997, p. 49).

Em março de 1997<sup>71</sup>, visto que as comissões criadas estavam esvaziando-se, uma nova metodologia foi adotada, com base em experiência de duas comissões que haviam “se desgarrado” das comissões geradoras (Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas e Comitê de Gerenciamento do Turismo do Vale do

---

<sup>69</sup> Realizado em 08 de outubro de 1996 em Lajeado.

<sup>70</sup> Realizado em 18 de novembro de 1996 em Encantado.

<sup>71</sup> Conforme Ata 24/97 – Assembléia Geral Ordinária, 25 de março de 1997.

Taquari). Foi proposta, então, a criação de Comitês de Gerenciamento de Projetos Estratégicos, a partir dos Temas Geradores selecionados:

- a. Economia: Novos Negócios, Trabalho, Perfil Agropecuário Regional e Turismo;
- b. Social: Migração Regional, Regionalização da Saúde, Educação, Universidade Regional;
- c. Ambiental: Laboratório de Monitoramento Ambiental, Educação Ambiental e Bacia Hidrográfica Taquari-Antas;
- d. Política: Mídia Comunicação, Agência Regional de Desenvolvimento, Orçamento AMVAT, Conselhos Municipais de Desenvolvimento;
- e. Cultural: Fundação Cultural;
- f. Tecnológica: Laboratório de Certificação de Qualidade, Pólo de Modernização Tecnológica, Centro de Difusão Tecnológica, Perfil Tecnológico.

A última etapa do processo de elaboração do PED/VT envolveu o detalhamento dos Projetos Estratégicos, definição dos Agentes envolvidos, tempo e custos. Esta etapa parece não ter sido desenvolvida, pois os projetos que constam no Plano não estão detalhados. Foi elaborado um Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo no Vale do Taquari<sup>72</sup>, iniciativa tomada pelo Comitê de Gerenciamento do Turismo, em 1998, através de parceria entre CODEVAT, UNIVATES/FATES, AMVAT, Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales – AMTURVALES, METROPLAN e GTZ<sup>73</sup>.

O documento final do Plano, conforme publicado na Parte I – Qualitativa, seria composto por sete peças: Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari – PED Vale do Taquari; PED Econômico; PED Social; PED Político; PED Cultural; PED Tecnológico e Plano Estratégico de Uso e Melhoria Ambiental do Vale do Taquari – PED Ambiental.

Todas as peças do Plano deveriam ter estrutura interna única: Título; 1. Introdução; 2. Justificativas; 3. Marca; 4. Diretrizes; 5. Objetivos; 6. Perfil; 7.

---

<sup>72</sup> “Ao longo de três encontros, compreendendo cinco dias de trabalhos, um grupo de mais de cinquenta pessoas interessadas e/ou profissionais da área de turismo buscaram traçar as bases de uma maior integração e colaboração entre setor público e outros setores sociais. Esse grupo teve, ainda, o objetivo de iniciar o processo participativo de elaboração do Plano Turístico do Vale do Taquari” (CODEVAT, 1998, p. 13). Neste documento são traçadas estratégias e detalhamento delas (atividade/subatividade, meta-situação esperada, cronograma – nem todos apresentam – e observações).

<sup>73</sup> Deutche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit. Gmbh – Empresa de Cooperação Técnica do Governo Alemão.

Diagnóstico; 8. Prioridades; 9. Estratégias; 10. Mecanismos; 11. Instrumentos; 12. Considerações Finais.

Porém, como consta no documento final (CODEVAT, 1997), esta estrutura foi modificada, pois o desenrolar do processo e decisões tomadas levaram a uma configuração final do documento que não correspondeu com a programada. Desta forma, ao invés de várias peças (de acordo com temas definidos desde o início do processo), foram listados os Projetos Estratégicos para o Desenvolvimento do Vale do Taquari.

Não está registrado em Ata os trabalhos posteriores à elaboração do PED. A próxima menção em Ata do Plano ocorre em 1998<sup>74</sup>, onde fica definido que as prioridades regionais a serem indicadas para o orçamento estadual de 1999 seriam as definidas pelo PED Vale do Taquari, com destaque para as seguintes estratégias do Plano: “Regionalização da Saúde, Educação, Turismo, Agropecuária Regional e Tecnologia” (Ata 26/98). Desta forma, percebe-se, a partir da análise de Atas posteriores, que as prioridades definidas no PED/VT eram observadas quando a região precisava definir prioridades regionais no Orçamento do Estado.

De 1998 até 2000, não são registradas, em Ata, atividades relacionadas ao Planejamento. Em 2000<sup>75</sup>, o Conselho de Representantes propôs a retomada do Planejamento Estratégico através da recriação das Comissões de Estudos e Planejamento e das Comissões Temáticas (Economia, Política, Cultural, Tecnológica, Social e Ambiental). Não fica claro se estas comissões foram recriadas, mas pelo que consta em atas posteriores, a indicação é que não chegaram a ser concretizadas. Em 2001<sup>76</sup>, a Diretoria Executiva destacou a importância de reorganizar as comissões setoriais do CODEVAT, “uma vez que fazem parte da estrutura do Conselho e historicamente prestaram grandes contribuições para o diagnóstico e formulação do Plano Estratégico de Desenvolvimento” (Ata 52/01).

Em 2002, o PED foi revisado, resultando no documento “Prioridades do Vale do Taquari”. Foi um processo que envolveu ampla discussão com entidades representativas da sociedade civil e lideranças regionais. O processo foi menos amplo do que o primeiro porém, o segundo foi mais objetivo, visto que quem participou tinha

---

<sup>74</sup> Ata 26/98 – Assembléia Geral Ordinária, 25 de março de 1998.

<sup>75</sup> Ata 46/00 – Conselho de Representantes, 31 de maio de 2000.

<sup>76</sup> Ata 52/01 – Diretoria Executiva, 03 de agosto de 2001.

algo de fato à contribuir. A ampla participação obtida na elaboração da primeira versão do PED/VT foi muito influenciada pela figura do Professor Dinizar Becker, reconhecido na região e, por isto, conseguiu agregar muitos participantes (entrevista, 2008).

A atualização do Plano em 2002 foi considerada, por alguns, como revisão e não atualização, pois apenas os coordenadores das comissões participaram das discussões, e houve momentos de discussão entre coordenadores e diretoria do CODEVAT (entrevista, 2008). Já outros consideram que houve envolvimento da sociedade civil<sup>77</sup>, não de forma tão ampla quanto na elaboração do PED/VT (entrevista, 2008).

A iniciativa de elaboração deste documento partiu das indicações do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, constantes na “Carta de Canela”, elaborada no V Encontro Anual dos Coredes (21, 22 e 23 de fevereiro de 2002). Esta carta continha, entre as recomendações aos Coredes, a retomada das Comissões Setoriais, com base nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional. A partir destas recomendações, o CODEVAT convocou as Comissões Setoriais para definirem suas prioridades.

As comissões trabalharam de forma independente. Foram definidas prioridades para as áreas de infra-estrutura (setores de transporte, energia, comunicações e saneamento), desenvolvimento econômico (agricultura, abastecimento, indústria, comércio, serviços, turismo e ciência e tecnologia) e políticas sociais (justiça, segurança, educação, cultura, saúde, meio ambiente, assistência social, geração de trabalho e renda, habitação e urbanização).

Em agosto de 2002, em Assembléia Geral<sup>78</sup>, foram apresentadas as prioridades definidas por cada setor. As propostas foram aprovadas e incluídas no documento “Prioridades do Vale do Taquari”. O presidente do CODEVAT na época, Ney Lazzari, manifestou desejo de que a região elegeisse as três prioridades a serem usadas como bandeiras de luta, defendidas por todas as entidades representativas de todos os setores do Vale do Taquari.

---

<sup>77</sup> No documento “Prioridades do Vale do Taquari” consta, em cada setor, as entidades que contribuíram com as discussões.

<sup>78</sup> Ata 57/02 – Assembléia Geral, 29 de agosto de 2002.

Em reunião posterior da Diretoria Executiva<sup>79</sup>, foram discutidas as três prioridades ou bandeiras, sendo definido que deveria ser marcada uma reunião específica com os relatores/coordenadores das Comissões Setoriais para elegerem as prioridades regionais. Estas prioridades foram definidas em abril de 2003<sup>80</sup>, sendo elas: 1) acesso asfaltado para as sedes de dez municípios; 2) energizar todas as propriedades rurais e 3) qualificar a telefonia no meio rural.

A integração entre as entidades regionais existentes no Vale do Taquari (CODEVAT, AMVAT, CIC Regional e UNIVATES) é uma preocupação do CODEVAT, visto que quando esta realizada alguma atividade, sempre inclui estas outras entidades, e vice-versa, com intenção de criar um sentimento de integração e união entre elas. O documento “Reivindicações / Bandeiras Regionais do Vale do Taquari<sup>81</sup> foi elaborado em parceria por estas entidades (entrevista, 2008).

### 3.5.2.3 Caracterização do Corede Vale do Taquari

A caracterização do Corede apresentada neste tópico tem base no diagnóstico elaborado pelo Rumos 2015 (SCP, 2006, Vol. 1).

Este Corede foi criado em 1994 e é composto por 37 municípios, conforme dados do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. É o Corede com maior número de municípios.

---

<sup>79</sup> Ata 58/02 – Diretoria Executiva, 12 de novembro de 2002.

<sup>80</sup> Ata 01/03 – Diretoria Executiva, 08 de abril de 2003.

<sup>81</sup> Última atualização feita em 19 de maio de 2008, conforme documento repassado pelo CODEVAT.



Figura 05 - Composição Municipal, Estrutura Viária e Fronteiras – COREDE Vale do Taquari  
Fonte: Rumos 2015, Vol. 1 – Desafio do Desenvolvimento Regional e Estratégias para o Estado, p. 130.

O PIB do Corede Vale do Taquari representa 4% do estadual. Embora tenha tido um crescimento anual bem superior ao Estado entre 1991 e 1996 (4,1 a.a.), entre 1996 e 2002 seu desempenho foi inferior a média do estado (1,1 a.a.).

Em relação aos aspectos demográficos, este Corede conta com cerca de 3% da população do Estado (303 mil habitantes) e apresentou taxas de crescimento pouco superiores às do Estado (1,3 a.a.). Percebe-se, também, uma redução da população rural já que, atualmente, cerca de 2/3 da população é considerada urbana.

Lajeado é a cidade mais importante na hierarquia urbana deste Corede, formando uma conurbação com Estrela. A maioria dos municípios que forma este Corede é polarizada por Lajeado e Estrela, mas Porto Alegre exerce influência sobre três municípios. Ainda outros cinco são polarizados por outros Coredes.

Sobre a estrutura econômica e sua dinâmica, o Corede Vale do Taquari apresenta, como principal componente, a indústria, com quase 50% da participação do

PIB. Em seguida vem os serviços, com 27,5% e as atividades agropecuárias (19%). Apesar de ser o que contribui menos com o PIB da região, o setor agropecuário foi o mais dinâmico durante o período 1996-2002 (3,6% a.a.). Em seguida destaca-se o desempenho da indústria, com 1,1% a.a.

Em relação as atividades agrícolas, a produção na região é razoavelmente diversificada, sendo que o principal produto é o milho, responsável por mais de 1/3 do valor da produção agrícola (o fumo é responsável por 13%, a mandioca 11% e a soja 12% do total). Em relação a produtividade física, o milho apresentou notáveis avanços entre os anos de 1990 e 2003. Já o fumo aumentou a área cultivável e apresentou quedas na produtividade.

Em relação as atividades secundárias, os subsetores mais relevantes na região são: calçados, couros e peles (participação próxima a 1/3 do total da produção industrial deste Corede), produtos de origem animal (11%) e químicos (10%). Destaque também para a produção de laticínios, visto que este Corede é responsável por 30% da produção gaúcha. Dentre os subsetores, apenas o de produtos de origem animal apresentou taxas de crescimento medíocres. Os demais apresentaram crescimento entre 56,7% (químicos) e 131% (calçados).

Várias cadeias produtivas agroindustriais são representativas no contexto estadual: soja, embora com pequena produção rural, detém 7% do processamento estadual; aves e suínos, detém, respectivamente, 24% e 15% dos efetivos e 11% do processamento; leite, tem 8% da produção leiteira, mas 30% do processamento; trigo, embora com baixa produção agrícola, detém 5% do processamento; couro e calçados, 13% do processamento de couros e 8% da produção de calçados; bovinos, com um baixo rebanho – 2% - detém 6% do processamento; madeira e móveis, embora com baixa extração e produção de móveis, detém 15% do processamento de madeira (SCP, 2006, Vol.1).



### 3.5.2.3.1 Causas Prováveis de seu Desempenho

#### a. Proximidade aos mercados da RPMA e descentralização da Metrópole

Esta proximidade tem condicionado positivamente a diversificação industrial deste Corede, fato este confirmado pelo crescimento do PIB regional que, entre 1990 e 2002 foi de 7,5% a.a. e, mesmo apresentando queda deste percentual, continua crescendo com média superior ao estado (1,2% a.a.).

#### b. Boas finanças públicas e incentivos

O Corede Vale do Taquari não foi dos que mais receberam investimentos federais e estaduais, porém, o perfil fiscal de seus municípios lhe é favorável. Durante a década de 1990 ocorreram muitas emancipações e boa parte de suas pequenas prefeituras tiveram situações econômicas privilegiadas.

#### c. Fortes movimentos populacionais urbanos

Apesar de ser uma região bastante dinâmica, o crescimento populacional foi relativamente baixo. Os dados demográficos indicam que, entre 1995 e 2000, do total de 5,8 mil pessoas que chegaram ao Corede, 3,3 mil tiveram a cidade de Lajeado como destino. Destaca-se, ainda, a baixa escolaridade dos imigrantes.

#### d. Deficiência em Infra-estrutura

A região apresente rede rodoviária ineficiente. A estrutura viária tem forma de cruz, com centro em Lajeado/Estrela: por aí passa o eixo norte-sul da BR-386, vinda de Porto Alegre rumo a Soledade e norte do Estado; e a RS-130 leste-oeste, que interliga a BR-287 ao sul, à RS-129 rumo a Passo Fundo. É destes eixos principais que partem, em forma de espinha de peixe, os acessos aos municípios. Entre estes eixos, 11 municípios não têm acesso asfaltado, o que dificulta a integração regional, as ligações intermunicipais e o escoamento da produção.

Em relação a energia, as redes de transmissão de alta, média e baixa capacidade atendem adequadamente as demandas - baixas em toda a região -, com exceção de Lajeado e Estrela. O atendimento domiciliar urbano atinge porcentagem acima de 98% em todos os municípios, o mesmo ocorrendo para os domicílios rurais na porção central do Corede. Existem vários projetos de pequenas usinas hidrelétricas previstas para o Corede Vale do Taquari.

e. Situação social média e persistência da pobreza

O analfabetismo na região é baixo, (6% da população com 15 anos ou mais e na área rural alcança 9,5%). Em relação ao ensino infantil, fundamental e médio, as taxas de atendimento são superiores à média do Estado e a distorção série-idade é menor, indicando melhores padrões de ensino.

Em relação a habitação, a região não apresenta domicílios em aglomerados subnormais e os percentuais de domicílios com mais de 2 habitantes por dormitório é inferior à média do Estado.

Em termos de saúde, a mortalidade por causas não definidas ficou bem abaixo da média do Estado, o mesmo sendo verificado para a mortalidade infantil. Estas médias refletem uma melhor qualidade de atendimento, o que pode ser verificado pelo número de leitos por mil habitantes (4,3), acima da média do Estado.

A região apresenta os indicadores de saneamento mais baixos do Estado: deficiência na rede de água, esgoto (com apenas 13% dos domicílios urbanos atendidos) e na coleta de lixo, apresentando índices inferiores às médias do Estado. Estes indicadores podem ser explicados, em parte, pelo crescimento urbano acelerado que a região vem apresentando (o grau de urbanização passou de 59,39% em 1991 para 67,55% em 2000).

O número de famílias pobres teve decréscimo acentuado entre 1991 e 2000 (passou de 17 mil para 10 mil). Porém, o número de famílias sem rendimento triplicou neste período, alcançando 1.700 famílias.

f. Acesso à formação e conhecimento

Em relação aos indicadores de informação e conhecimento, a região apresenta-se abaixo das médias do Estado na maior parte deles. Apesar disto, a presença da UNIVATES, com quase 7 mil alunos, é marcante no Corede, além da presença do campus da UERGS em Encantado. A UNIVATES é uma Universidade Comunitária bastante integrada com seu entorno. Existe, na região, um Pólo de Modernização Tecnológica ligada à UNIVATES.

g. Médias potencialidades e restrições ambientais

A região apresenta quase a totalidade de seu território (93%) no bioma Mata Atlântica. Não há unidades protegidas.

h. Baixa coincidência de regionalizações

A região apresenta baixa coincidência de regionalizações, o que demanda a articulação de cerca de 115 participantes (um dos maiores do Estado) para planejar e agir em seu espaço. Está prevista também a criação de uma Casa de Governo em Lajeado, sem âmbito regional. A existência da UNIVATES contribui para o processo de planejamento regional.

### **3.5.3 Corede Sul**

#### **3.5.3.1 Histórico da Formação do Corede Sul**

O Corede Sul foi criado no dia 25 de outubro de 1991, em Assembléia realizada no município de São Lourenço do Sul, com presença de lideranças políticas, institucionais, educacionais e comunitárias da região.

Este Corede diferencia-se dos demais por sua relativa autonomia em relação às Universidades existentes na região, embora o primeiro presidente do Corede Sul tenha sido o então Reitor da Fundação Universidade de Rio Grande - FURG. Porém, esta

ligação ocorreu apenas no momento de instalação do mesmo, durante a primeira gestão. Posteriormente, o Corede desvinculou-se da FURG e, atualmente, conta com sede própria no edifício da Associação Comercial de Pelotas. A não vinculação às Universidades existentes na região foi intencional, pois isto poderia inibir ou desestimular o envolvimento das outras (entrevista, 2008).

A participação das Universidades<sup>82</sup>, bem como de instituições de ensino e pesquisa - como Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) -, é imprescindível para o bom funcionamento do Corede Sul. Desta forma, as Universidades sempre participam da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal. Enquanto uma Universidade participa da Diretoria Executiva, outras duas participam do Conselho Fiscal, em sistema de rodízio.

A formalização legal do Conselho só ocorreu com a promulgação da Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 e regulamentada pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 que, entre outras coisas, definiu a denominação e abrangência de cada Corede (nesta data foram criados 21 Coredes). A composição inicial do Corede Sul totalizava 18 municípios e atualmente conta com 22.

O Estatuto do Conselho de Desenvolvimento do Sul define suas atribuições, com destaque para:

**VIII – Elaborar e manter atualizado o plano estratégico de desenvolvimento da sua região de abrangência;**

IX – Promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado e sustentável da Região (Estatuto do Corede Sul, 1998, p. 2, grifo meu).

O Corede Sul é composto por uma Assembléia Geral Regional, Conselho de Representantes, Diretoria Executiva e Comissões Setoriais, estas são importantes para o Planejamento da região e têm como finalidades: “II – Estudar e dimensionar os problemas regionais; III – Elaborar programas e projetos regionais (Estatuto Corede Sul, 2001, Artigo 29º).

---

<sup>82</sup> Universidade Católica de Pelotas – UCPel e Universidade Federal de Pelotas - UFPel, em Pelotas e Fundação Universidade de Rio Grande -FURG em Rio Grande.

### 3.5.3.2 Histórico da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional

Em 1999, o Corede Sul iniciou a discussão de um Plano de Desenvolvimento para a região. A iniciativa para elaboração do Plano surgiu a partir de uma proposta de assessoria da Organização das Nações Unidas – ONU para elaboração de um plano de desenvolvimento para a região. O Corede entendeu necessário realizar um seminário regional para que, a partir deste momento, fosse desenvolvido o Plano. O Corede decidiu, então, realizar o seminário para discutir a região a partir de propostas encaminhadas pelos 22 municípios integrantes do Corede. Para tanto, foram realizadas reuniões com lideranças em todos os municípios. Estas reuniões tinham como objetivo discutir o que era necessário para desenvolver a região (necessidades e aspirações) bem como a maneira como deveria ser organizado o seminário (sugestões de temas a serem trabalhados, duração, etc.). Foi fornecido material para as discussões das propostas de cada setor que, posteriormente, deveriam ser encaminhadas ao Corede. Dentro de cada município deveria ser definido um grupo para participar das reuniões (embriões dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes). Estes grupos assumiam compromisso de participar do Seminário final, garantindo, desta forma, participação de todos os municípios. Também foram convidadas entidades municipais e regionais. Não existia metodologia definida para a condução das reuniões municipais (entrevista, 2008).

As propostas foram encaminhadas pelos municípios, foram sistematizadas e serviram de subsídio à organização do Seminário Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (Construindo o futuro, estimulando a cidadania, fortalecendo as instituições), ocorrido nos dias 22 e 23 de julho de 1999, no Auditório da Embrapa de Clima Temperado, em Pelotas.

Conforme consta no documento final do Plano, o evento contou com a participação de aproximadamente 600 pessoas, dentre elas, representantes municipais, da região e do Estado (como BNDES e Ministério da Integração Nacional), além de diversas entidades, tais como associações, bancos, câmaras de vereadores, câmaras de comércio, universidades, prefeituras, sindicatos, cooperativas, entre outras.

Os participantes foram divididos em grupos, para analisarem as propostas que haviam sido repassadas pelos municípios para serem discutidas e aprimoradas<sup>83</sup>. Ao final do evento, em Assembléia Geral Ordinária do Conselho Regional de Desenvolvimento do Sul<sup>84</sup>, foram apresentadas as propostas dos 20 grupos temáticos. Tais propostas foram votadas e aprovadas. Posteriormente, foram sistematizadas por uma equipe técnica, apresentadas novamente aos coordenadores/relatores dos grupos temáticos e redigido o documento final (Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul do Rio Grande do Sul).

Paralelamente aos grupos temáticos foi reunido, no seminário, um grupo com prefeitos e outras lideranças envolvidas com assuntos regionais, objetivando a montagem do documento “Pacto Novo Sul”, assinado por diversas entidades, tais como Ministério dos Transportes, Assembléia Legislativa, Associação dos Prefeitos, Universidades, etc. Mais de 50% dos encaminhamentos mais urgentes contidos neste documento foram concretizados (entrevista, 2008).

O resultado do Seminário foi a construção do Pacto e do Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul do Rio Grande do Sul. Em entrevista foi ressaltado que o fato de o Corede Sul não estar vinculado a nenhuma Universidade e a falta de recursos para contratar assessoria técnica para redação final do documento dificultou a publicação do mesmo de forma mais elaborada (entrevista, 2008).

De acordo com entrevistas, o Plano elaborado pelo Corede Sul não é considerado como sendo um Plano Estratégico, pois não conta com detalhamento de estratégias e diretrizes, bem como não conta com definição de prazos, valores, datas e metas específicas (entrevista 2008), mas é considerado como Plano de Desenvolvimento (entrevista, 2008). Na época de lançamento do Plano, este foi criticado por integrantes da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Governo do Estado, que também não consideravam o material produzido como sendo Plano Estratégico (entrevista, 2008).

---

<sup>83</sup> Os participantes foram divididos em 20 grupos temáticos, de acordo com temas levantados junto aos municípios: Produção Vegetal; Produção Animal; Agricultura e Pesca; Indústria e Agroindústria; Infra-estrutura; Associativismo, Cooperativismo e Questão Fundiária; Educação; Meio Ambiente; Tecnologia; Diversos; Extração e Beneficiamento de Minerais e Rochas Industriais e Aproveitamento de Águas Subterrâneas; Turismo; Comércio e Serviços; Segurança e Saúde.

<sup>84</sup> Ata 03/99 – Assembléia Geral Ordinária, 23 de julho de 1999.

Apesar de não ser considerado como tal, a experiência vivenciada neste Corede foi única em relação aos outros Coredes, pois o Plano de Desenvolvimento foi elaborado de forma participativa, democrática e a partir “da base” (entrevista, 2008).

Desde a elaboração do Plano o Corede Sul tem procurado perseguir os objetivos previstos e áreas priorizadas. Este documento tem servido de base para várias propostas elaboradas por este Corede em diversos momentos importantes da região, como o participação no Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul e Rumos 2015 (entrevista, 2008). Esta afirmação é corroborada em relação a participação nas discussões do Rumos 2015, visto que, de todos os Coredes, o Sul foi o que participou de forma mais intensa, inclusive tendo sido o único a celebrar convênio entre Governo e Região (entrevista, 2008).

Quando a região percebeu que existia discrepância entre o que estava sendo proposto pelo Rumos 2015 e o que a região entendia como sendo importante, imediatamente constituíram um grupo para se reunir com representantes da SCP. Desta forma, interferiram nas discussões e modificaram o que estava sendo previsto para a região. Inclusive foi elaborado um documento<sup>85</sup> com sugestões de alterações do que estava sendo proposto pelo Rumos 2015 (entrevista, 2008).

### 3.5.3.3 Caracterização do Corede Sul

A caracterização do Corede apresentada neste tópico tem base no diagnóstico elaborado pelo Rumos 2015 (SCP, 2006, Vol. 1).

---

<sup>85</sup> Pauta de Sugestões para Rumos 2015, redigido por Adolfo A. Fetter Junior, Vice-Prefeito de Pelotas e Coordenador para o Desenvolvimento Local e Regional, como resposta a reunião promovida pela SCP na região em 08 de agosto de 2005, onde foram apresentadas projeções para a Região Funcional 5, que corresponde ao Corede Sul. O objetivo do documento era o de apresentar correções das avaliações efetuadas pela SCP, no que diz respeito às estratégias propostas.

GEISA ZANINI RORATO



Figura 06 - Composição Municipal, Estrutura Viária e Fronteiras – COREDE Sul. Fonte: Rumos 2015, Vol. 1 – Desafio do Desenvolvimento Regional e Estratégias para o Estado, p. 68.

O Corede Sul conta com uma população de 827 mil habitantes (9,8% do total do Estado), distribuída em 22 municípios. É a segunda maior concentração após a Metrópole, sendo que aproximadamente 60% da população localiza-se no Aglomerado Urbano do Sul<sup>86</sup>, que inclui Pelotas, Rio Grande, Capão do Leão, São José do Norte e Arroio do Padre.

A estrutura urbana da região é dispersa e fortemente polarizada por Pelotas, que atrai empregos, serviços urbanos, estudantes e serviços de saúde de outros Coredes próximos.

<sup>86</sup> “Em 26 de novembro de 1990 foi instituída pela Lei Complementar 9.184 a Aglomeração Urbana de Pelotas, formada pelos municípios de Pelotas e Capão do Leão. Em 26 de dezembro de 2002, através da Lei Complementar 11.876 foi alterada a denominação para Aglomeração Urbana do Sul, incluindo aí os municípios de Arroio do Padre, São José do Norte e Rio Grande” (Fonte: Metroplan. Disponível em <[www.metroplan.rs.gov.br/institucional/area\\_atua.htm](http://www.metroplan.rs.gov.br/institucional/area_atua.htm)>. Acesso em 09 jan. 2009. A divisão do Estado em Aglomerações Urbanas (são quatro) é mais um complexificador para o planejamento regional, visto que esta divisão é mais um recorte regional existente no Estado.



O Corede Sul apresentou crescimento da população abaixo da média do Estado na última década (1% a.a.). Sua dinâmica populacional está relacionada à perda da população rural, que é absorvida por centros urbanos de pequeno porte dentro do próprio Corede (Capão do Leão e Herval).

Em relação a estrutura produtiva e sua dinâmica, no que se refere ao PIB, entre 1999 e 2001 a região alcançou aumento expressivo, porém, entre 2001 e 2002 apresentou leve decréscimo (-0,9%), indicando queda na produção. O PIB per capita regional manteve-se estável desde 1991, o que indica que o setor terciário compensou as perdas industriais.

A estrutura produtiva da região está fortemente relacionada ao setor de comércio e serviços, que corresponde a 49% do PIB total e representa 12% do PIB estadual. A polarização exercida por Pelotas e Rio Grande, bem como os serviços portuários e as Universidades, devem ser responsáveis pela dinâmica do setor.

O setor industrial corresponde a 35% do PIB da região e sofreu quedas expressivas. Reagiu levemente nos últimos anos, o que confirma a falta de dinamismo da região. Os subsetores de maior relevância estão relacionados aos ramos petroquímico, produtos de origem vegetal, óleos comestíveis e fertilizantes, ligados tanto aos serviços portuários (importação de combustíveis) como ao processamento da base agrícola. Os subsetores de bebidas, metalúrgicos, laticínios, máquinas e tratores e cerâmicas, apesar de corresponder a apenas 6% do PIB industrial, têm se mostrado dinâmicos, alcançando altas taxas de crescimento.

O setor agrícola representa 15% do PIB total da região. Os principais produtos são o arroz (dominante), que representa 55% do PIB agrícola da região e 17% do valor do PIB agrícola do Estado (apresentou crescimento da produtividade de 74% mas rendimentos abaixo da média); seguido pelo fumo (15% do PIB agrícola da região e 11% do Estado), apresentou crescimento de 9% entre 1990 e 2003 (o mais dinâmico da região), produtividade em crescimento (5,5%) e alto rendimento por hectare.

Algumas cadeias produtivas importantes no contexto estadual estão presentes: agroindústria de arroz (17% no primário e 20% no processamento); leite (5% no primário e 10% no processamento); madeira (3% na extração e 5% no processamento); bovinos (13% dos efetivos e 3% no processamento); e frutas (6% no primário e 28% no processamento). Há, também, elos das indústrias de cerâmicas (4% da estadual) e fumo (11% da produção agrícola) (SCP, 2006, Vol. 1).

### 3.5.3.3.1 Causas prováveis de seu desempenho

#### a. Perda de dinamismo das indústrias dominantes

As indústrias ligadas a setores como agropecuária, apesar de apresentarem boa estrutura industrial, estão perdendo espaço para outros pólos produtores, pois não vêm inovando em busca de novos nichos de mercado. Além disso, há deficiências de infra-estruturas, como energia, telecomunicações e transportes. Outra indústria tradicional na região – conservas – também vem perdendo espaço. O SEBRAE criou um APL (Arranjo Produtivo Local) para reforçar os laços entre produtores e mercados e também foi instalada uma Agência de Desenvolvimento do Pólo RS<sup>87</sup> em Rio Grande, que poderá representar dinamização da economia regional.

#### b. Importantes rotas de transportes não internalizadas

A região concentra três grandes rotas de transporte rodo-ferroviário, que têm origem ou destino em Porto de Rio Grande: a que vem do norte do Estado, a que vem da Argentina via Uruguaiana e via São Borja. Os movimentos têm sido de passagem, não sendo explorado o potencial para comércio e serviços, o que poderia gerar dinamização econômica. Na mesma situação está a hidrovia da Laguna dos Patos, que apresenta baixa utilização (utilizada para transporte de produtos petroquímicos).

#### c. Movimentos migratórios expulsores de pessoal qualificado

A região apresenta pequeno saldo migratório positivo, porém, a tipologia de seus emigrantes é de pessoas nas faixas etárias produtivas (20 e 34 anos) e com mais

---

<sup>87</sup> “As Agências de Desenvolvimento (ADs) constituídas no Estado são instituições civis de direito privado, sem fins lucrativos. São ONGs financiadas e operadas pelos próprios municípios e regiões, operando como empresas, com foco na geração de oportunidades de negócios e na busca do desenvolvimento local.. [...]As ADs visam divulgar institucionalmente regiões e setores; apoiar as decisões estratégicas das empresas locais; elaborar projetos para o desenvolvimento regional com base em arranjos produtivos locais; identificar e atrair investimentos para a região; promover oportunidades de negócio e realizar parcerias entre empresas e entidades da região e outras, nacionais e internacionais” (Fonte: Pólo RS. Disponível em <[www.polors.com.br/ad/index.asp?page=default.asp](http://www.polors.com.br/ad/index.asp?page=default.asp)>. Acesso em 09 jan. 2009).

de 12 anos de estudo. Isto significa que a existência de três universidades na região vêm atraindo estudantes que, não encontrando trabalho qualificado na região, migram para outras áreas. Este é um forte indicador de falta de dinamismo da região.

Ainda outra situação é que Pelotas e Rio Grande estão perdendo população para municípios menores, tais como Capão do Leão e Herval, que vêm absorvendo o maior crescimento regional.

d. Pauperização da população vulnerável

O número de pessoas que recebe até meio salário mínimo diminuiu na região, passando de 66 mil em 1991 para 61 mil em 2000. Este fato pode ser explicado pelo aumento da renda per capita (10% na última década), pelo fato de o PIB per capita ter se mantido estável entre 1991 e 2002 e pela implementação de várias políticas compensatórias de renda. Porém, o número de população sem rendimentos aumentou 6 vezes, passou de 2 mil em 1991 para 12 mil em 2000. A renda também diminuiu na região, o que indica deterioração da qualidade de vida e maiores pressões sobre serviços sociais.

e. Deficientes infra-estruturas socioeconômicas disponibilizadas

Em termos de energia, parece não haver déficit regional, apesar de este fator ter sido apontado como restritivo à instalação de novas indústrias, certamente por causa dos altos índices de falhas, superiores aos padrões aceitáveis. Aliado a este fato, unidades altamente consumidoras estão preferindo proximidade a suprimento de gás, o que vêm ocasionando um certo esvaziamento regional, em especial na indústria cerâmica. Em relação ao abastecimento de domicílios urbanos, as redes atendem mais de 95% dos domicílios, enquanto que no meio rural apenas Pelotas e Rio Grande têm taxas até 95%, os demais apresentam taxas até 75%.

Em relação as telecomunicações, as taxas urbanas dos municípios são baixas, e também no meio rural, com exceção de Pelotas e Rio Grande. Este fator, aliado ao baixo número de computadores, indica baixo nível de acesso à informação.

Nos transportes, existe três sedes municipais sem acesso asfaltado na região. Em relação a outros Coredes, este é o quarto menos eficiente em relação ao

transporte rodoviário (considerando PIB, extensão e densidade da rede e estado de manutenção). Uma das causas é a estrutura radial da malha rodoviária, com centro em Pelotas e ramificações para as demais localidades do Corede e do Estado, sem que existam ligações radiais entre elas. Ainda outro fator são as atividades portuárias, que geram altos fluxos rodoviários. O Porto de Rio Grande é responsável pela grande maioria das importações e exportações do Estado.

f. Condições sociais médias

Em relação a educação, a maioria dos indicadores encontra-se acima da média do Estado, com exceção do analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (8,6%), e distorção série-idade, tanto no fundamental como no médio, com valores superiores a média do Estado, o que demonstra a falta de qualidade no ensino.

Em termos de saúde, tanto a mortalidade infantil quanto a morte por causas não definidas estão acima das médias estaduais, o que indica precariedade no atendimento (apesar de o número de leitos por mil habitantes ser superior a média do Estado).

Em termos de saneamento, a região apresenta todos os indicadores acima ou na média do Estado.

g. Significativo capital social e de inovações disponível

As três Universidades existentes na região (Universidade Federal de Pelotas, Universidade Católica de Pelotas e Fundação Universidade Rio Grande) somam mais de 15 mil alunos e 1.400 professores (42% com mestrado ou doutorado). A região conta também com 140 grupos de pesquisas, além da Embrapa Clima Temperado, voltado a pesquisas com alimentos neste clima. Existe também um Pólo de Modernização Tecnológica, ligado à UFPEL e outro Pólo ligado à FURG e localizado em Rio Grande.

A região também conta com fatores positivos em relação ao empreendedorismo, pois foram criadas mais de 21 mil empresas (6% do Estado) entre 1999 e 2004. Todo este potencial, no entanto, não tem resultado em internalizações de benefícios produtivos e sociais para a região.

h. Forte polarização por Pelotas

Pelotas exerce forte poder atrator na região, e gera ou atrai empregos, serviços educacionais, médicos e de saúde. Sua influencia extrapola o Corede nos serviços de ensino superior, que alcança todo o Estado. Nos empregos, atrai parcelas do sul do Corede Centro Sul, enquanto outros municípios são mais polarizados pelo Corede Campanha. Esta forte polarização, juntamente com a débil rede urbana e pequenos mercados regionais, desestimula a emergência de comércio, serviços e indústrias novas.

i. Baixos investimentos públicos

Poucos e pequenos municípios dependem mais de 40% de recursos repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios, os demais apresentam receitas próprias significativas. Apenas 9% dos investimentos públicos entre 1999 e 2003 se realizaram neste Corede. Apesar de a região integrar o Programa Metade Sul de Desenvolvimento, do Ministério da Integração Nacional, os recursos federais têm sido ínfimos, a não ser aqueles direcionados para as Universidades de Pelotas e Rio Grande.

j. Baixa coincidência de regionalizações

A região integra 55 regionais setoriais do governo estadual, e precisa articular no mínimo cerca de 100 participantes para planejar e agir em seus espaço. Está prevista também a instalação de duas Casas de Governo, uma em Pelotas (regional) e outra em Rio Grande. O Corede é considerado com grau elevado em termos de homogeneidade e polarização de seu território, embora hajam casos de possíveis ajustes em suas fronteiras.

k. Restrições hídricas e problemas ambientais

O território do Corede está quase integralmente localizado no bioma Pampa. Atualmente conta com 18% do território ocupado por florestas. A ocupação de várzeas

GEISA ZANINI RORATO

e banhados e o plantio de arroz irrigado em grande escala vêm ocasionando graves problemas de conflitos de usos das águas, períodos de inundações e estiagens, além de poluição hídrica por agrotóxicos e efluentes urbanos. Há problemas ligados à exploração de calcário, granito, argila e titânio. Na região existem seis unidades de conservação, que ocupam 4,3% do território.

Os problemas urbano-industriais de poluição hídrica decorrente da falta de tratamento de esgotos é grande em Pelotas e Rio Grande onde, mesmo os pequenos percentuais de domicílios com coleta (42% e 28% respectivamente), não têm tratamento e são jogados in natura.

## 4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO REGIONAL

### 4.1 INTRODUÇÃO

Após o fenômeno da globalização, os mecanismos tradicionais de planejamento urbano e regional não conseguiram mais responder às novas necessidades que as cidades apresentavam. Essas necessidades surgiram, em primeiro lugar, do dinamismo do entorno, refletido nas mudanças econômicas, nas turbulências geopolíticas, nas incessantes inovações tecnológicas e nas mudanças nas atitudes socioculturais; em segundo lugar, dos diversos agentes sociais e econômicos que passaram a exigir eficiência, competitividade, produtividade e focalização das políticas urbanas como condição para sua permanência na cidade, o que obrigou os agentes públicos a considerar essas exigências nos momentos de decisão; em terceiro lugar, da integração de nações em blocos econômicos e a abertura dos mercados comerciais no nível global gerou uma intensa rivalidade entre cidades para captar investimento, postos de trabalho, turistas e financiamentos públicos; e, por último, da complexidade e inter-relação dos problemas que afetaram as cidades e que têm exigido a utilização de enfoques multidisciplinares para superar as limitações dos planos setoriais tradicionais (GÜELL, 1997).

De maneira geral, planejar significa “... decir con anticipación lo que hay que hacer, cómo, con qué medios, cuándo y por quién”<sup>88</sup> (SANCHES, 1999, p. 361). Ou ainda, planejar é definir previamente uma linha de ação a seguir para alcançar os objetivos, dentro de certos prazos e com emprego de determinados meios e recursos, “... para valorar constantemente si tales objetivos se alcanzan y si la acción planificada es adecuada para alcanzarla”<sup>89</sup> (SANCHES, 1999, p. 361).

As críticas ao planejamento, baseado na solução de problemas de forma rígida, foram diminuindo com a incorporação de conceitos do planejamento estratégico, que

---

<sup>88</sup> “...dizer com antecipação o que se deve fazer, como, com que meios, quando e por quem” (tradução livre).

<sup>89</sup> “...para verificar constantemente se tais objetivos estão sendo alcançados e se a ação planejada é adequada para alcançá-los” (tradução livre).

assume e incorpora “... la variable cambio así como la contemplación de diversos escenarios y alternativas en la planificación”<sup>90</sup> (SÁNCHEZ, 1999, p. 361).

Dois pontos em comum podem ser apontados na maioria das definições sobre planejamento, 1) definição de objetivos e metas e 2) eleição de meios mais convenientes para alcançá-los (planos e programas). O planejamento é também um processo de tomada de decisões, um processo de previsão ou antecipação, visualização (futuro desejado) e de predeterminação.

Segundo Barriga (2001), existem várias classificações para o planejamento, uma delas é o planejamento estratégico. De acordo com Lira (2006, p. 34), o planejamento estratégico

... es un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias.<sup>91</sup>

Ainda segundo este autor, a etapa crucial do planejamento estratégico é a definição da estratégia, que “... es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización, y, a la vez establece la secuencia coherente de las acciones a realizar”<sup>92</sup> (LIRA, 2006, p. 34).

Uma estratégia adequadamente formulada ajuda a organizar e distribuir recursos de uma organização, com base tanto em seus atributos como também em suas deficiências internas, visando alcançar os objetivos como também antecipar possíveis mudanças no entorno (LIRA, 2006).

Rojas Moran (2006), considera o planejamento estratégico como uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento. Para ele, o planejamento estratégico

... permite establecer la **visión** de desarrollo local en un determinado horizonte temporal, en base al análisis del entorno y del interno a partir

---

<sup>90</sup> “...variável de mudança assim como a incorporação de diversos cenários e alternativas para o planejamento” (tradução livre).

<sup>91</sup> “... é um processo de avaliação sistêmica da natureza de um negócio, definindo os objetivos a longo prazo, identificando metas e objetivos quantitativos, desenvolvimento estratégias para alcançar tais objetivos e definindo recursos para concretizar tais estratégias” (tradução livre).

<sup>92</sup> “... é o padrão ou plano que integra as principais metas e políticas de uma organização, ao mesmo tempo em que estabelece seqüência coerente de ações a realizar” (tradução livre).



de una relación priorizada de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades (FODA). Ello permite definir los **objetivos estratégicos y los programas y proyectos** que harán posible alcanzar esa visión de desarrollo<sup>93</sup> (ROJAS MORAN, L. M., 2006, p. 63, grifos do autor).

Ou seja, o planejamento estratégico identifica, de forma sistêmica, as vantagens e desvantagens de uma região, determina oportunidades para seu crescimento, fornece senso de direção para programas locais visando o seu crescimento e provê um cenário para avaliação e modificação do programa de desenvolvimento econômico, a partir da análise de estratégias viáveis para a promoção do desenvolvimento (BORBA, 2000).

#### 4.2 SUBSÍDIOS PARA CONSTRUÇÃO DO MÉTODO DE ANÁLISE DOS PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para podermos analisar os Planos Estratégicos de Desenvolvimento elaborados pelos Coredes, é necessário conhecer qual a metodologia mais indicada para a elaboração de um Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e, a partir disto, montar o método de análise.

Visando alcançar este objetivo, foram analisadas algumas metodologias de planejamento, elaboradas pelo Banco Mundial, por instituições que servem de apoio a governos nas questões relacionadas ao planejamento e gestão pública, como o *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* - ILPES<sup>94</sup> e também pesquisadores brasileiros que trabalham com esta questão, como é o caso de Sergio C. Buarque, assim como também foi analisada a metodologia utilizada no Rumos 2015 (SCP, 2006).

A metodologia definida pelo Banco Mundial é normativa, ou seja, necessita ser seguida se municípios ou regiões objetivam receber recursos deste órgão. Já as

---

<sup>93</sup> “... permite estabelecer a visão de desenvolvimento local em um determinado horizonte temporal, com base na análise do entorno e de questões internas a partir de uma relação priorizada de oportunidades, ameaças, fortalezas e debilidades (FOFA). Isto permite definir os objetivos estratégicos e os programas e projetos que tornarão possível alcançar a visão de desenvolvimento” (tradução livre).

<sup>94</sup> O ILPES faz parte da CEPAL – *Comisión Económica para América Latina y Caribe*.

referências do ILPES e pesquisadores brasileiros podem ser consideradas empíricas e teóricas. A metodologia para construção de um plano considerado ideal buscou articular estas diferentes referências, dando-se maior ênfase para os estudos do ILPES. Analisando-se algumas publicações dos Coredes em estudo, a respeito de seus planos estratégicos, percebe-se um forte influência dos conceitos e materiais produzidos pelo ILPES e pela CEPAL. Desta forma, considerou-se de extrema importância a análise de alguns documentos referentes ao desenvolvimento local, regional, bem como ao planejamento, desenvolvidos por estes órgãos.

Com base em diversos documentos analisados (de órgãos, instituições e pesquisadores já mencionados anteriormente), definiu-se uma metodologia padrão.

De acordo com ILPES (1998) as fases do planejamento estratégico são as seguintes:

1. **Coleta de dados, análise e diagnóstico: Informação.** Esta fase proporciona o conhecimento da capacidade de desenvolvimento, as oportunidades e potencialidades, como também os recursos disponíveis para tanto.
2. **Definição de uma estratégia.** Estabelecimento de objetivos gerais, ou seja, quando se define aonde se quer chegar e o que fazer para alcançar os objetivos.
3. **Elaboração do plano de ação.** Esta fase permite a pré-avaliação dos projetos separadamente, assim como a identificação de sua estrutura e a consideração de sua viabilidade.
4. **Seleção e gestão de projetos.** Definem-se e selecionam-se projetos de desenvolvimento.
5. **Implementação.** As idéias se convertem em ações práticas.
6. **Avaliação.** Reflexão avaliativa sobre o impacto das ações.

Já em outro documento (LIRA, 2006), as fases do processo de planejamento estratégico são divididas entre aspectos estratégicos e operativos. Desta forma, os primeiros quatro passos seriam estratégicos, e os demais operativos, como mostra a Figura 07:

GEISA ZANINI RORATO



Figura 07 - Fases do Processo de Planejamento Estratégico. Fonte: Lira (2006).

Este autor apresenta, no esquema acima, o processo de planejamento estratégico organizado por fases, abordando os principais aspectos estratégicos como também operativos. No centro da figura estão situados aspectos relacionados com a comunicação, cultura e ideologia da organização ou região, que tanto podem atuar como facilitadores como dificultadores do processo (LIRA, 2006).

Rojas Moran (2006) destaca que o processo de planejamento não se encerra com a elaboração do documento do plano. O planejamento terá seu ciclo completo quando for constituído das seguintes etapas:

### 1. Formulação:

- a. Visão de desenvolvimento, entendida como uma representação ou imagem do que a região espera ser e ter no futuro;
- b. Diagnóstico, que é a análise dos problemas e potencialidades mais importantes, relacionados a temas econômicos, sociais, culturais e ambientais, que permitirão construir uma proposta de desenvolvimento econômico e social;
- c. Objetivos estratégicos, que são as modificações ou efeitos que se espera alcançar no médio e longo prazo para atingir a visão de desenvolvimento;
- d. Ações concertadas, que são as ações que permitem alcançar os objetivos estratégicos e constituem-se na melhor alternativa dentro de um conjunto de

opções de ações previamente analisadas e avaliadas qualitativa e quantitativamente; traduzem-se em atividades e projetos devidamente priorizados;

**2. Implantação;**

**3. Avaliação e Revisão (ROJAS MORAN, 2006).**

Dentro desta lógica, Buarque (2006) divide o processo de planejamento em quatro etapas seqüenciais, interligadas e continuadas:

**1. Conhecimento da realidade ou diagnóstico:**

- a. Delimitação do objeto, ou seja, delimitação da região que se pretende planejar;
- b. Diagnóstico, que auxilia na compreensão da realidade atual da região;
- c. Prognósticos: “enquanto o diagnóstico procura captar a realidade atual e os fatores em maturação [...], o prognóstico busca antecipar possíveis desdobramentos futuros da realidade” (BUARQUE, 2006, p. 107).

**2. Tomada de decisões:**

- a. Visão do futuro, quando a sociedade define “aonde se pretende chegar com a implementação de um plano, o que se define por meio de uma descrição qualitativa e quantitativa da realidade futura” (BUARQUE, 2006, p. 109). A visão do futuro subdivide-se em:
  - i. Futuro desejado, “estado futuro desejado pela sociedade, atemporal e livre de restrições, sinalizando para uma imagem objetivo a longo prazo que serve de referência para as decisões estratégicas” (BUARQUE, 2006, p. 109);
  - ii. Objetivos que serão perseguidos pelo plano de desenvolvimento;
  - iii. Metas, que “representam a quantificação dos objetivos, explicitando os resultados quantificáveis pretendidos e que podem ser gerados com a estratégia ou plano em determinados prazos (BUARQUE, 2006, p. 109);
- b. Formulação das opções estratégicas, que indicam onde devem ser concentradas, de modo a mostrar o caminho geral a ser seguido e organizar a sociedade em torno dos eixos de atuação definidos. Esta fase deve resultar de uma análise da relação dos problemas e potencialidades endógenas com as oportunidades e ameaças exógenas;

- c. Elaboração dos programas e projetos, que consiste na desagregação das opções estratégicas em programas, políticas e projetos específicos por setores ou dimensões da realidade;
- d. Definição dos instrumentos, quando devem ser definidos e viabilizados instrumentos (meios financeiros, legais, organizacionais, institucionais) que permitirão a execução do plano;
- e. Formulação do modelo de gestão, que é a “definição da forma como a sociedade e o Estado (setor público) devem se organizar para a implementação das ações, da gestão dos instrumentos e programas, e para avaliação dos seus resultados” (BUARQUE, 2006, p. 114);
- f. Construção da adesão e sustentabilidade políticas, que significa discutir com a sociedade o plano e divulgá-lo;

**3. Execução do plano;**

**4. Acompanhamento, controle, e avaliação das ações.**

As duas primeiras etapas correspondem à fase de elaboração propriamente dita do plano, porém, nesta fase já devem ser definidos os elementos básicos para a execução e acompanhamento do mesmo (BUARQUE, 2006).

Este autor ainda apresenta a estrutura que um plano deve seguir, justificando que um plano precisa responder as seguintes perguntas:

*o que somos (realidade atual), de onde viemos (história e evolução recente), onde estamos situados (contexto externo), aonde queremos chegar com o plano (visão do futuro), o que se deve e pode fazer para chegar aonde queremos, onde concentrar as ações, com que meios se podem implementar as ações e, finalmente, como se organizar para executar e acompanhar as ações (BUARQUE, 2006, p. 117, grifo do autor).*

Ainda outra abordagem metodológica é desenvolvida por Blackely (1994). Este autor apresenta seis fases que devem ser observadas na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico Local. Esta metodologia tem forte influência da questão econômica, como mostra o Quadro 01:

GEISA ZANINI RORATO

Quadro 01 – Etapas para elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local.

FASES	ELEMENTOS
FASE I – Coleta de dados e análise	Definição da base econômica Avaliação da estrutura atual de emprego Avaliação das necessidades de emprego Análise das oportunidades e restrições ao desenvolvimento econômico Análise da capacidade institucional
FASE II – Seleção da estratégia de desenvolvimento local	Estabelecimento de critérios e objetivos Determinação dos possíveis cursos de ação Desenvolvimento de estratégia escolhida
FASE III – Seleção dos projetos de desenvolvimento local	Identificação dos projetos possíveis Avaliação da viabilidade dos projetos (Comunidade, Comercial, Locacional, Implementação)
FASE IV – Elaboração dos planos de ação	Pré-avaliação dos resultados do projeto Alimentação das entradas do projeto Estabelecimento das alternativas financeiras Identificação das estruturas do projeto
FASE V - Detalhamento dos projetos	Condução de estudos detalhados de viabilidade Preparação do plano de trabalho Programa de aplicação, monitoramento e avaliação
FASE VI - Preparação e implementação do plano global de desenvolvimento	Preparação da agenda de implementação dos projetos Desenvolvimento de um programa global de desenvolvimento Determinação e marketing dos recursos da comunidade Negociação das necessidades financeiras

Fonte: Blackely (1994).

Por fim, a metodologia de planejamento adotada pelo Estudo Rumos 2015 (SCP, 2006) engloba três etapas: Diagnóstico, Prognóstico (cenários) e Plano Estratégico (visão, estratégias, programas e projetos). Também constam neste estudo as fases de implementação e monitoramento.

Com base no exposto até o momento, foram estabelecidas as etapas necessárias para a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento, visando englobar todas as etapas do processo de planejamento, como mostrado no Quadro 02:

Quadro 02 – Fases e etapas do processo de planejamento.

FASES	ETAPAS
FASE I – Formulação	Coleta de dados, análise e diagnóstico Prognóstico Propostas (Visão, Estratégias, Programas e Projetos)
FASE II - Implementação	
FASE III - Avaliação	
FASE IV - Revisão	

Fonte: da autora.

#### 4.2.1 Fase 1 - Formulação

##### 4.2.1.1 Coleta de dados, análise e diagnóstico

Para colocar em marcha o plano estratégico de desenvolvimento e para que este atinja os objetivos traçados é necessário, como ponto de partida, conhecer a realidade na qual estarão baseadas as estratégias de desenvolvimento.

Para tanto, é necessário analisar todos os aspectos que, por contribuir positivamente para o desenvolvimento integral, sejam considerados recursos locais e, também, todos os problemas e deficiências que possam influenciar nas estratégias a serem definidas.

Esta fase de coleta de dados é um fator muito importante para envolver a população no projeto de desenvolvimento traçado para a região, "... ya que contribuye a que tome conciencia de su entorno y, además, proporciona elementos de juicio para que pueda comprender, decidir y evaluar por sí misma"<sup>95</sup> (ILPES, 1998, p. 137).

Deve destacar-se também que a informação tem papel fundamental na dinâmica do desenvolvimento local, pois permite captar os problemas que aparecem, prever sua evolução futura e definir estratégias de atuação para resolvê-los (ILPES, 1998).

<sup>95</sup> "... pois permite que tome consciência de seu entorno e, também, proporciona subsídios para que possa compreender, decidir e avaliar por si mesma" (tradução livre).

O objetivo fundamental de todo o processo de coleta, análise e difusão de informações é a elaboração de um diagnóstico que sirva de base para as estratégias de desenvolvimento traçadas para a região.

De acordo com Rojas Moran (2006), o diagnóstico deve explicar a situação atual como, também, deve analisar as mudanças ocorridas até o presente, bem como as causas que ocasionaram estas mudanças. Deve, também, mostrar quais são as perspectivas para o futuro, por meio da projeção de tendências mais significativas, com o objetivo de antecipar situações e possíveis dificuldades ou limitações para o desenvolvimento. Estas projeções futuras servirão de subsídios à construção de cenários (prognóstico).

Este autor indica ainda que o diagnóstico deve contemplar três níveis de análise:

- **Descritivo:** identifica, situaciones o fenómenos como nivel de desempleo, tasa de mortalidad, morbilidad.
- **Explicativo:** identifica causas y factores que intervienen en la producción de los fenómenos. Por ejemplo, la pérdida de un mercado puede explicar la caída de un sector de la producción.
- **Evaluativo:** Juzga o valora una determinada situación (de acuerdo a determinados estándares de referencia) lo que permite orientar la acción pública buscando transformarla, eliminarla, mantenerla, acentuarla o potenciarla. Por ejemplo, se puede juzgar no deseable el poco acceso al crédito de los pequeños productores o en otro plano, las condiciones de salubridad de los asentamientos humanos<sup>96</sup> (ROJAS MORAN, 2006, p. 64, grifos meus).

Na construção de um diagnóstico devem ser levados em conta também as três dimensões do tempo: passado, presente e futuro. No presente busca-se as características e estruturas da realidade do momento no qual a análise é feita. No

---

<sup>96</sup> “Descritivo: identifica situações ou fenômenos tais como nível de desemprego, taxa de mortalidade. Explicativo: identifica causas e fatores que interferem na produção dos fenômenos. Por exemplo, a queda de um mercado pode explicar a queda de um setor de produção. Avaliativo: julga ou valora uma determinada situação (de acordo com determinados parâmetros de referência) o que permite orientar ações públicas buscando transformá-la, eliminá-la, mantê-la, acentuá-la ou potencializá-la. Por exemplo, pode-se julgar indesejável a dificuldade de pequenos produtores terem acesso ao crédito ou, em outro plano, as condições de salubridade dos assentamentos urbanos” (tradução livre).



passado busca-se compreender a dinâmica das transformações que foram ocorrendo e que desembocaram na situação atual. Pode-se considerar um horizonte de cinco a dez anos. O futuro permite a realização de projeções dos processos atuais e das transformações em curso para a construção de cenários futuros (ROJAS MORAN, 2006).

Blakely (1994) e ILPES (1998) definem algumas áreas básicas que devem ser analisadas no diagnóstico, conforme Quadro 03:

Quadro 03 – Área básicas para o desenvolvimento.

<p><b>Base sócio-econômica</b></p> <p>Deve permitir conhecer os aspectos mais importantes que possam ter influência no campo da economia.</p>	<p>Sua análise deve permitir inferir os aspectos predominantes que configuram a região em estudo.</p>
<p><b>Capacidade para o desenvolvimento</b></p> <p>Deve indicar a situação de certos parâmetros que sirvam de apoio ou obstáculo ao desenvolvimento.</p>	<p>Sua análise deve indicar o nível de organização institucional existente na região em estudo, assim como o poder de atuação política.</p>

Fonte: adaptado de ILPES (1998, p. 142).

#### 4.2.1.1.1 Base sócio-econômica

A estrutura sócio-econômica de uma região não é estática, portanto, os indicadores utilizados na análise devem adaptar-se a realidade estudada. O que precisa ser considerado na escolha dos indicadores é que, considerados em conjunto, devam refletir os aspectos mais relevantes da região.

ILPES (1998), divide a base sócio-econômica em quatro grandes áreas:

**a. Contexto local e sociocultural:** são incluídos aqui todos os aspectos relacionados com a cultura, artesanato, folclore, idioma, costumes, condições geofísicas, grau de abertura ao exterior, qualidade de vida, etc.

**b. Base econômica:** explorar a estrutura econômica da área analisada, sua situação atual, fatores de influência para seu desempenho (positivos e negativos), tendências atuais da economia local, setores em dificuldades, setores de destaque, etc.

**c. Base demográfica e mercado de trabalho:** é fundamental conhecer a estrutura e evolução da população, o perfil do mercado de trabalho, como também os principais problemas relacionados a emprego e renda. Para tanto é necessário analisar a população local, suas tendências demográficas, a pirâmide etária, o nível de emprego e desemprego, nível de renda, distribuição geográfica da população, movimentos da população (emigração), etc.

**d. Infra-estrutura, Tecnologia e Serviços:** em relação à infra-estrutura, devem ser levantados dados sobre logística de transporte (viário, aéreo, ferroviário e hidroviário), telecomunicações, abastecimento de água e energia. Também são importantes dados sobre infra-estrutura industrial (localização e disponibilidade, etc.), bem como dados sobre oferta de habitação, condições e qualidade de todas as infra-estruturas sociais. Ou seja, todos os fatores de entorno que desempenhem papel importante para alcançar níveis adequados de produtividade e competitividade (ILPES, 1998).

#### *4.2.1.1 Capacidade de Desenvolvimento*

Deve-se analisar neste ponto a capacidade de desenvolvimento econômico da comunidade. Esta característica está muito ligada ao nível de organização institucional. Neste caso, as informações a serem coletadas são:

- a. Instituições com base local (associações locais);
- b. Instituições econômicas (câmaras de comércio, associações comerciais, organizações trabalhistas, etc.);
- c. Instituições políticas;
- d. Instituições financeiras como bancos, entidades financeira, etc.;
- e. Instituições de ensino e formação.

A simples existência de diversas instituições não é suficiente, é necessário conhecer e valorar sua capacidade de estabelecer relações internas e externamente ao meio local (ILPES, 1998). Da mesma forma, para Blackely (1994) as relações entre instituições são importantes para sua própria existência. Boas relações de trabalho entre elas são essenciais pois desempenham papel fundamental na economia local e na criação de empregos.

#### 4.2.1.2 Prognóstico

Com a elaboração do diagnóstico, a região estará capacitada para decidir aonde quer chegar e, também, para detectar as áreas que precisam de mudança, o que implicará reforçar os aspectos positivos e minimizar os negativos.

A definição dos objetivos deve estar de acordo com os pontos fortes e fracos, problemas e oportunidades detectados até o momento.

Na fase de prognóstico, definem-se as tendências futuras da região, tanto qualitativa quanto quantitativamente. Uma metodologia possível é a construção de cenários futuros. Esta metodologia foi utilizada no Estudo Rumos 2015 (SCP, 2006, Vol. 1, p. 35), objetivando:

- Estabelecer, com base em dados históricos dos últimos 10 anos, o comportamento socioeconômico do Estado e regiões quanto a indicadores como PIB (total e setorial), emprego, renda, renda per capita, exportações, balança comercial, pobreza, desigualdade, entre outros.
- Simular o comportamento socioeconômico futuro para o Estado e suas regiões, caso persistirem as condições de evolução recente dos mesmos indicadores, considerando investimentos econômicos, de infra-estruturas e outros, já previstos e levantados pelos estudos econômicos elaborados.
- Simular o comportamento socioeconômico futuro para o Estado e suas regiões, se adotadas as propostas multissetoriais recomendadas pelo Rumos 2015, considerando investimentos socioeconômicos, de infra-estruturas e outros.
- Identificar os impactos diferenciais entre as duas situações anteriores, municiando a adoção de políticas, que deverão potencializar benefícios e neutralizar efeitos adversos.

Ou seja, os cenários devem permitir mensurar os desdobramentos futuros dos diferentes caminhos possíveis para a região. Para tanto também podem ser definidos diversos cenários: referencial, tendencial e propositivo.

O primeiro é construído a partir de uma análise da atual base de dados e tendências históricas. No segundo estima-se a situação futura nas diferentes dimensões, se nenhuma intervenção diferenciada fosse realizada e os fatores determinantes da evolução histórica permanecessem. Este cenário permite construir estimativas futuras, qualitativa e quantitativamente para os indicadores adotados no cenário referencial, “capazes de demonstrar a dinâmica da situação futura esperada para a região ou setor” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 36). O último cenário (propositivo) objetiva construir o cenário futuro. Para tanto, utilizam-se as mesmas modelagens adotadas para o cenário tendencial, “agora incorporando os investimentos e as estratégias de ações propostas, que objetivam evitar ou mitigar impactos adversos e potencializar os benéficos” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 36). Este cenário visa “verificar se as medidas e ações propostas realmente evitam ou mitigam impactos e orientam o futuro das regiões rumo ao desenvolvimento sustentável” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 36).

#### 4.2.1.3 Propostas

A partir dos cenários, construídos com base nos elementos estratégicos, é definida a Visão da Região que, por sua vez, servirá de subsídio à definição das estratégias.

Após a definição das estratégicas, é necessário definir como se chegar a elas, ou seja, definir como alcançar as metas definidas. “Es necesario que exista un nexo bien establecido entre las conclusiones extraídas de los puntos fuertes y débiles y las líneas de acción que se seleccionen”<sup>97</sup> (ILPES, 1998, p. 153). Também é necessário elaborar um plano de ação onde se definam os programas e projetos que permitirão colocar em prática as estratégias definidas.

A visão estratégica dá subsídios para a definição das ações estratégicas, que devem conter as justificativas, objetivos e ações. Posteriormente, essas propostas são estruturadas em programas e projetos, segundo exigências de uma programação orçamentária, com justificativas, escopo, metas, recursos, fontes e determinação de órgãos intervenientes (SCP, 2006, Vol. 1).

---

<sup>97</sup> “É necessária a existência de nexo bem estabelecido entre as conclusões extraídas dos pontos forte e fracos com as linhas de ação selecionadas” (tradução livre).

Um instrumento metodológico utilizado para organizar esta fase é o Gráfico de Objetivos e Meios, amplamente utilizado em sistemas de planejamento nacionais, que trabalha com relações de causa e efeito, devidamente inseridas no tempo, com horizontes temporais pré-definidos (SCP, 2006, Vol. 1). Por meio deste instrumentos as ações são classificadas em quatro categorias principais:

- Macroobjetivos, que são as finalidades últimas a longo prazo.
- As estratégias para alcançar esses objetivos, caracterizando os meios para alcançar os macroobjetivos e representando ações a médio prazo.
- Os programas, que representam as quantificações dos indicadores fixados.
- As ações, ou meios, que são os projetos para assegurar os programas (SCP, 2006, Vol. 1, p. 37).

Assim, as ações que permitirão alcançar os objetivos estão organizadas em três níveis fundamentais de organização: Estratégias, Programas e Projetos.

**Estratégias** – [...] Em linhas gerais, uma estratégia pode ser entendida como a escolha de um segmento de atuação associado a um posicionamento único dentro deste segmento, visando a uma performance superior e sustentável a longo prazo, com níveis adequados de retorno sobre os investimentos efetuados.

[...] **Programas** – O nível seguinte, denominado programa, é de característica mais tática em relação aos níveis anteriores e representa a visão setorial dos agentes envolvidos em cada estratégia – econômicos, de infra-estrutura, informação e conhecimento, entre outros. Em outras palavras, este nível da organização agrega, a partir de uma lógica setorial, as ações a serem desenvolvidas para que uma determinada estratégia seja perseguida.

[...] **Projetos** – Representam o máximo nível de desagregação e detalhamento das iniciativas necessárias para a realização das estratégias. Apontam, dentro de cada setor da dimensão socioeconômica, qual exatamente deve ser a destinação dos recursos a serem investidos, com definição clara acerca de quais devem ser os

produtos esperados a partir deste investimento e em qual espaço de tempo os resultados devem ser percebidos (SCP, 2006, Vol. 1, p. 474-475).

Para a definição de um projeto, três passos devem ser seguidos: em primeiro lugar, estabelecer as metas que se espera alcançar; em segundo lugar, ter em conta o contexto e a viabilidade; e, finalmente, estabelecer estratégias e táticas apropriadas (ILPES, 1998).

Os projetos devem ser viáveis desde dois pontos de vista: "... que la comunidad pueda realizarlos, finalidad última del proceso, y que al mismo tiempo sean coherentes con la estrategia que ha sido seleccionada previamente"<sup>98</sup> (ILPES, 1998, p. 155).

A última etapa deve conter "as finalidades últimas das proposições, seus diferentes programas, projetos e ações, o objetivo de cada um, suas metas, estratégias, estimativas de recursos, fonte de recursos, prazos, agentes responsáveis e participantes" (SCP, 2006, Vol.1, p. 475).

#### **4.2.2 Fase 2 - Implementação**

Esta fase é a última etapa no processo de planejamento, e deve colocar em prática tudo que foi programado e projetado até este momento. A implementação consiste, basicamente, em converter idéias em ações práticas (ILPES, 1998). É necessário, para tanto, criar uma instituição que seja responsável por esta tarefa.

#### **4.2.3 Fase 3 – Avaliação**

A avaliação das iniciativas empreendidas é importante para comprovar se estas estão produzindo os efeitos e resultados esperados. Para a realização da avaliação, é necessário ter em conta os objetivos, ou seja, deve-se saber aonde se

---

<sup>98</sup> "... que a sociedade possa realizá-los, objetivo último do processo e que, ao mesmo tempo, sejam coerentes com as estratégias selecionadas previamente" (tradução livre).

pretende chegar e quais os critérios que permitirão avaliar a evolução econômica e social da região, tanto qualitativa quanto quantitativamente (ILPES, 1998).

#### 4.3 CONSTRUÇÃO DA MATRIZ DE ANÁLISE

##### 4.3.1 Matriz de Análise das Etapas de Diagnóstico e Prognóstico

O escopo desta análise abarca a etapa de elaboração do Plano, as demais (implementação, avaliação e revisão) não fazem parte do objetivo da análise. Desta forma, os dados apresentados até o momento serviram de subsídio para a construção da matriz de análise da primeira fase dos Planos Estratégicos dos Coredes em estudo (Elaboração). Além dos dados apresentados até o momento, também foram usados como base de dados o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul<sup>99</sup>, por sua estruturação ter sido considerada a mais completa e por contar com dados agregados por Coredes.

Com base no exposto, a seguir é apresentada a lista de itens que devem estar contidos em um diagnóstico, de acordo com Quadro 04:

Quadro 04 – Itens que devem ser abordados em um diagnóstico.

GRANDES TEMAS	ITENS	SUBÍTENS
Ocupação do Território		
Infra-estrutura Física	Logística de transporte	Redes modais Rodovias Estrutura Ferroviária Hidrovias, Portos e Aeroportos
	Comunicações	Telecomunicações
	Energia	Geração e Transmissão Distribuição Consumo e fontes alternativas

<sup>99</sup> A versão consultada está disponível em <[www.scp.rs.gov.br/atlas](http://www.scp.rs.gov.br/atlas)>, que tem como base a versão impressa em 2002 pela Secretaria da Coordenação e Planejamento do Governo do Estado e atualizado pela Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG/Departamento de Planejamento Governamental – DEPLAN.

GEISA ZANINI RORATO

GRANDES TEMAS	ITENS	SUBÍTENS
Meio Ambiente	Características Físicas	Relevo Solos Temperatura e precipitação (clima) Vegetação Áreas preservação ou protegidas Estado de conservação Hidrografia Uso do Solo
	Saneamento Básico	Abastecimento de água Esgotamento sanitário Coleta de lixo
População	Distribuição população	População absoluta Distribuição população Densidade demográfica Urbanização Crescimento população
	Idade e gênero	População por faixa etária População por gênero
Indicadores Sociais	IDESE IDH Renda responsável domicílio Saúde	Expectativa de vida Mortalidade infantil Mortalidade por causas Leitos hospitalares por habitantes
	Educação	Alfabetização Educação infantil Matrículas e estabelecimentos ensino fundamental Escolaridade, atendimento, aprovação e abandono ensino fundamental Matrículas e estabelecimentos ensino médio Escolaridade, atendimento, aprovação e abandono ensino médio Educação profissional Ensino superior e pós-graduação
Economia	Cultura	
	Produto Interno Bruto	PIB total PIB per capita Valor Agregado Bruto - VAB Arrecadação ICMS
	Agricultura	Estruturação da produção agropecuária e fundiária Silvicultura Lavoura Pecuária Produção origem animal Demais segmentos



GEISA ZANINI RORATO

GRANDES TEMAS	ITENS	SUBÍTENS
Economia	Agricultura	Estruturação da produção agropecuária e fundiária Silvicultura Lavoura Pecuária Produção origem animal
	Indústria	Agroindústria Demais segmentos
	Terciário	Comércio Serviços
Contextualização Regional	Integração Regional Organização do Território Emancipações	
Finanças Municipais		
Segurança Pública		
Habitação		

Fonte: da autora.

O diagnóstico engloba a análise de diferentes dimensões intervenientes na abordagem do desenvolvimento regional: econômica, demográfica, de infra-estruturas, social, de informação e conhecimento, ambiental e político-institucional-legal. Além disto, deve ser feito o cruzamento das diferentes dimensões. Ou seja, nesta etapa devem ser sistematizadas as potencialidades e restrições. Para tanto, de acordo com o Rumos 2015 (SCP, 2006), pode ser utilizada como metodologia a “Matriz SWOT, que organiza as oportunidades e ameaças externas à região, analisando-as frente às oportunidades e vulnerabilidades intrínsecas a cada uma delas” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 30). Esta ferramenta é o “principal instrumento analítico para a construção de recomendações, estratégias, políticas, projetos e implementação requisitadas pela organização territorial” (SCP, 2006, Vol. 1, p. 30).

A definição de Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças permite detectar os elementos estratégicos, que servirão de suporte à etapa seguinte.

A partir dos elementos expostos até o momento, pode-se completar a tabela, que deve incluir os níveis de análise e as dimensões do tempo.

Tabela 02 – Matriz de avaliação de um plano contendo os tipos de informações consideradas necessárias.

Existência informação		Níveis de Análise				Dimensões do tempo				Mapeamento	
Sim	Não	Descri- tivo	Explica- tivo	Avaliativo		Pas- sado	Pre- sente	Futuro (prognóstico)		Pas- sado	Pre- sente
				Quali- tativo	Quan- titativo			Quali- tativo	Quanti- tativo		
1	0	1	2	2	3	1	1	2	3	1	1

Fonte: da autora.

Foram definidos pesos para cada coluna, de acordo com a importância da informação. O preenchimento total da tabela contabiliza 952 pontos.

Os maiores pesos foram atribuídos aos níveis de análise Explicativo e Avaliativo, pois envolvem procedimentos mais complexos. As colunas Avaliativo e Futuro (prognóstico) estão desagregadas em qualitativo e quantitativo, pois a totalidade dos Planos analisados contavam com análises qualitativas apenas. Desta forma, a análise aproxima-se mais à realidade, ao mesmo tempo em que não se deixa de sublinhar a importância de prognósticos qualitativos e quantitativos. A existência de mapeamento das variáveis também foi considerada, pois se acredita que esta é uma ferramenta importante ao planejamento territorial. A coluna Avaliação Qualitativa e Prognóstico Qualitativo tiveram preenchimento diferenciado na tabela. Os valores foram agregados por itens (desconsiderou-se a divisão em subitens) pois, normalmente, este tipo de informação é mais genérica. No caso presente, este procedimento foi adotado para não haver distorção da pontuação.

#### 4.3.2 Análise Propostas

Nesta etapa foram analisados apenas os estudos de caso, definidos no Capítulo 5. Para esta análise, foi utilizada matriz multicriterial, onde foram cruzados os problemas (ou estrangulamentos) levantados na etapas de diagnóstico e sua correspondência com as propostas (políticas, programas e projetos). Desta forma, foi possível verificar se as propostas contidas nos planos refletiram a realidade regional, ou seja, se são respostas aos problemas detectados.

Devido às discrepâncias encontradas nos estudos de caso em relação a nomenclatura e profundidade das propostas, foram levados em consideração os programas e projetos e temas prioritários. As interações foram classificadas como forte, média e fraca/nenhuma interação, conforme Quadro 05:

Quadro 05 – Matriz de análise das propostas dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional.

Corede	Propostas		
	Proposta 1	Proposta 2	Proposta n
Problemas			
Problema 1			
Problema 2			
Problema n			

	Forte Interação
	Média Interação
	Fraca/Nenhuma Interação

Fonte: da autora.

A partir da metodologia de análise aqui apresentada pretendeu-se verificar o conteúdo dos Planos Estratégicos, bem como as correlações entre as diferentes fases (diagnóstico, prognóstico e propostas). Com isto, pôde-se verificar a qualidade destes Planos, tendo como parâmetro que as propostas contidas neles deveriam estar baseados na realidade regional e deveriam ser respostas aos problemas encontrados.

Ainda outra análise realizada foi a investigação da correlação entre as propostas contidas nos Planos Estratégicos e as propostas do Plano Plurianual – PPA 2000-2003. Este PPA foi considerado, já que foi o primeiro a ser elaborado pelos Coredes após estes contarem com seus Planos Estratégicos concluídos. A mesma matriz da análise anterior foi utilizada, porém os problemas foram substituídos pelas propostas do PPA 2000-2003 (diretrizes) dos respectivos Coredes.

GEISA ZANINI RORATO

Quadro 06 – Matriz de análise de correlação entre propostas dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional e Propostas PPA 2000-2003.

Corede	Propostas Plano		
	Proposta 1	Proposta 2	Proposta n
Propostas PPA 2000-2003			
Diretriz 1			
Diretriz 2			
Diretriz n			

	Forte Interação
	Média Interação
	Fraca/Nenhuma Interação

Fonte: da autora.

As propostas contidas nos Planos Estratégicos, diferentemente do que apresentadas na matriz anterior (de forma agregada), nesta matriz foram apresentadas de forma mais desagregada (listando todas as ações, estratégias, programas, projetos ou outra nomenclatura utilizada). Acredita-se que na primeira matriz a apresentação das propostas de forma agregada seja mais indicada, pois os problemas relacionados pelos Coredes eram também mais gerais. Já as propostas do PPA 2000-2003 foram apresentadas de acordo com setores e listadas as diretrizes para cada um em análise. Desta forma, a correspondência pontual entre propostas apresentadas no PPA e no Plano foi considerada importante.

## 5 METODOLOGIA

O método de abordagem utilizado neste trabalho foi o dedutivo, visto que se partiu de uma teoria já estabelecida e, através dela, a realidade foi analisada. O método de procedimento adotado foi o estudo de caso, a partir da análise de planos estratégicos elaborados pelos Coredes. Para tanto, foi realizada pesquisa a documentação indireta, como os planos estratégicos selecionados, estudos referentes aos Coredes selecionados, documentação fornecida pelos próprios Coredes, dissertações, teses, livros e demais documentações necessárias. Também foi realizada pesquisa direta, por meio de entrevistas e questionários aplicados à pessoas envolvidas no processo de elaboração dos planos estratégicos.

### 5.1 ESTUDOS DE CASO

A seguir é apresentada a pesquisa realizada neste trabalho. Esta capítulo está dividido em duas parte:

1. Análise de oito<sup>100</sup> Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional elaborados pelos Coredes;
2. Estudo de caso de três deles.

A metodologia de análise baseia-se na proposta da “Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores”, organizada pelo Ministério das Cidades, cujo objetivo é avaliar os Planos Diretores elaborados após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.<sup>101</sup>

Seguindo a lógica deste estudo, neste trabalho foram avaliados oito Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, sendo que três deles foram objeto de

---

<sup>100</sup> Destes, seis abarcavam apenas um Corede e dois deles abarcavam mais de um Corede.

<sup>101</sup> A metodologia da proposta do Ministério das Cidades para a avaliação gira em torno da análise das Leis dos Planos Diretores (e leis complementares referidas na Lei do Plano), bem como diagnóstico elaborado como subsídio à Lei. Para tanto, foi construído roteiro de análise padrão para todos os Estados brasileiros, objetivando tornar possível a comparação dos Planos Diretores em âmbito nacional. Complementarmente serão realizados estudos de caso.

análise mais detalhada (estudos de caso<sup>102</sup>). A análise dos oito Planos teve-se ao documento onde o referido foi publicado. Inicialmente, foram buscadas informações adjacentes, principalmente sobre o diagnóstico, porém, como em muitos casos as fontes de informação eram diversas e nem sempre havia um diagnóstico sistematizado, optou-se apenas pela análise do conteúdo publicado (todos incluíam um diagnóstico, uns mais detalhados que outros). Além disso, dos Coredes analisados, o Nordeste, Norte, Vale do Taquari, Vale do Rio Pardo e Sul possuíam Caracterização da Região elaborada pela METROPLAN. Destes, apenas os Coredes Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo incluíram-na no documento final do Plano. Inicialmente, na análise do Plano do Corede Sul, esta Caracterização também havia sido incluída, mesmo não tendo sido incluída no documento final. Porém, como em nenhum momento encontrou-se referencia à utilização deste material pelo Corede (tanto nas entrevistas quanto na documentação analisada<sup>103</sup>), optou-se pela sua não inclusão na análise. Esta atitude foi tomada, também, para manter a isonomia da análise, ou seja, se a Caracterização da Região Sul tivesse sido usada, também deveriam ter sido utilizadas as referentes aos Coredes Norte e Nordeste, bem como outras fontes de informações disponíveis.

Para estas análises, uma matriz foi montada e, para cada variável, foram atribuídos pesos. Esta matriz corresponde à etapa de formulação, fases de diagnóstico e prognóstico, como definido no Capítulo 4. Nos estudos de caso, foi feita análise do processo de elaboração dos Planos e, além das etapas de diagnóstico e prognóstico, feita também análise das propostas (Plano), bem como cruzamento dos problemas e propostas apontadas no Plano e o cruzamento das propostas do PPA 2000-2003 e dos Planos Estratégicos dos Coredes.

Acredita-se que a sistemática adotada permitiu construir um panorama abrangente do processo de planejamento regional implementado no Estado após a criação dos Coredes a partir de 1991. Para a construção deste panorama também foram analisadas as contribuições dos órgãos governamentais, quais sejam a SCP e METROPLAN.

---

<sup>102</sup> Para os estudos de caso foram privilegiados os Planos Estratégicos com abrangência de um Corede.

<sup>103</sup> Não foi encontrado o folder do Seminário realizado em 1999 e, desta forma, não se pode afirmar com certeza que a Caracterização não tenha sido utilizada neste evento. Porém, as evidências encontradas apontam para a não utilização deste material.

O levantamento das regiões que elaboraram Planos Estratégicos teve, como fonte de dados, pesquisas realizadas junto a representantes dos Coredes. Esta pesquisa foi feita através da aplicação de questionário e também contatos por telefone e e-mail. O questionário foi aplicado em 2007, no X Encontro Anual dos Coredes<sup>104</sup>, e foi o mesmo utilizado pelo Estudo Rumos 2015 (SCP, 2006) em 2005, com algumas modificações (Anexo C).

Na primeira pesquisa (Rumos 2015), foram enviados via e-mail e aplicados no VIII Encontro Anual dos Coredes<sup>105</sup>. Num total de 24 Coredes, foram enviados e aplicados 21 questionários e respondidos 19. Nesta pesquisa foram respondidos 18 questionários, num total de 26 Coredes.

Para o trabalho proposto, foi considerada a divisão em 24 Coredes, visto que os últimos criados<sup>106</sup> não tiveram tempo suficiente para elaborar e aplicar Planos Estratégicos, conforme verificado na pesquisa, e também pelo fato de estarem sendo usadas análises de outros autores, realizadas antes da criação destes. Desta forma, os dois questionários abarcaram 22 dos 24 Coredes considerados. Apenas Alto da Serra do Botucará e Vale dos Sinos não responderam aos questionários. No entanto, estes dois Coredes foram contatados por telefone e e-mail.

Somando-se todas as informações obtidas, verificou-se que dos 24 Coredes, 14<sup>107</sup> responderam haverem elaborado Planos Estratégicos (58,33%) e nove responderam que não. Dos 14 Coredes com Plano, nove (60,28%) responderam que há acompanhamento e atualização, conforme mostra a Tabela 03:

---

<sup>104</sup> Realizado nos dias 03 e 4 de maio, em Ijuí.

<sup>105</sup> Realizado nos dias 24, 25 e 26 de janeiro de 2005, em Nova Petrópolis.

<sup>106</sup> Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea em 2006 e Vale do Jaguari e Celeiro em 2008.

<sup>107</sup> Não estão incluídos aqui os dois Planos Estratégicos analisados que englobam mais de um Corede (Região Noroeste e Norte e Nordeste).

GEISA ZANINI RORATO

Tabela 03 - Sistematização do levantamento dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional elaborados pelos Coredes.

Regiões*	Coredes	Existência de Plano	Ano Elaboração	Acompanhamento e atualização	Ano da atualização
Nordeste 1	Metropolitano Delta do Jacuí	N			
	Vale do Rio dos Sinos	N			
Nordeste 2	Serra	S	2004	N	
	Vale do Caí	N			
	Hortênsias	S	1997/1998	N	
	Litoral	N			
	Vale do Taquari	S	1996/1997	S	2002
	Paranhana/Encosta da Serra	S	1996	S	1999
Norte	Norte	S	1998	S	2002
	Nordeste	N			
	Alto Jacuí	S	2000	N	
	Produção	S	1998	S	1999
	Médio-Alto Uruguai	N			
	Noroeste Colonial	S	1991-1994	S	em andamento
	Missões	N			
	Fronteira Noroeste	S	2006	S	2007/2008
	<b>Vale do Rio Pardo**</b>	<b>S</b>	<b>1999</b>	<b>S</b>	<b>2003</b>
Sul	Fronteira Oeste	S	1999	N	
	Campanha	S	2003	S	2007
	Central	N			
	Sul	S	1999	S	2006
	Centro-Sul	S	2000	N	
	<b>Vale do Rio Pardo**</b>	<b>S</b>	<b>1999</b>	<b>S</b>	<b>2003</b>

\* Os Coredes foram agrupados em quatro macrorregiões, como utilizado por Bandeira (2003).

\*\* Os municípios do Corede Vale do Rio Pardo foram divididos entre a macrorregião Norte e Sul.

Fonte: Autora



## 5.2 COREDES E PLANOS ESTRATÉGICOS

Do total de 14 Planos Estratégicos elaborados, foram analisados, neste tópico, oito deles<sup>108</sup>. Seis deles abrangem apenas um Corede: Vale do Taquari, Serra, Fronteira Noroeste, Vale do Rio Pardo, Sul e Noroeste Colonial. Também foram analisados dois Planos Estratégicos que envolveram mais de um Corede: Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado (abrangeu os Coredes Alto Jacuí, Fronteira Noroeste, Médio-Alto Uruguai, Missões e Noroeste Colonial) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul (abrangeu os Coredes Norte e Nordeste).

Para esta análise foi utilizada matriz<sup>109</sup> definida no Capítulo 4. Para melhor interpretação dos dados, foi adotada escala de desempenho, variando de 0 a 100%, classificando os Corede com base na pontuação alcançada (a pontuação máxima corresponde ao preenchimento total da matriz), como mostra a Tabela 04:

Tabela 04 – Classificação de acordo com intervalo de pontuação.

Porcentagem	Classificação
100% - 76% (952 até 723 pontos)	Ótimo
75% - 51% (722 até 485 pontos)	Muito Bom
50% - 26% (484 até 247 pontos)	Bom
25% - 0% (46 até 0 pontos)	Ruim

Fonte: da autora.

<sup>108</sup> Todos os Coredes foram contatados, porém nem todos retornaram a solicitação de disponibilização do respectivo Plano Estratégico. Fronteira Oeste respondeu não ter nenhuma cópia do Plano para disponibilizar pois, com as sucessivas trocas de Diretoria, muito material se perdeu. Outro fator que dificultou a pesquisa foi a desativação da Biblioteca da Secretaria de Coordenação e Planejamento, que contava com alguns Planos. O acervo da biblioteca foi repassado para a Biblioteca da UNISINOS. Em pesquisa ao acervo desta biblioteca, foi localizado apenas o Planos do Corede Vale do Rio Pardo. Como o escopo da pesquisa concentra-se em três estudos de caso e as informações relativas aos demais Coredes serviram para dar um panorama geral da atividade de planejamento, acredita-se que, com a análise destes Planos, este objetivo tenha sido alcançado.

<sup>109</sup> Matrizes apresentadas no Anexo E.1 (em meio digital).

O preenchimento da matriz de análise, apresentada no Capítulo 4, teve como base, como dito anteriormente, o conteúdo das publicações dos Planos Estratégicos. No preenchimento dos campos existência do dado, nível de análise descritivo, explicação, dimensões do tempo passado e presente e mapeamento passado e presente não foram encontradas dificuldades, pois são dados diretos. A análise dos dados referentes ao nível de análise avaliativo e futuro (prognóstico) demandaram maior cuidado, visto que envolvem questões subjetivas. Desta forma, para tornar a análise mais clara e próxima da realidade, estes dois itens foram subdivididos em dados qualitativos e quantitativos, conforme observado acima. Assim, no preenchimento dos dados quantitativos também não foram encontradas dificuldades, pois são de percepção mais direta, já que se referem a quantificação de fenômenos. Já a análise qualitativa é, como dito, mais subjetiva. Como forma de “calibragem”, o preenchimento das matrizes foi realizado três vezes (para cada Plano). Não foram verificadas discrepâncias significativas entre as três avaliações. Acredita-se que, desta maneira, a análise não apresenta distorções.

Com base nestas matrizes, foi feito ranqueamento dos Planos e, de acordo com a pontuação alcançada, foram classificados conforme divisão apresentada anteriormente.

A pontuação alcançada pelos Planos não foi muito elevada em relação a pontuação máxima, variando de 260 até 102, correspondendo a porcentagens que variaram entre 27,3% e 10,7%, conforme Tabela 05:

Tabela 05 – Classificação dos Coredes de acordo com pontuação alcançada

Coredes analisados	Pontuação alcançada (1)	(1)/(2) (%)	Classificação
Vale do Taquari	260	27,3	Bom
Vale do Rio Pardo	237	24,9	Ruim
Coredes Norte e Nordeste	213	22,4	Ruim
Noroeste Colonial	191	20,1	Ruim
Serra	171	18,0	Ruim
Fronteira Noroeste	157	16,5	Ruim
Região Noroeste	127	13,3	Ruim
Sul	102	10,7	Ruim
Pontuação máxima:	952 (2)		

Fonte: da autora.

A tabela acima permite visualizar a situação dos Planos Estratégicos de acordo com classificação adotada. Dos Planos analisados, 87,8% foram classificados como Ruins<sup>110</sup>. Apenas um deles foi classificado como Bom (Vale do Taquari). O Corede Vale do Rio Pardo apresentou porcentagem de 24,9% ou seja, está muito próximo da faixa de pontuação considerada como boa.

Este dado vem corroborar as conclusões do Rumos 2015 (SCP, 2006, 5 v., v. 1) no sentido de que não existe uma estrutura de planejamento e acompanhamento regular do Plano, visto que normalmente são elaborados com base nos trabalhos de comissões temáticas dos Coredes e aspirações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes. Percebe-se que etapas como o diagnóstico que, em vários casos foram elaborados com apoio técnico de Universidades, SCP e METROPLAN, constituem-se em mera etapa a ser cumprida, não sendo utilizados nas etapas posteriores. Prova disto é o peso das análises qualitativas sobre as quantitativas, ou seja, as propostas são feitas com base no conhecimento tácito dos participantes do processo (qualitativo) e não nos estudos técnicos (que devem ser qualitativos e quantitativos). Exemplo disto é o Corede Sul que, apesar de contar com Caracterização da Região elaborada pela METROPLAN em 1996, não menciona esta parceria no documento final, bem como não é mencionada por nenhum dos entrevistados.

Vale do Taquari alcança melhor posição entre os Conselhos, pois a região foi capaz de se articular e “aproveitar” a cooperação técnica existente entre METROPLAN e UNIVATES. À diferença de outros Coredes, este aprofundou a Caracterização da Região elaborada pela METROPLAN por meio de parceria com a UNIVATES, agregando outras questões relevantes para a região. Outro fator que pode ter influenciado no desempenho deste Corede foi a figura de seu presidente na época, Professor Dinizar Becker. Este foi fundamental para que a região se articulasse em torno do processo de elaboração do Plano. Outro fator foi o apoio da UNIVATES que, juntamente com a METROPLAN, deu o suporte técnico e logístico às atividades (entrevista, 2008). Este foi um dos únicos Coredes onde a METROPLAN conseguiu acompanhar a elaboração do Plano até o final (entrevista, 2008). Na maioria dos

---

<sup>110</sup> Cabe ressaltar que o Corede Sul alcançaria pontuação igual a 256 pontos e seria considerado como Bom se, na análise, tivessem sido levadas em consideração a Caracterização elaborada pela METROPLAN e dados publicados no Banco de Dados da Zona Sul para o ano de 1997.

GEISA ZANINI RORATO

Conselhos, esta parceria não continuou, ou porque os Conselhos seguiram com auxílio das Universidades ou porque o processo simplesmente não teve continuidade.

O caso do Noroeste Colonial é particular, pois este elaborou seu Plano antes mesmo da formalização dos Coredes. Desta forma, não contaram com apoio técnico da SCP e METROPLAN, mas contaram com o suporte da UNIJUÍ.

A partir do exposto, a matriz anterior permitiu ter uma visão geral da elaboração das etapas de diagnóstico e prognóstico dos Planos analisados. Sentiu-se a necessidade, no entanto, de analisar o quadro de forma desagregada, ou seja, classificar as etapas desenvolvidas por coluna. Para uma visualização mais clara foi montado o Quadro 07, onde são atribuídos valores por coluna (ou seja, por tipo de informação produzida).

Para a classificação desta análise utilizou-se mesmo parâmetro anterior, ou seja, os valores alcançados pelos Coredes foram classificados em quatro grupos (Ótimo, Muito Bom, Bom e Regular). Esta classificação foi feita para cada coluna, de acordo com a pontuação de referência que corresponde ao preenchimento total da coluna considerada. Assim, foi possível construir uma tabela que permitiu visualizar, de maneira desagregada, as etapas e o tipo de informação produzida nos planos elaborados.

Quadro 07 – Avaliação das etapas de diagnóstico e prognóstico dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional.

COREDE	Exist. Inform.	Níveis de Análise				Dimensões do tempo				Mapa	
	SIM	Descrit.	Explicat.	Avaliativo		Pas.	Pres.	Futuro		Pas.	Pres.
				Qualit.	Quant.			Qualit.	Quant.		
Vale do Rio Pardo	+++	+++	++	++++	-	+	+++	-	-	+	++
Serra	++	++	+	+++	+	+	++	++	-	-	+
Fronteira Noroeste	++	++	+	+++	-	+++	++	-	-	-	+
Vale do Taquari	++++	++++	+++	+++	-	+	+++	-	-	+	++
Noroeste Colonial	++	+	++	++++	+	+	+	+++	+	-	+
Sul	++	++	+	++	-	+	++	+	-	-	-
Reg. Norte e Nordeste	+++	+++	++	++++	-	+	+++	+	+	-	+
Região Noroeste	++	++	-	++++	-	+	++	++++	-	-	+

+++ Ótimo    ++ Muito Bom    + Bom    + Regular    - Não apresenta este dado

Fonte: da autora.

De maneira geral, percebe-se que a maioria dos planos não faz avaliação quantitativa e o prognóstico, quando existe, é predominantemente qualitativo. O mapeamento, quando existe, não é muito significativo e limita-se a dados atuais, sem apresentar mapas da evolução destes. Percebe-se que os diagnósticos limitam-se à apresentação dos dados e breve descrição. A grande maioria dos Planos apresenta uma avaliação qualitativa que se aproxima do ideal. Este fato reflete o tipo de metodologia adotada na elaboração destes planos que, como afirma Bandeira (2003) e Rumos 2015 (SCP, 2006, Vol. 1), são elaborados em seminários onde são colhidas informações sobre a situação da região, através do levantamento dos problemas e potencialidades (matriz FOFA) por setores, de acordo com as comissões setoriais existentes em cada Corede.

A totalidade dos planos apresenta, na conclusão do diagnóstico, os problemas e potencialidades, ou principais estrangulamentos, porém, não fazem o cruzamento destas informações. São simplesmente listados e agrupados de acordo com grandes áreas (tecnologia, educação, saúde, meio ambiente, agricultura, ciência e tecnologia, etc.). Exceção foi o Corede Vale do Taquari que, através da METROPLAN, teve os dados sistematizados e, a partir disto, foi elaborada “árvore de problemas”, que permitiu a definição dos temas geradores. A partir dos temas geradores definiram-se os projetos.

Percebe-se, também, falta de relação entre diagnóstico descritivo/explicativo (ou mais técnico) com análise qualitativa e prognóstico qualitativo (fruto, normalmente, de seminários regionais). O diagnóstico mais técnico, onde são apresentados dados e feita breve descrição, algumas vezes acompanhados de explicação, raramente de avaliação qualitativa<sup>111</sup> e quantitativa, parece não ter sido assimilado pelos agentes que conduziam o processo de planejamento regional, mesmo que em muitos casos estes fossem integrantes de Universidades (normalmente encarregavam-se da elaboração do diagnóstico mais técnico). Este fato aponta para a necessidade de revisão da metodologia adotada, pois a etapa de diagnóstico e a de levantamento de problemas e potencialidades regionais (por meio de seminários) parece não estarem satisfatoriamente articuladas.

Esta constatação é importante, pois a metodologia que vem sendo proposta pela UNIJUÍ para ser utilizada por todos os Coredes parece estar seguindo o mesmo

---

<sup>111</sup> Esta avaliação, como dito, normalmente é feita posteriormente, em seminários regionais.

modelo utilizado nos planos analisados, com alguns avanços. De acordo com material apresentado no encontro anual do Fórum dos COREDES realizado em Vacaria/RS de 13 a 15 de março de 2008<sup>112</sup>, as etapas de elaboração do Plano seriam as seguintes:

- Diagnóstico técnico: caracterização quantitativa;
- Análise situacional: descrição qualitativa e interpretativa da realidade socioeconômica do Corede num contexto geral;
- Explicitação da Matriz 'FOFA': em atividades realizadas em seminários, visando explicitar principais forças, oportunidades, fraquezas e ameaças relacionadas ao Corede;
- Definição de referenciais estratégicos: definição da visão, vocações, valores e macro-objetivos (ou programas estruturantes) do Corede;
- Consolidação do Plano Estratégico: visando definir, a partir dos macro-objetivos (ou programas estruturantes), os projetos, ações, metas, prazos, responsáveis, monitoramento, indicadores de resultado e mecanismos de avaliação;
- Divulgação dos Planos Estratégicos Regionais: produção de um documento para cada Corede contendo o conteúdo acima.

Percebe-se, nesta proposta, preocupação com a definição de metas e prazos, bem como instrumentos de monitoramento e avaliação. Porém, a etapa de avaliação do diagnóstico continua sendo pensado a partir de seminários e com a utilização da matriz FOFA. Este fato pode não ser negativo se forem pensadas estratégias para uma maior articulação entre diagnóstico quantitativo e esta etapa (qualitativa). Nesta metodologia não é mencionada a etapa de prognóstico.

### 5.3 DEFINIÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO

A escolha dos estudos de caso foi feita com base em alguns critérios:

1. Escolher um Corede de cada Macrorregião usada por Bandeira (2003);
2. Coredes que tivessem acompanhamento<sup>113</sup>;
3. Antiguidade da atividade de planejamento;

---

<sup>112</sup> Disponível em < [web.nidus.org.br/uploads/PE-COREDES-2008.pdf](http://web.nidus.org.br/uploads/PE-COREDES-2008.pdf) > Acesso 01 ago 2008.

<sup>113</sup> A variável atualização do Plano foi desconsiderada como critério pois se verificou discrepância entre respostas obtidas nos questionários e dados obtidos por outras fontes.

4. Classificação Rumos 2015 (Dinâmico, Emergente, Estáveis, Em Transição e Em Dificuldade);

5. Classificação de acordo com a matriz de análise anteriormente apresentada.

Com base nestes critérios, foram selecionados três Coredes: Vale do Taquari, Noroeste Colonial e Sul.

O primeiro critério permitiu que as análises realizadas neste estudo pudessem ser comparadas com as realizadas por Bandeira (2003), no que se refere a relação entre capital social e desempenho dos Coredes. Desta forma, cada um dos Coredes selecionados faz parte de uma Macrorregião (Nordeste 1, Nordeste 2, Norte e Sul).

A região Nordeste 1 abrange uma área semelhante à da Região Metropolitana de Porto Alegre e é composta pelos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos.

A Macrorregião Nordeste 2 abrange as primeiras áreas de colonização alemã e italiana no Estado e é composta pelos Coredes Serra, Vale do Taquari, Paranhana/Encosta da Serra, Hortênsias, Vale do Caí e Litoral.

A Macrorregião Norte abrange as áreas povoadas pela expansão da colonização européia, a partir das últimas décadas do século XIX e é composta pelos Coredes Nordeste, Norte, Produção, Médio-Alto Uruguai, Alto Jacuí, Noroeste Colonial, Missões, Fronteira Noroeste, bem como parte dos municípios do Corede Vale do Rio Pardo.

A Macrorregião Sul abrange área caracterizada pela pecuária e grandes propriedades rurais e é formada pelos Coredes Fronteira Oeste, Campanha, Central, Sul e Centro-Sul, além de alguns municípios do Corede Vale do Rio Pardo.

A primeira Macrorregião não foi incluída neste estudo, pois os dois Coredes que a formam não possuem Plano Estratégico.

Na segunda macrorregião (Nordeste 2), quatro dos seis Coredes que a formam possuem Plano (66,6%) e em dois destes existe acompanhamento. Foram privilegiados os Coredes que elaboraram seus Planos na década de 1990, de acordo com o critério de antiguidade da atividade de planejamento. Desta forma, o **Corede Vale do Taquari** foi o selecionado, pois a elaboração do Plano iniciou em 1995<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> A publicação das Partes I e II do Plano foram feitas em 1996, mas o processo iniciou em 1995, conforme informações constantes em Ata.

Na terceira macrorregião (Norte), seis dos nove Coredes que a formam possuem Planos (66,7%) e em cinco destes existe acompanhamento. De acordo com o critério de antiguidade da atividade de planejamento, os Coredes que elaboraram seus Planos na década de 2000 foram desconsiderados. Dos restantes<sup>115</sup>, o **Corede Noroeste Colonial** foi o selecionado, pois a elaboração de seu Plano remonta a 1991, sendo que foi o primeiro Corede a elaborar seu Plano Estratégico e foi o primeiro Corede a ser criado.

Na quarta região (Sul), todos os cinco Coredes que a formam possuem Planos Estratégicos e destes, três têm acompanhamento. De acordo com o critério de antiguidade, o Corede Campanha foi desconsiderado, pois elaborou seu Plano na década de 2000. Desta forma, o **Corede Sul** foi o selecionado<sup>116</sup>, pois elaborou seu Plano em 1999.

A classificação realizada pelo Rumos 2015 considerou os Coredes como:

- Dinâmicos: apresentam boas condições sociais, alto desenvolvimento econômico e alta potencialidade física e socioeconômica, acima das médias estaduais;
- Emergentes: apresentam condições sociais baixas na média do Estado, porém desenvolvimento econômico acima da média estadual e potencialidade próxima à média;
- Estáveis: apresentam crescimento econômico pouco acima da média estadual, alto potencial e condições sociais variáveis entre boas e baixas;
- Em Transição: apresentam desenvolvimento econômico abaixo da média do Estado, potencial socioeconômico também abaixo e situação social baixa e
- Em Dificuldade: apresentam grau de desenvolvimento baixo, menores potencialidades e situação social deficiente, todos bem abaixo das médias estaduais.

Os Coredes selecionados pelo critério anterior foram classificados em diferentes categorias, o que também justifica as escolhas. Vale do Taquari foi considerado como Dinâmico, Noroeste Colonial como Em Transição e Sul como Em

---

<sup>115</sup> O Corede Vale do Rio Pardo foi desconsiderado pois seus municípios ficaram divididos entre duas macrorregiões (Norte e Sul).

<sup>116</sup> O Corede Fronteira Oeste foi desconsiderado pois, quando contatados, relataram que com a mudança de diretoria muito material havia se perdido, inclusive exemplares do Plano Estratégico. Este fato dificultaria ou até inviabilizaria a análise, caso este Corede fosse selecionado.



Dificuldades. O Quadro 08 apresenta os Coredes e sua respectiva classificação de acordo com o Rumos 2015.

Quadro 08 - Coredes com Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e respectiva classificação segundo Rumos 2015.

Macrorregião	Corede	Classificação Rumos 2015
Nordeste 2	Serra	Dinâmicos
	Hortênsias	Em Dificuldades
	Vale do Taquari	Dinâmicos
	Paranhana/Encosta da Serra	Estáveis
Norte	Alto Jacuí	Estáveis
	Norte	Em Transição
	Produção	Estáveis
	Noroeste Colonial	Em Transição
	Fronteira Noroeste	Emergentes
	Alguns municípios do Vale do Rio Pardo	Emergentes
Sul	Fronteira Oeste	Em Dificuldades
	Campanha	Em Dificuldades
	Sul	Em Dificuldades
	Centro-Sul	Em Transição
	Alguns municípios do Vale do Rio Pardo	Emergentes

Fonte: Autora, com base em SCP (2006) e Bandeira (2003).

Em relação ao último critério, os Coredes foram classificados em duas categorias (Bons e Ruins). Desta forma, foi selecionado um Corede classificado como Bom e dois como Ruins. Os Planos que abrangem mais de um Corede e o Plano do Vale do Rio Pardo não foram selecionados pelos motivos referidos anteriormente. Assim, de acordo com este critério foram selecionados os Coredes Vale do Taquari, Sul e Noroeste Colonial. A utilização deste critério reforça as escolhas feitas de acordo com os critérios anteriores.

## 5.4 CONTEÚDO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS

### 5.4.1 Diagnóstico e Prognóstico

Anteriormente, foram apresentados os resultados da análise do diagnóstico e prognóstico elaborado pelos Coredes, como parte integrante do processo de planejamento. Neste tópico objetiva-se analisar de forma mais detalhada o diagnóstico e prognóstico elaborados pelos Coredes objeto de estudo de caso.

De maneira geral, os três estudos de caso apresentaram semelhanças em relação aos diagnósticos elaborados. Por um lado verificou-se existência de grande quantidade de informações sobre a situação das regiões, principalmente elaboradas pelas Universidades, porém este conhecimento encontrava-se disperso. De outro lado, existia a necessidade de conhecer a realidade das regiões para elaborar os Planos Estratégicos. A relação entre oferta e demanda por informações deveria ser lógica e perceptível nos Planos elaborados, porém, esta não fica muito clara, à exceção do Corede Vale do Taquari. Percebe-se que o diagnóstico qualitativo, ou seja, construído com base no conhecimento dos integrantes do processo de elaboração do Plano, teve peso maior do que o diagnóstico técnico e mais, o primeiro parece ter sido construído sem o suporte do segundo. Desta maneira, as propostas tenderam a ser genéricas e pouco aprofundadas, já que o diagnóstico apresentava falhas ao não dimensionar de forma quantitativa os problemas detectados.

O mesmo ocorre com a etapa de prognóstico que, quando realizada, era quase exclusivamente qualitativa, não tendo sido apresentadas projeções quantitativas para as questões levantadas. Ou seja, esta etapa, assim construída, constituiu-se em exercício de imaginação que tentava dar suporte às propostas, mas como não contavam com dados quantitativos, estas dificilmente apresentavam meta, cronograma e orçamento, visto que não se quantificava o problema ao qual estava sendo proposta a solução.

No Corede Vale do Taquari, estas fragilidades são menos perceptíveis. Existe maior coerência entre as etapas, ou seja, as etapas parecem ocorrer de forma encadeada, uma servindo de suporte à outra. Exemplo disto é a elaboração da Caracterização da Região pela METROPLAN, aprofundada pela UNIVATES e utilizada

como subsídios no I Seminário do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari, conforme verificado na programação deste.

Desde o início, este Corede demonstrou preocupação em construir um estrutura de suporte ao planejamento. Desta forma, um dos primeiros projetos a serem implementados foi o de construção de um Banco de Dados Regional<sup>117</sup> que, atualmente, existe e é atualizado a cada três meses. Estas informações sobre a região são muito utilizadas pelas Prefeituras integrantes deste Corede, quando necessitam montar projetos. Antes da elaboração do Plano o que existia era um mosaico de informações, as fontes eram reduzidas e não sistematizadas (entrevista, 2008).

Outra fonte de informação para a construção do diagnóstico, no Corede Vale do Taquari, foram os trabalhos das Comissões Setoriais que, divididas em temas, eram compostas por técnicos conhecedores do assunto, além de serem abertas a quem se interessasse. Desta maneira, cada Comissão tinha a função de montar um diagnóstico sobre o assunto, detectando os gargalos existentes e propondo alternativas para resolvê-los.

No Corede Noroeste Colonial, o diagnóstico foi mais abrangente e foi resultado de discussões, onde foram definidos principais estrangulamentos, potencialidades e tendências (entrevista, 2008). Os participantes das Comissões eram pessoas detentoras de conhecimento sobre os assuntos tratados, agregando não só professores, mas também pessoas que atuavam nas áreas em debate. As propostas foram feitas com base neste conhecimento. Destaca-se que este Corede não contou com assessoria da SCP e METROPLAN, pois elaboraram seu Plano antes mesmo da formalização dos Coredes em 1994. Desta forma, o diagnóstico esteve muito baseado nas informações até então disponíveis na UNIJUÍ e foi complementado, como dito, através de discussões com municípios e região (seminários municipais e regionais).

Neste Corede, o diagnóstico era muito claro desde o início, motivado principalmente pela integração da Universidade na região, por meio da Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado – FIDENE, criada na década de 1960 e aonde as aspirações da região vinham sendo discutidas desde

---

<sup>117</sup> “O Banco de Dados Regional (BDR), setor vinculado à Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, tem entre seus principais objetivos organizar e disponibilizar informações socioeconômicas sobre os 36 municípios do Vale do Taquari, utilizando uma base de dados desenvolvida em software livre (GNU-Data) [http://rau-tu.univates.br]”, disponível em <[www.univates.br](http://www.univates.br)>. Acesso 01 set. 2008.

então (entrevista, 2008). Atualmente, o processo de construção do diagnóstico da região está em permanente atualização, via acompanhamento direto dos dados secundários como, também, por meio de produção de dissertações, teses, livros, artigos, entre outros, por meio de pesquisas<sup>118</sup> como por meio do Pró-Coredes<sup>119</sup>.

No Corede Sul, o diagnóstico esteve baseado nas informações repassadas pelos municípios e discutidas em um seminário regional. Para tanto, foi utilizada matriz FOFA, porém, não tão formal, visto que os municípios deveriam apontar aspectos positivos, negativos, fortalezas e oportunidades, adequando a matriz a cada município, já que muitos encontravam dificuldades em participar do planejamento por serem muito pequenos e alguns por terem formação recente (entrevista, 2008). Em relação a existência de diagnóstico, contavam com informações produzidas pelas Universidades. Na região existe desde 1969 o Instituto de Pesquisa e Assessoria da Universidade Católica de Pelotas – ITEPA que elabora, anualmente, Banco de Dados da Zona Sul, Análise da Conjuntura Brasileira, Análise da Economia do Rio Grande do Sul, Acompanhamento da Agropecuária da Zona Sul e Indicadores socioeconômicos da Zona Sul<sup>120</sup>. Além de dados produzidos pelas Universidades, a Embrapa também produz, há mais de sessenta anos, pesquisas na região<sup>121</sup>.

No Corede Sul, em relação ao diagnóstico produzido pela METROPLAN, os entrevistados não se lembravam de este ter sido utilizado na elaboração do Plano. A metodologia apresentada pela METROPLAN e aprovada pelo Fórum dos Coredes em 1995 não foi seguida na região pois, com o andamento dos trabalhos, houve necessidade de adaptação desta metodologia à realidade (entrevista, 2008).

Com base no exposto, pode-se perceber que as regiões analisadas contavam com grande quantidade de informações disponíveis sobre suas realidades. Porém

---

<sup>118</sup> Por exemplo, atualmente a UNIJUI conta com uma Central Internacional de Análises Econômicas e de Estudo de Mercado Agropecuário – CEEMA que objetiva, principalmente, “desenvolver pesquisa e prestar consultoria em matérias associadas à economia, política e mercados do agrobusiness brasileiro e internacional”. Disponível em: <<http://seguro.unijui.tche.br/ceema/novoceema.html>> Acesso 01 set. 2008.

<sup>119</sup> Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico Tecnológico Regional do RS.

<sup>120</sup> Fonte: [www.ucpel.tche.br/itepa](http://www.ucpel.tche.br/itepa), acessado em 01 de setembro de 2008.

<sup>121</sup> “A Embrapa Clima Temperado é uma das unidades descentralizadas da Embrapa, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, está localizada em Pelotas, RS. Nas dependências do Centro são realizadas, há mais de 60 anos, pesquisas voltadas para a solução dos principais problemas que limita a produção de alimentos na região de clima temperado do Sul do Brasil. [...] desenvolvem-se atividades nas áreas de recursos naturais, meio ambiente, oleráceas, frutíferas, grãos, pecuária e agricultura familiar”, disponível em [www.cpact.embrapa.br/index.php](http://www.cpact.embrapa.br/index.php), acessado em 01 de setembro de 2008.

percebe-se, também, que estas estavam bastante dispersas e este pode ser apontado como um dos motivos da dificuldade de articulação entre o conhecimento existente e mais técnico com o que foi produzido com a elaboração dos Planos, por meio de seminários regionais e dos trabalhos das Comissões.

Pode-se afirmar, também, que a descentralização do planejamento em favor dos Coredes auxiliou na organização e sistematização das informações existentes onde estas eram dispersas, como no caso do Vale do Taquari, com a criação do Banco de Dados Regional, mas também auxiliou no fortalecimento das instituições de pesquisa já existentes, como no caso do Noroeste Colonial com a criação do CEEMA.

O entendimento de como foram desenvolvidas as etapas de diagnóstico e prognóstico é fundamental para a análise das propostas resultantes destas duas etapas, visto que são imprescindíveis no processo de planejamento e a qualidade das propostas depende muito da qualidade das etapas desenvolvidas anteriormente.

## 5.4.2 Propostas

### 5.4.2.1 Propostas *versus* Problemas contidos nos Planos Estratégicos

Neste tópico pretende-se entender o conteúdo dos Planos no que se refere às propostas. O objetivo é analisar a consistência das propostas através da verificação de sua correspondência com a realidade. Para tanto, foi montada uma matriz cruzando os problemas e/ou estrangulamentos apontados nos diagnósticos com as propostas<sup>122</sup>. Para que a matriz fosse operacional, optou-se por analisar os programas e projetos, deixando de fora as ações estratégicas, diretrizes ou outra nomenclatura utilizada. Desta forma as propostas foram analisadas de maneira mais agrupada (grandes temas, temas prioritários, políticas ou outra nomenclatura utilizada).

Dos três Planos analisados neste tópico, apenas o do Sul não apresentava, de forma sistemática, os problemas da região. Desta forma, os problemas foram extraídos da publicação do Plano (tópico Pontos fracos e Pontos fortes da Região Sul). No Plano do Corede Noroeste Colonial, foram apresentados principais estrangulamentos (gerais) e, de forma mais pontual, foram indicados os principais problemas por setores. Optou-

---

<sup>122</sup> Anexo E.2, em meio digital.

se pela utilização apenas dos principais estrangulamentos da região e municípios, pois estes abordavam, de maneira mais geral, os problemas apontados de forma mais específica nos setores. As correlações foram consideradas como de três tipos: forte interação, média interação e fraca/nenhuma interação (com base em matrizes apresentadas no Rumos 2015).

No Corede Vale do Taquari, das 19 propostas (projetos) apresentadas, apenas duas (10,52%) não apresentaram interação com algum problema. A maioria das propostas apresentou interação média com pelo menos um dos problemas, assim como nove propostas apresentaram interação forte com pelo menos um problema (47%)<sup>123</sup>. Seguramente, percebe-se maior clareza nas propostas deste Corede em relação aos problemas, visto que estes foram sistematizados e, a partir disto, foram definidos os temas geradores e, com base nestes, foram traçados os projetos. Nos outros Planos percebe-se maior dispersão no foco das propostas.

No Plano do Corede Noroeste Colonial, todas as propostas apresentaram correlação com pelo menos um problema apontado. Destas, 23 (82,14%) apresentaram interação forte com pelo menos um problema.

No Plano do Corede Sul, a maioria das propostas também apresentou interação média com pelo menos um problema, sendo que oito (15,38%) apresentaram interação fraca ou nenhuma interação. Das 52 propostas listadas, 25 (48%) tiveram interação alta com pelo menos um problema.

De maneira geral, percebe-se existência de correlação entre problemas e propostas. A maioria das propostas apresentou média interação com os problemas detectados e também fortes interações foram constatadas na maioria das correlações com pelo menos um problema apontado. Desta forma pode-se concluir que, face a uma definição principalmente qualitativo dos problemas, estas apresentaram correlações significativas com as propostas. Isto pode demonstrar que o “conhecimento tácito” dos participantes do processo, ou seja, o diagnóstico qualitativo, foi incorporado nas propostas. Nos estudos de caso, os integrantes das comissões setoriais normalmente eram pessoas conhecedoras do assunto a ser tratado. O objetivo disto parece ter sido alcançado, visto que era justamente “aproveitar” o

---

<sup>123</sup> Cabe destacar que este foi o único Corede que elaborou, com assessoria da METROPLAN, a “árvore de problemas”.

conhecimento existente na região e muitas vezes não sistematizado (em estudos técnicos, por exemplo).

Em um grau de proposição mais geral, as deficiências das etapas de diagnóstico e prognóstico não ficaram tão evidentes. Estas deficiências apareceram quando foram analisadas a profundidade destas propostas e a qualidade delas, ou seja, se existia previsão de orçamento, de cronograma e de metas, bem como a coerência (de nomenclatura e estrutura) destas propostas (Quadro 08). Para a definição de meta, orçamento e cronograma, é importante conhecer, quantitativamente, os problemas existentes. De maneira geral, percebe-se que as propostas não alcançaram este grau de detalhamento, com algumas exceções pontuais nos Coredes Vale do Taquari e Noroeste Colonial. No primeiro, foi detalhada proposta da Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Taquari e, no Corede Noroeste Colonial, foram detalhados alguns projetos, como o referente ao setor de Ciência e Tecnologia. No Corede Sul, as propostas não foram aprofundadas.

Quadro 08 – Diferentes nomenclaturas utilizadas pelos Coredes analisados tendo, como referência, nomenclatura utilizada pelo Rumos 2015.

Corede	Visão	Objetivo	Estratégias	Programas	Projetos
Vale do Taquari	Justificativa	Objetivo	Diretrizes	-	Projetos
	Marca				
Noroeste Colonial		Objetivos	Diretrizes	Planos Setoriais	Projetos Setoriais
			Prioridades		
			Estratégias		
Sul	Justificativa	Objetivo	Políticas	-	-

Fonte: da autora.

A análise das propostas permitiu visualizar a falta de padronização dos termos utilizados bem como discrepâncias no grau de aprofundamento das mesmas. Percebe-se que a elaboração dos Planos teve um início bem estruturado, porém foram perdendo foco e fôlego.

Nos três Planos analisados, percebe-se falta de padronização em relação às Propostas. Por exemplo, no Plano do Corede Noroeste Colonial, nos Planos Setoriais foram utilizados os termos Estratégias de Ação, Áreas Estratégicas, Prioridades Estratégicas, Propostas de Ação e Programas de Ação para designar propostas de mesma natureza.

No Corede Vale do Taquari os projetos foram apresentados, seguidos, na maioria dos casos, por uma explicação do que se tratava, não tendo sido feita apresentação do projeto nem definido como colocá-lo em prática.

No Corede Sul, a falta de padronização também foi constatada sendo que, de maneira geral, era feita apenas explicação do que se tratava cada política e, em alguns casos, eram apresentadas informações mais detalhadas. A falta de padronização pode ser apontada como um reflexo da metodologia adotada, onde as propostas eram feitas pelas Comissões separadamente e não havia um padrão definido a ser seguido em relação às propostas.

Podemos citar, como exemplo, o Programa de “Ocupação Racional do solo de acordo com sua capacidade de uso” do Plano Setorial da Agropecuária do Corede Noroeste Colonial. Neste caso, é apresentada projeção do futuro, ou seja, é definida a meta a alcançar mas não é especificado como alcançá-la. Abaixo é apresentado este Programa, para melhor exemplificação do que foi argumentado:

#### D) Principais Programas

O setor de agropecuária desenvolverá programas de caráter amplo e de longa duração (previsão para 10 anos).

##### D.1) Ocupação racional do solo de acordo com sua capacidade de uso

Os solos da região adequados aos cultivos anuais mecanizados totalizam 700.000 ha, cerca de 76% do global. São áreas superutilizadas com culturas de soja e milho, no verão. Alternativas propostas para estas áreas:

##### a) Reflorestamento

De acordo com a legislação brasileira devem ser cobertos com mata nativa:

- 20% da área das propriedades;
- as margens de cursos e reservatórios naturais de água;

Estima-se que hoje haja apenas 5% de área coberta com mata. Faltam, no mínimo, 15%, ou seja, 138.000 ha. Isto poderá ser feito com:

- reflorestamento ciliar: essências nativas com fins ecológicos;
- reflorestamento energético e ecológico, para consumo próprio;
- reflorestamento energético com interesse comercial.

##### b) Pastagens perenes



Em função do incremento da atividade leiteira estima-se que haverá necessidade de substituir 18.000 ha de pastagens nativas por cultivos perenes e outros 18.000 ha com espécies de melhor qualidade, que exigirão melhoramentos e fertilização do solo (COREDE-NORC, 1994, p. 39-40).

Pode-se perceber que estes projetos limitam-se em fazer uma análise quantitativa do problema, não apresentando soluções efetivas de como resolvê-los.

Conclui-se que o tipo de metodologia adotada na elaboração dos Planos analisados reflete certas fragilidades e pontos a serem corrigidos, principalmente no que se refere à falta de avaliações quantitativas bem como prognóstico quantitativo. A falta destes elementos fica evidente na etapa de proposição, pois em praticamente todos os casos as propostas não eram acompanhadas de metas, objetivos, cronograma, orçamento, visto que para a definição destes elementos é necessário conhecer quantitativamente a realidade que se tem, bem como as projeções futuras para as situações analisadas. O resultado deste processo são propostas gerais, pouco aprofundadas e raramente detalhadas em programas e projetos e, mesmo quando detalhadas em projetos, estes não passam de uma listagem com explicação, não apresentando informações sobre como aplicá-los, quando e por quem.

#### 5.4.2.2 Propostas contidas nos Planos Estratégicos *versus* propostas apresentadas no Plano Plurianual – PPA 2000-2003

Ainda uma última análise pode ajudar a compreender se, efetivamente, as propostas contidas nos Planos Estratégicos foram incorporadas pela região. Para tanto, optou-se pela análise das propostas do PPA 2000-2003, o primeiro a ser elaborado após a conclusão dos Planos Estratégicos pelos Coredes em estudo<sup>124</sup>.

A matriz de análise utilizada neste tópico foi apresentada no Capítulo 4, Seção 4.3.2. A matriz do Corede Vale do Taquari permitia um total de 600 interações (25 propostas do PPA x 23 propostas do Plano). A partir da análise de possíveis interações

---

<sup>124</sup> O Corede Noroeste Colonial já contava com o Plano Estratégico concluído já no PPA 1996-1999, porém, para padronizar a análise, o PPA escolhido foi o de 2000-2003, visto que no PPA anterior os Coredes Vale do Taquari e Sul ainda não contavam com seus Planos concluídos.

GEISA ZANINI RORATO

entre grandes temas, foram detectadas 12 cruzamentos de temas, gerando 59 possíveis interações. Destas, foram verificadas 14 interações fortes (23,73%), 13 interações médias (22,03%) e 32 interações fracas/nenhuma (54,24%). Das 23 propostas contidas no Plano Estratégico deste Corede, apenas três (13,04%) apresentaram interação fraca/nenhuma, oito (34,78%) apresentaram interação média e 12 (52,17%), ou seja, mais da metade, apresentaram interação forte com pelo menos uma proposta apresentada no PPA 2000-2003.

Destaque para o cruzamento entre as propostas sobre turismo do Plano com o PPA, totalizando 100% de interações fortes entre elas. Destaque também para as propostas relacionadas a Ciência e Tecnologia que alcançaram 100% de interação média entre as propostas do Plano e PPA, como exemplifica o Quadro 09.

Quadro 09 – Detalhe da Matriz de análise<sup>125</sup> das propostas do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e do PPA 2000-2003 do Corede Vale do Taquari.

Corede Vale do Taquari		Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional								
Setor em análise	Diretrizes do PPA 2000-2003	Turismo				Tecnologia				
		Turismo	Implementar de forma integrada e regional o desenvolvimento do turismo no Vale do Taquari	Instalar e fazer funcionar um sistema de gestão integrada de desenvolvimento do turismo no Vale do Taquari, reunindo as diversas entidades e instituições em torno de objetivos e estratégias comuns e conjuntas	Viabilizar investimentos na construção e/ou na melhoria qualitativa da infra-estrutura turística regional	Conscientizar as lideranças e a população regional da importância e da necessidade de se criar uma cultura favorável ao desenvolvimento do turismo no vale	Qualificar recursos humanos para diversas atividades ligadas ao turismo	Planejar de forma integrada e regional o desenvolvimento turístico do vale do taquari	Laboratório de Certificação de Qualidade	Pólo de modernização tecnológica
Ciência e Tecnologia	Priorizar desenvolvimento técnico e científico na área da produção de alimentos									



Interação Forte



Interação Média



Interação Fraca/Nenhuma

A matriz do Corede Noroeste Colonial permitia um total de 7.650 interações (75 propostas do PPA x 102 propostas do Plano). A partir da análise de possíveis interações entre temas, foram detectados 12 cruzamento de temas, gerando 731 possíveis interações. Destas, foram encontradas 33 interações fortes (4,51%), 69 interações médias (9,44%) e 629 interações fraca/nenhuma (86,05%). Das 102

<sup>125</sup> Apresentada na íntegra no Anexo E.3 (em meio digital).

GEISA ZANINI RORATO

propostas contidas no Plano Estratégico deste Corede, 49 (48,03%), ou seja, quase a metade das propostas apresentaram interação fraca/nenhuma, 27 (26,47%) apresentaram interação média e 26 (25,49%) apresentaram interação forte com pelo menos uma proposta apresentada no PPA 2000-2003.

Destaque para o cruzamento de propostas sobre Energia, Minas e Comunicação entre Plano e PPA, totalizando 30% de interações fortes (a mais alta para este Corede) e as propostas sobre Ciência e Tecnologia, com 100% de interações médias, conforme mostra o Quadro 10.

Quadro 10 – Detalhe da Matriz de análise<sup>126</sup> das propostas do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e do PPA 2000-2003 do Corede Noroeste Colonial.

Corede Noroeste Colonial		Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional														
		Ciência e Tecnologia					Energia									
Setor em análise	Diretriz do PPA 2000-2003	Núcleo de Metal-Mecânica	Núcleo de Alimentos	Núcleo de Agropecuária	Núcleo de Construção Civil	Núcleo de Eletro-eletrônica e Informática	Construção de 09 PCH's em rios da região	Construção da Usina do Centenário no rio Potiribu	Reativação da Usina Tarumã no rio Jujuzinho-Jóia	Reflorestamento: a) em margens de rios, b) em áreas com altas declividades, c) como fonte de energia	Eletificação rural	Conclusão e ampliação de linhas de transmissão e de redes de distribuição de energia na região	Ampliação capacidade de subestações rebaixadoras da CEEE	Transfência da administração da UH das andorinhas da CEEE para prefeitura Jui	Plantio de cana como elemento energético e como produto agrícola	Comunicações
Energia, Minas e Comunicação	Aproveitamento do rico potencial hídrico															
	Estímulo à auto-produção de energia elétrica															
Ciência e Tecnologia	Fortalecimento da atualização científico-tecnológica															
	Contribuição para o aumento da capacidade de desenvolvimento através da otimização do uso dos recursos produtivos															
	Formação e capacitação profissional															
	Atuação na garantia e melhoria da qualidade e competitividade dos produtos e processos produtivos															

 Interação Forte
  Interação Média
  Interação Fraca/Nenhuma

A matriz do Corede Sul permitia um total de 8.968 interações (59 propostas do PPA x 152 propostas do Plano). A partir da análise de possíveis interações entre

<sup>126</sup> Apresentada na íntegra no Anexo E.3 (em meio digital).

GEISA ZANINI RORATO

temas, foram detectados 23 cruzamentos de temas, gerando 1.144 possíveis interações. Destas, foram encontradas 55 interações fortes (4,80%), 122 interações médias (10,67%) e 967 (84,53%) interações fraca/nenhuma, ou seja, a grande maioria das interações foi classificada como fraca/nenhuma. Das 152 propostas contidas no Plano Estratégico deste Corede, 64 (42,11%) apresentaram interação fraca/nenhuma, 46 (30,26%) apresentaram interação média e 27,63% apresentaram interação forte com pelo menos uma proposta apresentada no PPA 2000-2003.

Destaque para o cruzamento de propostas sobre Infra-estrutura de obras públicas, saneamento e habitação entre Plano e PPA, totalizando 55,5% de interações fortes e de Turismo, totalizando 55,5% de interações médias entre propostas do Plano e PPA, como mostra o Quadro 11.

GEISA ZANINI RORATO

Quadro 11 – Matriz de análise<sup>127</sup> das propostas do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e do PPA 2000-2003 do Corede Sul.

Corede Sul		Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional										
		Turismo								Saneamento e habitação		
Setor em análise	Diretrizes do PPA 2000-2003	Execução de um Plano Regional de Desenvolvimento e Marketing Turístico	Consciência e educação turística	Instalação de postos de informações turísticas	revitalização e adequação de atrativos de interesse turístico regional	qualificação recursos humanos	Artesanato regional e folclórico	Qualificação, seleção e captação de Eventos Regionais	elaboração e divulgação da rota da Costa Doce e de roteiros regionais	Melhoria da sinalização turística nas rodovias da região	População de baixa renda ter acesso à aquisição de terrenos com infra-estrutura implantada e unidades familiares padrões mínimos de habitabilidade	Dotar zonas urbanas e rurais de redes de coleta e distribuição adequadas para águas pluviais e redes coletoras e estações de tratamento para esgoto
Turismo	Incentivo à cultura											
	Apoio ao desenvolvimento do turismo											
Infra-estrutura de obras públicas, saneamento e habitação	Água Potável	Dotar pequenas comunidades e zona rural dos municípios de sistemas modulares de captação, de tratamento e distribuição de água potável										
		Dotar as comunidades de médio porte que integram a área de abrangência do coredesul de sistemas de tratamento e distribuição de água potável										
	Águas Pluviais	Dotar os municípios de redes de coleta e destilação										
	Esgotos	Dotar municípios de redes coletoras e estações de tratamento de esgotos										
	Lixo	Dotar os municípios de unidades de separação de resíduos recicláveis e/ou compostagem de resíduos sólidos, de origem rural, urbana e hospitalar										
	Habitação	Urbanizar lotes em todos os municípios que integram a área de abrangência do corede										
Construir unidades habitacionais em todos os municípios que integram a área de abrangência do corede												



Interação Forte



Interação Média



Interação Fraca/Nenhuma

Percebe-se, a partir desta análise, que a predominância de correlações foi fraca/nenhuma, ou seja, de maneira geral, as propostas contidas nos Planos Estratégicos não foram plenamente incorporadas nas propostas do PPA 2000-2003. Percebe-se que nos Planos Estratégicos são apresentadas listagens de ações, estratégias, programas ou outra nomenclatura utilizada, de maneira pouco objetiva,

<sup>127</sup> Apresentada na íntegra no Anexo E.3 (em meio digital).

GEISA ZANINI RORATO

como se a preocupação fosse listar tudo que pudesse ser feito, sem preocupação de estabelecer um Plano com ações específicas e focadas para alcançar objetivos e metas traçadas. Esta afirmação fica menos evidente no Corede Vale do Taquari, visto que este apresentou, em seu Plano, os projetos necessários para alcançar os objetivos traçados, mesmo que estes não estivessem detalhados.

A listagem apresentada nestes planos é bastante extensa, o que acabou dificultando a análise. Na maioria das vezes esta listagem não era acompanhada de uma explicação da ação desejada, o que dificultou a interpretação deste dado, objetivando verificar sua relação com as propostas do PPA. Por exemplo, no Corede Vale do Taquari, é apresentado o Projeto Novos Negócios e Novas Oportunidades de Negócios sem, no entanto, referir-se à que setor de atividade estes projetos estavam direcionados.

## 6 CONCLUSÕES

Se considerarmos que as regiões partiram de uma situação onde não existiam atividades de planejamento e, em alguns casos, não existia nem a idéia de região (como no Vale do Taquari), pode-se afirmar que a descentralização estimulou a atividade de planejamento nas regiões. Desta forma, levando-se em consideração que 14 dos 24 Coredes englobados neste estudo responderam haverem elaborado Plano Estratégico, isto significa que mais de 50% dos Coredes envolveram-se em atividades relacionadas ao planejamento de suas regiões<sup>128</sup>. Isto sem levar em consideração o envolvimento dos Coredes em outras atividades promovidas pelo Governo Estadual e Federal, tais como a elaboração de Planos Plurianuais, Rumos 2015, Pacto RS, Agenda Estratégica 2006-2020 e Programas das Mesorregiões do Governo Federal.

O objetivo principal deste trabalho é investigar a qualidade do planejamento regional produzida no Rio Grande do Sul após a descentralização deste processo em favor dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, a partir da análise dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento elaborados por eles. A hipótese principal defendida neste trabalho é de que a qualidade dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional elaborados no Estado após a descentralização do processo de planejamento regional em favor dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, reflete a capacidade de planejamento das regiões.

Como verificado no Capítulo 5, a análise dos Planos Estratégicos mostrou que os Coredes, de maneira geral, não cumpriram etapas fundamentais para o planejamento, tais como avaliação quantitativa e prognóstico quantitativo. A falta destes elementos pôde ser percebida nos Planos já que, na maioria dos casos, as propostas limitaram-se a uma lista de ações necessárias ao desenvolvimento da região, porém sem indicar os caminhos e meios para colocar as ações em prática. Ou seja, verificou-se falta de concretude das propostas, o que também acabou dificultando algumas análises.

---

<sup>128</sup> Destaca-se que, dos Coredes objeto de estudo de caso, apenas o Vale do Taquari realizou atualização de seu Plano. O Corede Noroeste Colonial iniciou este processo algumas vezes, mas até o momento não conseguiu concluí-lo.

Partindo-se da afirmação de que todos os Coredes desfrutaram das mesmas condições no que se refere ao apoio institucional oferecido pelo Governo em relação a atividade de planejamento, pelo menos durante o período de 1995 a 1999, podemos dizer que o Corede Noroeste Colonial demonstrou maior articulação em relação à atividade de planejamento, visto que foi o primeiro a concluir seu Plano, finalizado antes mesmo da promulgação da Lei que institucionalizou os Conselhos em 1994.

Os estudos de caso realizados neste trabalho permitiram visualizar a importância das Universidades no processo de elaboração dos Planos Estratégicos. Dos seis analisados, cuja abrangência limitava-se a um Corede, todos contaram com apoio de Universidades locais para a atividade de planejamento. Dos três estudos de caso, dois deles contaram com grande apoio de Universidades Comunitárias (Vale do Taquari e Noroeste Colonial)<sup>129</sup>. O papel fundamental desempenhado pelas Universidades foi evidenciado também nas entrevistas realizadas, já que os entrevistados destacaram esta contribuição. Em relação ao Corede Sul, apesar de não contar com apoio tão explícito quanto os outros Coredes, também recebeu apoio das Universidades localizadas na região. Talvez pelo fato de as Universidades localizadas no Vale do Taquari e Noroeste Colonial serem comunitárias, foi verificado um maior envolvimento destas com questões de interesse regional. Porém, estes são pontos levantados a partir das constatações feitas durante a pesquisa. Para uma afirmação mais precisa seria necessária uma investigação mais aprofundada sobre o assunto.

Outro fator que poderia ter influenciado na qualidade dos Planos foi o papel desempenhado pela figura do presidente que, como visto em alguns casos, exerceram papel de extrema importância para o envolvimento da comunidade regional em torno do processo de planejamento.

Ainda outro fator que poderia ter influenciado a qualidade dos Planos elaborados seria a possível maior dotação de capital social de certas regiões em relação às outras. Bandeira (2003), em estudo sobre a relação existente entre dotação de capital social das regiões do Estado (macrorregiões utilizadas neste estudo) e o desempenho dos Coredes, não confirmou em seu estudo a hipótese de que “seria de esperar que COREDES de regiões caracterizadas por uma maior ‘dotação’ de capital social apresentassem melhor desempenho, em termos gerais, que os localizados em

---

<sup>129</sup> Cabe destacar que ambos possuem suas sedes em espaço cedido e mantido por estas Universidades (UNIVATES no Corede Vale do Taquari e UNIJUL no Corede Noroeste Colonial).



regiões com menos capital social” (BANDEIRA, 2003, p. 324). Com base neste estudo, seria de se esperar que Planos Estratégicos elaborados por Coredes localizados em regiões com maior “dotação” de capital social tivessem qualidade maior do que outros elaborados por Coredes de regiões com menor “dotação” de capital social. Ao contrário do que foi verificado no estudo realizado por Bandeira (2003), em que o desempenho dos Coredes da macrorregião Sul, “a qual apresenta baixos indicadores de capital social” (BANDEIRA, 2003, p. 324), não foi significativamente pior do que o de Coredes localizados nas macrorregiões Norte ou Nordeste 2, “áreas com os melhores níveis, no Estado, quanto aos indicadores de capital social” (BANDEIRA, 2003, p. 324), neste estudo verificou-se certa coerência entre qualidade dos Planos e dotação de capital social das macrorregiões as quais estes Coredes pertencem. O Plano que apresentou maior qualidade foi o do Vale do Taquari, que pertence a macrorregião Nordeste 2 e o que apresentou pior qualidade foi o do Corede Sul<sup>130</sup>, que pertence à macrorregião Sul. Destaca-se que é de grande importância o aprofundamento dos estudos sobre a relação do estoque de capital social das regiões e quanto isto afeta a capacidade de planejamento das mesmas.

O principal fator levado em consideração neste trabalho para avaliar a capacidade de planejamento dos Coredes foi a qualidade de seus Planos Estratégicos. Em relação ao plano estratégico de desenvolvimento considerado ideal, todos apresentaram desempenho fraco, ou seja, todos os Coredes apresentaram baixa capacidade de planejamento no que se refere à qualidade dos Planos Estratégicos elaborados por eles. Apesar de o Corede Sul ter alcançado os piores resultados nesta classificação, este Corede mostrou grande articulação regional em relação a aplicação do Plano em atividades posteriores de planejamento, como no Rumos 2015. Desta forma, poder-se-ia considerar que o desempenho em relação à qualidade dos planos investigada neste estudo reflita a maior capacidade de aplicação da metodologia de planejamento e da apropriação, pelos Coredes, do conhecimento já existente na região.

Com base no exposto neste trabalho, pode-se afirmar que a atividade de Planejamento desenvolvida pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento ainda é

---

<sup>130</sup> Deve-se destacar que, no entanto, este Corede foi o que demonstrou maior preocupação em relação à aplicação do Plano e sua articulação política, visto que, juntamente com o Plano, foi aprovado o Pacto Novo Sul, assinado por diversas entidades, visando comprometê-las com as ações propostas no Plano.

muito limitada. As tentativas de organização de Planos que refletissem as aspirações das regiões em relação ao futuro esbarraram, na grande maioria, na falta de preparo dos executadores da tarefa. Além disto, os Coredes foram prejudicados pelas trocas de Governo, pois foram perdendo, ao longo do tempo, o apoio técnico que encontravam na SCP e METROPLAN.

As mudanças na conjuntura política mostraram-se negativas aos Coredes, não tanto no seu desempenho dentro das regiões, mas sim nas relações que estes mantêm com os Governos. Muitas vezes, as mudanças na conjuntura política acarretaram perda de motivação dos integrantes dos Coredes. Além disto, o envolvimento dos Coredes em atividades como a Consulta Popular, acaba desviando os Coredes de seu foco principal, ou seja, acaba por comprometer o planejamento mais estratégico das regiões.

A metodologia adotada nos Planos analisados apresentou lacunas e a que vem sendo pensada atualmente parece seguir pelo mesmo caminho, pois não deixa claro como executar algumas etapas importantes. Além disto, a utilização da Matriz SWOT, como utilizada na elaboração dos Planos Estratégicos analisados, mostrou-se ineficiente para a construção do diagnóstico quantitativo. A utilização desta ferramenta pelos Coredes para o planejamento precisa ser repensada, visto que não têm demonstrado ser suficiente para o levantamento de questões quantitativas.

Um fator importante da metodologia utilizada pelos Coredes na elaboração dos Planos Estratégicos analisados foi a preocupação de que este processo fosse participativo. Desta forma, o envolvimento da população foi significativo nos processos de elaboração dos Planos analisados. Acredita-se que a participação popular nos processos de elaboração dos Planos Estratégicos analisados seja um avanço nas discussões sobre planejamento.

A consolidação dos Coredes como instâncias participativas de planejamento tem permitido a construção de um planejamento integrado, ou seja, “regional e não setorizado apenas” (LAHORGUE, 2008), visto que os Coredes são, atualmente, “a única instituição que congrega, mesmo com deficiências, os representantes políticos, empresariais, setoriais, universitários, trabalhadores, entre outros” (LAHORGUE, 2008).

A descentralização do processo de planejamento está relacionada à emergência de conceitos como planejamento endógeno (como visto no Capítulo 2,

Seção 2.2). A análise do planejamento realizado no Estado pelos Coredes permite concluir que os Coredes buscaram encontrar soluções voltadas a potencializar características próprias. Esta questão é reforçada pelo resultado da análise da correlação entre propostas dos Planos e problemas apontados no Diagnóstico, visto que os três estudos de caso apresentaram correlações significativas entre problemas e propostas.

Outro fator que deve ser apontado neste trabalho foi a dificuldade de encontrar informações sistematizadas sobre os Coredes. Existem publicações falando sobre as atividades dos Coredes em âmbito regional, ou seja, já se verifica a preocupação em registrar a história do movimento de formação dos Coredes. Porém, os Conselhos, devido a vários fatores, demonstram dificuldades em manter registros organizados sobre sua própria história, com exceções. Esta dificuldade foi encontrada também na busca de informações sobre os Coredes junto aos órgãos governamentais que trabalham ou trabalharam com o planejamento regional. Nas pesquisas verificou-se que a biblioteca da Secretaria de Coordenação e Planejamento – SCP, que contava com grande acervo sobre a atividade de planejamento dos Coredes, foi desmontada e seu acervo doado à Biblioteca da Unisinos. O que foi encontrado na SCP foram documentos “resgatados” pelos técnicos que tiveram envolvimento nos trabalhos relacionados aos Coredes. Da mesma forma, na Biblioteca da METROPLAN não foi encontrada grande volume de documentação. Ao longo das pesquisas, descobriu-se a existência de documentos em uma sala que pertencia a um dos técnicos que trabalharam neste órgão na época em que este prestava auxílio aos Coredes na elaboração de seus planos e que só existiam porque, por iniciativa própria, este técnico havia arquivado alguns documentos.

Pode-se concluir que a fragilidade da capacidade de planejamento tanto dos Coredes quanto do Governo do Estado pode ser atribuída ao fato de este ser um processo relativamente recente, com início a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988 e da Constituição Estadual em 1989 e ainda há muito a ser feito, aprimorado e aprendido. A distância entre os Coredes e as instâncias de decisão também são um fator limitador da atuação dos Coredes, principalmente no que se relaciona ao planejamento.

A continuidade da existência dos Coredes, ao contrário do que verificado em outros Estados brasileiros, mesmo passando por momentos difíceis ao longo de

GEISA ZANINI RORATO

diferentes Governos, demonstra disposição de ambos (Coredes e Governo) para que a descentralização do planejamento continue e seja cada vez mais fortalecida e aprimorada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, J. . O Debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica. In: **BIB. Boletim informativo e bibliográfico de ciências sociais**, Rio de Janeiro, n. 47, p. 65-79, 1999.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.

ALBUQUERQUE, Francisco. Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. **Revista de la CEPAL**, nº 82, 2004, p. 157-171.

ARRETCHE, Marta . Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <[www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)> Acesso em: 21 nov. 2007.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **O Capital Social e a Atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, UFRGS, 2003. 365 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília, IPEA, Texto para Discussão n. 630, 1999. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_630.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf)> Acesso em 12 dez. 2006.

BARRIGA, Luis. **La Planificación. Breve Introducción**. Disponível em: <[www.geocities.com/WallStreet/District/7921/Planification.html](http://www.geocities.com/WallStreet/District/7921/Planification.html)> Acesso em 29 jun. 2008.

BIRKNER, Walter M. K. **Capital Social em Santa Catarina: o caso dos Fóruns de Desenvolvimento Regional**. Blumenau: Edifurb, 2006.

BLAKELY, Edward J. **Planning Local Economic Development: Theory and Practice**. Estados Unidos: SAGE Publications, 1994.

BOISIER, Sérgio. Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. **Revista de la CEPAL**, nº 31, 1987, p. 139-150.

BOISIER, Sérgio. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a Caixa-preta e o Projeto Político. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, IPEA, n. 13, p. 111-145, 1996.

BOISIER, Sérgio. ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? **Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales**, nº 138, p. 565-588, 2003.

GEISA ZANINI RORATO

BOISIER, Sergio. Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el Lugar y en las Manos de la Gente. **Revista EURE**, Vol. XXX, n.90, p.27-40, Santiago do Chile, setembro 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>> Acesso em 12 dez. 2006.

BÖRZEL, Tanja A. **States and Regions in the European Union**. Institutional adaptation in Germany and Spain. Cambridge, University Press, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Européia. **Textos de referência em planejamento e gestão territorial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2006.

BUARQUE, Sérgio. **Construindo o desenvolvimento local sustentável – Metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro, Garamond, 2006.

BURKI, S. J.; PERRY, G. E.; DILLINGER, W. **Beyond the Center: Decentralizing the State**. World Bank Latin American and Caribbean studies. Washington, USA, 1999.

CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais**. Texto elaborado como contribuição ao I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, nov. 2007.

COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS – Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.

COREDE - Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS II – Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. O funcionamento e os fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional. Volume 1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

DINIZ, Clélio Campolina. Experiência Francesa de Planejamento Regional. **Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG e Brasília: Ministério da Integração Nacional, Governo do Brasil, 2004.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton, Princeton University Press, 1995.

FIALHO, Rogério Corrêa. **O Planejamento Estratégico versus Orçamento Participativo: Conflito ou Parceria – uma análise da experiência gaúcha no período 1999-2002**. Porto Alegre, UFRGS, 2003, 57 p. Monografia de Conclusão (Curso de Especialização) – Fundação para o Desenvolvimento de Recursos

GEISA ZANINI RORATO

Humanos, Curso de Especialização em Gestão Pública Participativa, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. **Serie "Gestión Pública"** nº 12. Santiago: ILPES-CEPAL, 2001.

FRANTZ, Walter. **A experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul: Participação e Educação Política**. Ijuí, Editora Unijuí, Coleção Cadernos Unijuí, Série Educação, 2001.

FRIEDMANN, John R. P. **Territorio y Función: la Evolución de la Planificación Regional**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

GOVERNO DO ESTADO DO RS. Gabinete do Vice-Governador. **Manual Processo de Participação Popular**. Consulta Popular 2006. Orçamento 2007. Rio Grande do Sul, 2006.

GÜELL, José Miguel Fernandez. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.

ILPES. **Manual de Desarrollo Local**. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1998.

JACCOUD, Luciana. Experiências internacionais em política regional: o caso da França. In: BECKER, D.; BANDEIRA, P. (org.). **Respostas Regionais aos Desafios da Globalização**. Volume 2. Santa Cruz do Sul, Editora EDUNISC, 2002. p. 139-164.

LAHORGUE, Maria Alice. Política de C&T e participação: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul do Brasil. In: **IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul. Anais. Santa Cruz do Sul, Unisc, 2008.

LIMANA, Amir. O processo de descentralização política-administrativa no Brasil. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona, n. 45 (21), ago. 1999. Disponível em: <[www.ub.es/geocrit/sn-45-21.htm](http://www.ub.es/geocrit/sn-45-21.htm)> Acesso em 04 mai. 2007.

LIRA, Luis. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. **Série "Gestión Pública"** n 59. Santiago: ILPES-CEPAL, 2006.

METROPLAN. **Protocolo de Cooperação Técnica**. Relatório interno.

METROPLAN. **Plano Estratégico Regional**. Relatório Interno, 1997.

NATAL, Jorge L. A. Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil. **Espaço e Debates** n.39, p. 65-74, 1996. Disponível em: <[www.ippur.ufri.br/leste/trabalho/artigo/AGUDIZ\\_PROBL\\_FEDERAT\\_SP\\_95\\_RED.pdf](http://www.ippur.ufri.br/leste/trabalho/artigo/AGUDIZ_PROBL_FEDERAT_SP_95_RED.pdf)> Acesso em 04 mar. 2008.

GEISA ZANINI RORATO

NYGAARD, Paul Dieter. As regionalizações e o planejamento estadual: uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**. Porto Alegre. v. 11(1), p. 184-197, 1990.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, Robert D. **Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Disponível em: [www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em 04 ago. 2006.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Disponível em [www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100017.asp?txtNumDocs=10](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100017.asp?txtNumDocs=10)>. Acesso em 02 fev. 2009.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003. Disponível em [www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100017.asp?txtNumDocs=10](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100017.asp?txtNumDocs=10)>. Acesso em 02 fev. 2009.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 45.373, de 03 de dezembro de 2007. Disponível em [www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100017.asp?txtNumDocs=10](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100017.asp?txtNumDocs=10)>. Acesso em 02 fev. 2009.

ROJAS MORAN, Luis Miguel. **Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local**. Lima, OIT/Oficina Sul Regional para los Países Andinos, Proyecto Pres, 2006.

RÜCKERT, Aldomar A. **Reforma do Estado e tendências de Reestruturação Territorial. Cenários Contemporâneos no Rio Grande do Sul**. São Paulo: USP, 2001, 662 p. Tese (Doutorado) - FFLCH, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

RÜCKERT, Aldomar A. Reforma do Estado, Reestruturações Territoriais, Desenvolvimento e Novas Territorialidades. In: **GEOUSP – Espaço e Tempo**, n.16, p.79-94. São Paulo, 2005.

SANCHES, Baldomero Blasco. El plan de formación. In: GUTIÉRREZ, Fermián Rodríguez (Editor). **Manual de Desarrollo Local**. Espanha: Editora Trea, 1999, p. 361-382.

SCP, 1995, Relatório Interno. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Organização e Funções**. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano – DDRU, maio 1995.



GEISA ZANINI RORATO

SCP. **Mensagem à Assembléia Legislativa – governador Antonio Britto.** Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1996.

SCP. **Mensagem à Assembléia Legislativa – governador Antonio Britto.** Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1997.

SCP. **Mensagem à Assembléia Legislativa – governador Antonio Britto.** Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1998.

SCP. **Mensagem à Assembléia Legislativa – governador Olívio de Oliveira Dutra.** Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2002. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/MENSAGEM20021.pdf> Acesso 02 jul. 2008.

SCP. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015** (volumes 1, 2, 3, 4, 5, Relatório Síntese e Estudos de Referência). Secretaria de Coordenação e Planejamento, Porto Alegre, 2006.

SCP. **Mensagem à Assembléia Legislativa – governadora Yeda Rorato Crucious.** Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2008. Disponível em < <http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/mensagem20082.pdf> > Acesso 02 jul. 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, Dieter. Condicionantes Político-Administrativos do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – A Experiência dos COREDEs. In: WITTMANN, Milton; RAMOS, Marília (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: Capital Social, Redes e Planejamento.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 135-158.

SIEDENBERG, Dieter; SAAD, Andréa Z; SENGER, Carine M. Lacunas e Possibilidades de Aperfeiçoamento no Processo de Planejamento Regional dos Coredes/RS. In: COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS III – Bases para um Consenso Pró-Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 83-104.

SIMARD, Emile. **Naturaleza y alcance del metodo científico.** Editora Gregos. Madrid, 1961.

SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Experiência espanhola de planejamento regional.** Texto para discussão nº 307. Belo Horizonte:UFMG/Cedeplar, 2007, 50 p.

STORPER, Michael. **The Regional World.** Territorial Development in a Global Economy. New York, Gilford, 1997.

TAVARES, Hermes Magalhães. Desenvolvimento “ endógeno”: novos desequilíbrios e a necessidade de políticas regionais. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 8, 1999, Porto Alegre. [Anais]. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS e FEE, 24-28 maio 1999, p. 1-16.

GEISA ZANINI RORATO

VAZQUEZ BARQUERO, Antônio. **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VEIGA, José Eli da. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos (COREDE). **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VIII, n.13, Salvador, Bahia, janeiro 2006.

## ANEXOS

### ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Nome:

Cidade:

Corede:

Cargo que ocupa no Corede:

Desde quando está envolvido no movimento corediano?

Participou na elaboração do Plano Estratégico?

Poderia contar como foi este processo e o papel que desempenhou?

(o entrevistado deve tocar nestes tópicos:

- quanto tempo demorou?

- como foi realizado? Envolveu a população ou foi desenvolvido por técnicos de universidades por exemplo?

- usaram técnica DAFO?

- quem participou e como?

- o Corede havia elaborado Diagnóstico da região?)

O Plano Estratégico foi atualizado?

Como foi feita a atualização?

Participou e como?

Antes de se envolver com os Coredes, participava de alguma associação ou movimento voluntário?

O senhor acha que o envolvimento com os Coredes o motivou a participar e/ou se envolver com outros movimentos ou entidades voluntárias?

## ANEXO B – LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS

### **Corede Noroeste Colonial**

PAULO AFONSO FRIZZO. **Relato sobre a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Noroeste Colonial.** Ijuí, 22 jan. 2008. Entrevista concedida a Geisa Zanini Rorato.

Era Secretário Executivo do Corede Noroeste Colonial quando o Plano Estratégico foi elaborado e atualmente é presidente do Fórum dos Coredes.

### **Corede Vale do Taquari**

NEY JOSÉ LAZZARI. **Relato sobre a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Vale do Taquari.** Lajeado, 15 jan. 2008. Entrevista concedida a Geisa Zanini Rorato.

Participou da Comissão Setorial de Infra-estrutura e atualmente é presidente do Corede Vale do Taquari e Reitor da UNIVATES.

CARLOS ALBERTO MARTINI. **Relato sobre a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do Corede Vale do Taquari.** Lajeado, 24 jul. 2008. Entrevista concedida a Geisa Zanini Rorato.

Atual Secretário Executivo do Corede Vale do Taquari e Secretário da Indústria e Comércio da Prefeitura de Lajeado.

### **Corede Sul**

ROSELANI MARIA SODRÉ DA SILVA. **Relato sobre a elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul.** Porto Alegre, 10 mar. 2008. Entrevista concedida a Geisa Zanini Rorato.

Era presidente do Corede Sul na época da elaboração do Plano.

GEISA ZANINI RORATO

**VALDINO KRAUSE. Relato sobre a elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul.** Pelotas, 23 jul. 2008.

Entrevista concedida a Geisa Zanini Rorato.

Atual CTT Operacional do Corede Sul.

**JOSÉ BRUNO CHIES. Relato sobre a elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul.** Pelotas, 23 jul. 2008.

Entrevista concedida a Geisa Zanini Rorato.

Integrou a Equipe Técnica Responsável pela compatibilização das propostas, seleção de indicadores e textos do Plano.

## ANEXO C – QUESTIONÁRIO

### Levantamento de Dados sobre os Coredes

As informações solicitadas neste questionário serão utilizadas em uma dissertação, a ser defendida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS. O objetivo desta dissertação é avaliar os Planos Estratégicos elaborados pelos Coredes. Ao final do questionário é reservado espaço para observações e comentários.

1. Corede: \_\_\_\_\_  
Função que desempenha no Corede: \_\_\_\_\_  
Faz parte de alguma entidade (Universidade, Prefeitura, ONG, etc.)?  
( ) Sim. Qual? \_\_\_\_\_ ( ) Não  
Das Entidades que não participam normalmente dos Coredes, quais as que mais fazem falta? \_\_\_\_\_
2. O Corede elaborou o Plano Estratégico da região?  
( ) Sim. Quando? \_\_\_\_\_ ( ) Não  
Há acompanhamento e atualização?  
( ) Sim. ( ) Não  
Data da última atualização: \_\_\_\_\_  
Foi elaborado Diagnóstico do Corede?  
( ) Sim. ( ) Não  
Foi elaborada análise Prospectiva?  
( ) Sim. ( ) Não
3. O Corede interage com as Coordenadorias Regionais dos Órgãos Estaduais?  
( ) Somente durante o PPP  
( ) Para planejar ações setoriais de longo prazo  
( ) Para acompanhar a atuação das coordenadorias
4. Com quais Coordenadorias Regionais o Corede interage com maior frequência:  
No caso do PPP: \_\_\_\_\_  
Para planejar ações de longo prazo: \_\_\_\_\_  
Para acompanhar a atuação regional dos órgãos estaduais: \_\_\_\_\_
5. O Corede participou em projetos federais nos últimos cinco anos?  
( ) Sim ( ) Não

GEISA ZANINI RORATO

Em caso positivo, de quais projetos? \_\_\_\_\_

Como classificaria a participação do Corede nesses projetos?

( ) Propositiva

( ) Reativa

6. Quais segmentos se fazem representar mais freqüentemente nas reuniões do Conselho de Representantes? \_\_\_\_\_

7. Observações e Comentários \_\_\_\_\_

## ANEXO D – LISTA DE DOCUMENTOS PESQUISADOS

### Livros

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NOROESTE COLONIAL. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional**. Ijuí: FIDENE/UNIJUÍ, 1994.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari**. Lajeado: FATES, 1995. 4 v. em 3.

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado - RS**. Três de Maio: Gráfica Samavi, 1996.

MORETTO, Cleide Fátima; MATTOS, Marília (Orgs.). **Condepro: Estatísticas Socioeconômicas**. Passo Fundo: UPF/Condepro, 1997.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA SERRA. **Uma Trajetória de Participação – 1991/1998**. Caxias do Sul: Gráfica da UCS, 1998.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo: Caracterização da Região**. Santa Cruz do Sul: COREDE-VPR: EDUNISC, 1998.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo no Vale do Taquari**. Lajeado: FATES, 1998.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE. CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE. **Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul**. CREDENOR/CRD NORDESTE, 1999.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DA PRODUÇÃO. **CONDEPRO 8 anos: uma Experiência de Participação Comunitária**. CONDEPRO, 1999.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul do Rio Grande do Sul**. Pelotas, 1999.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO PARDO. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo: Diagnóstico e Estratégia de Ação**. Santa Cruz do Sul: COREDE-VPR, 1999.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI. **Estratégias Pró-desenvolvimento do Vale do Taquari**. Lajeado: FATES, 1999.



GEISA ZANINI RORATO

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL. Caminho das Águas. **A Integração na busca do Desenvolvimento Sustentável do Litoral**. Torres: COREDE-LITORAL, 2002.

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

GUARESCHI, Elydo Alcides. **CONDEPRO: a região que se assumiu**. Passo Fundo: Aldeia Sul, 2004.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA SERRA. **Diretrizes Estratégicas para o Desenvolvimento da Região do COREDE-Serra**. COREDE Serra. Instituto de Administração Municipal/UCS. Caxias do Sul: UCS, 2004.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luís (Orgs.). **Planejamento Estratégico Regional: a Experiência de Planejamento do Desenvolvimento na Região Noroeste-RS-Brasil**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2006.

ROSA, Joal de Azambuja; PORTO, Rogerio Ortiz. **Agenda de Projetos Estratégicos para o Desenvolvimento da Região do Alto Uruguai/RS**. Relatório Final, 2006, 2 v.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luís (Orgs.). **Gestão, Inovação e Desenvolvimento: Oportunidades e Desafios para o Desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

### **Documentação METROPLAN**

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Paranhana/Encosta da Serra: Caracterização da Região**. METROPLAN, 1996.

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Nordeste: Caracterização da Região**. METROPLAN, 1997.

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Fronteira Oeste: Caracterização da Região**. METROPLAN, 1996.

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Norte: Caracterização da Região**. METROPLAN, 1996.

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Hortênsias/Planalto das Araucárias: Caracterização da Região**. METROPLAN, 1999.

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari: Caracterização da Região**. METROPLAN, 1996.

GEISA ZANINI RORATO

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região da Região Sul: Caracterização da Região.** METROPLAN, 1996.

METROPLAN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo: Caracterização da Região.** Relatório Síntese. METROPLAN, s.d.

METROPLAN. **Plano Estratégico Regional.** Relatório Interno, 1997.

METROPLAN. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Organização e Funções.** Relatório Interno, 1995.

METROPLAN. **Protocolo de Cooperação Técnica** dos Coredes Vale do Rio Pardo (1998), Paranhana/Encosta da Serra (1996), Norte (1997), Nordeste (1997), Sul (1996) e Vale do Taquari (1996).

METROPLAN. **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional: Proposta de Metodologia.** Relatório Interno, s.d.

METROPLAN. **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional: Metodologia.** Relatório Interno, s.d.

### **Corede Vale do Taquari**

Atas de 1991 a 2006.

Histórico do Vale do Taquari. Relatório Interno.

Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Taquari – CODEVAT.

Perfil Tecnológico de Setores Industriais do Vale do Taquari – Rio Grande do Sul – 1999.

Plano Plurianual 2000-2003.

Prioridades do Vale do Taquari – Infra-estrutura, Desenvolvimento Econômico e Políticas Sociais – Agosto/2002.

Plano Plurianual de Investimentos no Rio Grande do Sul – 2004/2007 – Prioridades Setoriais – Novembro/2002.

Perfil socioeconômico do Vale do Taquari, jul. 2004.

Codevat 2006 – Principais ações desenvolvidas. Relatório Interno.

Corede Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo. Sugestões ao Rumos 2015 encaminhado à SCP.

Perfil socioeconômico do Vale do Taquari, mar. 2007.

Revista Regional Valores do Vale.

REIVINDICAÇÕES / BANDEIRAS REGIONAIS – Vale do Taquari. Relatório Interno, mai. 2008.

### **Corede Sul**

Atas 1998, 1999, 2000 e 2001.

Estatuto do Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari.

Jornal de divulgação do Corede-Sul, em comemoração aos dez anos de sua criação, nov. 2001.

Jornal de divulgação do PPA 2000-2003, jan. 1999.

Pauta de Sugestões para Rumos 2015. Relatório Interno, 2005.

### **Corede Noroeste Colonial**

Atas 1991 a 2002.

Estatuto do Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial.

Oficina de Planejamento Estratégico. Roteiro para elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento dos Municípios da Região Noroeste Colonial. Relatório Interno, 2003.

Subsídios Metodológicos para o trabalho final do Componente Curricular Gestão do Desenvolvimento. Relatório Interno, s.d.

Plano Plurianual 2000-2003.

Pesquisa e documentação no Museu da FIDENE/UNIJUÍ.

## ANEXO E - MATRIZES DE ANÁLISE (EM MEIO DIGITAL)

### ANEXO E.1 MATRIZ DE AVALIAÇÃO DE UM PLANO – FASES DE DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO

### ANEXO E.2 MATRIZ DE ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE PROPOSTAS VERSUS PROBLEMAS DO PLANO ESTRATÉGICO

### ANEXO E.3 MATRIZ DE ANÁLISE DE CORRELAÇÃO ENTRE PROPOSTAS DO PLANO ESTRATÉGICO VERSUS PLANO PLURIANUAL – PPP 2000-2003