

Evidências da necessidade de ajustes nos processos de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul / Brasil

Dieter Rugard Siedenberg / UNIJUI / dieter@unijui.edu.br
João Carlos Bugs / UNISC / joaocarlosbugs@yahoo.com.br

Resumo

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) existentes no Rio Grande do Sul configuram pessoa jurídica de direito privado e natureza civil sem fins lucrativos. Sua finalidade é promover a participação de todos os segmentos da sociedade no diagnóstico das necessidades e potencialidades regionais para subsidiar a formulação e implantação de políticas e diretrizes que promovam o desenvolvimento socioeconômico integrado da região e diminuam os desequilíbrios existentes. Coloca-se, portanto, uma questão: as decisões da sociedade civil que fazem parte do processo de Consulta Popular atendem uma abordagem estratégica ou se configuram como simples demandas emergentes embasadas na percepção individual da liderança? Assim, esta investigação teve por objetivo analisar, através da participação de diversos atores e com base em questionário de múltipla escolha, o grau de importância e o grau de urgência de cada projeto eleito na Consulta Popular de 2010 no COREDE do Vale do Rio Pardo, avaliando os respectivos projetos numa abordagem estratégica de planejamento do desenvolvimento regional preestabelecida. Em relação aos procedimentos metodológicos optou-se pela abordagem fenomenológica, cuja aplicabilidade está ligada a pesquisa qualitativa fundamentada em questionários aplicados a um grupo de lideranças da referida região. Estes questionários tinham por objetivo levantar a percepção sobre o grau de importância e grau de urgência, numa escala de zero a dez, os projetos eleitos na Consulta Popular de 2010 no referido COREDE. As constatações resultantes da pesquisa evidenciam que os projetos eleitos integram prioridades que atendem, sobretudo, áreas de responsabilidade do Governo do Estado como saúde, educação, saneamento básico, segurança pública, deixando de aproveitar a oportunidade para implementação de projetos capazes de alavancar o desenvolvimento regional. Evidenciou-se ainda, que os projetos eleitos se enquadram numa posição que demonstra a falta de visão estratégica no passado, na definição das reais necessidades e prioridades para a região.

Palavras-chave:

Estratégia, Desenvolvimento, Conselhos Regionais, Consulta Popular.

Introdução

A participação da sociedade civil no processo decisório relativo às políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico vem sendo experimentada com maior ou menor intensidade em algumas regiões do Brasil, como é o caso do Rio Grande do Sul com a Consulta Popular, que é realizada anualmente visando definir projetos que a população considera como relevantes, utilizando-se para tanto da instituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram implantados paulatinamente em todo o Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1994, como entidades jurídicas de direito privado e natureza civil sem fins lucrativos. Sua finalidade é promover a participação de todos os segmentos da sociedade no diagnóstico das necessidades e potencialidades regionais para subsidiar a formulação e implantação de políticas e diretrizes que promovam o desenvolvimento socioeconômico integrado da região e diminuam os desequilíbrios existentes. Com a instituição do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, em 1996, todo o território do Rio Grande do Sul estava subdividido em 22 regiões. Posteriormente foram criados mais seis COREDES por desmembramento, sendo que em 2012 todo o Estado está subdividido em 28 Conselhos Regionais, que mantém um chamado Fórum dos COREDES como instituição de articulação política e administrativa com o Governo do Estado.

Quanto ao processo de Consulta Popular, este é realizado anualmente, desde 1998, tendo assumido diferentes formatações neste período e envolvendo uma pequena parcela do orçamento público estadual disponibilizada pelo Governo do Estado para distribuição entre os COREDES visando atender demandas regionais. O processo é desencadeado anualmente de acordo com uma processualidade legalmente regulamentada.

No entanto, ter o poder para participar e decidir não significa obter resultados que efetivamente contribuam para o desenvolvimento regional, principalmente quando estas demandas são pautadas por variáveis que contemplam percepções e desejos individuais, necessidades corporativas, interesses políticos e objetivos da iniciativa privada, no contexto das limitações vinculadas à escassez de recursos e dificuldades na determinação correta das reais necessidades.

Considerando tais aspectos, os autores deste trabalho procuram explicitar as relações que se estabelecem entre a chamada Consulta Popular, utilizada anualmente pelo Governo do Estado em parceria com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento como instrumento de definição de projetos de desenvolvimento socioeconômico regional, com um modelo teórico de planejamento estratégico. Tomam-se como referência de análise para fins de enquadramento neste modelo os projetos eleitos na Consulta Popular de 2010 na abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (COREDE VRP).

Este mecanismo representa um grande desafio ao Governo e demais representantes da sociedade civil, uma vez que a oportunidade da participação da sociedade civil nos es-

paços públicos através da escolha de investimentos a serem implementados com base em valores orçamentários disponibilizados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, representa um grande avanço e uma política de vanguarda no cenário nacional. No ano de 2010 o Governo do Estado do Rio Grande do Sul disponibilizou para a divisão entre todos os COREDES o montante de R\$ 100.000.000,00 com o objetivo de atender os projetos aprovados na Consulta Popular. Os recursos disponibilizados representam apenas uma ínfima parcela (inferior a 0,3%) do orçamento estadual, mas um grande avanço no exercício democrático da cidadania e da participação popular. Porém, a simples liberação de recursos não define a caracterização dos projetos quanto à sua prioridade dentro de uma visão estratégica. Portanto, a questão que se coloca é: a sociedade civil, de uma maneira em geral, e o COREDE VRP em particular, estão sabendo utilizar o instrumento da Consulta Popular como uma ferramenta adequada para o desenvolvimento socioeconômico regional?

Esta pesquisa tem por objetivo analisar se as decisões das lideranças e da sociedade civil do COREDE VRP na Consulta Popular de 2010 atendem uma abordagem estratégica de planejamento para o desenvolvimento regional. Visando responder esta questão, foi levantado junto a diversos atores sociais e analistas, o *grau de importância* e o *grau de urgência* de cada projeto eleito no referido processo, identificando a posição que os projetos se enquadram num modelo de análise.

Os objetivos específicos trabalhados foram: (i) identificar os projetos escolhidos pela sociedade civil nos processos de Consulta Popular e eleitos pelo COREDE VRP em 2010; (ii) identificar por meio de pesquisa junto a um Grupo de analistas integrados ao COREDE VRP, o grau de importância e o grau de urgência de cada projeto eleito no COREDE VRP no período de 2010; (iii) enquadrar os projetos homologados no âmbito do COREDE VRP num modelo de estratégia de planejamento buscando identificar se a região está: a) executando suas demandas com base estratégica; b) administrando crises; c) priorizando atuações no supérfluo; ou d) atendendo prioritariamente demandas emergenciais. Por fim, (iv) avaliar os resultados do processo no Vale do Rio Pardo, visando sua qualificação.

Os resultados da pesquisa representam um desafio de qualificação dos processos para a sociedade, lideranças do COREDE VRP e a administração pública (governo estadual). A análise dos projetos eleitos COREDE VRP configura uma orientação aos gestores responsáveis pelos processos de decisão de investimentos públicos.

Marco Teórico

Na esfera política uma eficiente comunicação governamental representa um instrumento importantíssimo não somente na prestação de contas, mas principalmente, na motivação da sociedade civil a participar de projetos públicos de interesse comum.

Segundo Duarte (2007:5)

a comunicação governamental pode ser entendida como comunicação pública, na medida em que ela é um instrumento de construção da agenda pública e direciona seu trabalho para a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social, em suma, provoca o debate público.

A Consulta Popular que representa um dos principais meios de comunicação entre Estado e sociedade civil foi instituída no Rio Grande do Sul como um instrumento que tinha por objetivo minimizar o impacto das falhas em comunicação uma vez que através dela o Governo disponibiliza uma condição legal, organizada e bem definida para a participação e o indivíduo tem a possibilidade de interagir.

Para Souto-Maior (1995:78)

participar significa ter ou tomar parte em alguma coisa, ou comunicar alguma coisa, enquanto participação *social* significa um ato de interação grupal dirigido a tomar parte em alguma atividade pública ou administrativa para intervir em seu curso. Ela se distingue da participação *política* por ser direta e contínua, enquanto esta última se dá através do voto periodicamente por ocasião das eleições, ou é exercida indiretamente através da militância em partidos políticos.

Segundo Bava (1994:9) “participação popular é entendida como uma intervenção periódica refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas públicas”. Assim, pode-se considerar a Consulta Popular como um processo de política de inclusão, oportunidade disponibilizada pelo Governo do Estado para que a sociedade civil possa participar ativamente através da definição das necessidades, prioridades e potencialidades e, posteriormente, pela homologação através do voto, na decisão de projetos relevantes para o desenvolvimento da sua região.

A participação da sociedade, através do processo de Consulta Popular, possibilita, entre outros aspectos, trazer uma maior transparência na elaboração dos planos orçamentários; promover a destinação dos recursos estabelecidos com base no desejo popular; estimular a consciência para o reconhecimento do direito à igualdade e consolidar as relações de confiança entre os vários atores públicos, privados e sociais.

Porém, a Consulta Popular ao possibilitar a participação e trazer aos atores sociais à condição à cidadania, perde, em parte, seu significado se não houver, por parte da soci-

idade civil, a consciência de sua responsabilidade no processo. Evidencia-se, assim, a importância da participação da sociedade civil no desenvolvimento de um local ou região sem, todavia, esquecer que a condição básica para o processo de decisão é o conhecimento consciente dos atores sociais sobre os temas trabalhados.

Na concepção de Dallari (1998:14) cidadania expressa

Um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

No entanto, dentro desta possibilidade de promover a articulação entre os agentes sociais, a participação determina não somente uma oportunidade de apresentar conhecimentos e experiências que possam contribuir para o desenvolvimento socioeconômico regional, como também a oportunidade de cada ator social aprimorar seus conhecimentos, não somente do seu ambiente local e regional, responsabilizando-se através do envolvimento, na articulação de projetos que atendam necessidades e prioridades coletivas.

Como se pode perceber no campo político, considerando a Consulta Popular como meio de desenvolvimento regional, são justamente as oportunidades sociais que estabelecem as definições que a sociedade homologa nas áreas de educação, saúde, segurança, meio-ambiente, tecnologia, agricultura, bem como outras prioridades para o desenvolvimento local/regional, as quais influenciam a qualidade de vida.

Contudo, existe uma dificuldade de se manter, de forma contínua e sistemática, elevados níveis de participação da sociedade nas diretrizes das políticas a serem adotadas em uma determinada região. Os movimentos sociais tendem a serem mais presentes apenas em períodos limitados, quando uma ameaça catalisa a união dos diversos segmentos afetados, ou quando há demandas específicas e localizadas a serem atendidas (SANTOS apud SOARES e GONDIM, 2002).

Para além destes dois conceitos é necessário considerar um terceiro: a sociedade civil.

Segundo Fernandes (2000:26),

sociedade civil é um conceito do século XVIII que desempenhou papel importante na filosofia política moderna, sobretudo entre autores da Europa continental. No entendimento clássico, incluía a totalidade das organizações particulares que interagem livremente na sociedade (entre as quais as empresas e seus sócios), limitadas e integradas, contudo pelas leis nacionais.

O conceito de sociedade civil vem mudando ao longo do tempo, de acordo com os acontecimentos históricos que vão transcorrendo. Contudo, sociedade civil está cada vez

mais sendo entendida como uma forma de organização dos cidadãos, corroborando com Skidmore (2001:131), que entende “sociedade civil como as variadas formas de organização social que se situa entre o indivíduo e o Estado”. Segundo Vieira (1999:222), “sociedade civil implica o reconhecimento de instituições intermediárias entre o indivíduo, por um lado, e o mercado e o Estado, por outro”. Neste caso, a sociedade civil é uma instituição intermediadora, atuante na inter-relação entre pessoas e Estado. No entanto, sociedade civil, segundo Costa (1997:25) também pode ser definida através da identificação de duas grandes vertentes interpretativas:

A vertente enfática concede a sociedade civil como uma rede de associações autônomas, com interesses comuns que devem exercer um controle sobre o Estado, utilizando-se para isso de meios não só institucionais como não convencionais. E, para a vertente moderada, a sociedade civil seria constituída de cidadãos e instituições dotados de virtudes cívicas, cujo desenvolvimento exigiria o mercado como princípio ordenador e a ordem liberal-democrática como seu substrato.

Para a vertente enfática a sociedade civil constitui o conjunto de normas de um projeto radical-democrático, e para a vertente moderada, a sociedade civil é uma categoria predominantemente baseada na experiência, privada da possibilidade de participação ativa. Percebe-se que o conceito de sociedade civil vem se modificando ao longo do tempo, talvez como reflexo da oportunidade efetiva que a sociedade teve de ser ouvida.

Segundo Bobbio (1982, p. 121),

sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associações e de organização das forças sociais que impedem a conquista do poder político.

Neste caso, a sociedade civil estaria sendo representada mais como uma instituição, uma entidade que comporta conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos, do que propriamente o cidadão comum que a compõe. Inclusive, Vieira (2000:58-59), refere-se à sociedade civil como “movimentos sociais e instituições, localizados tanto na esfera privada quanto na pública [...] que permite a criação de novas formas de mediação entre os subsistemas e o mundo da vida”.

Ao assumir um papel como o dos movimentos sociais, independente da esfera em que se encontra, a sociedade civil possibilita uma interrelação com os acontecimentos, com as necessidades e prioridades do cidadão comum, e com isto, através de um processo comunicativo, é propiciado um entendimento integrado entre as outras esferas do sistema social.

Para dar condições aos anseios da sociedade civil concebida como a esfera de interação social entre a economia e o Estado, faz-se necessário, espaços que disponibilizam a condição de participar. Dessa maneira, a atual necessidade de aprimoramento dos processos democráticos e a incorporação da participação popular como um dos seus fundamentos justificam as recentes demandas pela criação de *espaços públicos* que possam dar vazão a processos mais dialogados acerca das decisões de interesse público.

O conceito de espaço público aproxima-se da construção que Genro (1996:36) define como uma “esfera pública não estatal”. Para este autor o conjunto de organizações e associações com caráter público deve merecer um acesso sem mediações ao Estado.

Associações comunitárias, entidades ecológicas e de gênero, redes de solidariedade e assistência social (...) podem dissolver as fronteiras burocráticas que separam o cidadão comum da estrutura estatal. A isso chamamos de “esfera pública não estatal”, uma zona “gris” (*de incertezas, de indefinições, onde não é possível estabelecer uma única atuação*) entre o estado e sociedade civil tomada no seu conceito tradicional. Nela o Estado pode perder a sua potestade e a sociedade civil, por concerto e decisão, publicizar (*divulgar*) as suas demandas.

Ainda, segundo Vieira (2001:89)

espaços públicos não-estatais são arenas de negociações entre as instituições políticas e as demandas coletivas, interligando as funções de governo e a representação de conflitos. Como intermediações entre o Estado e a sociedade, esses espaços públicos [...] requerem simultaneamente os mecanismos de representação e participação. Ambos são necessários para a existência da democracia nas sociedades complexas e para o controle democrático do Estado pela sociedade, garantindo-se a expressão da vontade política dos cidadãos, e não apenas o interesse do mercador ou o desejo do príncipe.

Como se percebe pelas definições acima, espaço público representa mais do que um mercado político no qual os diferentes grupos de interesse disputam as atenções públicas, para ser uma esfera pública entre o estado e a sociedade civil. Com isto, podemos considerar espaços públicos uma infinidade de relações de ‘encontro’ entre a sociedade civil e o governo. Portanto, existem vários espaços com diferentes propósitos até os espaços de encontros específicos, que se destinam à execução dessas políticas, como também, espaços de relações que se estruturam a partir da sociedade civil e que objetivam a articulação de vários setores a fim de exercer pressão e monitoramento sobre a atuação do Estado (DAGNINO, 2002a).

Os espaços públicos se apresentam como um relevante intermediador entre o Estado como Governo e a sociedade civil, possibilitando a articulação de interesses e necessidades entre as partes, estabelecendo uma importante condição para a geração de alternativas e soluções que atenda as prioridades para o desenvolvimento regional.

Com base nesta contextualização, considera-se que o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo se apresenta como um espaço público, possibilitando aos gestores de Governo interagir com a sociedade civil e vice-versa, para a efetivação de seus propósitos. Conclui-se, portanto, que a sociedade civil pode ser representada tanto pela família em uma condição mais íntima, por associações quando grupos estabelecem trabalhos direcionados, por movimentos sociais através da participação individual e coletiva das pessoas e por conselhos, que utilizam espaços públicos específicos para direcionar suas idéias, sugestões, reivindicações e participações.

Finalmente, dentro do marco teórico deste trabalho é necessário considerar que com a Consulta Popular alicerçada pela sustentação política e a disponibilidade de espaços públicos que oportunizam a inclusão da sociedade civil no processo de decisão, bem como o fortalecimento da cidadania e do processo democrático, cria-se um cenário para a implementação de processos que possibilitem o desenvolvimento regional.

Para Sen (2000:54), “desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas usufruem”. Esta liberdade representa uma relevante condição para a sociedade civil trazer suas contribuições, não somente com idéias, mas sim, principalmente, com participação ativa na efetivação das soluções, contribuindo para o processo de desenvolvimento local/regional.

No entanto, Holanda (1983:28), considera desenvolvimento “como um processo de mudança social global, com implicações não apenas econômicas, como também políticas, sociológicas e culturais”. Esta posição do autor considera o desenvolvimento como um complexo movimento integrado, ou seja, de uma forma holística nas suas implicações. Assim, mesmo que os segmentos participem do mesmo universo, existem particularidades que exigem diferentes necessidades e, com isto, gerando o desenvolvimento em períodos de tempo diferentes. Logo, esta sinergia não se concretiza em conjunto.

Dessa maneira, para se entender toda a abrangência do conceito de desenvolvimento, há que se considerar as interações entre aspectos econômicos, sociais, científicos, tecnológicos, geoambientais, políticos e institucionais. Se, por um lado, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais e de mudança social global, com implicações nas mais diversas áreas, por outro lado também é necessário entender desenvolvimento como sendo um reflexo da transformação de atitudes, como afirma Boisier (apud Siedenberg 2006:69),

o conceito de desenvolvimento se encontra, no momento, numa fase de transição entre a antiga concepção, que o assimilava à idéia de crescimento eco-

nômico e, por conseguinte, a algo objetivo, quantificável e associado a conquistas materiais, e a nova concepção, que o representa como processo e estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, e que está associada mais com atitudes e menos com conquistas materiais.

É necessário considerar ainda, conforme Sachs (1986), que o próprio conceito de desenvolvimento pertence mais à esfera da ética do que da economia. Neste sentido, desenvolvimento assume uma interrelação mais abrangente, com contribuições que atendem de uma forma mais dinâmica, ou seja, efetivamente, as necessidades e prioridades tanto estruturais como de qualidade de vida.

Por fim ainda é necessário explicitar a concepção de planejamento estratégico no contexto desta análise. Trata-se de uma ferramenta que possibilita perceber a realidade, definir objetivos, avaliar os caminhos e construir a ação, visando o desenvolvimento futuro e o atendimento dos resultados almejados pela sociedade com menores dispêndios e maior produtividade.

Conforme Ander-Egg (1995:25), planejamento é

a ação consistente de utilização de um conjunto de procedimentos mediante os quais se introduzem uma maior racionalidade e organização em um conjunto de atividades e ações articuladas entre si que, previstas antecipadamente, tem o propósito de influenciar no curso de determinados acontecimentos com o fim de alcançar uma situação eleita como desejável, mediante o uso eficiente de meios e recursos escassos ou limitados.

Segundo Oliveira (2002), o propósito do planejamento estratégico pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões que facilitarão a tomada de decisão, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz. Dentro deste raciocínio, pode-se afirmar que o exercício sistemático do planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, provocar o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos. Portanto, o planejamento representa uma ferramenta que envolve tanto processos e técnicas, como atitudes, que através do nível de conhecimentos e da ação, poderão representar diferenciais no atendimento de objetivos definidos.

No dizer de Matus (1989:20), planejamento é “o cálculo que precede e preside a ação” num processo permanente de reflexão e análise, para escolhas de alternativas que permita alcançar, determinados resultados desejados no futuro.

Portanto, ao se partir do pressuposto de que as articulações políticas entre governo e sociedade representam um instrumento capaz de atender demandas coletivas, é necessário

considerar que a consulta popular como exercício de participação e cidadania exercida nos espaços públicos precisa estar relacionada com estratégias de planejamento bem definidas para trazer resultados efetivos e eficazes.

Detalhamento operacional da pesquisa realizada

O método utilizado para o desenvolvimento desta investigação foi o fenomenológico cuja aplicabilidade está ligada a pesquisa qualitativa, a qual foi utilizada para interpretar, compreender uma realidade que não pode ser expressa unicamente através de números e dados.

Conforme Malhotra (2001:155)

a pesquisa qualitativa proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema, enquanto a pesquisa quantitativa procura quantificar os dados e aplica alguma forma de análise estatística.

O método fenomenológico preocupa-se com a descrição direta da experiência tal como ela é. A realidade é construída socialmente e entendida como o compreendido, o interpretado, o comunicado. A fenomenologia estuda a essência da percepção e da consciência. Como tal, a fenomenologia ressalta a idéia de que o mundo é criado pela consciência, cuja realidade é construída socialmente.

Assim, a pesquisa e a respectiva análise foi desenvolvida com base nos dados referentes aos projetos submetidos à Consulta Popular no COREDE VRP em 2010. Com base nesta relação, conforme explicitado no quadro a seguir, foi aplicado a um grupo formado pelas principais lideranças regionais um questionário aberto e de múltipla escolha, onde se procurou captar a percepção de cada pesquisado, quanto ao grau de importância e o grau de urgência de cada projeto (numa escala de zero a dez).

Quadro 1 – Detalhamento dos projetos submetidos à Consulta Popular no COREDE VRP em 2010

Projeto	Especificação	Demanda	Órgão	Valor R\$
01	Geração de renda	Regional	SEAPA	1.715.000,00
02	Manter e conservar espaços escolares de Ensino Fundamental	Regional	SE	975.000,00
03	Manter e conservar espaços escolares de Ensino Médio	Regional	SE	975.000,00
04	Construção e ampliação de unidade hospitalar	Hospital Ana Nery (Santa Cruz do Sul) Hospital São João (Segredo) Hospital São Sebastião Mártir (Venâncio Aires)	SES	300.300,00 100.800,00 199.500,00

05	Equipamentos para Unidade Hospitalar	Hospital dos Passos (Rio Pardo) Hospital Santa Cruz (Santa Cruz do Sul) Hospital Santa Rosa de Lima (Arroio do Tigre)	SES	200.000,00 75.000,00 100.000,00
06	Reforma e adaptação de área física e adequação de unidade hospitalar	Hospital Santa Cruz (Santa Cruz do Sul) Hospital São Sebastião Mártir (Venâncio Aires)	SES	225.000,00 100.800,00
07	Construção e ampliação de Unidade Básica de Saúde	Regional	SES	148.783,14
08	Equipamento para Unidade Básica de Saúde (UBS)	Regional	SES	148.783,14
09	Reforma da Unidade Básica de Saúde	Regional	SES	148.783,14
10	Ampliação de serviços média e alta complexidade através de Consórcio Intermunicipal de Saúde Regional	Municípios da micro-região do Centro Serra	SES	750.000,00
11	Viatura Bombeiros - Leve	Santa Cruz do Sul	SSP	60.000,00
12	Viatura Leve – BM	Candelária, Rio Pardo, Passo do Sobrado, Santa Cruz Sul	SSP	240.000,00
13	Viatura Leve – IGP	Santa Cruz do Sul	SSP	60.000,00
14	Viatura Leve – PC	Candelária (1), Encruzilhada do Sul (1), Pantano Grande (1), V. Aires (1), Vera Cruz (1), Santa Cruz do Sul (2)	SSP	490.000,00
15	Viatura para transporte de presos – SUSEPE	Encruzilhada do Sul	SSP	150.000,00
16	Viatura Pick-Up – BM	Santa Cruz do Sul (2), Encruzilhada do Sul (1)	SSP	360.000,00
17	Kit Armamento (fuzil, carabina, e/ou metralhadora)	Sobradinho	SSP	10.000,00
18	Kit Informática I (microcomputador e impressora) – BM	Arroio do Tigre (1), Estrela Velha (1), Lagoa Bonita do Sul (1), Passa Sete (1), Segredo (1), Sobradinho (1), Tunas (1)	SSP	70.000,00
19	Kit Proteção II (pistola e/ou submetralhadora, espingarda, carabina, colete balístico)	Sobradinho	SSP	19.000,00
20	Kit Reaparelhamento de Delegacias (condicionar de ar, ventilador de teto, estufa para papel, bebedouro, fax)	Arroio do Tigre	SSP	20.000,00
21	Viatura Leve – BM	Centro Serra	SSP	60.000,00
22	Viatura Leve – PC	Centro Serra	SSP	70.000,00
23	Viatura Pick-Up – BM	Sobradinho	SSP	120.000,00
24	Ampliação e/ou melhoria de esgoto sanitário	Municípios com população inferior a 15 mil habitantes do baixo Vale do Rio Pardo	SEHA DUR	495.000,00
25	Apoio e investimentos para o desenvolvimento de projetos de pesquisa tecnológica	Municípios do Baixo Vale do Rio Pardo	SCT	260.000,00
			TOTAL	8.646.749,42

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados fornecidos pelo COREDE VRP

O referido grupo de lideranças inquiridas era composto por um conjunto de aproximadamente cem pessoas, entre os quais se destacam: Presidentes da Câmara de Vereadores, Deputados Estaduais e Federais, Prefeitos, representantes de instituições públicas e da sociedade civil organizada, bem como representantes setoriais. Porém, ao final das contas foram contabilizados apenas 31 respondentes. Mesmo assim, considerou-se a amostra como representativa, uma vez que se tratava de lideranças regionais.

Posteriormente procedeu-se ao enquadramento das avaliações dos projetos eleitos no modelo teórico de planejamento estratégico adotado, possibilitando fazer a análise e sistematização dos dados e percepções coletadas¹. A abordagem estratégica de planejamento é baseada em Covey (1995), e relaciona duas variáveis (grau de urgência e grau de importância) num plano cartesiano, configurando quatro distintos quadrantes (conforme figura abaixo).

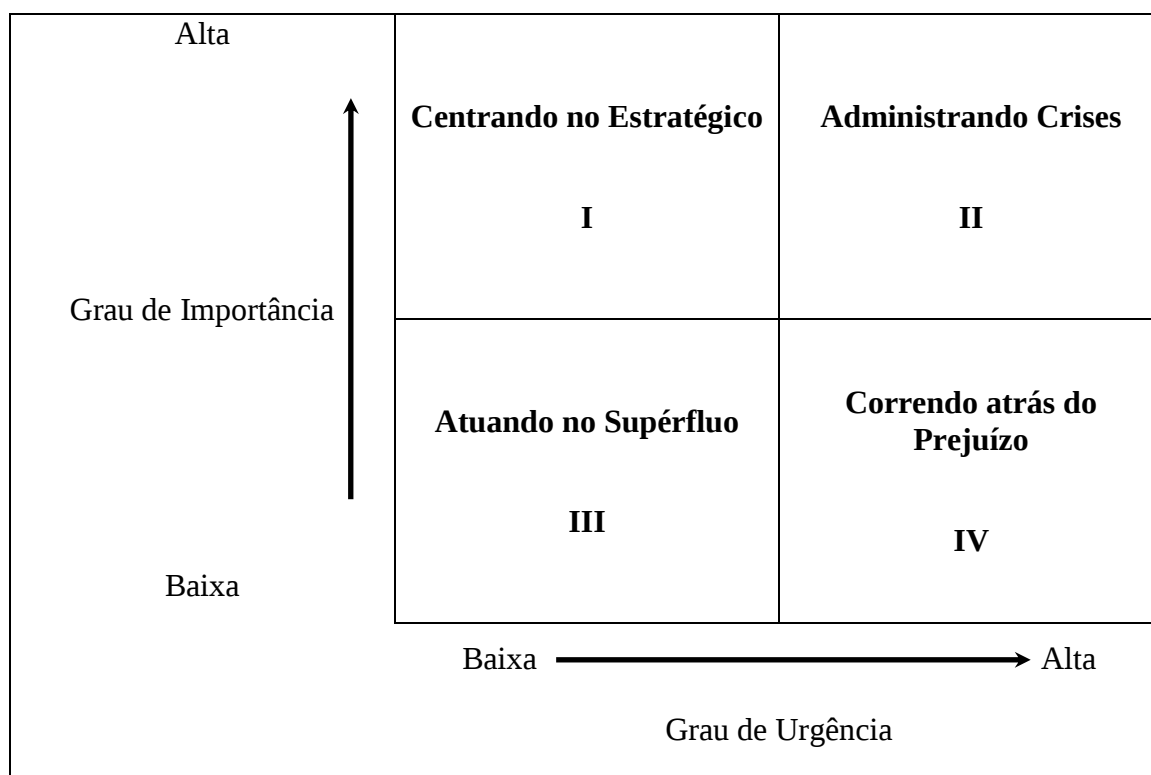


Figura 1: Visão estratégica do planejamento: urgência *versus* importância
Fonte: Baseado em Stephen R. Covey (1995)

¹ Em virtude da limitação no número de páginas, infelizmente não será possível apresentar as percepções colhidas junto às lideranças sobre os referidos projetos de desenvolvimento.

O quadrante I se configura como aquele que deveria representar o foco das decisões dos atores envolvidos na definição de projetos a serem homologados para o desenvolvimento socioeconômico de uma região uma vez que, se caracteriza por projetos e atividades com um alto grau de importância e um baixo grau de urgência, ou seja, envolve atividades que podem ser enfrentadas com tranquilidade, visando à preparação do futuro, criando as bases para a reestruturação socioeconômica regional e evitando o acúmulo e a formação de novas demandas, problemas e urgências num futuro próximo.

O quadrante II configura aquele que é caracterizado por projetos e atividades com um alto grau de importância e um alto grau de urgência, o que evidencia a falta de iniciativas no passado em projeto do quadrante I no qual resultou em problemas mais graves e inadiáveis. Neste quadrante a tendência é de ações voltadas para a administração de crises herdadas do passado, onde são requeridas ações imediatas e prioritárias no sentido de evitar estrangulamentos de curto prazo e desdobramentos de médio e longo prazo.

O quadrante III se configura como aquele que é caracterizado por projetos e atividades com um baixo grau de importância e um baixo grau de urgência, envolve atividades cuja tendência do projeto é ser ignorado quando da definição das prioridades de ação, como consequência de atuar no supérfluo, ou seja, em projetos desnecessários dentro da ótica do desenvolvimento regional, e com isto, evitando o desgaste de energias e de recursos.

E, o quadrante IV, configura aquele que é caracterizado por projetos e atividades com um baixo grau de importância e um alto grau de urgência, onde o projeto representa fatores indesejáveis e graves na perspectiva da sociedade local, mas que são resultantes de outros problemas e, portanto, não estruturais e determinantes do desempenho futuro da realidade uma vez que a tendência é de demandar iniciativas imediatas de forma compensatória e transitória, ou seja: a região ‘corre atrás do prejuízo’ enquanto amadurecem as transformações resultantes da intervenção sobre os projetos dos quadrantes I e II.

Portanto, a prioridade estratégica no planejamento para o desenvolvimento socioeconômico deve ter sua concentração nas decisões e ações cujos projetos são de ‘alto grau de importância e de baixo grau de urgência’.

A Região do Vale do Rio Pardo: breve caracterização

O Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo que abrange este estudo está localizado na região central do Estado, conforme figura a seguir.

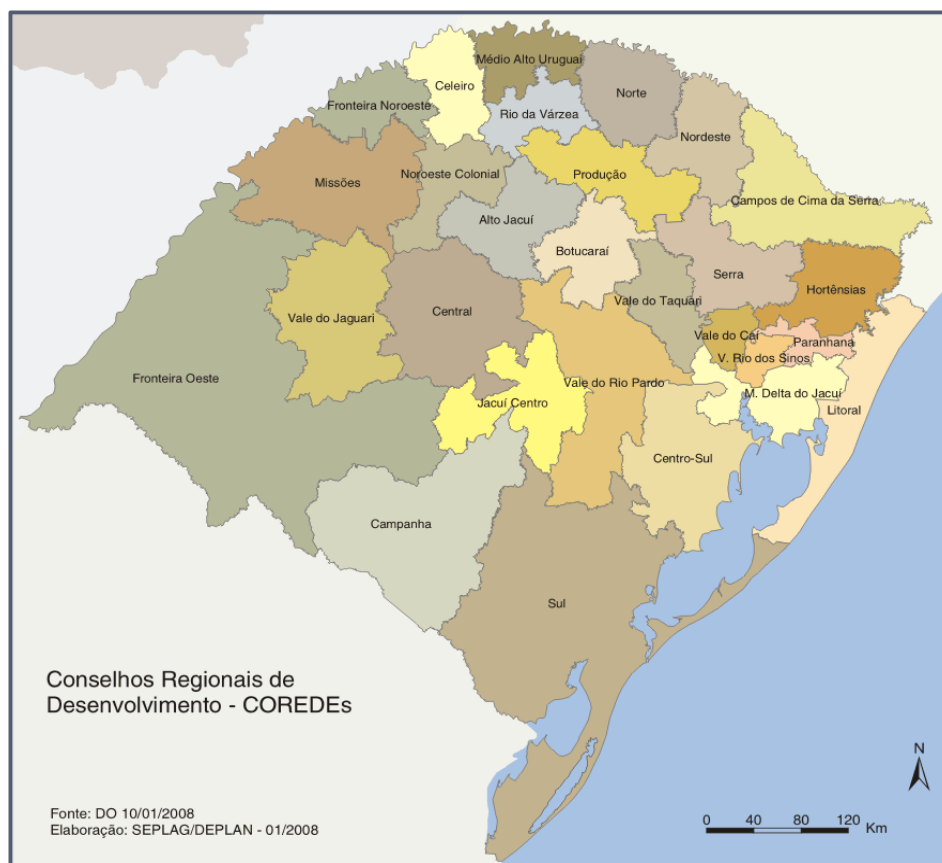


Figura 1 - Mapa de localização do COREDE VRP no Rio Grande do Sul / Brasil

Fonte: SEPLAN/DEPLAN

Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (2011), a população total residente na região de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo em 2010 era de 418.109 habitantes. Com uma área de 13.255,7 km², a densidade demográfica registrada no Vale do Rio Pardo em 2010 foi de 31,5 hab/km². Outros indicadores sociais da região dizem respeito à taxa de analfabetismo, que em 2000 era de 9,49 %; já a expectativa de vida ao nascer no mesmo ano era de 70,58 anos enquanto o coeficiente de mortalidade infantil em 2009 era de 13,33 óbitos por mil nascidos vivos. No que diz respeito aos principais dados econômicos da região, cabe mencionar que o PIBpm em 2008 era de R\$ mil 7.299.173,00 e o PIB per capita alcançou um valor médio de R\$ 17.082,00 enquanto as exportações totais em 2010 foram de U\$ FOB 1.755.753.339.

A região do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo é composta por 23 municípios, cuja população, número de eleitores e número de votantes na Consulta Popular de 2010 é dada pela Tabela a seguir.

Tab. 1 – Municípios, eleitores, votantes e percentual de participantes na Consulta Popular no COREDE VRP no ano de 2010

Nº	MUNICÍPIO	Número de ELEITORES	Número de VOTANTES	% de PARTICIPANTES
1	Arroio do Tigre	10.135	2.614	25,8
2	Estrela Velha	3.305	1.544	46,7
3	Ibarama	3.379	1.693	50,1
4	Lagoa Bonita do Sul	2.209	696	31,5
5	Passa Sete	3.934	685	17,4
6	Segredo	5.816	2.628	45,2
7	Sobradinho	11.031	2.066	18,7
8	Tunas	3.595	744	20,7
9	Boqueirão do Leão	6.147	2.042	33,2
10	Candelária	23.563	4.231	18,0
11	Encruzilhada do Sul	20.096	3.589	17,9
12	Genral Câmara	6.827	1.158	17,0
13	Herveiras	2.530	774	30,6
14	Mato Leitão	3.102	1.803	58,1
15	Pantano Grande	8.503	1.690	19,9
16	Passo do Sobrado	4.729	1.222	25,8
17	Rio Pardo	30.090	6.441	21,4
18	Santa Cruz do Sul	91.327	13.740	15,0
19	Sinimbu	7.969	1.500	18,8
20	Vale do Sol	8.240	1.312	15,9
21	Vale Verde	2.883	954	33,1
22	Venâncio Aires	51.360	7.216	14,0
23	Vera Cruz	17.804	3.263	18,3
TOTAL	VALE DO RIO PARDO	328.574	63.605	19,4

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo COREDE VRP

De acordo com os dados constantes na Tabela cima, verifica-se que o percentual de participação da sociedade civil no processo de Consulta Popular é inferior a 20%, o que evidencia a necessidade de se fomentar com outras estratégias o exercício da cidadania. Porém, é no mínimo curioso verificar que, em geral, nos pequenos municípios o percentual de participação foi significativamente maior do que nos municípios que tem maior número de habitantes (compare-se o caso de Ibarama e Mato Leitão com Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, por exemplo).

Isto evidencia que nos pequenos municípios a participação e o exercício da cidadania é, aparentemente, mais bem articulado do que nos grandes municípios da região. Porém, este elevado percentual de participação também está relacionado com as demandas

sociais que os municípios querem ver atendido nestas localidades enquanto nos municípios maiores várias questões talvez já estejam resolvidas.

Enfim, os atores respondentes foram orientados a considerar como *importante*, um projeto relevante e determinante, que viabiliza transformações estruturais do desenvolvimento local/regional, que impulsiona as diversas relações e inter-relações sistêmicas e, como *urgente*, um projeto desejável ou não, porém de prioridade imediata, que se caracteriza como de problemas mais graves e inadiáveis, mas que apenas ameniza os problemas do momento, que não foi pensado anteriormente dentro de uma visão estratégica de desenvolvimento socioeconômico local/regional.

Assim, foi solicitado que cada liderança registrasse sua opinião e justificativa e assinasse em formulário especificamente preparado para tal fim, numa escala de zero a dez, o grau de importância e o grau de urgência de cada projeto em questão, conforme relação explicitada no Quadro 1. Com as respostas obtidas foi então calculada a média ponderada do grau de importância, bem como do grau de urgência de cada projeto analisado.

Resultados e conclusões

Os resultados da pesquisa realizada junto à liderança regional do COREDE Vale do Rio Pardo (envolvendo, no total, 31 pessoas dentre deputados estaduais, prefeitos municipais, secretários municipais e representantes das mais diversas instituições públicas e privadas da região) foram surpreendentes.

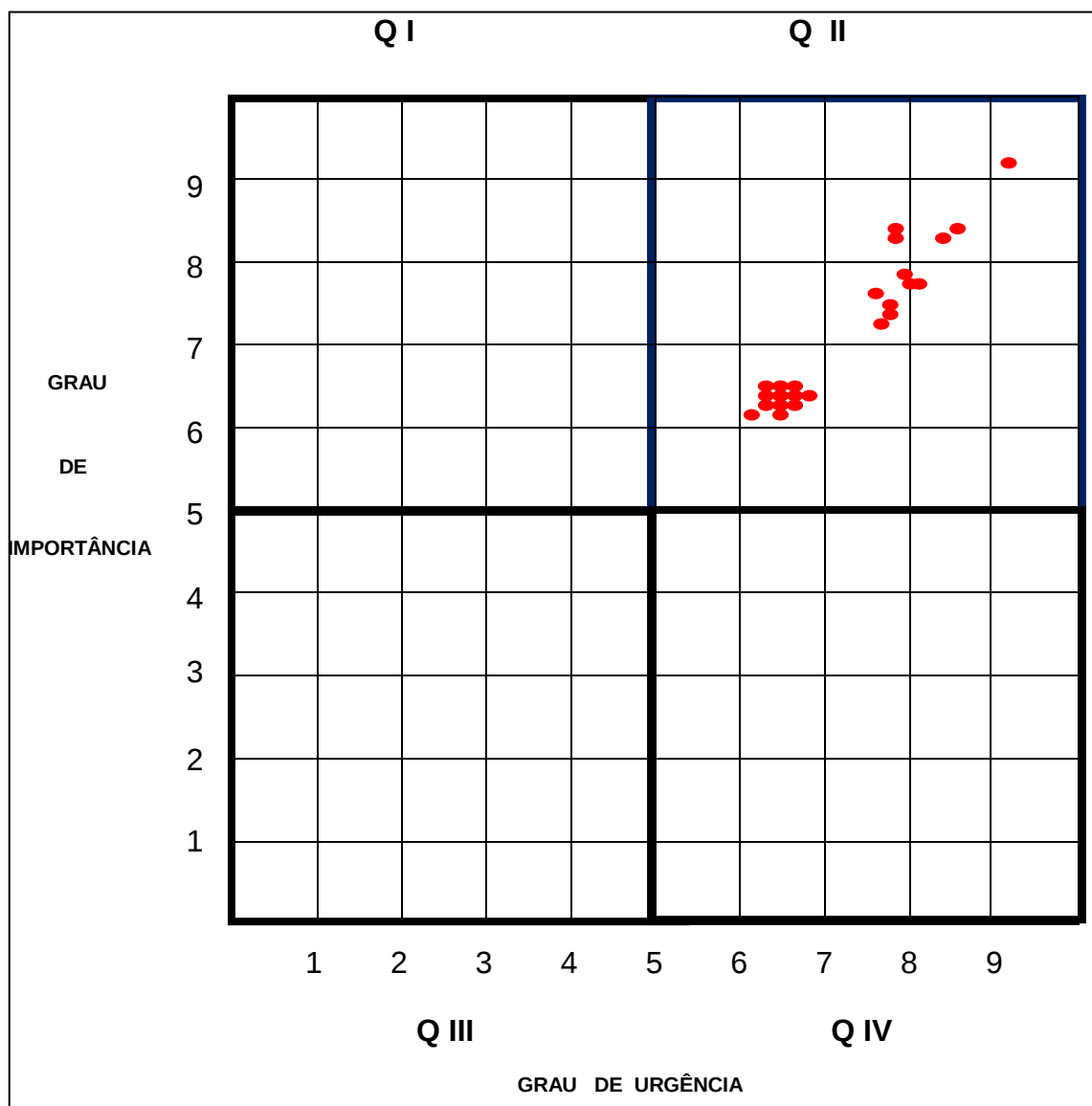
A média ponderada resultante das respostas dos entrevistados, considerando o grau de importância de cada projeto eleito na Consulta Popular de 2010 no COREDE VRP, oscilou entre seis e dez. Isso demonstra, dentro da escala de análise de 0 a 10, uma concentração dos projetos com tendência para *muito importante*.

De forma similar a média ponderada resultante das respostas dos entrevistados também oscilou entre seis e dez, considerando o grau de urgência de cada projeto eleito na Consulta Popular. Isto demonstra, dentro da escala de análise de 0 a 10, uma concentração dos projetos com tendência para *muito urgente*.

Dito de outra forma, todos os 25 projetos elaborados e submetidos à referida Consulta Popular de 2010 no Vale do Rio Pardo foram classificados pela própria liderança regional como muito importantes e muito urgentes e, com isso, enquadrados na condição de

‘administrando crises’ (quadrante II do modelo adotado), conforme pode ser visto na Figura abaixo.

Figura 2 – Aplicação das médias ponderadas nos quadrantes do modelo



Fonte: elaborado pelos autores

Pode-se verificar inicialmente, que todos os resultados das respostas obtidas através da aplicação de questionários junto ao grupo de respondentes, concentraram-se no quadrante II, que significa ‘administrando crises’.

A concentração no quadrante II significa que os projetos eleitos pela Consulta Popular no COREDE VRP em 2010, sob o olhar das próprias lideranças que participaram desta pesquisa têm um *alto grau de importância* e *alto grau de urgência*. Esta condição traz

uma evidência da falta de iniciativas no passado, em problemas do quadrante I (centrando no estratégico), que se tornaram mais graves e inadiáveis, quando das decisões políticas dos agentes públicos e sociedade civil, em definir projetos com visão estratégica. Observa-se, de acordo com os dados obtidos, que os projetos eleitos no COREDE VRP representam uma continuidade do processo de decisões tomadas em conjunto pelas lideranças governamentais e pela sociedade civil no decorrer dos anos, que tem como consequência imediata a necessidade da escolha de projetos que atendam problemas imediatos, mais graves e inadiáveis. Por esta razão as ações atuais se voltam à administração de crises herdadas de políticas públicas desenvolvidas num passado recente, quando não havia preocupação quanto aos efeitos dessas ações a médio e longo prazos.

Isto significa que no passado foram tomadas decisões imediatas e prioritárias no sentido de evitar estrangulamentos de curto prazo e desdobramentos de médio e longo prazos, ou seja, não houve consciência e preocupação com uma visão estratégica.

Como os projetos votados na Consulta Popular de 2010 foram definidos igualmente como de ‘alta importância’ e de ‘alta urgência’, caracterizam novamente um olhar no imediato, sem preocupações com o futuro.

Enfim, a sedimentação de uma consciência estratégica, é uma das ferramentas que efetivamente é capaz de fortalecer o perfil de planejamento, que se caracteriza como um elemento de projeção de um futuro desejado, focando em objetivos definidos de desenvolvimento socioeconômico regional com qualidade de vida para os seus habitantes. O processo de tomada de decisões públicas, pelas circunstâncias abrangentes que incorporam as políticas governamentais, deve ser desenvolvido com a preocupação em atender prioridades que traga à sociedade civil, uma condição de sobrevivência e desenvolvimento digno e com qualidade de vida.

Dentro deste enfoque, o cumprimento das diretrizes básicas é de responsabilidade dos órgãos públicos, enquanto Governo, conforme determina a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, dentro dos preceitos de direitos dignos e a obrigatoriedade por parte das autoridades de proporcionar condições mínimas de vida a todo o cidadão, como se pode ver no art. 169 da referida Constituição Estadual, “os investimentos do Estado atenderão, em caráter prioritário, às necessidades básicas da população e estarão, obrigatoriamente, compatibilizados com o plano estadual de desenvolvimento”.

Nesta linha de pensamento, o próprio COREDE VRP deixa de aproveitar uma importante oportunidade para desenvolver um dos seus principais objetivos que é “formular e

executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional”.

Além disto, os projetos eleitos pela Consulta Popular em 2010 se caracterizam como de muita importância o que demonstra a correção na sua escolha, mas também, como de muita urgência, o que deixa evidente a sua premência e, principalmente, extrema necessidade de execução. Com isto, o objetivo do desenvolvimento regional fica em ‘segundo plano’, em virtude da homologação de projetos ‘urgentes’, de responsabilidade do Governo do Estado, como reflexo de ações que não foram analisadas e projetadas antecipadamente.

Segundo Sundfeld (2003), há uma tendência muito relevante na teoria política de mostrar como a luta política é contaminada pelos interesses pessoais e corporativos. Neste caso, os representantes, as lideranças políticas e privadas que utilizam os meios políticos para o atendimento aos anseios e objetivos pessoais, podem através de atitudes e comportamentos impulsionados pelo desejo, imperar um processo de desenvolvimento em troca da preservação da sua posição de conforto e obtenção de vantagens. Portanto, se faz necessário que o Governo do Estado disponibilize recursos para serem votados na Consulta Popular, porém visando projetos que atenda efetivamente às potencialidades, às necessidades e prioridades locais e regionais, dentro do propósito do desenvolvimento socioeconômico regional.

Referências Bibliográficas

- ANDER-EGG, Ezequiel. Introducción a la planificación. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- BAVA, Silvio C. Democracia e Poder Local. In: VILLAS-BÔAS, R. (Org.). Participação popular nos governos locais. São Paulo: PÓLIS, 1994, p. 03-09.
- BOBBIO, Norberto. O conceito de Sociedade Civil. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982, p. 7-77.
- BOISIER, Sergio. Desenvolvimento. In: Siedenberg, D. R. (Coord.). Dicionário desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, P. 69.
- BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento municipal e regional. Projeto de Cooperação Técnica do INCRA / IICA. Brasília: Mimeo, 1999.
- COSTA, Sergio. Categoria analítica ou passe partout político normativo. Notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. BIB-Boletim Bibliográfico Brasileiro. Rio de Janeiro, AN-POCS, nº 43, 1º semestre, 1997, p. 3-25.

- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 9-15.
- DALLARI, D. A. Direitos humanos e cidadania. São Paulo: Moderna, 1998.
- DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública, Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público, São Paulo: Atlas, 2007.
- FERNADES, Rubem C. O que é o Terceiro Setor? In: IOSCHPE, Evelyn Berg. (Org.). Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 25-33.
- GENRO, T. O novo espaço público, Folha de São Paulo, 9/06/1996.
- GOHN, Maria da Glória. O protagonista da sociedade civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.
- HOLANDA, Nilson. Planejamento e Projetos: Uma introdução às técnicas de planejamento e elaboração de projetos. 12. ed., Fortaleza: Edições – Universidade Federal do Ceará, 1983.
- MATUS, Carlos . O planejamento estratégico sustentável na prática. Material didático do Curso Governo e Planejamento. Brasília: IPEA/Cendec, 1989.
- OLIVEIRA, Djalma de P. R. de., Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas. 17. ed. ver. e ampl., São Paulo: Atlas, 2002.
- SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SEN, A.: Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SIEDENBERG, Dieter R. Dicionário Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- _____. Desenvolvimento Regional. In: Siedenberg, D. R. (Coord.): Dicionário desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, p. 71-72.
- SKIDMORE, David. Sociedade civil, capital social e desenvolvimento econômico. In ABREU, Alzira A. de (org.) Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SOARES, José A. & GONDIM, Linda. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, José A.; BAVA, Silvio C. (Orgs.). Os desafios da gestão municipal democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 61-96.
- SOUTO-MAIOR, Joel. Sobre participação, transparência e suas alternativas no planejamento estratégico no setor público. XIX Encontro Nacional da ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 1995, João Pessoa. In: Anais. João Pessoa: Enanpad, 1995, p. 78-96.
- SUNDFELD, Carlos A. Teoria geral do processo administrativo. I Seminário de Direito Administrativo – TCMSP “Processo Administrativo”, 29 de set a 03 de out 2003, Disponível em http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/doutrina/29a03_10/1carlos_ari1.htm. Acesso em: 06 fev. 2011.
- VIERA, Liszt. Cidadania e controle social. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria C. (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 222-223.
- _____. Cidadania e globalização. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- _____. Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.