



**UNIJUI – UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RS  
CAMPUS IJUÍ**

**O Processo de Participação Popular (PPP) como fator de  
desenvolvimento socioeconômico nos COREDES RS:  
direcionamentos, referências e indicadores**

**CLAUDIA CRISTINA WESENDONCK**

**Ijuí - RS, janeiro de 2009.**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIJUÍ - UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM  
DESENVOLVIMENTO**

**Área de Concentração: Gestão de Organizações e do Desenvolvimento**

**Claudia Cristina Wesendonck**

**O Processo de Participação Popular (PPP) como fator de  
desenvolvimento socioeconômico nos COREDES RS:  
direcionamentos, referências e indicadores**

Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento da UNIJUI – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na área de concentração Gestão de Organizações e do Desenvolvimento, elaborada como requisito para obtenção do título de Mestre, sob a orientação do professor Doutor Dieter Rugar Siedenberg

**Ijuí – RS, Janeiro de 2009**

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento - Mestrado

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

**O Processo de Participação Popular (PPP) como fator de  
desenvolvimento socioeconômico nos COREDES RS:  
direcionamentos, referências e indicadores**

Elaborada por

**CLAUDIA CRISTINA WESENDONCK**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de  
Mestre em Desenvolvimento

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Luís Roque Klering (UFRGS): \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin (UNIJUÍ): \_\_\_\_\_

Ijuí (RS), 12 de janeiro de 2009.

## RESUMO

O Processo de Participação Popular (PPP) implementado no RS na última década se norteia em princípios que dizem respeito à valorização dos COREDES enquanto instâncias regionais de planejamento, à consolidação de assembleias abertas à participação do cidadão, à tentativa de uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos em regiões carentes e à maior transparência na elaboração da peça orçamentária. Todavia, uma questão que se coloca é: o PPP se configura efetivamente como uma ação estratégica para o desenvolvimento regional? Os objetivos da investigação que está sendo realizada são: compreender o Processo de Participação Popular nos COREDES do Rio Grande do Sul, a partir da dinâmica que se observa na elaboração das demandas sociais regionais; verificar o grau de aderência entre os projetos sugeridos com os diferentes índices que compõem o IDESE; identificar a forma como ocorrem as escolhas e como são definidas as demandas regionais e explicitar as características do processo decisório nos diferentes COREDES. Na classificação epistemológica proposta por Patton (1992) esta pesquisa mescla elementos da avaliação de resultados e também da avaliação formativa, uma vez que os propósitos desta investigação estão relacionados com a determinação da efetividade de intervenções humanas nos programas e políticas de desenvolvimento regional (o que configura uma avaliação de resultados), bem como o aperfeiçoamento destes processos (o que configura a avaliação formativa). As constatações resultantes do acompanhamento do processo evidenciam que nos COREDES o PPP tem atendido, sobretudo, interesses específicos de instituições ou representantes da sociedade, deixando para segundo plano seu principal objetivo: levantar e atender as principais demandas sociais regionais para o desenvolvimento socioeconômico. Outra constatação diz respeito a uma dificuldade intrínseca e generalizada em quase todos os COREDES: chegar a um consenso sobre o que sejam demandas sociais 'regionais'. Aparentemente este ainda é um processo de aprendizagem coletiva inconcluso. Verificou-se também, concretamente, que na maior parte dos casos a atuação dos COREDES se resume à participação no PPP; sua existência se deve quase que exclusivamente ao fato de ser um mero instrumento de operacionalização (de um fragmento) do orçamento público estadual, o que caracteriza um reducionismo funcional inaceitável dessas instituições. No contexto atual é possível observar diferentes exemplos onde as instituições regionais e a sociedade articulada se tornam, cada vez mais, protagonistas do desenvolvimento social e econômico de seu próprio entorno ou território. Todavia, estas experiências consolidam o RS no contexto das políticas de desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Planejamento, Desenvolvimento, Participação Popular, COREDES, RS.

## ABSTRACT

The Process of Popular Participation (PPP) implemented in the RS in the last decade is oriented by principles regarding the valorization of the COREDES as regional planning instances, the consolidation of meetings open to the citizen's attendance, the attempt of a more equalitative distribution of the public resources in needed regions and a bigger transparency in the creation of the budget. However, a question that is proposed is: does the PPP constitute itself effectively as a strategic action for the regional development? The aims of the investigation that is accomplished are three: a) understand the process of popular participation in the 28 COREDES in Rio Grande do Sul, from the dynamics that is observed in the composition of the regional social needs; b) verify the level of adherence among the suggested projects with the different rates that compound the IDESE, and c) explicit how the choices take place and based on which parameters are defined the regional needs in the COREDES. In the epistemologic classification proposed by Patton (1992) this research mixes elements from the results evaluation and also from the formative evaluation, once the purposes of this investigation are related to the determination of the effectiveness of the human interventions in the programs and policies of the regional development (which shows a results evaluation), as well as an improvement of these processes (which shows a formative evaluation). The first observations derived from the process follow up show that in the COREDES the PPP has served, mainly, to specific interests of institutions or society representatives, leaving aside its main purpose: detect and fulfill the main regional social needs for the social and economical development. Another preliminary observation regards to an intrinsic and generalized difficulty in almost all of the COREDES: get to a consensus about what are 'regional' social needs. Apparently this is still an uncompleted collective apprenticeship process. It is also observed, concretely, that in the major part of the cases the COREDES performance is summarized to its participation in the PPP; its existence is almost exclusively a result of the fact that it is a mere operational instrument (of a fragment) of the public state budget, which characterizes an unacceptable functional reductionism of this institution. In nowadays context it is possible to note different examples where regional institutions and articulated society become, more at every day, main characters of the social and economical development of their own surrounding territory. Nevertheless, these experiences consolidate the RS in the context of the territorial development policies.

**Keywords:** Planning, Development, Popular Participation, COREDES, RS.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1	Mapa de localização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos COREDES	38
2	Indicadores de desenvolvimento socioeconômico regional do RS em 2005	47
3	Fluxograma do Processo de Participação Popular 2008	53
4	Conselhos Regionais de Desenvolvimento em 2008	54
5	Demandas escolhidas na CP/2008, por áreas de ação do Estado em percentual do valor total	75
6	Número de participantes por município do COREDE Noroeste Colonial	78
7	Número e percentual de votantes na CP/2008 entre os entrevistados na pesquisa realizada	79
8	Número e percentual de pessoas que afirmaram saber/não saber quais projetos eleitos na CP/2008	80
9	Número e percentual de pessoas que afirmam haver/ não haver relação entre projetos eleitos e desenvolvimento regional	81
10	Áreas prioritárias capazes de promover o desenvolvimento social e econômico regional por número e percentual de indicações (escolha tríplice)	82

## **LISTA DE QUADROS**

1	O papel do poder local nas diferentes Constituições brasileiras	19
2	Especificações do IDESE	43

## LISTA DE TABELAS

1	IDESE para os COREDES em ordem alfabética (2005)	48
2	Desempenho da CP/2008 por COREDE em 2007 e 2008	72
3	Demandas eleitas pelos votantes nos COREDES na CP/2008	73
4	Projetos de ação prioritária para o desenvolvimento regional do Noroeste Colonial, na opinião dos cidadãos em setembro de 2008	83

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....</b>	<b>04</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>05</b>
<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>06</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>1 ELEMENTOS ESTRUTURANTES .....</b>	<b>12</b>
1.1 ESCOPO DO TRABALHO .....	12
1.2 ABORDAGEM EPISTEMOLÓGICA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	14
<b>2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>17</b>
2.1 O CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO .....	17
2.2 CINCO CONCEITOS CORRELATOS.....	20
2.2.1 PLANEJAMENTO .....	20
2.2.2 DESENVOLVIMENTO .....	23
2.2.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	26
2.2.4 CIDADANIA .....	29
2.2.5 PROCESSO DECISÓRIO.....	32
2.3 SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA GAÚCHA .....	34
2.3.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO PROCESSO: OS COREDES.....	34
2.3.2 UM PARÂMETRO PARA O PROCESSO: O IDESE .....	38
<b>3. ESPECIFICIDADES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>45</b>
3.1 DEFICIÊNCIAS REGIONAIS APONTADAS PELOS INDICADORES.....	46
3.2 REFERÊNCIAS ENFATIZADAS PELAS LIDERANÇAS .....	51
3.2.1 FUNDAMENTOS DAS PROPOSTAS REGIONAIS .....	61
3.2.2 PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS PROPOSTAS .....	64
3.2.3 VINCULAÇÃO ESTRATÉGICA .....	66
3.2.4 AÇÕES NECESSÁRIAS .....	68
3.2.5 DIVERGÊNCIAS NAS ETAPAS DO PROCESSO .....	70
3.3 DEMANDAS ESCOLHIDAS PELOS ELEITORES NA CONSULTA POPULAR 2008.....	71
3.4 PERCEPÇÕES EXPLICITADAS PELA POPULAÇÃO: O CASO DO COREDE NOROESTE COLONIAL .....	77
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>91</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>96</b>

## INTRODUÇÃO

As primeiras experiências de planejamento visando o desenvolvimento local, regional e nacional foram implementadas pelo governo federal no Brasil em meados da década de 1930, com foco no crescimento econômico. No final de 1950 o governo central criou a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, e em 1970 as Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e da Região Sul (SUDESUL). Ainda na década de 80 o governo central manifestava interesse na promoção do planejamento e do desenvolvimento regional, mas viu-se forçado a concentrar seus esforços em ações e problemas emergentes na época, relacionados à crise econômica e ao ajuste estrutural enfaticamente sugerido pelos organismos financeiros internacionais.

A década de 90 foi caracterizada por uma mudança de comportamento na política governamental consoante ao planejamento do desenvolvimento. Segundo Bresser Pereira (1995:12) a reforma que o Estado se viu obrigado a realizar neste período deve ser entendida

dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Assim, devido a essa lacuna deixada pelo governo central, os Estados começaram a se estruturar e articular em prol do desenvolvimento.

O fato de o governo federal passar a compartilhar a questão do planejamento para o desenvolvimento regional com os governos estaduais através de políticas de descentralização, também fez com que em algumas regiões, instituições da própria sociedade, comesçassem a se articular nesse momento mais democrático visando o desenvolvimento local e regional.

Como exemplo pode-se citar o caso do Estado do Rio Grande do Sul, onde ao longo das últimas duas décadas amadureceram diversas experiências de participação popular na

política de desenvolvimento local ou regional e, num certo sentido, fizeram ressaltar sua posição de vanguarda no cenário nacional, no que diz respeito ao exercício da cidadania e à participação da sociedade civil nos espaços públicos. Exemplos concretos são a implementação do Orçamento Participativo (OP) no Município de Porto Alegre a partir de 1989, bem como as diretrizes estabelecidas e implementadas pelo governo estadual a partir de meados da década de 1990 na instituição de um modelo amplo de consulta popular para elaboração do orçamento estadual.

A experiência exitosa do OP no Município de Porto Alegre, que inclusive serviu de exemplo para outras experiências similares em diversas cidades e países, obviamente levou à tentativa de implantação do processo em âmbito estadual durante o Governo de Olívio Dutra, cujo mandato iniciou em 1999.

Porém, uma vez que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES já estavam legalmente instituídos desde 1994 em todo o Estado do Rio Grande do Sul como órgãos auxiliares de planejamento regional, acabou ocorrendo a adaptação da chamada Consulta Popular (instituída no Governo Antônio Britto) na implementação do Orçamento Participativo nas regiões dos referidos conselhos.

Posteriormente com a troca de governo (Olívio – Rigotto), houve nova adaptação (mais de nomenclatura do que de essência) e o processo passou a denominar-se Processo de Participação Popular – PPP, englobando princípios que dizem respeito à valorização de Conselhos Regionais de Desenvolvimento enquanto instâncias regionais de planejamento, à consolidação de assembléias abertas à participação do cidadão, à tentativa de uma distribuição equitativa dos recursos públicos em regiões mais carentes e, não por último, a uma maior transparência na elaboração do orçamento estadual.

Desde então, mesmo com a troca mais recente de governo (Rigotto – Yeda), o processo acabou se consolidando sem maiores percalços, embora tenha sido cogitado não realizar a Consulta Popular em 2007, em função do passivo de dívidas acumuladas. Porém, governo e sociedade chegaram a um consenso: os recursos disponíveis para a Consulta Popular de 2007 foram drasticamente diminuídos, as dívidas foram consolidadas e repactuadas e o compromisso de liquidação pontual das demandas foi assumido.

O Governo Federal, por sua vez, vem redirecionando cada vez mais sua política de desenvolvimento regional para ações que envolvem principalmente mesorregiões<sup>1</sup>. Nesse contexto, as políticas estratégicas estaduais assumem cada vez maior importância no cenário microrregional, ou seja, o espaço territorial intermediário entre os municípios e o estado.

Entendido desta forma, o planejamento do desenvolvimento microrregional precisa assumir uma visão estratégica, que não se deixa dominar pelas emergências e urgências de curto prazo, estruturando prioridades numa perspectiva de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável de médio e longo prazo.

Esta nova concepção estratégica de planejamento para o desenvolvimento regional requer uma reestruturação do processo, que começa com a divulgação do processo do PPP e preparação da própria sociedade para sua efetiva participação. Possuidora das informações necessárias a sociedade teria capacidade de fazer o reconhecimento das demandas de sua região, contribuindo para explicitar as principais deficiências que entravam a melhoria da qualidade de vida.

Assim, este estudo analisa e relaciona basicamente, os indicativos e os referenciais enfatizados pelas lideranças e as demandas sociais levantadas pela população na Consulta Popular como prioridades para investimento público e a sua relação com um conjunto de indicadores socioeconômicos (IDESE), para verificar se as primeiras efetivamente contribuem para o melhoramento da situação socioeconômica regional.

Neste sentido, no decorrer desta análise serão apresentados, no Capítulo 1, os elementos estruturais do trabalho, o tema e sua delimitação, problema do estudo, os objetivos e a justificativa e o método de abordagem que foi utilizado no desenvolvimento da pesquisa, ou seja, serão explicitados em traços gerais os principais aspectos epistemológicos que nortearam a pesquisa, bem como os procedimentos metodológicos utilizados.

Em seguida, no Capítulo 2, retomam-se alguns tópicos relacionados às políticas de desenvolvimento regional, desde o seu contexto histórico no Brasil até a síntese da experiência gaúcha. Estes tópicos são entremeados por alguns conceitos correlatos aos aspectos que forneceram embasamento teórico para a realização desta dissertação.

---

<sup>1</sup> As mesoregiões foram criadas pelo Ministério da Integração Regional, com base em 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas – PROMESO. Estão distribuídas por todo o país, como espaços subregionais de confluência entre dois ou mais estados ou de fronteira com países vizinhos, objetivando o desenvolvimento regional com equidade e sustentabilidade.

O Capítulo 3 constitui a análise e interpretação dos dados levantados na pesquisa, apresentando-os através de informações coletadas, tabelas, gráficos e depoimentos colhidos nas 28 regiões do Estado do Rio Grande do Sul. Nesta parte do trabalho dedica-se, também, especial atenção ao caso do COREDE Noroeste Colonial, utilizado como exemplo.

Finalmente, as considerações finais, o referencial bibliográfico e os anexos complementam a dissertação.

## **1 ELEMENTOS ESTRUTURANTES**

Este capítulo é constituído pelos elementos estruturantes da dissertação, ou seja, apresenta o tema, a questão de estudo, os objetivos e a justificativa. Logo após são sintetizados os principais aspectos concernentes ao referencial metodológico, enquadrando a pesquisa realizada numa abordagem epistemológica e explicitando os principais procedimentos metodológicos utilizados.

### **1.1 Escopo do Trabalho**

A experiência gaúcha recente de planejamento para o desenvolvimento regional vem se consolidando com a institucionalização dos COREDES e com a implementação do PPP - Processos de Participação Popular que culminou na CP - Consulta Popular, na qual os eleitores são chamados a votar naquelas que consideram as principais demandas sociais de sua respectiva região, para inclusão no orçamento público estadual. Trata-se de uma experiência pioneira e única no Brasil, que vem despertando o interesse de pesquisadores de outros estados e países<sup>2</sup> e, inclusive, da ONU.

Esta dissertação lança a proposta de analisar algumas especificidades do processo que envolve a estrutura e funcionamento dos COREDES e do Processo de Participação Popular, relacionando os projetos levantados com o último Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE, que é um indicador de desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul, composto por 12 índices, divulgado pela Fundação de Economia e Estatística – FEE.

---

<sup>2</sup> Isto pode ser evidenciado com base nos seguintes exemplos: recentemente um representante da CEPAL/ONU buscou informações sobre formas de participação organizada em prol do desenvolvimento local regional na América Latina e tomou como referência o trabalho dos COREDES. Na ocasião foram entrevistados o então presidente do Fórum dos COREDES, Sr. João Olavo Roses, e o professor Dr. Pedro Bandeira. Outro exemplo são as pesquisas realizadas pelo Professor Dr. José Eli da Veiga/USP e a pesquisa (tese) de Cornélia Bergmann da Faculdade de Filosofia da Westfälische Wilhelms-Universität da cidade de Münster na Alemanha.

Portanto, a investigação debruçou-se sobre o Processo de Participação Popular desencadeado em 2008 nos 28 COREDES do Rio Grande do Sul. Obteve-se com esta análise a compreensão de como ocorre o desencadeamento do processo em todo o Estado, bem como uma noção mais aprofundada sobre especificidades e similaridades, demandas, dificuldades e características operacionais nas diferentes regiões.

Todavia, mesmo com o pioneirismo do Rio Grande do Sul instituindo a participação cidadã na determinação dos investimentos públicos, o processo ainda não pode ser considerado como perfeitamente acabado. Esta dissertação insere-se no contexto das críticas que vem sendo levantadas, visando o aperfeiçoamento do processo, bem como uma maior participação e engajamento da sociedade.

Por outro lado, também é necessário considerar que o PPP não tem sido utilizado com eficácia como instrumento para o desenvolvimento regional em função do engessamento orçamentário. Poderia, também, ser otimizado se a liderança regional e a população tivessem mais clareza sobre as principais disparidades socioeconômicas de sua região, escolhendo projetos que efetivamente contribuíssem para o melhoramento da qualidade de vida.

Portanto, no contexto desta pesquisa as questões que se colocam são: Com base em que referenciais os COREDES têm elaborado seus projetos de desenvolvimento regional? O IDESE é uma referência considerada ou são outras percepções emergentes dos representantes da sociedade que direcionam as principais demandas? Quais os aspectos comuns e específicos do processo decisório que desencadeia a consulta popular nos diferentes COREDES?

Embalados pelas questões fundamentais da pesquisa, objetiva-se procurar compreender o Processo de Participação Popular nos COREDES do Rio Grande do Sul, a partir da dinâmica que se observa na elaboração das demandas sociais regionais. E, a partir do entendimento do desencadeamento do processo nas 28 regiões, busca-se verificar o grau de aderência entre os projetos sugeridos com os diferentes índices que compõem o IDESE. Outros objetivos intrínsecos são: identificar a forma como ocorrem as escolhas e como são definidas as demandas regionais; explicitar as características do processo decisório nos diferentes COREDES e socializar os resultados visando uma rediscussão das estratégias regionais de desenvolvimento desencadeadas a partir das Consultas Populares com as lideranças, com a sociedade civil, com os representantes das instituições públicas e privadas e com cidadãos nos COREDES do RS, visando, com isso, aprimorar e qualificar o processo como um todo.

Ressalta-se a importância deste processo de participação cidadã que ocorre no Rio Grande do Sul há quase 16 anos e se configura como uma experiência inédita em prol do desenvolvimento regional. Estudos sobre esta temática são de suma importância para pesquisadores, instituições e governos.

Cada vez mais, instituições de ensino e pesquisa, instituições da sociedade civil, órgãos representativos de diversas classes e as organizações que atuam no mercado têm procurado encontrar respostas aos desafios de qualificação e dinamização social, econômica, política, ambiental, organizacional e cultural de seu próprio entorno, o que justifica a realização desta investigação.

A pesquisa realizada se insere diretamente nos contextos acima, ao tomar como objeto de estudo os COREDES enquanto instâncias de planejamento para o desenvolvimento, cuja atuação se insere num espaço que está fora da alçada dos municípios, mas que também não abrangido diretamente pela ação do Estado, ou seja: a região. Como não há um grande número de estudos sobre essas questões, por se tratar de um tema relativamente recente, esta pesquisa se configura como uma contribuição ao assunto, abordando temas diretamente relacionados com discussões contemporâneas da sociedade brasileira, como participação e cidadania; papel do estado e do mercado e das instituições no desenvolvimento regional.

Além disso, a responsabilidade social implícita e requerida na aplicação de recursos públicos, a transparência na gestão dos processos, a participação cidadã da sociedade civil nas decisões sobre políticas de desenvolvimento, a consolidação de espaços públicos e o volume de recursos envolvidos, também justificam a realização de um estudo desta natureza.

## **1.2 Abordagem Epistemológica e Procedimentos Metodológicos**

Em estudos acadêmico-científicos é praxe definir sua abordagem metodológica bem como explicitar os procedimentos metodológicos utilizados. Em relação ao primeiro aspecto há diversas opções e diferentes autores que se debruçam sobre a questão do enquadramento. No contexto da investigação aqui proposta, considerou-se que a abordagem mais conveniente é aquela sintetizada por Roesch (1999), na qual são apresentados cinco modelos de pesquisa (a pesquisa básica, a pesquisa aplicada, a avaliação de resultados, a avaliação formativa e a pesquisa-ação), organizadas num *continuum* lógico de acordo com seu propósito de estudo.

Num extremo deste espectro tipológico tem-se a pesquisa básica, que visa o desenvolvimento da teoria e do conhecimento; no outro extremo a pesquisa-ação, voltada para solução imediata de problemas emergentes. Entre esses dois extremos situam-se os demais tipos de pesquisa. Em função do aqui exposto e sintetizado sobre as diferentes configurações epistemológicas bem como dos objetivos propostos, considerou-se que o tipo de pesquisa desenvolvida neste estudo se configura como uma pesquisa que mescla elementos da avaliação de resultados e também da avaliação formativa.

A avaliação de resultados se caracteriza por buscar julgar a efetividade de um programa, política ou plano. Deseja saber se a idéia em si é ou não efetiva, se pode ou não ser generalizada e em quais condições. Neste tipo de pesquisa há interesse em comparações controladas, generalizações e amostras. Já a avaliação formativa se caracteriza pela tentativa de analisar resultados especificamente no contexto em que se está trabalhando. A idéia é melhorar a efetividade de um programa ou projeto. As avaliações formativas baseiam-se em estudar processos, avaliar planos e estudar casos.

Enfim, os propósitos desta pesquisa estão relacionados com a determinação da efetividade de intervenções humanas nos programas e políticas de desenvolvimento regional (o que configura uma avaliação de resultados), bem como o aperfeiçoamento destes processos (o que configura a avaliação formativa).

Segundo Roesch (1999), o foco das chamadas avaliações de resultados e avaliações formativas enfatizam as metas da intervenção que o pesquisador propõe, buscando ressaltar os pontos fortes e fracos de um programa ou política, exatamente o que se pretende fazer nesta investigação. Da mesma forma, com este tipo de investigação é possível analisar a efetividade de intervenções, bem como fazer recomendações para melhoramento dos processos.

Ainda, de acordo com Patton (1990), estes dois tipos de pesquisa pressupõem que aquilo que se aplica a uma situação sob condições específicas também é passível de se aplicar a outras situações, pois as pessoas podem utilizar as informações para melhorar o que estão fazendo. Este é um dos objetivos fundamentais desta investigação.

No decorrer deste estudo são tomados como referência e base para a investigação proposta todos os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento existentes no Rio Grande do Sul em 2008. Isto significa que não será trabalhada uma amostra e, sim, todos os elementos que compõem o universo da pesquisa, buscando ressaltar aqueles conselhos que divergem

quanto ao modelo de ação proposto pelo Governo do Estado e que apresentam outras especificidades que por si só aumentaram os níveis de participação ou de desenvolvimento.

Os objetos que compõem esta pesquisa são os COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento, o PPP - Processo de Participação Popular, a CP – Consulta Popular e o IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul, ou seja, utilizaram-se como ‘objetos’ da pesquisa instituições, processos e indicadores.

Já os principais sujeitos com os quais a pesquisadora interagiu diretamente são: os representantes ou presidentes dos COREDES, membros do colegiado ou das comissões setoriais, presidentes de COMUDES, o presidente do Fórum dos COREDES/RS, representantes da Secretaria de Coordenação e Planejamento e o Secretário das Relações Institucionais do Governo Estadual.

Quanto à fonte dos dados secundários foram utilizados sites do Governo do Estado e da Fundação de Economia e Estatística – FEE, artigos que abordam a questão articuladora do projeto e estudos realizados por outros pesquisadores que abordam esta temática.

A coleta de dados desta pesquisa realizou-se por meio de questionários e entrevistas feitas com presidentes, ex-presidentes, coordenadores, idealizadores, secretários (as) e outras pessoas ligadas aos COREDES, bem como através pesquisa bibliográfica e de documentos disponibilizados pelos próprios COREDES, Fórum dos COREDES/RS e Governo Estadual. Durante a pesquisa ocorreu a atuação direta e sistemática da autora na busca de dados primários e secundários na construção do conhecimento sobre a investigação proposta, realizando um acompanhamento minucioso no andamento da estruturação dos projetos e da Consulta Popular de 2008.

O conjunto de dados e informações obtidos foram analisados e interpretados de forma a subsidiar as questões fundamentais dessa pesquisa. Considerando que a pesquisa realizada se subdivide em quatro partes distintas, conforme disposto no Capítulo 3, há alguns procedimentos metodológicos específicos que serão explicitados, quando for o caso, juntamente com a apresentação dos respectivos dados.

## **2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**

Este capítulo constitui o referencial teórico da dissertação, abrangendo uma sucinta contextualização das práticas e políticas de planejamento e desenvolvimento local e regional implementadas no Brasil após 1930. Esta revisão introdutória faz-se necessária para dar o devido entorno teórico a um conjunto de conceitos interrelacionados que são desdobrados a seguir: planejamento, desenvolvimento, participação, cidadania e processo decisório.

Num segundo momento é apresentada uma síntese da experiência gaúcha de planejamento para o desenvolvimento regional, cujas ações políticas ocorreram, sobretudo, a partir de meados da década de 90, através dos COREDES. Além disso, ainda são explicitadas as características de um parâmetro para o processo, o IDESE.

### **2.1 O Contexto Histórico Brasileiro**

As primeiras experiências de planejamento que buscavam o desenvolvimento local, regional e nacional foram implementadas pelo Governo Federal no Brasil em meados da década de 1930, no período compreendido entre o chamado Estado Novo e a Segunda Guerra Mundial, com foco restrito ao crescimento econômico. Nesta época a economia do Brasil cresceu, mas em ritmo similar também cresceram os problemas de cunho social e ambiental.

No final de 1950 o documento denominado Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, foi elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado pelo economista Celso Furtado. Esse documento forneceu um conjunto de argumentos técnicos que, somados aos fatos políticos do governo de Juscelino Kubitschek, propiciaram a criação da

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o fim específico de analisar e promover o desenvolvimento socioeconômico de sua área de abrangência. Na esteira desse processo surgiram em 1970 as Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e da Região Sul (SUDESUL).

Também nesta época (1968-1970) foi lançado o Programa Estratégico do Desenvolvimento pelo Governo Federal, idealizado pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral do Governo de Costa e Silva, o qual foi bem sucedido, tendo em vista as altas taxas de crescimento do PIB - Produto Interno Bruto alcançado no período. Porém, o mesmo não ocorreu no campo social (MACARINI, 2006).

Ainda na década de 80 o governo central manifestava interesse na promoção do planejamento e do desenvolvimento regional, mas viu-se forçado a concentrar seus esforços em ações e problemas emergentes na época, relacionados à crise econômica e ao ajuste estrutural enfaticamente sugerido pelos organismos financeiros internacionais.

Segundo Kon (1999:37-38) os planos postos em prática a partir da década de 80

tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e, portanto, por natureza, se apresentaram como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento.

A atuação das instituições públicas no Brasil voltadas ao processo de desenvolvimento local ou regional possuía como marca a alternância do centro de gravidade do poder (centralização/descentralização) nas iniciativas e a falta de articulação entre atores locais e sociedade civil.

Isto pode ser observado no papel que foi designado ao poder público local no decorrer das constituições brasileiras, conforme sintetizado abaixo.

Quadro 1 – O papel do poder local nas diferentes Constituições brasileiras

Ano	Características e principais atribuições dos Municípios
1824	Trata-se da primeira constituição brasileira, ainda sob regime monárquico: reconheceu o poder local; instituiu as câmaras municipais.
1891	Trata-se da primeira constituição brasileira sob regime republicano: omitiu completamente o papel do poder local.
1934	Confere autonomia aos municípios, estabelece a eleição dos prefeitos e vereadores, impostos e organização de serviços são decretados.
1937	Implanta um sistema de centralismo político nacional, a eleição dos prefeitos é cassada e departamento específico para ‘assistir’ os Estados e Municípios é criado.
1946	A autonomia local é restaurada e fortalecida, com equitativa distribuição de poderes e a consolidação da descentralização política.
1967	Tem caráter centralizador; prefeitos das capitais, de estâncias hidrominerais e de Municípios declarados de interesse da soberania nacional são indicados.
1988	Município alcança o patamar de terceiro ente da federação (inédito no mundo), tem autonomia política, administrativa e financeira ampliada, embora ainda dependa dos repasses de recursos estaduais e federais.

Fonte: sintetizado pela autora com base nas Constituições mencionadas.

Neste contexto não admira que os anos 90, embalados pela nova Constituição Federal, tenham sido caracterizados por uma série de mudanças de comportamento dentro da arena das políticas governamentais do Brasil, principalmente nas políticas ligadas às questões do planejamento e do desenvolvimento do país.

Segundo Bresser Pereira (1995), com a implantação do chamado Plano Diretor da Reforma do Estado, este abandonou o papel de gerenciador direto do desenvolvimento econômico e social e da prestação de serviços para se concentrar na função de regulador desse desenvolvimento. No mesmo período, algumas organizações da sociedade civil, percebendo o espaço deixado pelo governo central, se sentiram desafiadas a se estruturarem para preencher esta lacuna, e, com isso, impulsionar o desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões, muitas das quais se encontravam, naquele momento, estagnadas. A experiência da sociedade civil não veio por causa da reforma do Estado, não foi uma relação de causa-efeito, mas de associação, especialmente por causa da constituição.

Enfim, com o repasse das questões sobre o planejamento e o desenvolvimento regional do Governo Federal para os Governos Estaduais, gerou-se uma articulação

entre diferentes atores das regiões visando o seu desenvolvimento econômico e social. Com isso surgiram as primeiras instituições e organizações locais e regionais, que buscavam através de articulações próprias e vinculadas com os seus governos estaduais, a promoção do desenvolvimento.

As articulações das regiões em prol do seu desenvolvimento acabaram por originar organizações sociais, como os exemplos explicitados por Bandeira (1999): os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais e Municipais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará, as Audiências Públicas Regionais em Minas Gerais, os Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado de Santa Catarina e, por fim, as Assembléias Orçamentárias Microrregionais do Espírito Santo.

As experiências citadas são processos onde a participação e a implementação das políticas públicas buscam uma melhor articulação da sociedade e do Estado em prol da melhoria da qualidade de vida local e do desenvolvimento regional.

Esta sucinta análise sobre evolução do planejamento do desenvolvimento do Brasil mostra a intensa participação estatal e econômica em determinados períodos, e a descontinuidade do processo de planejamento por dificuldades políticas, técnicas e financeiras em outros. O processo de desenvolvimento brasileiro se caracteriza pela opção por um crescimento econômico rápido de curto prazo, sem formular um planejamento para as políticas públicas em longo prazo, aumentando com isso as desigualdades regionais, bem como os problemas socioeconômicos e ambientais no território brasileiro. Somente com o repasse do planejamento do desenvolvimento do Governo Federal para as instâncias estaduais, se obteve espaço para as articulações das regiões em prol do seu próprio desenvolvimento.

## **2.2 Cinco Conceitos Correlatos**

### **2.2.1 Planejamento**

Segundo Holanda (1983), na estruturação de um sistema econômico qualquer há alguns elementos fundamentais: os estoques de fatores de produção, os empresários e as

unidades produtivas. Para que ocorra o desenvolvimento de uma sociedade de forma ordenada, é necessário agrupar esses elementos com um objetivo de produção aliada a uma tecnologia.

Dentro do sistema econômico também se encontra o fluxo de produtos e de rendimentos, que ocorre em função de uma negociação entre os agentes produtivos e o mercado, quanto ao uso de capital com ressarcimento do juro, alocação da terra perante pagamento do aluguel e aquisição de mão-de-obra.

Neste contexto, o nível de desenvolvimento de um país ou região depende, basicamente, da quantidade e da qualidade dos recursos disponíveis e da eficiência na utilização desses, pois o processo de crescimento econômico é quase sempre associado a um processo de acumulação de capital, dependendo também do dinamismo e eficiência dos agentes produtivos. Já o desenvolvimento socioeconômico é um processo de mudança social global, que possui implicações não apenas de ordem econômica como também política, sociológica e cultural.

De uma maneira generalizada pode-se afirmar que o processo de desenvolvimento se caracteriza pela elevação da renda per capita da sociedade, pela integração das atividades, redução das desigualdades, alterações na estruturação da formação da renda e na composição do produto industrial, em consonância com a melhoria das condições sociais da população.

Assim, percebe-se que os processos de desenvolvimento se baseiam no planejamento de diversos fatores inter-relacionados.

Conforme Holanda (1983:36) pode-se definir planejamento como:

A aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar o uso de ações alternativas com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ações futuras. Planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação preestabelecida.

Por sua vez, na visão de Buarque (1999), planejamento é a concepção contemporânea de aplicação de métodos e técnicas de planejamento que visem ao desenvolvimento socioeconômico local e regional envolvendo, entre outros aspectos,

uma ação de longo prazo, priorização de uma abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.

Neste contexto, pode-se considerar que o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e no menor prazo possível. Ou, 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 permitem alcançar determinados resultados desejados no futuro.

O planejamento representa também uma forma de a sociedade exercer o poder sobre seu futuro, rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam seu destino (Ingelstam, 1987). Deste ponto de vista, o mesmo é uma aposta no futuro, que orienta e molda a vontade dos atores e as ações coletivas. O planejamento governamental é, portanto, um espaço de construção da liberdade da sociedade dentro de circunstâncias dadas, delimitando o terreno do possível para programar mudanças capazes de moldar a realidade futura. Segundo Braga (1996), no planejamento territorial há uma forte conotação política presente, uma vez que o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento local e regional representam a convergência da sociedade civil com instituições públicas.

O planejamento abrange não só os direcionamentos da gestão pública, empresarial e econômica com seus projetos e planos, ele também direciona a vida e o futuro. Faz-se necessário na condução das ações e adequações dos planos e projetos que vão nortear os direcionamentos da vida de uma sociedade. Garante confiança para a continuidade das ações desenvolvidas, conferindo dinamismo no processo de tomada de decisões.

Segundo Daland (1969:06)

[...] planejamento é não só técnico como político, abrangendo o estabelecimento e o apoio a instituições de planejamento, encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, e a criação de atitudes de aceitação para as decisões de planejamento além de seu papel puramente técnico.

Neste contexto, pode-se considerar que o planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade, como os menores custos e no menor prazo possível.

Portanto, a visão estratégica dentro do planejamento para o desenvolvimento socioeconômico deveria organizar-se em ações que desencadeiam um processo de transformações para que ocorra o desenvolvimento local e regional no âmbito geral, através de ações de curto, médio e longo prazo.

### **2.2.2 Desenvolvimento**

Conforme Siedenberg (2004), o termo desenvolvimento tem lugar de destaque na atualidade por estar inserido nas mais diversas áreas do conhecimento, e principalmente no contexto das discussões sobre políticas públicas. Apesar disso, há uma grande dificuldade conceitual com o termo desenvolvimento em função de sua abrangência, que a princípio estava fortemente vinculada às questões econômicas e atualmente assume outras dimensões.

Desde a Antiguidade até a Idade Moderna, o conceito de desenvolvimento estava muito ligado a um forte cunho antropológico e teológico (CAIDEN e CARAVANTES, 1985). No Século XVIII e XIX o termo foi associado a uma visão otimista, onde as pessoas e a sociedade poderiam, por conta própria, direcionar sua vida em busca de qualidade de vida. E, com o turbilhão de modificações que ocorreram naquela época (iluminismo), o conceito de desenvolvimento assumiu novas conotações, tais como movimento, processo, mudança e libertação.

Recentemente as doutrinas que embasaram o imperialismo deram ao conceito de desenvolvimento mais um sentido, o da transição, onde as antigas sociedades, ditas tradicionais foram sendo ocidentalizadas, de acordo com os modelos culturais, econômicos e políticos ocidentais capitalistas, na busca desenfreada pelo progresso.

Para Furtado (apud CAIDEN e CARAVANTES, 1985:45)

O conceito de desenvolvimento tem contribuído mais do que qualquer outro no sentido de promover uma maior aproximação entre as disciplinas da ciência social, separadas por um século de influência positivista. A óbvia ambigüidade deste conceito certamente não deixa de estar relacionada à sua fecundidade. Tendo se originado na área da ciência econômica, onde a ênfase recai sobre seus aspectos quantitativos, sobre a forma de crescimento, o conceito inevitavelmente ultrapassa tal contexto e penetra no domínio de outras disciplinas sociais, nos casos em que o crescimento não pode ser visualizado como um processo homotético, ou não pode ser entendido na ausência de um sistema de valores que o economista não tem condições de integrar em seu arcabouço conceptual. Essa ambigüidade gera toda uma série de problemas, o que levou os economistas a estabelecerem uma distinção entre desenvolvimento e crescimento.

A partir da década de 50 o termo desenvolvimento encontra lugar de destaque nas ciências sociais aplicadas, fomentando a interdisciplinaridade, com sua definição relativa, pois cada vez mais se verifica tratar-se de um termo que depende de variáveis externas. Além dos diferentes significados adquiridos no transcorrer da história, o desenvolvimento da humanidade pode ser percebido de forma incontestável nos avanços sociais, econômicos, políticos e técnicos.

No entendimento de Frantz (2003: 16), desenvolvimento vem ser

Um processo complexo pelas relações sociais a ele inerentes. É composto pelos mais diversos aspectos da vida humana. O desenvolvimento é um processo que contém dimensões culturais, expressos no comportamento das pessoas, nas explicações dos fatos, nas afirmações de valores. Os conceitos de desenvolvimento gozam de alguns aspectos comuns. No entanto, diante de suas práticas concretas, verifica-se uma dispersão de opiniões e posições.

Por ser um termo complexo e dinâmico que no transcorrer das décadas se modificou, se adaptou, transitando nas mais variadas áreas, o termo conseguiu assumir hoje essa configuração multidisciplinar. O desenvolvimento no seu viés social significa a busca de bem estar social, econômico e de realização humana e cultural satisfatória. Significa ainda um meio para tentar remeter a sociedade a um nível de vida melhor, e,

para que isso ocorra, se faz necessário o uso razoável dos recursos da terra, preservando as espécies e o seu respectivo habitat natural.

Assim, para Furtado (2000:41), desenvolvimento refere-se

[...] a um processo de transformação [...] que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade. Assim, a idéia de desenvolvimento articula-se, numa direção, com o conceito de eficiência, e noutra, com o de riqueza.

Considerando que desenvolvimento abrange as questões econômicas, sociais e ambientais, estes aspectos são alicerces para as idéias de crescimento e desenvolvimento, tanto local quanto regional.

Portanto, desenvolvimento deveria ser considerado como um processo dinâmico de melhoria, que implica em mudança, evolução, crescimento e avanço de várias dimensões que afetam o ser humano. Segundo Frantz (2003:13)

O desenvolvimento é um fenômeno que não se dá no vazio. Acontece na dinâmica social da economia, da política, da cultura, da educação etc. O processo social do desenvolvimento incorpora também as relações com o meio ambiente, com a natureza. Pode ser um processo com certa “espontaneidade”, mas também é um processo que se realiza pela política objetiva de indução e condução. Como tal é objeto das políticas públicas, de governos e organismos internacionais.

O conceito de desenvolvimento, que teve suas raízes na concepção antropológica e teológica, com o passar do tempo foi adotado como conceito-chave na economia, como sinônimo de crescimento. Porém, ainda que muitas vezes sejam utilizados como sinônimos, divergem de sentido. Desenvolvimento é uma concepção mais ampla, é um conjunto de fatores sociais, ambientais e econômicos de um local ou região. Já crescimento configura uma concepção mais restrita, ligada a variações predominantemente econômicas.

Conforme 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 econômico e, por conseguinte, a algo objetivo, quantificável e associado à 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”.

Nessa nova concepção de desenvolvimento, uma vez que as necessidades básicas estejam atendidas, é possível imaginar que conquistas materiais sejam menos relevantes do que a realização pessoal (BOISIER, apud SIEDENBERG 2006).

Considerando que desenvolvimento se configura como um processo positivo de mudanças, há somente duas possibilidades: mudanças quantitativas ou qualitativas. No caso de mudanças quantitativas, o processo se dá através da apropriação e incorporação de elementos pré-existentes levando a uma ampliação ou aumento daquilo que já existe. No caso de mudanças qualitativas, o processo se dá através da assimilação, adaptação, escolha e mudança, levando a uma situação mais favorável que a anterior (SIEDENBERG, 2004).

### **2.2.3 Participação popular**

Na administração pública a participação popular ou, também, participação social é um conceito restrito, pois ele aborda a interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, de acordo com os interesses de todos na comunidade. Para se ter um melhor entendimento do que é participação popular, toma-se como referência a concepção de Demo (1993), que acredita que a participação é um processo de conquista e uma construção organizada da emancipação social que se relaciona à individualidade, legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência da gestão pública.

Conforme Gavronski (2008) foi apenas depois da II Guerra Mundial que a participação popular ganhou espaço. Os abusos cometidos pelos regimes e a guerra fizeram com que a Organização das Nações Unidas percebesse a dimensão dessa

problemática e destacasse as vantagens da democracia. Como resultado, no ano de 1948, foi proclamada em Assembléia Geral a Declaração Universal dos Direitos Humanos, consignando no seu artigo 21, item I, que “Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 2008). Assim, a participação popular se tornou a voz do cidadão no governo de seu país, para assegurar proteção e a efetivação dos seus direitos. A participação popular é a soberania do povo em ação, é o exercício do poder político.

No meio científico pode-se encontrar várias definições para o termo participação. Conforme o enfoque proposto por Souto-Maior (1995:78), participação 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 essa última se dá através do voto periodicamente por ocasião das eleições, ou é exercida indiretamente através da militância em partidos políticos.

A participação social é algo que não pode ser descentralizada; ela simplesmente ocorre, “... não existe participação imposta, concedida ou doada” (DEMO, 1991:35). Quando a descentralização não é feita pela participação social, e sim imposta pelos governos vigentes, a participação social não ocorre de fato. Também Mé dici (1995:96), explicita que

[...] a participação social permite que haja maior efetividade no processo de descentralização, mas ela depende da natureza de condições históricas e sociais inerentes a cada região ou localidade. Ela pode ser estimulada, mas nunca outorgada.

A participação, por sua vez, pode ocorrer em diferentes níveis de intensidade, que Arnstein (apud BANDEIRA 1999:64) explicita em uma escala crescente classificada segundo o grau de influência das comunidades em relação às entidades promotoras dos processos participativos, assim subdividida:

- a) Manipulação: descreve as situações em que a preocupação da entidade promotora concentra-se exclusivamente na obtenção de apoio para iniciativas já definidas, sem que haja intenção de permitir que a comunidade tenha qualquer influência na definição de suas características.
- b) Terapia: engloba as ações de caráter educativo que têm como objetivo modificar as atitudes e opiniões existentes na comunidade em relação a um projeto ou programa, as quais podem dificultar sua implementação.
- c) Informação: diferencia-se dos níveis anteriores por não ter como objetivo central direcionar as opiniões da comunidade, constituindo um primeiro passo legítimo para a participação efetiva, especialmente quando prevê mecanismos simples de *feedback* que permitem avaliar as reações da comunidade e que possam, eventualmente, convencer os responsáveis pela iniciativa da necessidade de efetuar ajustes e adaptações nas suas características.
- d) Consulta: refere-se a processos em que a entidade promotora utiliza mecanismos mais complexos e estruturados para recolher subsídios junto as comunidades, com a intenção de utilizá-los de forma efetiva na definição das características e objetivos da iniciativa, embora mantenha o poder de decidir, em última instância, sobre seu aproveitamento.
- e) Apaziguamento: refere-se a situações em que a influência atribuída à comunidade tende a ser mais aparente do que o real, como ocorre quando são incluídos alguns representantes da comunidade em comitês que, embora formalmente investidos de poder decisório, pela sua composição, acabam, na prática, servindo principalmente para referendar decisões tomadas em outras instâncias.
- f) Parceria: neste nível ocorre uma efetiva divisão do poder entre a comunidade e a entidade promotora, por meio de processos de negociação, havendo divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e da implementação.
- g) Delegação de poder: o poder decisório é atribuído à comunidade, embora a entidade promotora participe dos processos de planejamento e implementação das iniciativas.
- h) Controle pelos cidadãos: a entidade promotora restringe sua participação ao financiamento das iniciativas, cabendo à comunidade as tarefas de planejamento e implementação.

A participação da sociedade em questões políticas é um direito, sendo este ato a essência da democracia. Entende-se, também, a participação, como um mecanismo, um elo, que realiza ações de intervenção e discussão entre sociedade e poder político, por meio de propostas, decisões, projetos e demandas.

Conforme Sachs (2000:198) a participação foi a que deu ao discurso do desenvolvimento um novo sopro de vida, pois

As instituições, grupos e indivíduos envolvidos em atividades desenvolvimentistas reagruparam-se ao redor do novo constructo com a esperança de que finalmente, a abordagem participatória faria com que o desenvolvimento fosse capaz de satisfazer as necessidades básicas de todos e de eliminar a pobreza em todas suas manifestações.

Todavia, acredita-se que na elaboração e implementação de projetos que frisem o desenvolvimento local e regional com a participação cidadã torna-os mais eficazes e eficientes na solução dos problemas das regiões. Por isso, entre os aspectos positivos da participação cidadã, menciona-se a manutenção, o controle e a vigilância das propostas e dos projetos participativos que promovem o desenvolvimento de uma região ou país.

Enfim, a participação pode dar um novo direcionamento aos investimentos públicos, pois é através dos processos participativos que são elaborados os projetos e demandas que buscam o desenvolvimento socioeconômico numa visão socialmente mais abrangente.

#### **2.2.4 Cidadania**

De acordo com o Dicionário Aurélio (Ferreira, 2004:465) “cidadania é a qualidade ou estado do cidadão”. Já este é entendido como “o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”.

A história da cidadania, sua evolução e formação, se confundem com a história da luta dos direitos humanos. A exemplo de outros, cidadania é um termo que se encontra em constante construção, pois vem se moldando à civilização atual de cada época, em sua complexidade e às frenéticas mudanças que ocorrem no transcorrer dos anos.

A cidadania é o meio utilizado para a busca da própria identidade, humanidade, direitos e liberdade. Vem ser a busca do fim da opressão e injustiças contra a sociedade, contra os pobres e oprimidos. Ser cidadão é possuir o domínio dos seus direitos civis, mas obter a cidadania plena é ter direitos não apenas civis, mas também possuir o direito de ter os direitos políticos, como o voto, por exemplo; e sociais, como ter acesso

a saúde, alimentação, moradia, saneamento básico, respeito como ser humano, entre outros.

A cidadania traz consigo, além dos direitos dos cidadãos, deveres e obrigações. Cidadania não diz respeito somente a direitos; existem deveres também, tal como estar consciente de suas responsabilidades e obrigações quanto à sociedade e o Estado, onde é necessário trabalhar unido para a construção do bem comum.

Na percepção 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.

Cidadania, por sua vez, não é apenas uma definição estanque, delimitada, mas sim, um conceito que vem assumindo várias conotações ao longo da história, se moldando e se adaptando conforme os diferentes contextos da época e os costumes da sociedade. Siedenberg (2006:44) afirma que

O conceito de cidadania assumiu várias conotações em diferentes contextos históricos. Na Grécia antiga, a cidadania dizia respeito ao indivíduo que desfrutava do direito de participar da vida política da cidade, condição vedada às mulheres, aos estrangeiros e aos escravos.

Em toda a história a cidadania se adaptou e se moldou às conformidades da época, seguindo suas regras de inclusão e exclusão. Cidadania não era um direito de todos e sim um direito de apenas uma pequena parcela da população, restrita aos homens de posses e dotados de conhecimento. Atualmente, essas exclusões diminuíram, mas a discriminação em geral, não. Os direitos dos cidadãos aumentaram em um sentido, mas ainda não o gozo e a plenitude desses direitos, infelizmente ainda restritos a uma pequena parcela da sociedade, destituída do direito de participar. Sem este direito não ocorre a cidadania. Tenório e Rozenberg (1997:104) consideram a participação o grande instrumento de acesso à cidadania. “Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida enquanto ação coletiva e exercício

consciente, voluntário e conquistado”. Mas, os autores citados alertam que, ainda que condição *sine qua non*, não é requisito exclusivo. Para alcançar a “cidadania plena, a organização social e a participação política deverão vir associadas à superação das desigualdades econômicas”.

Mesmo considerando inúmeros tipos de participação e inserção nas sociedades e sendo abordado em várias áreas, moldado e adaptado a cada época o conceito de cidadania é sinônimo de mobilização e união da sociedade e prevalece na área do direito. Pois se trata no seu íntimo das lutas dos direitos do cidadão, na busca pela igualdade social e reconhecimento como ser humano, busca do pertencimento a uma sociedade.

Segundo Bedin (1997a; 1997b), a luta pelo reconhecimento e respeito à cidadania possui uma larga tradição histórica, construída ao longo de quatro gerações de direitos. A primeira geração: direitos civis ou liberdades civis (direito contra o Estado); segunda geração: direitos políticos e liberdades políticas (direito de participar do Estado); terceira geração: direitos econômicos e sociais (direitos por meio do Estado); e quarta geração: direitos de solidariedade (direitos sobre o Estado). Nos direitos de quarta geração, são colocados, como regra, o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e a autodeterminação dos povos.

Conclui-se, assim, que a cidadania não é dada, é construída e conquistada a partir da capacidade de organização, participação e intervenção social. Significa a busca pelos direitos e da própria cidadania, o direito da igualdade entre os seres humanos. Nesse embate estão envolvidos todos os cidadãos com a finalidade de poder participar, opinar nas questões da sociedade e no rumo da sua vida e seu país, com direito para poder votar e escolher os seus mandatários ou projetos e programas para se inserir.

A cidadania é amparada e embasada em idéias e ações, tampouco significa uma simples conquista legal, adquirida por direito. É necessário que o cidadão participe, colabore, seja ativo, faça valer os seus direitos, lute, busque e adquira o direito de ser livre e decidir o rumo da sua própria vida.

### 2.2.5 Processo decisório

Até meados do século passado, talvez até o início deste, o termo adotado na área das ciências administrativas quanto ao processo de tomada de decisões era apenas “decisão” ou “tomada de decisão”. Porém, com a aceleração do ritmo das transformações e desenvolvimento da sociedade, o crescimento desenfreado e a complexidade das organizações, além da globalização do mercado e do mundo, o ato, em si, da tomada de decisões, resultou em um termo vazio e insuficiente para expressar a dinâmica e complexidade organizacional. Passou-se a adotar a expressão “processo decisório”, cuja abrangência extrapola em muito o simples ato da tomada de decisão (FRIZZO, 2006).

O processo decisório requer experiência e informação adequadas para a melhor escolha quanto às questões sobre direcionamentos, estratégias e políticas. Possuir conhecimento do instrumento técnico disponível, dos conceitos e dos fatos relacionados com o objeto de sua decisão, do ambiente social e organizacional em que estão presentes e das limitações, é imperativo aos tomadores de decisão.

Na visão de Guerreiro Ramos (1966: 19), as decisões do processo

são o elemento dinâmico, intervencionista, pois articulam os elementos estruturais e os elementos estruturais entre si e uns com os outros [...] verifica-se permanente e simultâneo processo de desestruturação, estruturação e reestruturação e é a decisão funcionalmente racional que possibilita a estabilidade da organização e seu funcionamento minimamente ordenado, segundo as expectativas. Há em toda a organização, certa incidência de entropia, isto é, impulsos para o caos e o desequilíbrio, representados pela precariedade dos materiais, pelos interesses e atitudes divergentes dos indivíduos e grupos, pelos erros e acidentes de toda sorte, pelas influências dos elementos externos, múltiplos e conflitantes. É a decisão que, neutralizando a entropia, constitui um enclave de ordem e estabilidade relativas no meio do caos.

Dentro da realidade das instituições, não apenas as instituições privadas, mas também (e, sobretudo) as públicas, percebe-se a existência de um jogo de interesses, uma política de valores, usadas para direcionar as intenções e decisões quanto ao desenvolvimento e crescimento das instituições.

O processo decisório coordena e delimita o processo de tomada de decisões necessárias para o bom andamento das instituições. De um modo em geral, todas as instituições se utilizam de políticas, de relacionamentos, configurando uma verdadeira escola do poder. Conforme Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000:174) a escola de poder

Abre o jogo e caracteriza a formação de estratégia como um processo aberto de influência, enfatizando o uso de poder e políticas para negociar estratégias favoráveis a determinados interesses.

Na concepção de Carvalho (1975:01) abordar o tema processo decisório é

Tentar focar a própria essência da atividade do homem, desde sua criação. O homem diariamente é desafiado a escolher. Questões, desde as mais simples às mais complexas, lhe são submetidas e sua decisão afeta não só seu próprio comportamento, como o comportamento de outras pessoas.

Deve-se considerar que os processos decisórios são, ao mesmo tempo, cognitivos e sociais, influenciando, auxiliando e complementando a tomada das decisões, pois todos os fatos envolvem este processo.

Já na concepção de Frizzo (2006:04), o processo decisório

Extrapolam muito o simples ato da tomada de decisão. Na atualidade, cabe ao processo decisório [...] o desafio de garantir o alinhamento e o realinhamento constantes das organizações a seus objetivos. [...] O processo decisório ou elemento estruturante, assume a condição de único elemento dinâmico do processo administrativo e, enquanto tal passa a ser sinônimo dele.

O processo de tomada de decisões está direcionado para as melhorias e os rumos que as instituições adotam em suas políticas.

Este processo é impulsionado por diferentes linhas, como a extremamente racional (onde o coordenador vai depender do uso racional das suas idéias para definir e delimitar as suas decisões) e a intuitiva (que deve ser definida com certa cautela por se tratar de intuição, sem embasamento teórico e racional para decidir, e sim, baseado apenas no emocional). Ambas têm a intenção de aperfeiçoar e traçar um plano de

diretrizes para conduzir as escolhas da melhor forma possível, sanando as deficiências das estruturas e do processo. Por isso, o processo decisório, muitas vezes, nem parece racional, nem intuitivo.

## **2.3 Síntese da Experiência Gaúcha**

### **2.3.1 Estrutura e funcionamento do processo: os COREDES**

A institucionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) teve como preocupação básica o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento regional, com ênfase voltada à participação da sociedade neste processo.

A discussão sobre o desenvolvimento regional já vinha sendo levada a efeito no final dos anos 80, tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul, com forte envolvimento de alguns atores sociais regionais.

Assim, em 1990, nos processos de campanha para o governo do Estado, a questão da regionalização estava presente em praticamente todas as plataformas de governo, inspiradas nos ditames da Constituição Estadual de 1989. Alceu Collares, governador eleito pelo PDT, previa no seu Plano de Governo a proposta de implementação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento, como órgãos auxiliares de ação governamental.

Conforme Fernandes (1991), pensava-se que, com a implementação dos Conselhos Regionais, poderia surgir um espaço descentralizado de decisão, aberto à participação, com suporte técnico para decidir e restringir, com decisões baseadas nas políticas públicas presentes no Governo e assumindo também as responsabilidades destas.

Assim, já no início de 1991, iniciou-se o processo de discussão sobre a formulação dos COREDES, cuja instituição ocorreu somente em 1994, pela Lei 10.283 de 17 de outubro e regulamentada pelo Decreto 35.764 de 29 de dezembro do mesmo ano, no final do Governo Collares.

A institucionalização dos COREDES teve por objetivo promover o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo nas regiões, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Entre as atribuições dos COREDES estão à promoção e a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e a implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelecido no art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; e respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Ao analisar sua trajetória histórica, percebe-se que, posteriormente, em 1998, durante o governo Britto (PMDB) os COREDES conseguiram um espaço mais efetivo somente no último ano do governo, com a implantação da Consulta Popular, instituída pela Lei 11.179 de 25/06/98.

No ano seguinte (1999), houve a tentativa da implementação do OP - Orçamento Participativo, adotado como um instrumento político-administrativo de gestão do governo de Olívio Dutra (PT). Inicialmente o OP desconsiderava a existência dos Conselhos Regionais na prática. Mas após negociação havida entre o Fórum dos COREDES e o Governo do Estado, em maio de 1999, foi assinado um Protocolo de Cooperação entre ambos, no qual se firmava uma parceria na promoção do OP respeitando a regionalização dos COREDES, embora isto tenha ocorrido de forma precária em algumas regiões.

A promoção da participação da sociedade no processo de definição e alocação dos recursos orçamentários (seja na Consulta Popular ou no Orçamento Participativo), ainda que importante e fundamental, constituía-se em apenas uma das ações dos COREDES.

De acordo com Allebrandt (2007), entre 2000 e 2002 o Fórum e os COREDES priorizaram a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional; a promoção de interesses das regiões junto as instâncias dos Governos Estadual e Federal (isto resultou na implantação de duas Mesorregiões: Grande Fronteira Mercosul e Metade Sul); a implantação dos COMUDES - Conselhos Municipais de Desenvolvimento em quase todos os municípios gaúchos e consolidação das três Macrorregiões (Norte, Nordeste e Sul).

Durante o governo Rigotto (PMDB), de 2003 a 2006, houve novamente uma mudança de nomenclatura do processo, ou seja, foi substituído o OP pelo PPP – Processo de Participação Popular, ficando este sob coordenação do Fórum dos COREDES-RS, dos próprios COREDES e dos COMUDES.

Na verdade, com a implantação do PPP tentou-se ressaltar os pontos positivos e sanar as deficiências do OP, aperfeiçoando tecnicamente o processo de participação popular. A responsabilidade pela articulação institucional coube ao vice-governador Antonio Holfeldt, que também coordenou o lançamento do Processo de Participação Popular e a Consulta Popular propriamente dita.

Já no atual governo de Yeda Crusius (PSDB), que iniciou o mandato em 2007, a relação entre o governo e os conselhos está sob encargo da Secretaria Especial de Relações Institucionais. Como se percebe, a cada novo mandato as mudanças impostas exigem um período de acomodação e um novo entendimento nas articulações institucionais.

Contudo, apesar das dificuldades que os governos têm enfrentado em cumprir as demandas da sociedade incorporadas na peça orçamentária estadual, pode-se afirmar que os COREDES se encaminham para um processo de consolidação institucional ao longo destas cinco gestões públicas estaduais.

Uma dificuldade intrínseca na melhor atuação dos Conselhos Regionais é a não coincidência territorial das diferentes instâncias do governo com os COREDES. Coordenadorias Regionais de Saúde, Educação, Segurança Pública e outras, atuam em regiões não coincidentes com os conselhos.

A compatibilização entre as regiões coredianas e a prestação regionalizada de serviços promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul é uma das prioridades que

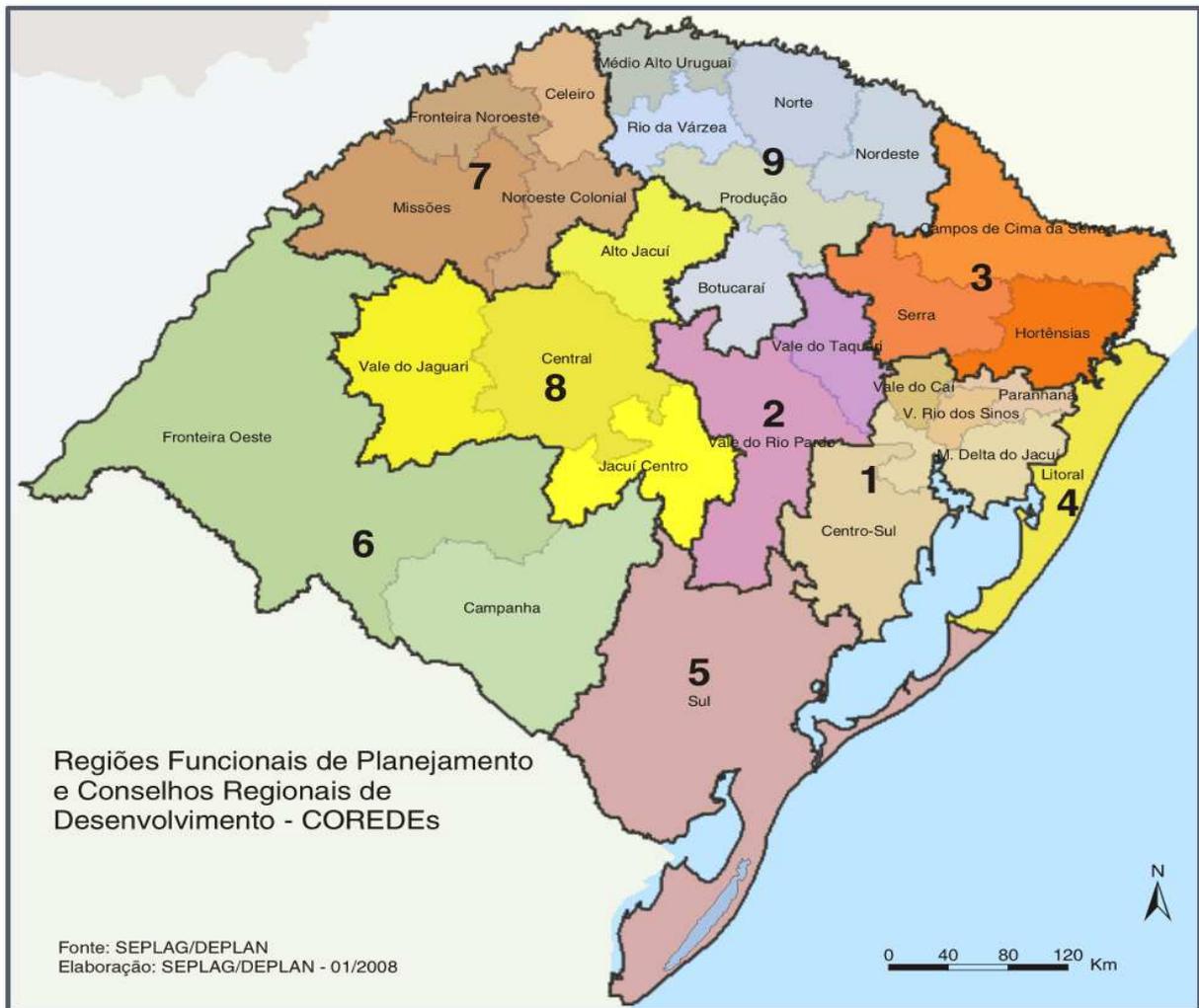
poderia garantir maior efetividade ao desenvolvimento regional, bem como maior eficiência e eficácia à gestão pública estadual. Finalmente, cabe mencionar ainda uma proposta alternativa de reorganização e planejamento do Estado, encetada durante o governo Rigotto. Trata-se do projeto RUMOS 2015 que respeita o atual recorte dos COREDES, mas agrupa-os em 9 Regiões Funcionais de Planejamento<sup>3</sup>.

Com isso o trabalho de quase 16 anos na gestão dos processos de desenvolvimento local e regional acabou sendo reconhecido e respeitado, mas somente após diversas manifestações do Fórum dos COREDES.

---

<sup>3</sup> Para fins de planejamento e estruturação do Plano Plurianual 2008-2011 os COREDES foram agregados em nove Regiões Funcionais conforme ilustração e recorte estabelecido pelo Estado, que constituiu as escalas de regionalização de acordo com um conjunto de critérios amplamente discutidos com a sociedade regional.

Ilustração 1 - Mapa de localização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.



Apesar dessa sobreposição de regionalização, os COREDES caminham a passos largos para a sua efetiva consolidação enquanto instâncias de planejamento e articulação regional, pois começam a ser reconhecidos e respeitados pela sociedade, como evidencia o crescimento da participação por ocasião da Consulta Popular.

### 2.3.2 Um parâmetro para o processo: o IDESE

Segundo Siedenberg (2003), quando em meados da década de 1950 o desenvolvimento de países e regiões passou a ser focado e entendido de diferentes maneiras, distanciando-se cada vez mais do conceito de crescimento - um termo mais

restrito a aspectos econômicos quantitativos - surgiu um problema: como medir desenvolvimento?

A medição do desenvolvimento através do PIB – Produto Interno Bruto não sanava mais as exigências postas, devido ao fato de desenvolvimento ser concebido como um conceito mais amplo. Por isso, naquele período, pesquisadores vinculados à ONU sugeriram a necessidade da agregação de indicadores da área da saúde, educação, ocupação e habitação para melhor definir a amplitude do termo desenvolvimento (UN apud SIEDENBERG, 2003).

Mas, foi somente na década de 70 que os estudos sobre indicadores de desenvolvimento socioeconômicos obtiveram maior repercussão no meio científico, quando pesquisadores e instituições (como o Banco Mundial e o FMI, por exemplo) se viram desafiados a agregar indicadores de cunho social para medir e validar o desenvolvimento de regiões ou países. Assim, indicadores socioeconômicos passaram a ser cada vez mais utilizados como instrumentos para explicitar as disparidades socioeconômicas de uma região ou país, diversificando e complexificando as discussões e as abordagens sobre o desenvolvimento.

Conforme Siedenberg (2006:102), “indicador é apenas uma unidade de medida parcial, substitutiva”. O mesmo autor segue afirmando que “indicadores são medidas estatísticas que representam recortes da realidade que somente têm sentido quando se inserem num contexto teórico-metodológico que lhe empresta o respectivo significado”.

Conforme Jannuzzi (2003) a confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados no seu cômputo. Além da relevância social, validade e confiabilidade, um indicador social deve ter um grau de cobertura adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível, específico, reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade.

Analisando este tema (indicadores) de maneira genérica, Siedenberg (2003) afirma que eles expressam, na melhor das hipóteses, uma realidade socioeconômica de forma apenas parcial, pois são somente uma espécie de representantes de um determinado aspecto de uma realidade complexa. Segundo o mesmo autor as características elementares de um bom indicador de desenvolvimento socioeconômico

são: ser simples, dinâmico, sensível, holístico, confiável, participativo e capaz de combinar aspectos gerais com específicos, configurando um arranjo complexo e difícil de ser encontrado ou construído.

Com essa maior ênfase dada aos aspectos sociais, o desenvolvimento socioeconômico de países, regiões e sociedades passou a ser objeto de análise e crítica por parte de pesquisadores e analistas, desencadeando um enxurrada de novas pesquisas e abordagens, muitas das quais interdisciplinares.

Conforme Jannuzzi (2003:15), indicador social é:

[...] uma medida em geral quantitativa dotado de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar e operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

Porém, essa proliferação de abordagens também acarretou alguns problemas: uma vez que os mais diversos indicadores podem dar embasamento a um trabalho científico, é necessário considerar que com o seu uso e, também, com o ‘mau uso e abuso’ de indicadores, como refere Jannuzzi (2002), é fornecida apenas uma pequena noção da realidade estudada de um contexto/realidade bem mais amplo(a), surgiram inúmeras críticas vinculadas ao seu uso e colocando sob suspeita os métodos de obtenção, a fidelidade dos dados e as próprias análises (SIEDENBERG, 2003).

Assim, quando 1990, o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apresentou o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano em seu relatório anual, consolidou-se uma concepção complexa de desenvolvimento, agregando às questões econômicas também aspectos sociais num único índice. A partir do IDH a medição do desenvolvimento passou a levar em conta outros fatores essenciais à vida, como a esperança de vida ao nascer, a alfabetização e escolaridade e o poder de compra per capita (UNDP, 1990).

Conforme o PNUD Brasil (2008:01) o objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano é

oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver".

No Brasil o IDH tem sido utilizado por diversos órgãos para inferir o grau de desenvolvimento do país, de Estados e Municípios, inspirando diversas instituições e pesquisas a elaborar indicadores próprios, específicos, mais abrangentes.

No Rio Grande do Sul um bom exemplo de indicador socioeconômico que surgiu, embasado no modelo do IDH, é o IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, criado pela FEE - Fundação de Economia e Estatística. O IDESE abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos classificados em quatro blocos temáticos: Educação; Renda; Saneamento e Domicílios; e Saúde.

Conforme Klering (2003:01) o IDESE contém um conjunto de indicadores sociais e econômicos, com o objetivo de

mensurar o grau de desenvolvimento dos municípios do Estado. De acordo com a FEE, o novo índice criado pela instituição carrega um papel importante, de subsidiar a definição e implementação de políticas públicas, principalmente de âmbito municipal e estadual, visando melhorar os níveis de vida da população gaúcha. Tem a pretensão e o propósito de constituir uma alternativa de índice mais completo que outro semelhante, apresentado anteriormente pelo Programa das Nações Unidas (PNUD), o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), focando todos os municípios do Brasil. O estudo da FEE causou forte impacto na imprensa gaúcha, em que recebeu ampla cobertura dos meios de comunicação social, sendo motivo de polêmicas, perplexidades, contrariedades e de inquietações, principalmente de governos municipais, cujos desempenhos passaram a ser vistos com dúvidas e reservas.

Trata-se de um índice de desenvolvimento socioeconômico desenvolvido por uma instituição oficial do governo estadual e criado

especificamente para medir o desenvolvimento nas regiões e municípios do Rio Grande do Sul, informando à sociedade e orientando os governos (municipais e o estadual) nas suas políticas socioeconômicas para melhor estruturar os planejamentos estratégicos em prol do desenvolvimento local (FEE 2008).

Por sua vez, os quatro blocos constituintes do IDESE são formados por um conjunto de 12 indicadores, os quais compõem a base para a formulação do índice de cada bloco. Os pesos atribuídos a esses índices que abordam deficiências socioeconômicas de cada região considerada, são de suma importância para avaliação do desenvolvimento de um município ou região. Porém, também são valores arbitrários.

Para estipular o valor relativo de cada indicador foi atribuído um peso específico predeterminado para cada item, conforme evidenciado no Quadro 2 abaixo.

Os limites desses índices e a fontes dos dados brutos que originam os indicadores que são utilizados para medir o desenvolvimento socioeconômico das regiões, no caso deste estudo os COREDES, são apresentados no quadro a seguir.

Com base nestes parâmetros, as unidades geográficas consideradas (COREDES) podem ser classificadas pelos índices em três grupos: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores ou iguais que 0,800).

Uma vez que se considera este índice como representativo do desenvolvimento socioeconômico, pois abrangem 12 diferentes aspectos da realidade regional, o IDESE será utilizado como referencial na análise proposta nesta investigação.

Porém, é necessário ressaltar que, apesar do seu nobre objetivo, o IDESE não é um indicador isento de falhas estruturais e contradições internas e externas. Klering (2003) apresenta alguns desses problemas, como, por exemplo, a escolha de determinados índices e a atribuição de determinados parâmetros (ou pesos).

Quadro 2 – Especificações do IDESE.

Blocos	Índices	Peso no Bloco	Peso no IDESE	Limite Inferior	Limite Superior	Fonte dos Dados Brutos
<b>Educação</b>	Taxa de abandono no ensino fundamental	0,25	0,0625	100%	0%	Edudata do INEP – MEC
	Taxa de reprovação no ensino fundamental	0,20	0,0500	100%	0%	Edudata do INEP – MEC
	Taxa de atendimento no ensino médio	0,20	0,0500	100%	0%	Censo Demográfico IBGE Edudata do INEP – MEC
	Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais	0,35	0,0875	100%	0%	Censo Demográfico e PNAD do IBGE
<b>Renda</b>	Geração do PIBpc	0,50	0,125	100 (\$ ppp)	40.000 (\$ ppp)	FEE
	Apropriação de renda – VABpc do comércio, alojamento e alimentação	0,50	0,125	11,22 (\$ ppp)	4.486,64 (\$ ppp)	FEE
<b>Saneamento e domicílio</b>	Percentual de domicílios abastecidos com água (rede geral)	0,50	0,125	0%	100%	Censo Demográfico IBGE
	Percentual de domicílios atendidos com rede geral de esgoto ou pluvial	0,40	0,100	0%	100%	Censo Demográfico IBGE
	Média de moradores por domicílio	0,10	0,025	6 moradores	1 morador	Censo Demográfico e PNAD do IBGE; FEE
<b>Saúde</b>	Percentual de crianças com baixo peso ao nascer	0,33	0,0833	30%	4%	DATASUS – MS
	Taxa de mortalidade de menores de 5 anos	0,33	0,0833	316 por mil	4 por mil	DATASUS – MS
	Esperança de vida ao nascer	0,33	0,0833	25 anos	85 anos	IDHM - PNUD e IPEA

Fonte: www.fee.tche.br/2008.

As discrepâncias decorrentes das atribuições de valor em cada índice considerado no IDESE são ressaltadas, sobretudo, quando municípios ou regiões são comparados através de outros indicadores, como, por exemplo, o IDH-M, que toma por base outras variáveis e parâmetros.

Segundo Klering (2003:4),

O IDESE carrega maior número de indicadores e variáveis, mas não ajudam nas explicações, porque os acréscimos feitos de fato pioram os resultados. Em estatística recorre-se, frequentemente a uma

interessante analogia quando se vai compor indicadores de pesquisas; diz-se que é mais prudente usar-se uma cesta de boas frutas (ou indicadores), do que uma cesta com quaisquer frutas; e de que mais frutas (ou indicadores) devem ser acrescentadas a uma boa cesta de frutas somente quando as novas melhorarem ou qualificarem a seleção; ou seja, uma cesta de frutas (ou de indicadores) vale pela sua qualidade, e não pela sua mera quantidade.

Apesar disso tudo, a utilização do IDESE como referência de análise no contexto desta pesquisa é considerada como válida, exatamente porque o próprio Governo do Estado o utiliza como referência na distribuição de recursos, o que será explicitado mais adiante e em maiores detalhes.

### **3. ESPECIFICIDADES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Este capítulo é constituído pela análise dos dados levantados na investigação realizada e está subdividido em quatro partes distintas. Na primeira parte se busca apresentar as principais deficiências regionais apontadas pelo IDESE enquanto um parâmetro do processo.

Na segunda parte são apresentadas as referências e demandas enfatizadas pelas lideranças regionais, explicitando aspectos específicos e comuns aos diversos COREDES no tocante a cinco questões distintas oriundas de um questionário aplicado aos representantes de 28 COREDES e respondido por todos eles.

A terceira parte debruça-se sobre o PPP e os resultados da Consulta Popular de 2008, tanto no que diz respeito aos projetos eleitos, quanto no que se relaciona à evolução da participação da sociedade no PPP. Finalmente, na quarta parte são apresentados os resultados de uma pesquisa específica que toma o caso do COREDE Noroeste Colonial como exemplo e amostra das diversidades de interpretação.

Estas quatro abordagens implicitamente inter-relacionadas procuram evidenciar a necessidade de ajustes no processo como um todo e na ação que os COREDES desenvolvem visando o desenvolvimento socioeconômico regional, o fomento da participação e a consolidação da cidadania.

O trabalho realizado e a análise apresentada a seguir visam contribuir para enriquecer o debate e o aperfeiçoamento das iniciativas e políticas desenvolvidas entre diferentes instituições governamentais, agentes do mercado e sociedade civil através dos COREDES.

### 3.1 Deficiências Regionais Apontadas pelos Indicadores

O IDESE é um índice sintético e composto que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento de municípios e regiões do Rio Grande do Sul, formado por quatro blocos de indicadores, subdivididos em 12 índices, conforme exposto anteriormente no Quadro 2. Para cada uma das variáveis ou índices componentes dos blocos é atribuído um peso, bem como um limite inferior (ao qual é atribuído o valor 0,0 – baixo ou nenhum desenvolvimento) e um limite superior (ao qual é atribuído o valor 1,0 – alto ou máximo desenvolvimento).

A posição relativa dos municípios ou regiões é dada pelo respectivo enquadramento nestes índices e limites. Mecanismo similar a este também é utilizado pela ONU em seu Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, permitindo, assim, que as unidades geográficas às quais os índices se referem sejam classificadas quanto ao seu nível de desenvolvimento em relação a qualquer outra localidade ou região. O IDESE permite, assim, que se classifique o Estado, os municípios ou os COREDES em três níveis de desenvolvimento: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores ou iguais que 0,800).

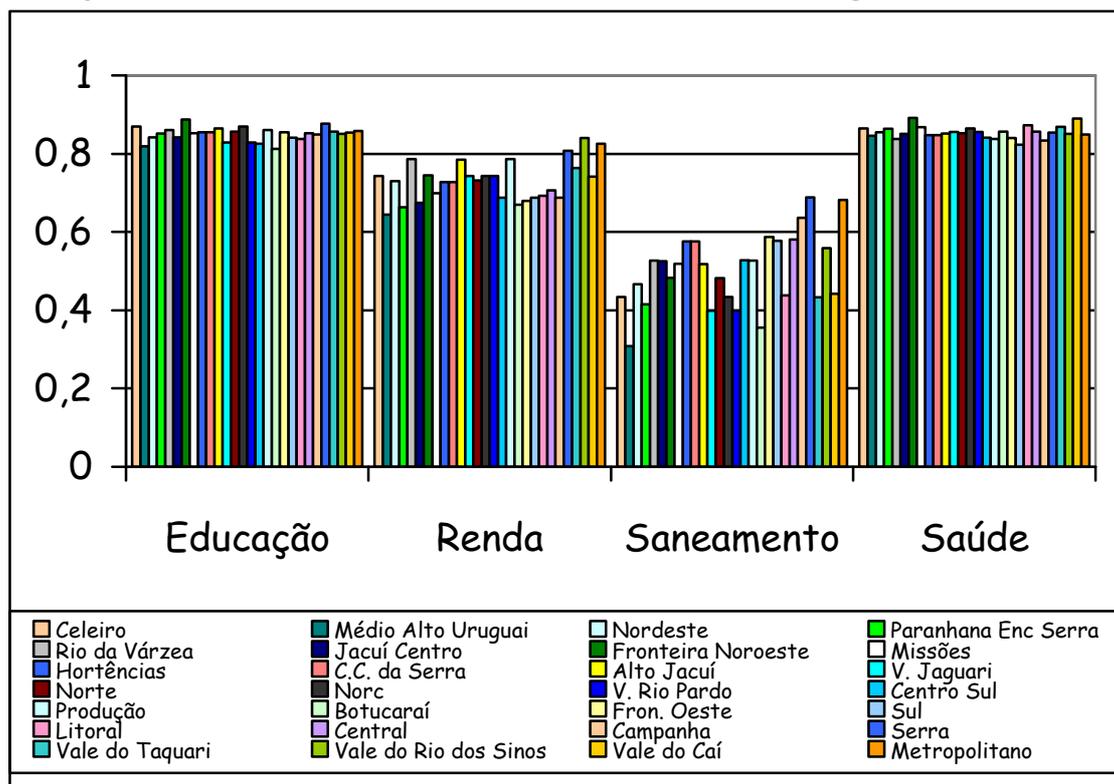
Mas, afinal, quais são as principais disparidades socioeconômicas apontadas pelo IDESE nas regiões consideradas por esta análise?

A Ilustração 2 apresenta de forma sintetizada as principais disparidades socioeconômicas regionais constatadas pelo IDESE<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tomando por base o contexto brasileiro de produção e divulgação de dados estatísticos de um modo em geral, podemos considerar como irrelevante a pequena defasagem temporal do indicador (o último IDESE foi calculado para o ano de 2005). É necessário considerar também que os COREDES das regiões Celeiro, Rio da Várzea, Campos de Cima da Serra e Vale do Jaguari foram desmembrados após 2005, motivo pelo qual se tomou como referência o IDESE do(s) COREDE(s) de origem.

Ilustração 2 – Indicadores de desenvolvimento socioeconômico regional do RS em 2005



Fonte: elaborado a partir de dados disponíveis em [www.fee.tche.br/2008](http://www.fee.tche.br/2008).

Na Ilustração 2 acima se percebe, nitidamente, que as áreas da educação e da saúde, em todas as regiões consideradas pela análise, não se configuram como disparidades socioeconômicas significativas, uma vez que todas as regiões apresentam um índice acima de 0,800, situação próxima da ideal e num nível considerado como de ‘alto desenvolvimento’. Cabe salientar, também, a relativa homogeneidade que se verifica entre as regiões nestes dois índices; isto evidencia o acerto de políticas já implementadas e/ou em andamento nas áreas de saúde e educação, do que a real necessidade de políticas e inovações estratégicas que venham contribuir com resultados significativos nestas áreas. Além disso, cabe ressaltar que estas duas áreas recebem por imposição legal investimentos do Estado na ordem de 15% dos valores orçamentários para a saúde e 25% para a educação.

Com isso, quando na Consulta Popular são eleitos projetos nestas áreas, os respectivos valores apenas ajudam a complementar a obrigatoriedade do Estado, sem significar um aporte adicional de recursos para a região. Ou seja, para a região tais escolhas são, na verdade, uma perda de recursos.

Tabela 1 – IDESE para os COREDES em ordem alfabética (2005).

COREDES	Educação	Renda	Saneamento	Saúde	IDESE
Alto da Serra do Botucaraí	0,813	0,669	0,356	0,857	0,674
Alto Jacuí	0,865	0,785	0,518	0,852	0,755
Campanha	0,849	0,687	0,636	0,834	0,752
Central	0,853	0,706	0,581	0,857	0,749
Centro-Sul	0,826	0,687	0,528	0,841	0,721
Fronteira Noroeste	0,888	0,744	0,483	0,892	0,752
Fronteira Oeste	0,855	0,679	0,587	0,840	0,740
Hortênsias	0,855	0,727	0,576	0,848	0,752
Jacuí-Centro	0,840	0,674	0,525	0,851	0,722
Litoral	0,838	0,692	0,438	0,873	0,710
Médio Alto Uruguai	0,819	0,644	0,308	0,846	0,654
Metropolitano Delta do Jacuí	0,858	0,826	0,682	0,849	0,803
Missões	0,853	0,699	0,519	0,868	0,735
Nordeste	0,842	0,730	0,467	0,855	0,723
Noroeste Colonial	0,870	0,743	0,434	0,865	0,728
Norte	0,857	0,731	0,482	0,853	0,731
Paranhana-Encosta da Serra	0,852	0,663	0,415	0,864	0,698
Produção	0,861	0,787	0,527	0,838	0,753
Serra	0,877	0,808	0,688	0,854	0,807
Sul	0,841	0,687	0,577	0,823	0,732
Vale do Caí	0,854	0,741	0,442	0,890	0,732
Vale do Rio dos Sinos	0,851	0,840	0,559	0,851	0,775
Vale do Rio Pardo	0,829	0,743	0,399	0,856	0,707
Vale do Taquari	0,857	0,764	0,433	0,869	0,731
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>0,853</b>	<b>0,774</b>	<b>0,568</b>	<b>0,851</b>	<b>0,761</b>

Fonte: FEE – Fundação de Economia e Estatística /2008

A Ilustração 2 e a Tabela 1, acima, evidenciam também algumas peculiaridades da questão da renda nas 28 regiões. Embora apenas três regiões se enquadrem no patamar de ‘alto desenvolvimento’ na questão da renda (Vale do Rio dos Sinos, Metropolitano e Serra), todas as demais apresentam índices superiores a 0,644, o que lhes assegura uma condição de ‘médio desenvolvimento’. Porém, as disparidades intra-regionais de renda são maiores que nos dois casos anteriores (saúde e educação). Por outro lado, esta é uma área onde o poder público local ou regional tem um poder de ação relativamente restrito, indireto e relacionado a políticas de geração de emprego e renda, mas não de geração de emprego e renda propriamente ditas.

Entretanto, é nos aspectos relacionados ao saneamento e condição dos domicílios que se escancaram as principais disparidades regionais, como bem pode ser observado na Ilustração 2. Percebe-se que somente três regiões possuem índices de saneamento superiores a 0,600 (Metropolitano, Serra e Campanha) e outras 13 das 28 regiões apresentam um índice de saneamento entre 0,500 e 0,600. Todavia, estes índices

são considerados apenas como sendo de ‘médio desenvolvimento’. Já as demais regiões (12) se enquadram no nível de ‘baixo desenvolvimento’, uma vez que apresentam índices inferiores a 0,500, igualando-se a situações de regiões subdesenvolvidas no mundo.

O IDESE faz menção apenas ao percentual de domicílios abastecidos com água da rede geral, desconsiderando aqueles que possuem água potável e encanada servida por outras redes. Também não leva em conta o tamanho dos domicílios, pois o indicador avalia apenas o número de moradores por domicílio, desconsiderando que em cidades do interior gaúcho, tal como ocorre em tantas outras do país, as famílias são mais numerosas e, com isso, as residências são maiores (em área física) e possuem mais cômodos; situação divergente dos grandes centros, onde as habitações em geral possuem tamanho reduzido (KLERING, 2003).

Ainda na questão do saneamento o IDESE não leva em conta moradias que possuem fossa séptica, comum em cidades menores, e alguns bairros mais antigos dos grandes centros, fugindo, também, essa situação da análise do indicador, contribuindo juntamente com a questão da água e do número de habitantes por domicílio, para a diminuição do respectivo índice no IDESE de muitas localidades ou regiões. Nesta área, de atuação prioritária do poder público, as disparidades intra-regionais são as mais acentuadas. Além disso, dada à precariedade da situação que se observa nas diferentes regiões, é neste quesito que ações, medidas e políticas implementadas podem ocasionar as maiores mudanças no quadro de indicadores regionais.

Da mesma forma, com a reestruturação da metodologia utilizada pelo IDESE, seria possível obter uma visão mais correta da situação dos municípios e regiões do Estado, eliminando ou diminuindo a série de desencontros ocorridos por falhas dos índices e suas especificidades.

Enfim, como é possível observar na Tabela 1 acima, o IDESE evidencia quantitativamente as principais defasagens do desenvolvimento socioeconômico nas diversas regiões do Rio Grande do Sul segundo o grupo de índices. Resta verificar se esta evidência técnica tem relação com a leitura e as percepções que a liderança e a sociedade faz do seu próprio meio, como também com as demandas sociais que os cidadãos gaúchos escolhem enquanto participantes das políticas de desenvolvimento regional.

Na última versão do IDESE, de 2005, onde o número de COREDES existentes era de 24, a região do Médio Alto Uruguai ocupava a última posição, com um índice geral de 0,654. Esta região apresenta baixos índices desenvolvimento socioeconômico em quase todos os quesitos: renda (0,644 – 24º lugar no Estado), saneamento e domicílio (0,308 - 24º lugar), educação (0,819 - 23º lugar) e saúde (0,46 - 19º lugar), evidenciando a precariedade regional.

Porém, em análise mais detalhada da região, pode-se reafirmar o que foi mencionado anteriormente e entra em consonância com o exposto por Klering (2003:3-4), segundo o qual

Para avaliar a dimensão do saneamento e do domicílio, o IDESE utiliza as variáveis de domicílios abastecidos com água tratada; em muitos municípios do interior, utiliza-se água potável e encanada, tendo em vista sua qualidade; por outro lado, em muitos municípios localizados junto a rios poluídos (como o Rio dos Sinos e Gravataí) a água somente é consumível se for fortemente tratada [...].

Da mesma forma, em relação aos aspectos qualitativos dos domicílios, é utilizada

a informação média de moradores por domicílio; [que] parte do pressuposto de que quanto maior for a média de pessoas residentes em domicílios (independente do tamanho médio ou do número médio de cômodos dos domicílios), pior é a respectiva qualidade de vida; constitui ledô engano; no interior, as famílias são maiores, mas também as casas são maiores e tem mais cômodos, que nos centros mais urbanos (KLERING, 2003:4).

Muitos domicílios do COREDE Médio Alto Uruguai, constituído basicamente por municípios de pequeno porte, possuem além dessas características relacionadas à qualidade domiciliar, também fossas sépticas, quesito que não aparece na avaliação do IDESE, distorcendo os índices e o posicionamento da região dentre as demais.

Esta situação é similar a outras regiões, tal como o Alto da Serra do Botucaraí e o Vale do Rio Pardo. No que diz respeito à questão da renda, percebe-se igualmente que regiões caracterizadas fortemente pela agricultura de subsistência e a comercialização direta da produção (como é o caso da população nas regiões do Médio Alto Uruguai, Paranhana Encosta da Serra e Alto da Serra do Botucaraí), também são penalizadas pela avaliação do IDESE.

De acordo com o exposto, é necessário considerar que o IDESE, apesar de abranger 12 diferentes índices, não apresenta todas as características desejáveis para um bom indicador, conforme referido anteriormente, entre elas, ter um grau de cobertura adequada, ser atualizado e ter relevância social ampla.

Segundo Klering (2003:04)

Em estatística, recorre-se freqüentemente a uma interessante analogia, quando se vai compor indicadores de pesquisas; diz-se que é mais prudente usar-se uma cesta de boas frutas (ou indicadores), do que uma cesta com quaisquer frutas; e de que mais frutas (ou indicadores) devem ser acrescentadas a uma boa cesta de frutas somente quando as novas melhorarem ou qualificarem a seleção; ou seja, uma cesta de frutas (ou de indicadores) vale pela sua qualidade, e não pela sua mera quantidade.

Assim, se verifica que o acréscimo de alguns índices no IDESE acaba por interferir na posição relativa de algumas regiões. Apesar disso tudo, é um indicador que dá uma visão parcial da realidade das regiões e, por ser um índice específico para o Rio Grande do Sul, se enquadra no contexto desta pesquisa.

### **3.2 Referências Enfatizadas Pelas Lideranças**

Uma vez que os principais termos teóricos que fundamentam esta investigação foram contextualizados em sua origem e trajetória, bem como explicitadas as diferentes acepções que os mesmos assumiram ao longo da história até consolidar sua definição contemporânea, cabe lançar um olhar mais analítico sobre as questões centrais da investigação, que abordam vários aspectos relacionados ao planejamento, ao desenvolvimento, à participação, ao exercício da cidadania e processos decisórios.

Neste sentido são apresentadas inicialmente a regulamentação e as referências do Processo de Participação Popular desencadeado anualmente no Estado do Rio Grande do Sul, para em seguida analisar diversos aspectos funcionais e operacionais, bem como os resultados do processo propriamente dito.

O processo de Consulta Popular realizado anualmente no Rio Grande do Sul é regulamentado pelo Decreto Nº 45.593, de 10.04.08 (Governo do Estado do Rio Grande

do Sul, 2008:1), onde consta que a “consulta direta à população [...] visa definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária anual do Estado do Rio Grande do Sul”. É da iniciativa do poder executivo gaúcho determinar o montante de recursos a ser disponibilizado no orçamento público estadual para a Consulta Popular a cada ano<sup>5</sup>.

Para a ponderação do volume dos serviços ou da quantidade dos investimentos a serem disponibilizados para os projetos de cada região é utilizado como referência o IDESE – Índice de Desenvolvimento Social e Econômico, criado e divulgado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), bem como critérios de rateio previamente acordados, em consonância com o disposto no Decreto 45.593, de 10.04.08.

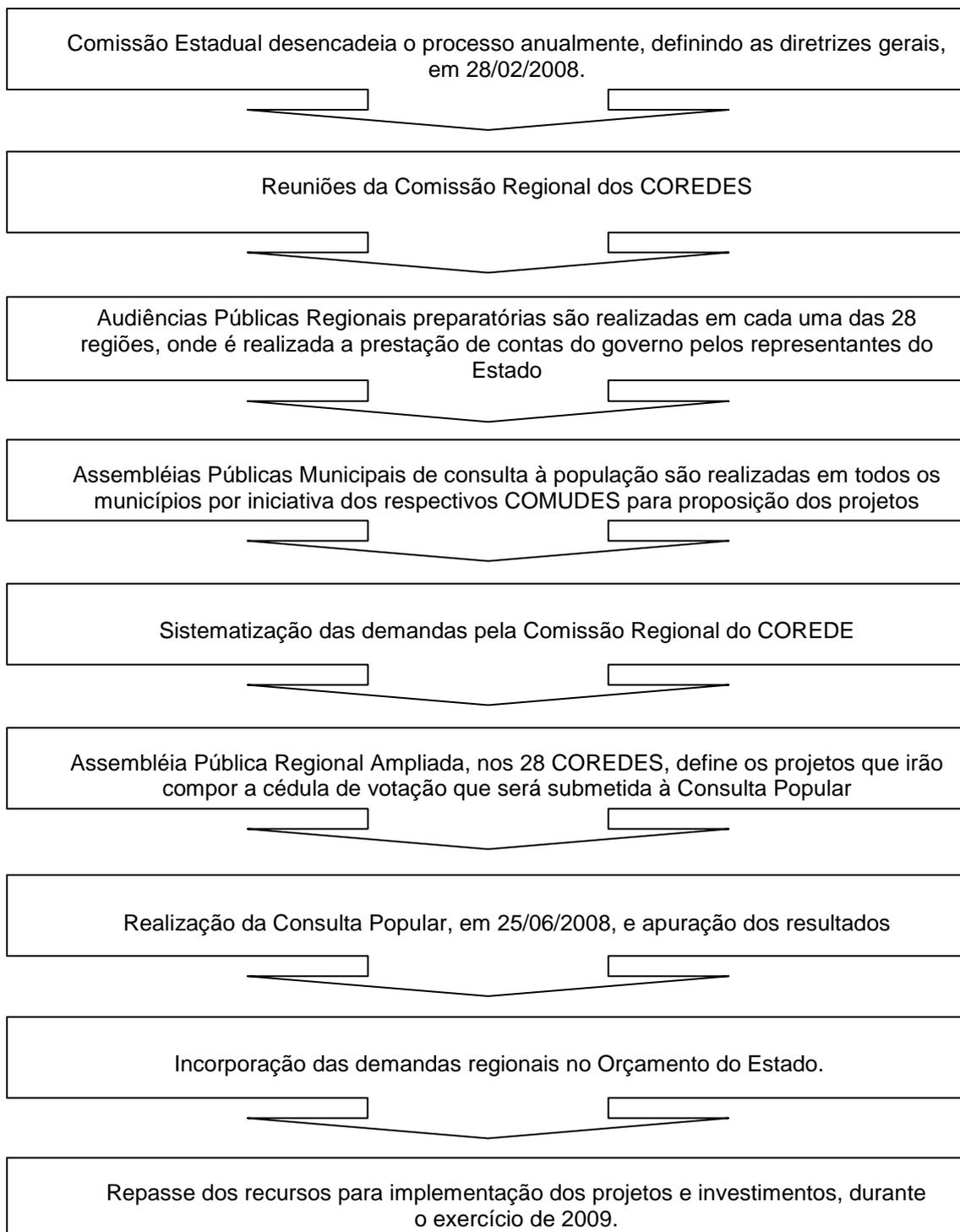
Com a utilização do IDESE e dos mecanismos escalares de distribuição inversamente proporcionais ao nível de desenvolvimento socioeconômico, evidencia-se na prática política o descolamento do conceito de desenvolvimento de fatores essencialmente econômicos e sua aderência a outros aspectos, como visto anteriormente nas abordagens teóricas.

Uma vez estipulados os critérios de estruturação e distribuição, bem como o montante dos recursos a ser disponibilizado para cada região no ano seguinte, o Processo de Participação Popular é desencadeado em todo o Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstrado na Ilustração 3 abaixo.

---

<sup>5</sup> Em anos anteriores eram disponibilizados até R\$ 300.0000.000,00 para a Consulta Popular, porém dificilmente o Estado cumpria a respectiva execução orçamentária. A partir de 2007 as ‘dívidas’ anteriores foram consolidadas e repactuadas, e o Governo Estadual assumiu o compromisso de efetivamente executar os valores orçados. Com isso o volume de recursos caiu para R\$ 40.000.000,00 em 2007 e R\$ 50.000.000,00 em 2008.

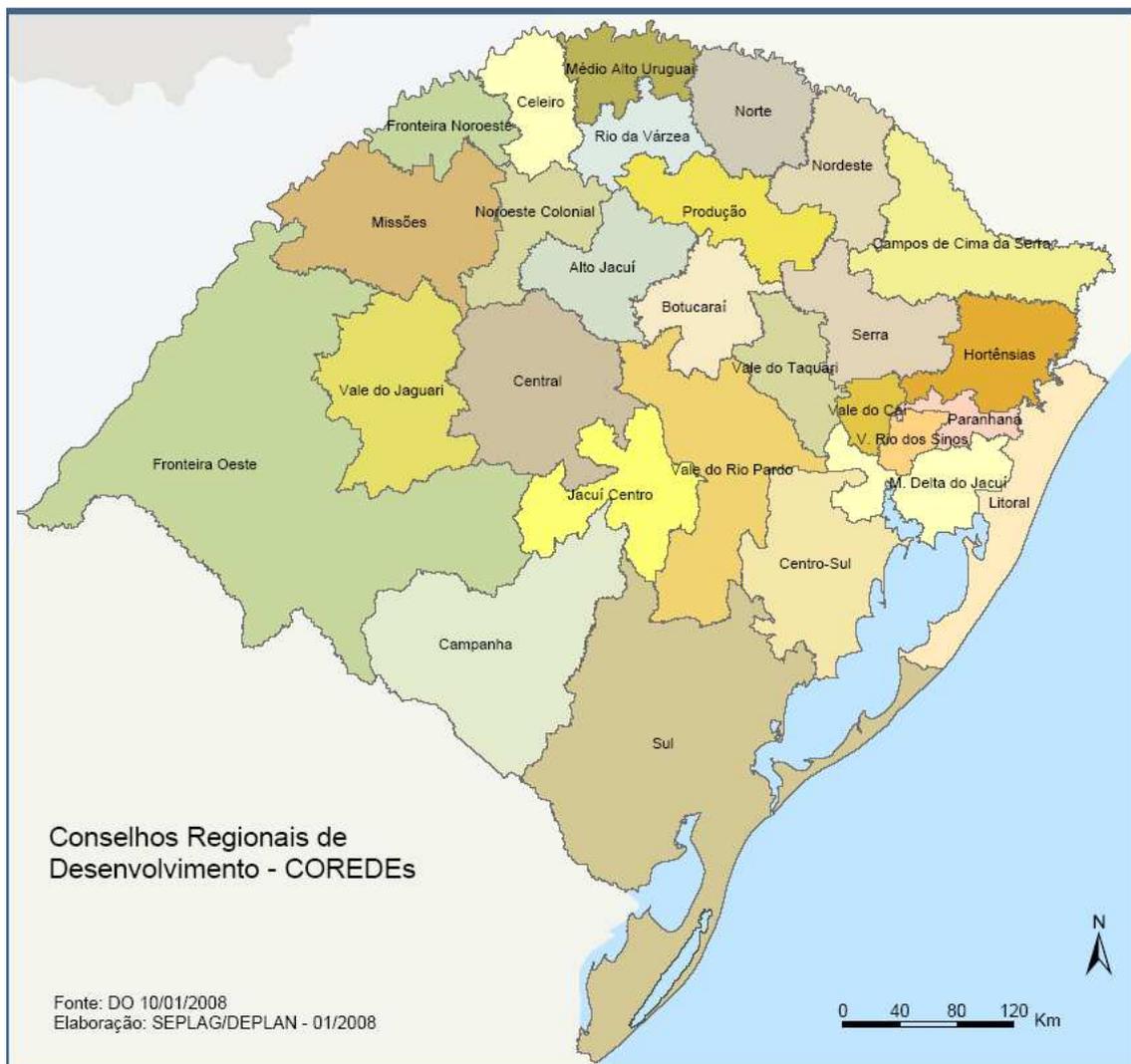
Ilustração 3 – Fluxograma do Processo de Participação Popular em 2008.



Fonte: elaborado pela autora.

Na Ilustração 4 a seguir é apresentado o mapa com a localização dos 28 COREDES no Rio Grande do Sul, possibilitando a identificação e visualização de todas as regiões estudadas em seu atual recorte.

Ilustração 4 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento em 2008.



O PPP - Processo de Participação Popular realizado nos 28 COREDES do Rio Grande do Sul em 2008 foi analisado no contexto desta pesquisa sob vários aspectos. Com o desencadeamento do processo em todo o Estado ocorreram assembléias e reuniões para divulgação nas diversas regiões, servindo também como ponto de partida para os debates sobre quais seriam as principais demandas, necessidades e deficiências regionais. A pesquisadora participou de uma série dessas reuniões na qualidade de observadora, acompanhando assim o desencadeamento das discussões nos COREDES,

com o objetivo de coletar subsídios para uma análise mais minuciosa do desenrolar do processo em algumas das regiões visitadas<sup>6</sup>.

Neste mesmo período também foi encaminhado um questionário a todos COREDES contendo algumas questões que visavam atender objetivos específicos desta pesquisa. Cabe ressaltar o êxito desta iniciativa, uma vez que os representantes de todos os 28 COREDES (100%) responderam tal questionário, respaldando com isso o resultado desta análise, ficando esta mais próxima da realidade dos fatos nas regiões.

Além disso, também foram entrevistadas pessoalmente outras lideranças expoentes que participaram das reuniões, assembleias e fóruns, como é o caso do presidente do Fórum do COREDES, professor Paulo Afonso Frizzo; Secretário Estadual Celso Bernardi, interlocutor direto entre os COREDES e Governo do Estado; André Petry e Araí Rohde, assessores técnicos da Secretaria Estadual das Relações Institucionais e responsáveis pela operacionalização da Consulta Popular em todas as regiões do Estado; Rubem Lima, assessor técnico da Secretaria Estadual de Coordenação e Planejamento; bem como representantes dos COREDES Campanha, Rio da Várzea, Norte, Nordeste, Alto Jacuí, Produção e Jacuí Centro.

Com a realização dessas entrevistas procurou-se resgatar e enfatizar aspectos específicos do PPP em distintas regiões. Este foi, por exemplo, o caso da região CELEIRO, um COREDE recém emancipado da região Noroeste Colonial e ‘estreado’ na Consulta Popular de 2008. Havia uma grande expectativa sobre o comportamento da participação dos cidadãos dessa região. Surpreendentemente a região Celeiro apresentou o maior índice de participação entre todos os COREDES do Rio Grande do Sul na Consulta Popular de 2008 (o que será explicitado mais adiante).

Segundo o presidente do COREDE Celeiro

*O aumento e êxito quanto ao nível de participação na Consulta Popular 2008, ocorreu devido à motivação dos seus idealizadores com o desligamento da região Celeiro da região do Noroeste Colonial, no início de deste ano. Os municípios que compõe o atual COREDE Celeiro sentiam-se discriminados quanto ao direcionamento dos investimentos dos valores da consulta, e a formulação deste novo conselho foi à mola propulsora para a*

---

<sup>6</sup> A pesquisadora acompanhou pessoalmente algumas etapas do processo nas seguintes regiões: Fronteira Noroeste, Celeiro, Noroeste Colonial, Médio Alto Uruguai, Campos de Cima da Serra, Serra, Missões e Vale do Rio Pardo.

*motivação em massa dos seus idealizadores tendo como objetivo o desenvolvimento regional da região Celeiro.*

Todavia, ao acompanhar mais de perto o PPP nesta região, constatou-se que a mobilização foi bem mais intensa que em outros COREDEs, mas, em certos momentos, a desorganização, a falta de preparo, de recursos mínimos para condução de reuniões e o desconhecimento sobre o processo, bem como o desencontro de idéias e informações, foi predominante. Assim, pode-se dizer que as demandas desta região foram escolhidas ‘à toque de caixa’ e ‘no grito’ pela liderança presente, sem o menor critério, seguindo apenas os principais rumores das discussões.

Cabe considerar ainda que a elevada participação da população da região Celeiro na Consulta Popular de 2008 também encontra justificativas nas articulações e interesses político-partidários de algumas lideranças da região.

Já o COREDE Campanha, que historicamente apresentava baixos índices de participação em todo o PPP e uma fraca participação nas reuniões do Fórum dos COREDES, obteve um crescimento significativo de participação na Consulta Popular, passando de 2,69% em 2007 para 4,66% dos eleitores em 2008. De acordo com seu representante, isto se deve à troca de liderança, ao novo direcionamento na escolha das demandas efetivamente sociais e à realização de assembléias abertas à população para opinar livremente na formulação de projetos.

Uma forma alternativa de mobilização da população ocorreu no COREDE do Médio Alto Uruguai, que não faz uso do esquema sugerido pelo governo do Estado, citado anteriormente. Neste COREDE não são realizadas assembléias municipais e a estruturação da cédula de votação é realizada durante uma única assembléia aberta, onde sociedade civil, representantes de organizações (secretarias, prefeituras, empresas, câmaras de vereadores), COMUDES, instituições e público em geral, podem opinar sobre a formulação das principais demandas.

Em 2008 a região apresentou o segundo melhor nível de participação da população na Consulta Popular, e nos três anos anteriores sempre teve o melhor desempenho, segundo sua dirigente. Aliás, o COREDE continua se considerando a região com maior índice de participação, pois os municípios de Vista Alegre e Palmitinho tiveram o maior índice de participação da população em todo Estado.

Ao acompanhar mais de perto as assembléias e reuniões desta região através de entrevistas, conversas e observações de campo, verificou-se que, além de não seguir diretamente o esquema proposto pelo governo, a região faz uso das agentes de saúde dos seus municípios durante a Consulta Popular. Tais agentes, durante as visitas nas residências, fazem a divulgação da consulta, explicam os objetivos e os projetos que irão compor a cédula e ensinam a votar; depois, durante a consulta, retornam com a urna itinerante e facilitam o voto da população.

A própria secretária executiva do COREDE destaca o alto nível de participação verificado na região, enfatizando que a mobilização também ocorreu devido

*ao envolvimento dos atores da região, da participação ativa dos meios de comunicação regionais, no sentido de divulgar e sensibilizar a comunidade a participar da Consulta Popular, por tudo isso que esta região possui o título de 2º lugar em nível de participação em nível de COREDE e o 1º, 2º, 5º, 9º, 13º, 14º, 21º em nível de município, dos 30 em destaque do Estado.*

O COREDE Nordeste, com o terceiro melhor percentual de participação dos eleitores na Consulta Popular, direcionou suas demandas para apenas duas áreas: saúde e segurança pública. Isto entra em choque com o disposto no IDESE, que traz como principal deficiência da região o saneamento e a condição dos domicílios, tendo a área da saúde como um de seus pontos fortes. Além disso, segurança pública é uma atividade inerente do Estado e um direito dos cidadãos. Estes fatos, porém, não interferem na escolha das demandas, e sim as decisões tomadas anteriormente pelo COREDE.

Conforme depoimento do presidente do COREDE Nordeste

*As modificações iniciadas em 2006, onde foi reestruturado o sistema de rateio da Consulta Popular [na região], originou maior transparência e autonomia aos COMUDÉS. Assim as votações vêm aumentando, fruto de um trabalho de valorização dos conselhos municipais. A última consulta obteve um significativo aumento em virtude de o Governo responder positivamente, com o pagamento dos recursos que estavam pendentes e a promessa de cumprir integralmente o pagamento do que estava em questão.*

Já o presidente COREDE Fronteira Noroeste considera que a participação na sua região é fruto

*das prioridades definidas no Plano Estratégico de Desenvolvimento, orgânico e articulado com os COMUNDES e demais entidades locais e regionais, do envolvimento das estruturas regionais do Governo e da ampla mobilização integrada da sociedade regional. [A comunidade] reconhece o COREDE como estrutura de liderança regional.*

As estratégias empreendidas por este COREDE foram além das reuniões e assembleias: adotou-se a propaganda em rádio e televisão, a panfletagem e divulgação através de palestras e até uma página em site de relacionamentos 'orkut' foi montada para aumentar a divulgação. Assim, apesar da região não conseguir obter o melhor nível de participação entre todos os COREDES, conseguiu apresentar a maior variação percentual de participação de 2007 para 2008.

Já o representante do COREDE Campos de Cima da Serra enfatizou que seguiu à risca o esquema proposto pelo Governo do Estado, mas a região não possuía estudos prévios para direcionar os investimentos da Consulta Popular 2008; apenas uma demanda foi embasada em projeto previamente elaborado, este apresentado por professores da UCS – Universidade de Caxias do Sul, durante a assembleia aberta. As demais demandas regionais escolhidas ocorreram pela imposição dos presentes, não havendo uma discussão sobre deficiências e as reais necessidades da região.

Ao participar como observadora da assembleia preparatória na região das Missões, quando vários representantes do Governo do Estado estavam presentes, pode-se perceber alguns problemas operacionais. Durante a assembleia, enquanto os organizadores e representantes do governo explicitavam as principais diretrizes e possíveis encaminhamentos, alguns representantes presentes começaram a reivindicar o pagamento de valores atrasados e enfatizaram a necessidade do encaminhamento das demandas para uma área específica.

Tal situação gerou certo desconforto entre os presentes, pois a demanda solicitada atendia apenas uma área (no caso, a segurança pública), uma ação que segundo os demais deveria ser prioritária para o Estado, porém tais recursos não deveriam ser buscados através da Consulta Popular.

Posteriormente, por ocasião da aplicação do questionário, esse desencontro de opiniões foi novamente enfatizado pelo representante do COREDE Missões, quando justifica quais ações seriam necessárias para desencadear o desenvolvimento regional.

*A definição de projetos estruturantes, deixando as demandas como educação, saúde e segurança - que são funções inerentes do Estado - fora dos recursos já escassos que são repassados pelo Governo do Estado. Cada região deveria utilizar os recursos em demandas originárias de sua vocação.*

Ao observar agora, depois de concluída a Consulta Popular, as demandas escolhidas pela população desta região, verifica-se que foram eleitos (a) investimentos na ampliação e melhorias na rede estadual de educação, (b) regionalização da saúde familiar, (c) reaparelhamento da BM e kit segurança, e (d) construção de unidades habitacionais. Com exceção do último projeto, os demais entram em contradição com a opinião manifestada pelo seu representante. Assim, na prática, abre-se uma lacuna entre a vontade manifesta pelos dirigentes, que buscam um “*melhor direcionamento das demandas para sanar as reais deficiências regionais*”, e a decisão que emerge da Consulta Popular, refém de segmentos sociais e entidades que mais se mobilizaram.

Na região do Noroeste Colonial, que possui uma longa bagagem quanto a formulação do planejamento estratégico visando o desenvolvimento local e regional, também puderam ser observados alguns desencontros quanto a formulação das suas demandas. Ainda em abril de 2008, durante a fase de discussão das propostas, o presidente deste COREDE manifestava que

*hoje, a minha maior preocupação é no sentido de fomentar ações regionais para criar novos projetos e articular outros tipos de iniciativas já existentes, como é o exemplo da área da saúde, onde os municípios já possuem várias idéias em desenvolvimento.*

Em maio a situação já havia se alterado com as discussões havidas, pois em nova entrevista aos meios de comunicação local o referido presidente afirmou que

*Foram definidas sete áreas prioritárias. Dos R\$ 837 mil disponibilizados para a região, a maior parte deverá ser destinada para projetos na agricultura. É uma área essencial nos 11 municípios do COREDE.*

Complementando tal argumentação o presidente da AMUPLAM – Associação dos Municípios do Planalto Médio, composto pelos mesmos 11 municípios do COREDE Noroeste Colonial, explicita em entrevista que

*Temos que pensar seriamente no setor primário. Hoje nós temos uma bacia leiteira desenvolvida e se fortalecendo, até em grandes perspectivas em termos de comercialização do produto. Então, nossos olhos têm que estar voltados no setor primário que é onde nós conseguimos atender com os projetos regionais a totalidade dos municípios. Acredito que é esse o nosso forte hoje, não só investir na produção primária, mas também, pensar em fortalecer a agroindústria para que o produto saia da nossa região com valor agregado.*

Ao exemplo de vários outros COREDES, com a realização da Consulta Popular, as demandas escolhidas pela população no Noroeste Colonial pulverizaram-se em vários projetos, mas também acabaram eleitos projetos da área de segurança pública, charmosamente denominados na cédula de votação como ‘kit segurança’, que na prática significam que a população decidiu promover o desenvolvimento regional via armamento (fuzil, carabina e metralhadora), viaturas para transporte de presos e outros itens de reaparelhamento da área de segurança.

Uma situação inusitada ocorreu no Vale do Rio Pardo: por ocasião da Assembléia Pública Regional Ampliada, destinada ao fechamento dos projetos que iriam para a cédula da Consulta Popular, o representante de um município daquela região manifestou-se nos seguintes termos, ao perceber que seu município estava sendo contemplado com um carro de bombeiros no valor de R\$ 450.000,00.

*Mas quem foi que decidiu isso? Nós não queremos um carro de bombeiros! Nós precisamos de outras coisas. Olha só que situação ridícula a minha: ter que ficar aqui defendendo a retirada de um projeto de 450 mil para o meu município... Se o Prefeito fica sabendo disso, eu to demitido antes das cinco da tarde.*

Ao explicitar o modo de como ocorreu a decisão de contemplar alguns municípios com equipamentos para área da segurança pública, a presidente do COREDE do Vale do Rio Pardo admitiu que

*Como no ano passado nós contemplamos basicamente projetos na área da saúde e da educação, nesse ano foi decidido que a área prioritária seria a da segurança pública. Assim, os representantes da área [BM, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e SUSEPE] se reuniram e fizeram o rateio dos valores dos projetos de acordo com os interesses de cada órgão do governo.*

Para o atual presidente do Fórum dos COREDES/RS e militante desde a primeira hora da causa ‘corediana’, Paulo Frizzo, os números da Consulta Popular e o aumento da participação em quase todos os COREDES, bem como a reestruturação do pagamento das dívidas das consultas anteriores pela atual Governadora do Estado, são fatores altamente positivos para a consolidação do PPP. Em consonância com esta percepção, o Secretario Estadual das Relações Institucionais, Celso Bernardi destacou que *“Mais importante do que o voto em demandas para sua região foi a valorização da cidadania e a validação da Consulta Popular como um patrimônio do povo gaúcho”*.

Neste sentido, foram questionados os dirigentes<sup>7</sup> dos 28 COREDES do RS em relação a cinco questões básicas: 1) Em que foram embasadas as demandas regionais que integraram a cédula da CP 2008? 2) Como se deu o processo de construção das demandas em cada região? 3) Qual a vinculação estratégica entre as demandas ao PPP e o desenvolvimento de cada região? 4) Que ações deveriam ser desencadeadas para qualificar o processo? 5) Como ocorre(u) o processo em cada região?

### **3.2.1 Fundamentos das propostas regionais**

Uma primeira pergunta feita aos representantes dos 28 COREDES (ver ANEXO I) dizia respeito à seguinte questão: *Os projetos propostos pelo seu COREDE para integrarem a cédula da Consulta Popular 2008 foram embasados em indicadores,*

---

<sup>7</sup> A fim de preservar a identidade dos respondentes, não serão mencionados nomes ou quaisquer outras indicações que possibilitem a identificação do representante ou do COREDE. Porém, a pesquisadora mantém guardadas todas as respostas obtidas e aqui referenciadas direta ou indiretamente.

*estudos ou pesquisas prévias? Em caso positivo, quais? Em caso negativo, com base em que foram definidas as demandas? (obs.: explicita a resposta para cada projeto).*

Apenas três de 28 representantes (ou 10,7% do total) dos COREDES afirmaram que os projetos e demandas apresentadas estão embasados em indicadores, estudos ou pesquisas previamente realizadas. Porém, destes, apenas um explicitou a referência utilizada como sendo um “*Plano Estratégico Regional, recém elaborado*”; outro referiu-se a um “*conjunto de diagnósticos realizados pelo Conselho nos últimos anos*”, enquanto o terceiro enfatizou que as demandas são embasadas em “*pesquisas empíricas feitas pelos governos municipais*”.

A grande maioria (89,3%) dos representantes dos (outros 25) COREDES respondeu, com muita clareza e segurança, que seus projetos e demandas para a Consulta Popular de 2008 não são oriundos de pesquisas ou estudos prévios, nem se baseiam em quaisquer indicadores socioeconômicos. Os projetos apresentados são, na grande maioria dos casos, demandas emergentes trazidas à discussão por lideranças municipais, que representam os mais distintos interesses e instituições.

Nos fóruns onde ocorrem as discussões entre as lideranças presentes vem a tona um processo decisório onde argumentos técnicos e científicos nem sempre tem primazia sobre interesses políticos de qualquer ordem. Assim, muitas vezes, linhas de ação mais racionais entram em choque com propostas de ação mais intuitivas, quando o ideal seria um equilíbrio entre ambas.

Porém, os dados da pesquisa evidenciam, nitidamente, que a maior parte das demandas apresentadas pelos COREDES à Consulta Popular nem sequer tangencia quaisquer indicadores, estudos ou pesquisas prévias (o que representaria uma escolha mais racional das demandas), como sintetizam, representativamente para quase todos os COREDES, as afirmações abaixo:

*Os projetos propostos para a cédula não foram fruto de um estudo prévio, nem tiveram como base demandas priorizadas em algum instrumento de planejamento. Infelizmente, ainda continuamos dando encaminhamento por meio de pressão de determinados setores sobre as demandas. As demandas foram definidas segundo definições estabelecidas nas assembleias regionais e, posteriormente ampliadas nas municipais. No entanto, nos ressentimos da falta de instrumentos eficazes de planejamento e gestão para que as futuras demandas possam contemplar*

*necessidades mais objetivas e conectadas com o desenvolvimento regional, de forma harmônica.*

*[...] Os programas da Consulta Popular 2008 foram escolhidos com base nas propostas dos municípios por intermédio dos COMUDES e por meio da participação das lideranças [...].*

Para boa parte dos COREDES as demandas regionais nada mais são do que a junção de demandas municipais ou institucionais, como sintetizado ilustrativa e representativamente nas respostas abaixo:

*Os projetos foram definidos de acordo com as necessidades da região determinadas por cada COMUDE. Foram priorizados os dez projetos mais votados.*

*As assembleias municipais apontaram 43 demandas, que depois foram reduzidas a 10.*

*Os nossos projetos foram embasados em consulta prévia realizada pelos COMUDEs, onde cada um definiu as prioridades de seu Município.*

*As demandas foram definidas com base nas manifestações dos COMUDEs, Prefeituras e órgãos existentes na região.*

Para justificar a escolha de demandas na área da segurança com um mínimo de respaldo estatístico, o representante de um COREDE manifestou que “Os indicadores que foram levados em consideração nos projetos relativos à segurança pública foram fundamentados nos índices de criminalidade que são publicados no Diário Oficial pela Secretaria de Segurança”. Porém, nenhum dos 28 representantes referiu-se especificamente ao IDESE no estabelecimento e escolha de demandas regionais, o que evidencia ser este indicador oficial do desenvolvimento socioeconômico local e regional do Rio Grande do Sul nada mais que um ‘ilustre desconhecido’.

Porém, outras referências técnicas, como, por exemplo, o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, os projetos RUMOS 2015,

Agenda Estratégica 2020 e PRÓ-RS, Agendas Estratégicas e dados da METROPLAN foram citados por alguns COREDEs como referências utilizadas.

### 3.2.2 Processo de construção das propostas

A segunda questão feita aos representantes dos COREDES solicitava que relatassem *Como se construiu (quem propôs, com base em que, como foi discutido) e como se decidiu a proposta de cada projeto constante na cédula de votação da Consulta Popular de 2008?*

Infelizmente as respostas obtidas junto à maioria dos representantes regionais não foram explicitadas em maiores detalhes. Apenas os representantes de três COREDES (10,7% do total) informaram precariamente a relação entre os projetos constantes na cédula e sua origem.

Um destes mencionou

*discussões já estabelecidas e os diagnósticos já realizados. Também foi importante a análise das áreas e dos projetos já contemplados (com isso foi evitado a descontinuidade de atividades e a sobreposição de investimentos). Além disso, foi importante, dentro das diretrizes gerais, a escolha que cada município fez de seu projeto prioritário.*

Noutro caso, os direcionamentos dos projetos foram definidos em assembleias e em reuniões com os COMUDES onde ficou definido que

*cada município recebesse um valor fixo e também de 25% do valor ficou para as demandas regionais e o restante para as demandas municipais, conforme votação do município com relação ao número de votantes.[sic]*

Com a investigação realizada ficou evidente a falta de estudos e pesquisas prévias que subsidiem direcionamentos dos projetos; cada vez mais é explicitado que as demandas são escolhidas no calor das discussões, com o intuito de agradar representantes e entidades, resolvendo, quando muito, problemas emergentes.

O representante de um terceiro COREDE afirmou que suas diretrizes para os projetos foram definidas em reuniões com os COMUDES, tendo como referência a

*definição das Comissões Setoriais, que foram transformadas em Diretrizes Setoriais na Audiência Pública Regional. Estas diretrizes foram levadas as reuniões com os COMUDES. Nestas reuniões foram escolhidas as demandas da comunidade, estas foram sistematizadas a luz das diretrizes e transformadas em propostas que foram apresentadas, discutidas e aprovadas pela Assembléia Regional Ampliada.*

A ampla prática cidadã não parece ser um ponto forte de atuação dos COREDES, visto que 25 deles (equivalente a 89,3% do total) não explicitaram satisfatoriamente como se construiu e como se decidiu a proposta de cada projeto, indicando serem estes decorrentes de demandas emergentes trazidas por representantes de instituições e interesses diversos.

Numa resposta obtida foi mencionado que é “realizada uma assembléia por mês, quanto a direcionamentos de projetos prioritários já discutidos por comissões setoriais. Tais projetos recebem quase na íntegra o total de valores da consulta até sua consolidação”. Com isso, na prática, a participação do cidadão é vetada, não podendo este exercer o seu direito a cidadania.

Todavia, o que se percebe é que em praticamente todas as regiões a formulação dos projetos e demandas sociais regionais é construída principalmente pelos dirigentes dos COMUDES. Neste processo os COREDES acabam assumindo um papel secundário, de meros coadjuvantes ou coordenadores e sistematizadores de demandas locais.

Mesmo que as discussões sejam realizadas em assembléias abertas, percebe-se o direcionamento dos futuros investimentos em prol de interesses diversos, localizados, direcionados, institucionais, bem como a não utilização de estudos, pesquisas ou indicadores.

Isto traz à tona a ineficácia quanto ao êxito das demandas escolhidas na consulta enquanto estratégias de desenvolvimento regional, pois os projetos, na sua grande maioria, não são direcionados para sanar problemas de interesse regional de longo prazo e, sim, no máximo, problemas emergentes locais (como será adiante explicitado).

### 3.2.3 Vinculação estratégica

A terceira pergunta feita aos representantes dos 28 COREDES tinha por objetivo verificar se *O Processo de Participação Popular (PPP) realmente se configura como uma ação estratégica de planejamento para o desenvolvimento regional?*

Dezenove dos 28 representantes entrevistados (67,8%) responderam que ‘sim’, isto é, consideram que o PPP efetivamente se configura como uma ação estratégica de planejamento para o desenvolvimento regional, enquanto seis representantes (ou 21,4%) são da opinião que o PPP não se configura como tal. Outros três representantes dos 28 COREDES (10,7%) não explicitaram com clareza sua opinião, ou seja, as respostas não evidenciam uma posição definitiva sobre o assunto, como sintetiza o depoimento abaixo à pergunta em questão

*Sim e não. Ou seja, na minha concepção a idéia é esta, mas na prática, pelo menos em nossa região, as discussões ainda são muito voltadas para as necessidades imediatas. Olha-se mais o individual em detrimento ao coletivo. Por isso a proposta do conselho, foi voto vencido na Assembléia por que justamente propunha ações que atendessem a região com um todo. Isto ainda é um processo a ser construído, quando as pessoas e entidades começaram a ver que o que vem para a região propicia a que todos ganhem e não apenas a comunidade beneficiada.*

Na concepção de outro representante, que também manifestou preocupações no mesmo sentido, o processo

*de certo modo pode ser considerado como estratégico, mas poderia e deveria evoluir muito para dizer que o PPP se configura com uma ação estratégica da região. O problema, muitas vezes, é que não se consegue implantar um projeto que esteja dentro de uma visão de futuro. Muitos executivos municipais querem ver o dinheiro lá no seu município, não entendendo, muitas vezes, que o investimento em um projeto regional beneficiaria toda a região. Mas o PPP evoluiu e muito de 2003 para cá, conseguindo implantar um espírito de participação, envolvimento e de certa forma integração dos municípios e entidades regionais, em busca de objetivos comuns a todos.*

Outro depoimento colhido evidenciou que o “PPP é um instrumento importante e que deve ser aprimorado inclusive com a ampliação de recursos”. Todavia, este processo de

participação “*não cumpre o papel estratégico do planejamento regional*”. Na sua concepção esse processo deveria ser construído “*pela região, num olhar amplo, envolvendo toda a sociedade com o objetivo de orientar as ações dos três [entes] federados e dos demais atores envolvidos no desenvolvimento regional.*”

Percebe-se, assim, que em muitos casos o problema é a transcendência do individual (local) para o coletivo (regional). Aqui aparece uma falha intrínseca do processo, pois o PPP permite a interferência de todo cidadão (que tem vínculo local) durante a formulação das demandas. Neste contexto caberia aos dirigentes tentar conduzir e organizar o foco das prioridades para a região, não se deixando influenciar pela pressão e acordos de interesses restritos. Tais ações e demandas acabam interferindo no processo e, uma vez expostas, dificilmente são reversíveis, uma vez que posicionar-se contra, (aparentemente) significa cultivar inimigos entre potenciais parceiros.

Evidencia-se, assim, que o exercício da participação e da cidadania ainda é um processo passível de aprendizagens. Segundo Demo (1991:35) “...não existe participação imposta, concedida ou doada”. É necessário que ela seja conquistada.

Apesar de todas estas considerações, a maior parte dos representantes dos COREDES considera que o PPP é uma ação de planejamento estratégico que visa o desenvolvimento socioeconômico da região, como explicita o seguinte depoimento.

*[O PPP é estratégico] por que todos os recursos que vem para uma região são sempre geradores de fatos que culminam com algum tipo de melhoria na qualidade de vida dos habitantes da região. Outro fator importante é a participação da comunidade nas decisões de investimentos para o desenvolvimento regional.*

Outros, porém, admitem que o PPP é apenas uma maneira de conseguir verbas do governo e que os mandatários municipais ainda não se deram conta das grandes possibilidades que possuem se utilizassem o processo para o desenvolvimento da região

*Vemos o PPP como uma maneira de conseguir verbas ou ações públicas de interesse municipal e quando possível regional. O PPP presta-se, evidentemente, a ser um suporte extraordinário para uma ação estratégica*

*de planejamento para o desenvolvimento regional, mas as lideranças municipais ainda não percebiam esta possibilidade, nem tem formação ou preparo para tal.*

Porém, para que ocorra a qualificação do processo como um todo, além da participação do Governo do Estado, da sociedade e de dirigentes públicos e privados, é necessário o seu preparo, pois a falta de conhecimentos básicos sobre o processo e o seu significado para uma região são constantes.

### **3.2.4 Ações necessárias**

Uma quarta questão objetivou captar a opinião dos representantes dos 28 COREDES sobre as *ações efetivamente necessárias para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento regional*. Como a resposta a essa questão induz a uma opinião própria, foram inúmeras as respostas sobre os procedimentos que poderiam ser adotados para desencadear o desenvolvimento socioeconômico nas regiões. Entre as mais representativas cabe destacar algumas:

*Um planejamento estratégico que forneça uma visão da região e possa desencadear ações que propiciem o crescimento da região de forma homogênea, com isto diminuindo as desigualdades.*

*Um planejamento regional estratégico baseado no diagnóstico das necessidades da região.*

*Os COREDES devem ter uma maior participação no processo seletivo, passando a participar do processo de elaboração dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, abrindo a possibilidade de elencar prioridades que sejam e atendam os verdadeiros interesses regionais e locais.*

Outros foram bem mais enfáticos e pragmáticos: “*Dinheiro!!! Em qualquer lugar...se aplicares recursos em projetos que estejam dentro da vocação regional, é claro que haverá crescimento*”. O mesmo representante também menciona, como desabafo pela má posição de seu COREDE no ranking da participação, que se “*fossem cumpridos os prazos e*

*repassados os recursos dentro da proposta, a mobilização e a participação seria bem maior". Aliás, a demora na liberação ou o não pagamento das demandas aprovadas em consultas anteriores, foi um aspecto ressaltado por vários entrevistados.*

Ao entregar as respostas do questionário aplicado, um representante enfatizou que é quase necessário acreditar em um ideal para que o cidadão participe, colabore, seja ativo, faça valer os seus direitos, lute, busque e adquira o direito de ser livre e decidir o rumo da sua própria vida. Caso contrário o cidadão acaba por abrir mão da participação e da decisão de escolha que possui.

Além disso, a indisponibilidade e atraso dos recursos, tal como o mau direcionamento das demandas para sanar as deficiências regionais originam nos Conselhos Regionais solicitações descabidas, que não atendem as reais necessidades da região.

*Seria preciso inicialmente dispor de recursos para mobilizar a sociedade em torno de projetos. Estes recursos não poderiam estar sob a governabilidade do executivo ou legislativo, mas das estruturas regionais de onde deveriam emergir debates e surgir novas lideranças, capazes de aglutinar e construir projetos em uma esfera de decisão menos burocrática e mais democrática. O atraso nessa iniciativa, já resultou na criação de novos espaços de debate e, ao que tudo indica, já são dinâmicos, os chamados territórios do desenvolvimento.*

*Seria bom se fossem definidos projetos estruturantes deixando as demandas como educação, saúde e segurança que são funções inerentes do Estado fora dos recursos já escassos que são repassados pelo Governo do Estado. Cada região deveria utilizar os recursos em demandas originárias de sua vocação.*

A partir destas considerações constata-se que os COREDES deveriam propiciar maior espaço de debate e procurar ter voz ativa diante do Governo do Estado, e, sobretudo na própria região, para focalizar projetos de cunho regional e não acabar cedendo a pressões e demandas que não frisem a região e, sim, apenas localidades, instituições ou a autopromoção política.

### 3.2.5 Divergências nas etapas do processo

Uma quinta e última questão buscava detectar se as etapas do PPP nas diferentes regiões foram desencadeadas de maneira uniforme ou diferenciada. No Decreto N° 45.593, de 10 de abril de 2008, estão dispostas as principais diretrizes do processo, porém, segundo os depoimentos colhidos, alguns poucos COREDES implementaram algumas ‘inovações’ e fizeram adaptações conforme sua realidade e disponibilidade de tempo.

Segundo depoimento de um representante regional, em sua região não foram observadas todas as etapas sugeridas e adotadas pelos demais COREDES. Mesmo assim a região apresentou um dos mais altos percentuais de participação da população na Consulta Popular. Nesta região foram realizadas apenas a assembléia preparatória e a ampliada; não se realizaram as assembléias municipais, uma vez que cada COMUDE ficou responsável de apresentar suas demandas na assembléia ampliada. Isto fez com que, segundo a percepção de alguns, *“as demandas fossem decididas no grito”*, com muita discussão, brigas e egos exaltados.

Outro COREDE que também não seguiu à risca a proposta governamental, não obteve êxito em termos de participação cidadã; sua classificação neste quesito figurou no final da lista dos 28 COREDES. Segundo relatado pelo representante, neste conselho foi realizado uma discussão geral há cerca de cinco anos e naquela ocasião ficou estabelecido que o COREDE apenas indicaria diretrizes gerais: em 2004 e 2005 os projetos foram direcionados para a área da segurança, em 2006 e 2007 para fortalecimento do pólo de turismo (criação de uma logomarca regional), e em 2008 o direcionamento foi para o pólo de ciência e tecnologia. Inclusive, esta área também será contemplada prioritariamente com projetos e recursos pelos próximos 3 anos.

De acordo com os dados levantados na pesquisa, todos os demais COREDES seguiram, em traços gerais, o programa e o cronograma pré-estabelecido pelo Governo, cujo processo foi ligeiramente atípico em 2008: as principais ações desenvolvidas no âmbito do PPP concentraram-se em quatro meses (do final de fevereiro, até o final de junho), em função de ser este um ano eleitoral nos municípios.

### 3.3 Demandas Escolhidas pelos Eleitores na Consulta Popular 2008

A consulta direta à população, instituída no Rio Grande do Sul pela Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, alterada pela Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, e regulamentada anualmente por decreto governamental, visa “definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária anual do Estado”. O texto legal também refere explicitamente que a consulta popular tem por objetivo definir “ações” e “programas estruturantes” ou também “programas prioritários ao desenvolvimento regional”.

Na Tabela 2 estão explicitados os principais dados referentes às Consultas Populares de 2007 e 2008 de todos os COREDES, principalmente no que diz respeito ao número de eleitores, de votantes e valores destinados para cada região. Cabe registrar o aumento da participação, passando de 369.417 votantes em 2007 para 478.310 votantes em 2008, bem como o aumento no volume de recursos disponibilizados pelo Governo do Estado para este fim, passando de R\$ 40 milhões pra R\$ 50 milhões no período considerado. Todavia, a análise que segue concentra-se sobre as demandas escolhidas pelos eleitores na Consulta Popular de 2008 em todos os 28 COREDES<sup>8</sup>.

Tomando por base a Consulta Popular de 2008 em relação a Consulta Popular de 2007, percebe-se, ainda, pela observação dos dados constantes na Tabela 2 que houve uma variação positiva no número de votantes em 23 dos 28 COREDES. Enquanto em cinco COREDES houve uma diminuição de até 16% no número de votantes, em 19 COREDES houve um incremento superior a 20%, sendo que em seis regiões esse incremento no número de votantes foi superior a superior a 50%.

Também é, no mínimo, curioso, que a região Metropolitana Delta do Jacuí tenha recebido a maior fatia de recursos (R\$ 7.426.046,63 ou 14,8% do total disponibilizado pela Consulta Popular em 2008) e apresentado o menor índice de participação entre todas as regiões (2,53%).

---

<sup>8</sup> Todos os dados referentes às Consultas Populares de 2003 a 2008 estão disponíveis detalhadamente para consulta na internet (<http://www.ppp.rs.gov.br/portalthpp/index.jsp>). Todavia, para fins da análise aqui proposta, tais dados foram reagrupados. O Anexo II apresenta uma síntese dos projetos e demandas dos 28 COREDES eleitos na Consulta Popular de 2008 agrupados por Secretaria Estadual.

Tab. 2 – Desempenho da Consulta Popular por COREDES em 2007 e 2008

COREDES	Nº de Municípios	Total de Eleitores	Consulta Popular de 2007			Consulta Popular de 2008			Variação % de votantes 2007 / 2008
			Valor R\$	Total de Votantes	% de Eleitores	Valor R\$	Total de Votantes	% de Eleitores	
Fronteira Noroeste	20	135.168	927.121,17	9.063	6,71	1.128.872,06	21.476	15,89	136,96
Campanha	7	134.563	977.960,19	3.616	2,69	1.192.210,99	6.272	4,66	73,45
Missões	25	166.302	1.060.553,49	15.131	9,10	1.295.111,68	25.847	15,54	70,82
Sul	22	538.203	3.497.259,60	23.020	4,28	4.330.936,12	38.833	7,22	68,69
Vale do Jaguari	9	80.615	734.800,00	5.940	7,37	918.712,12	9.896	12,28	66,60
Jacuí-Centro	7	99.292	872.732,84	10.555	10,63	1.061.111,16	16.021	16,14	51,79
Litoral	21	185.467	1.347.189,46	8.251	4,45	1.652.223,47	12.242	6,60	48,37
Celeiro	21	91.140	901.200,00	15.417	16,92	1.126.517,65	22.686	24,89	47,15
Vale do Rio dos Sinos	14	790.394	3.355.234,02	19.400	2,45	4.153.990,40	28.019	3,54	44,43
Nordeste	19	82.279	761.283,32	10.350	12,58	922.259,30	14.603	17,75	41,09
Hortênsias	7	80.681	792.686,29	7.710	9,56	961.383,38	10.820	13,41	40,34
Alto Jacuí	14	103.950	680.685,05	9.764	9,39	821.844,15	13.468	12,96	37,94
Médio Alto Uruguai	23	99.114	982.486,48	15.495	15,63	1.197.827,73	21.145	21,33	36,46
Central	19	247.738	1.119.458,20	8.942	3,61	1.827.691,29	11.820	4,77	32,19
Paranhana Enc. Serra	10	122.913	1.211.220,71	16.289	13,25	1.482.823,78	20.959	17,05	28,67
Rio da Várzea	17	73.001	813.153,57	9.643	13,21	986.883,00	12.226	16,75	26,79
Metropolitano D. Jacuí	10	1.456.660	5.981.551,71	29.595	2,03	7.426.046,63	36.845	2,53	24,50
Vale do Taquari	36	212.944	1.251.836,30	6.216	2,92	1.533.425,62	7.659	3,60	23,21
Norte	32	146.133	958.088,43	14.443	9,88	1.388.137,08	17.425	11,92	20,65
Vale do Rio Pardo	23	272.837	2.160.632,00	19.422	7,12	2.665.668,94	23.187	8,50	19,39
Vale do Caí	19	107.318	917.318,52	2.770	2,58	1.116.659,21	3.274	3,05	18,19
Alto da S. do Botucaraí	16	68.686	779.714,08	4.427	6,45	945.221,67	5.195	7,56	17,35
Fronteira Oeste	13	341.967	1.999.704,20	22.409	6,55	2.465.173,46	25.101	7,34	12,01
Serra	31	522.290	2.206.431,43	24.963	4,78	2.728.811,59	23.705	4,54	-5,04
Campos Cima da Serra	10	62.271	543.787,81	9.019	14,48	645.205,26	8.145	13,08	-9,69
Produção	23	215.997	1.361.864,31	18.703	8,66	1.643.134,11	16.818	7,79	-10,08
Noroeste Colonial	11	106.091	542.953,76	13.808	13,02	837.137,35	11.984	11,30	-13,21
Centro-Sul	17	157.764	1.261.111,07	15.056	9,54	1.544.980,80	12.639	8,01	-16,05
Totais	496	6.701.769	40.000.000,00	369.417	5,6	50.000.000,00	478.310	7,14	29,48

Fonte: Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais / Governo do Estado do RS, 2008.

Ao fixar a análise sobre o processo da Consulta Popular de 2008, pode ser observado na Tabela 2 que, dos 28 COREDES existentes no Rio Grande do Sul, 24 (85,7%) apresentaram demandas na área de Saúde, 23 (82,1%) na área de Segurança e 18 (64,3%) na área de Educação. Note-se que estas três áreas - Saúde, Segurança e Educação - onde foram apresentadas as maiores demandas regionais, seja no número de COREDES, seja no valor das demandas, são áreas de atuação prioritária do Estado.

Tabela 3 – Demandas eleitas pelos votantes nos COREDES na Consulta Popular 2008

DEMANDAS POR ÁREA	COREDES		Valor das demandas regionais	
	N °	%	Em R\$	Em %
<b>Saúde</b>	24	85,7	12.852.118,01	25,7
<b>Segurança</b>	23	82,1	10.660.473,63	21,3
<b>Educação</b>	18	64,3	9.721.301,82	19,4
<b>Agricultura</b>	18	64,3	8.601.961,19	17,2
<b>Pesquisa e C&amp;T</b>	10	35,7	2.040.425,62	4,1
<b>Trabalho e Ação Social</b>	6	21,4	1.952.725,91	3,9
<b>Saneamento</b>	6	21,4	1.189.647,07	2,3
<b>Turismo</b>	5	17,8	1.012.482,99	2,0
<b>Habitação</b>	3	10,7	947.426,88	1,8
<b>Outros</b>	7	25,6	1.021.436,88	2,0
<b>Total</b>	28	-	50.000.000,00	100,0

Fonte: elaborada pela autora com base nos resultados da Consulta Popular de 2008

Constata-se, assim, que praticamente 2/3 (ou 66,5%) dos recursos da Consulta Popular de 2008 foram destinados a cobrir demandas específicas de áreas de atuação prioritária do próprio Estado. Até este ponto, trata-se de uma situação perfeitamente normal. Todavia, quando se verifica a natureza e a essência dos projetos aprovados na Consulta Popular de 2008 nos 28 COREDES, constata-se que a maior parte das demandas eleitas não pode ser enquadrada como *‘investimentos e serviços de interesse regional’* e que tais demandas não se configuram como *‘ações e programas estruturantes para o desenvolvimento regional’*<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ao observar a lista das demandas eleitas nos diferentes COREDES na área da Educação, por exemplo, percebe-se que as mesmas visam atender, sobretudo, necessidades específicas de instituições locais, como aquisição de material didático-pedagógico, de mobiliário e manutenção e conservação de espaços escolares. Na área de Saúde as demandas também são pontuais: visam reformar unidades básicas de saúde em municípios e aquisição de equipamentos para determinadas instituições. Já na área da Segurança as

Isto significa que boa parte dos recursos da Consulta Popular é manipulada pelos interesses de estruturas corporativas do próprio Estado, informando, com isso, que a participação é ainda, manipulativa, que utilizam este mecanismo para tentar suprir algumas deficiências operacionais, uma vez que o pagamento destes recursos (aprovados na Consulta Popular) está politicamente garantido, enquanto a execução dos programas e projetos orçamentários nem sempre acontece nos prazos estipulados. O Poder Executivo do Estado, por sua vez, é beneficiado quando são aprovadas demandas para áreas onde sua inserção e ação têm vinculação obrigatória legal, como é o caso da Saúde (15%) e da Educação (25%), bem como a área da Segurança, de sua exclusiva alçada.

Assim, mais de 60% das demandas eleitas pelos cidadãos abrangem áreas que receberiam investimentos do Governo do Estado de qualquer forma, independentemente da Consulta Popular. Isto evidencia a falta de conhecimento, estudos e pesquisas para direcionar investimentos escassos para fins estruturais e estratégicos, capazes de promover o desenvolvimento regional. Dito de outra forma: se no lugar dos projetos e demandas na área da Saúde, Educação e Segurança fossem escolhidas demandas que priorizassem as vocações de cada região, a geração de renda, o saneamento, a habitação, a fortificação e ampliação da agricultura, a pesquisa, a C&T, entre outras propostas, poderia ser desencadeado o desenvolvimento e o crescimento regional, e não seria feita apenas a manutenção, o custeio e o suprimento de demandas materiais de instituições públicas já instaladas nas regiões.

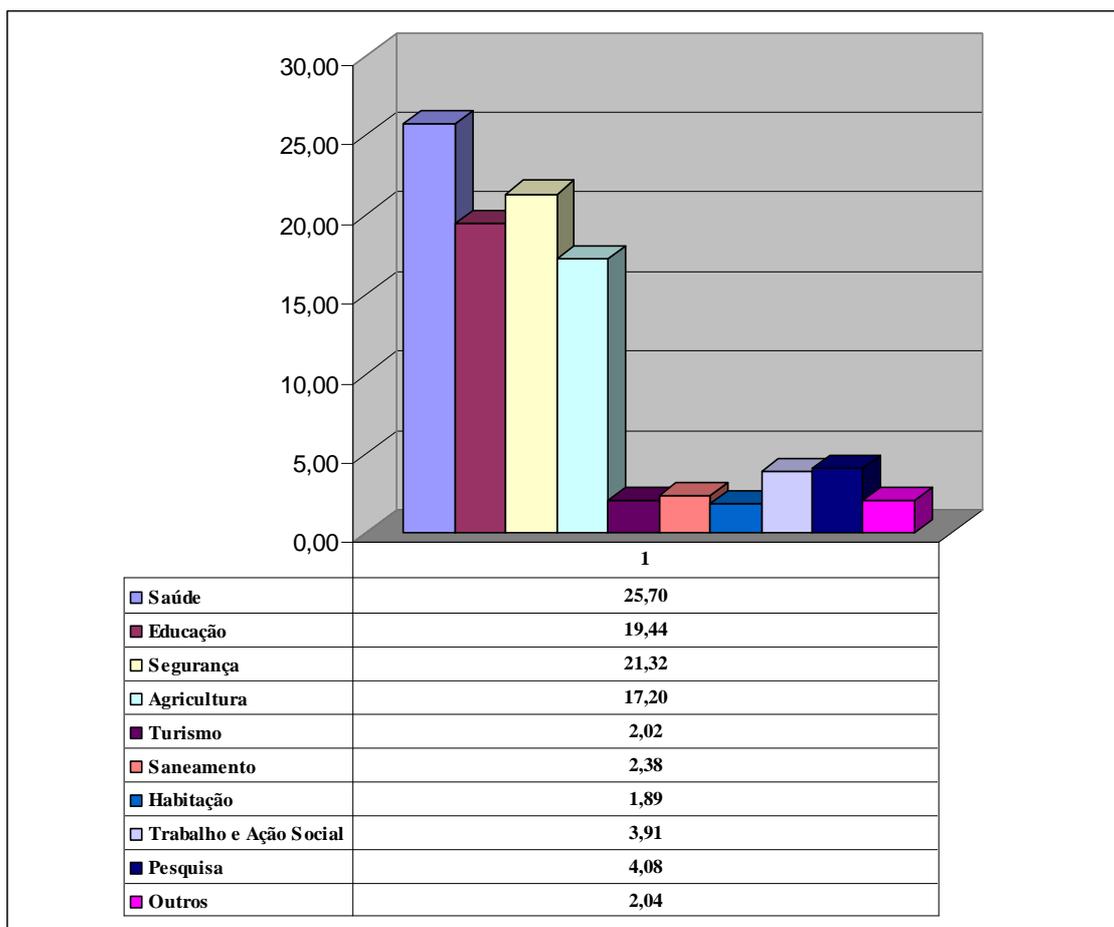
Entretanto, é necessário considerar que 33,5% do valor total da Consulta Popular de 2008 (R\$ 16.766.106,50) estão destinados a áreas como Agricultura, Pesquisa, Trabalho e Ação Social, Saneamento, Turismo e Habitação, bem como a outros projetos de menor relevância monetária (conforme explicitado na Tabela 3).

Na área da Agricultura 18 COREDES apresentaram demandas num montante de R\$ 8.601.961,19 (ou 17,2 % do total dos recursos) para o desenvolvimento da piscicultura, do arranjo produtivo do leite, de pomares, da fruticultura, para a melhoria de vias de acesso ao meio rural, para mecanização associativa rural e cursos de qualificação para geração de renda, entre outros.

---

demandas são de viaturas e aquisição de kits armamento (fuzil, carabina e/ou metralhadora) para determinados municípios. (ver ANEXO II)

Ilustração 5: Demandas escolhidas na Consulta Popular 2008, por áreas de ação do Estado e em % do valor total



Fonte: elaborado pela pesquisadora com base nos dados da Consulta Popular de 2008

Neste segundo bloco de demandas com menor valor agregado e requeridas por menor número de COREDES aparecem contempladas as principais deficiências regionais apontadas pelo IDESE (geração de renda, saneamento e condições de domicílio). Curiosamente, apenas alguns poucos COREDES apresentaram demandas direcionadas para programas e projetos na área do Saneamento, da Habitação e do Trabalho e Ação Social, totalizando 8% do valor total da Consulta Popular de 2008.

Ao desdobrar esses valores verifica-se que as áreas de Saneamento e Habitação, juntas, foram contempladas em todo o Rio Grande do Sul com apenas R\$ 2.137.073,95 (equivalente a 4,27% do valor total disponível na Consulta Popular de 2008). Isto significa que exatamente nas áreas onde o IDESE aponta as maiores deficiências regionais, ou seja, onde as regiões apresentam os piores índices de desenvolvimento

socioeconômico, cada COREDE está investindo, em média, menos de R\$ 40.000,00 em recursos para ações e programas estruturantes.

De forma similar ocorre na rubrica Trabalho e Ação Social, onde a maior parte dos projetos está relacionada com a qualificação do trabalhador visando melhorar sua renda: apenas seis dos 28 COREDES apresentaram demandas nessa área, no valor total de R\$ 1.952.725,91 (ou 3,91% do total disponível na Consulta Popular de 2008). Cabe lembrar que este quesito é igualmente apontado pelo IDESE como um ponto fraco da maior parte das regiões.

Assim, tomando por referência o IDESE, configura-se uma situação paradoxal: as áreas que apresentam excelentes indicadores (Saúde e Educação) são exatamente aquelas nas quais aparecem as demandas mais significativas (em termos de valor e de abrangência regional), ao passo que as áreas mais deficitárias (Renda e Saneamento e Domicílios) são contempladas com poucas demandas regionais e valores irrisórios se considerada a amplitude dos seus propósitos.

Finalmente cabe registrar a existência de algumas demandas relacionadas com mais dois aspectos que frequentemente estão associados nos meios acadêmicos e políticos com potencialidades regionais: a área da Pesquisa e da C&T e a área do Turismo. Enquanto a primeira foi lembrada em 10 regiões (com projetos o valor de R\$ 2.040.425,62 ou 4,1% dos recursos totais), a segunda foi apresentada como demanda em cinco regiões (com projetos no valor de R\$ 1.012.482,99 ou 2% dos recursos totais). Chama a atenção o fato que em ambos os casos o valor médio dos projetos foi de aproximadamente R\$ 200.000,00.

Como a população tem seu espaço garantido nos diversos fóruns do PPP, onde ocorrem as discussões e a formulação das demandas, bem como no momento de votação na Consulta Popular, verifica-se que há interesses dominantes corporativos que direcionam as escolhas. São agentes de saúde, agentes de segurança e profissionais ligados à educação que fazem uma ampla mobilização e articulação em torno de seus próprios interesses, como foi evidenciado com muita clareza nos depoimentos prestados por representantes de diversos COREDES.

Com isso, projetos, ações e programas estruturantes e estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico regional acabam relegados a um plano secundário,

uma vez que não há muita clareza sobre as principais deficiências regionais, nem uma participação representativa de toda a sociedade em todo o PPP e CP.

### **3.4 Percepções Explicitadas pela População: o caso do COREDE Noroeste Colonial**

Esta parte da investigação tem por objetivo complementar as três abordagens realizadas (deficiências apontadas pelo IDESE, referências enfatizadas pelas lideranças e resultados da Consulta Popular) sobre a situação do PPP nas 28 regiões do Rio Grande do Sul com mais um conjunto de dados obtidos especificamente para uma região: o Noroeste Colonial.

A escolha do COREDE Noroeste Colonial<sup>10</sup> como objeto de um estudo mais específico se deu por uma questão de conveniências operacionais e visa agregar, a título de exemplo para todos os demais COREDES, mais um conjunto de dados relacionados aos aspectos que foram analisados até o momento e que evidenciam a necessidade de maior clareza nas diretrizes estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico em praticamente todas as regiões, ou seja, não se trata apenas de querer explicitar problemas de uma determinada região, mas, sim, através deste exemplo ou caso, procura chamar a atenção para o que pode estar ocorrendo em todos os demais COREDES.

Em função disto, deu-se a esta parte da investigação o devido respaldo estatístico, ou seja, foi estipulada uma amostra mínima de 400 pessoas sobre a população do universo escolhido (um total de 106.091 eleitores do Noroeste Colonial), com o fim de obter um nível de confiabilidade de 95% nas respostas, com uma margem de erro de 5% para mais ou para menos, tomando por base a amostra estatística estipulada por Gil (2002:124) para um universo superior a 100.000 habitantes.

A realização desta pesquisa específica e complementar teve por objetivo averiguar, junto à população do Noroeste Colonial (representativamente para todos os COREDES do RS) quatro questões (ver ANEXO III), cujas respostas serão abaixo explicitadas.

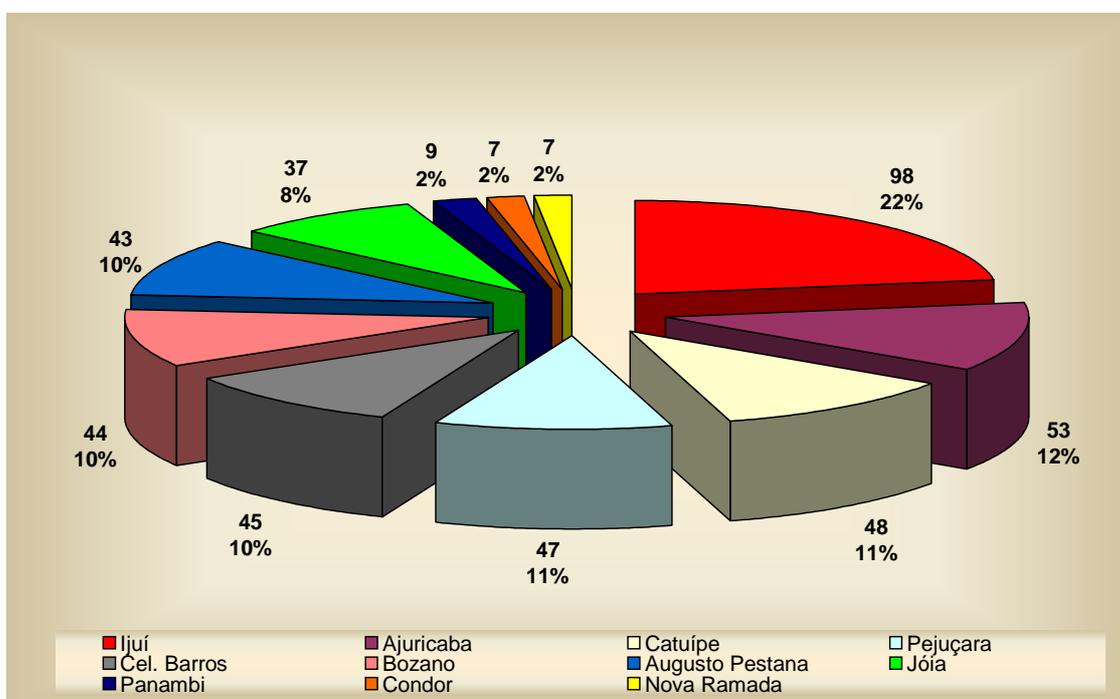
---

<sup>10</sup> Localizado no noroeste gaúcho, com sede em Ijuí, é formado por 11 municípios (Ijuí, Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara) e tem como atual presidente o Reitor da UNIJUI, professor Gilmar Antônio Bedin.

Uma vez contabilizados os resultados da pesquisa realizada, verificou-se que foram aplicados 438 questionários a cidadãos abordados aleatoriamente nos 11 municípios e vinculados às mais diversas atividades e classes. Este levantamento de dados realizou-se em setembro de 2008.

Na Ilustração 6 estão representados graficamente o número e o respectivo percentual dos participantes da enquete realizada em cada município. O número de pessoas entrevistadas varia não somente por causa do número total de habitantes por município, mas também em função do interesse e disposição dos cidadãos em participar da pesquisa<sup>11</sup>.

Ilustração 6 – Número de Participantes por Município do COREDE Noroeste Colonial



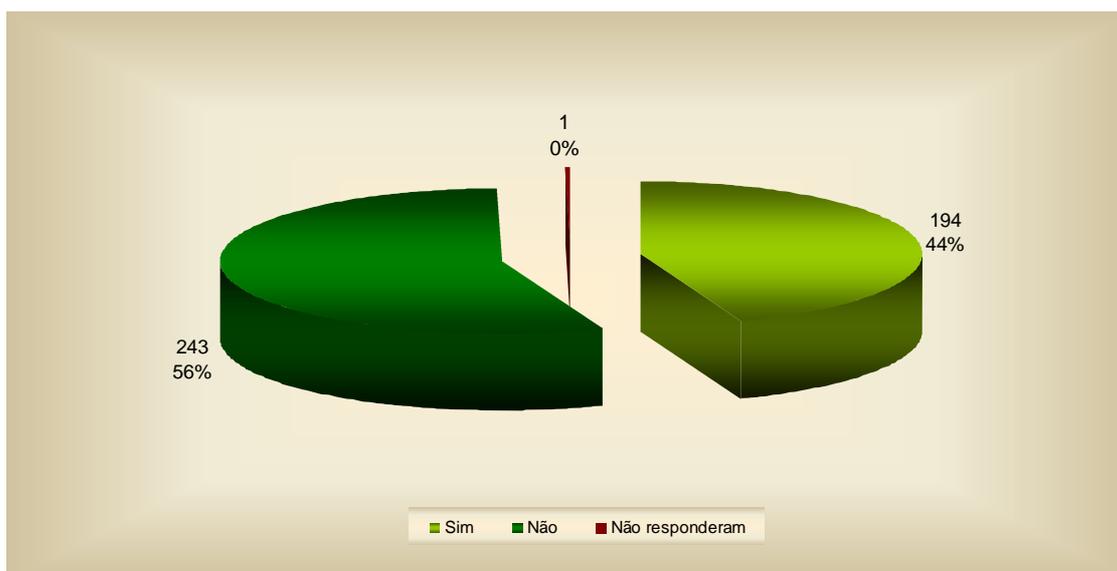
Fonte: elaborado pela autora com base em pesquisa de campo.

Em todos os casos, considerando os diferentes portes das cidades abrangidas pela pesquisa, é possível constatar que não houve uma considerável concentração de respondentes de um determinado município, o que qualifica a amostra.

<sup>11</sup> Uma vez que a pesquisa foi realizada em período pré-eleitoral, nem todas as pessoas abordadas se dispuseram a dar sua opinião, sobretudo ao tomarem conhecimento do conteúdo das perguntas. A Consulta Popular foi realizada em 25/06/2008, a pesquisa durante o mês de setembro de 2008 e as eleições próximas em outubro do mesmo ano.

A primeira pergunta apresentada no questionário procurava saber se o respondente em questão participou (ou não) na Consulta Popular 2008. As respostas obtidas estão sintetizadas na Ilustração 7, evidenciando uma participação efetiva bem maior do que aquela registrada na própria Consulta Popular, onde apenas 11,3% dos eleitores votaram. Todavia, não é possível estabelecer aqui nenhuma relação entre os dois percentuais, uma vez que a veracidade das respostas por ocasião da aplicação do questionário não foi verificada. É possível supor, apenas, que algumas pessoas que não votaram na Consulta Popular tenham respondido afirmativamente a essa primeira questão, em função de algum temor (por exemplo, de não ter cumprido com suas obrigações cívicas) ou em função de confundir datas (ter votado numa Consulta Popular anterior) ou mesmo por ter confundido o evento (com outras eleições).

Ilustração 7 – Número e percentual de votantes na CP/2008 entre os entrevistados na pesquisa realizada.



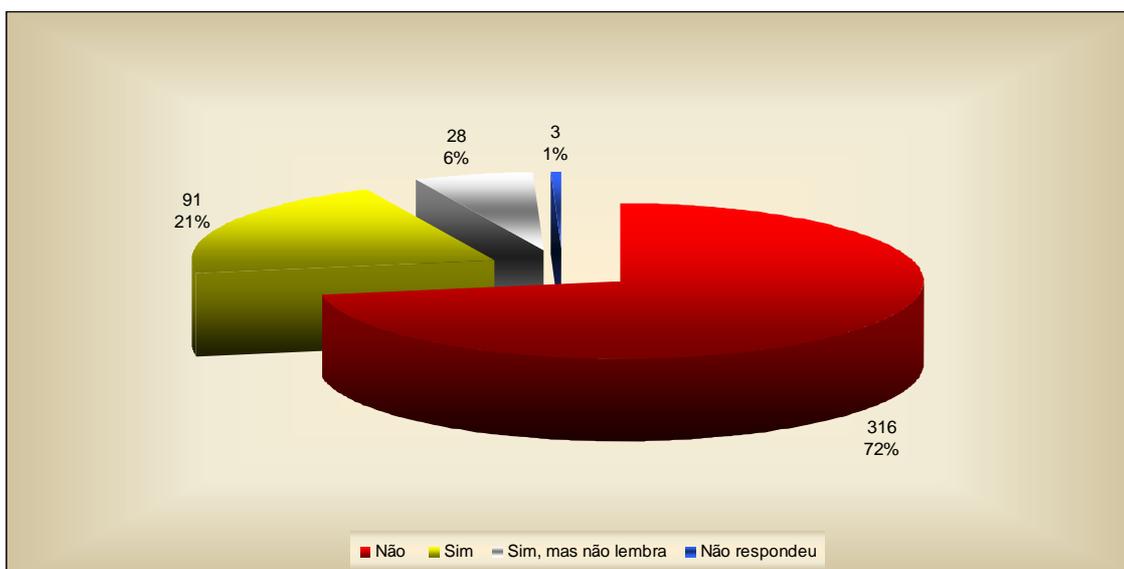
Fonte: elaborado pela autora com base em pesquisa de campo.

O ato de votar na Consulta Popular pode ser considerado como uma maneira de demonstrar não apenas a cidadania, mas também uma forma de exercer o poder durante este processo decisório sobre uma pequena parcela das verbas do Governo do Estado para cada região. Seja como for, os resultados do questionário aplicado nos 11 municípios demonstram que dos 438 entrevistados 44% afirmaram ter votado, enquanto 56% não votaram na Consulta Popular de 2008.

Mais preocupante que esse alto grau de abstenção do direito de participar e decidir, é a constatação seguinte: 316 dos 438 entrevistados (ou 72%) afirmou não ter noção dos projetos eleitos na Consulta Popular recentemente realizada. Isto significa que uma boa parcela daqueles que votaram não acompanharam mais o processo após a realização da Consulta Popular, evidenciando que a noção de participação praticamente se restringiu ao ato de votar.

Embora também não tenha sido feita nenhuma correlação entre os votantes (44%) e aqueles que três meses após ainda lembravam quais projetos foram eleitos (21%), percebe-se pelos dados levantados que menos da metade dos participantes da Consulta Popular acompanhou o processo num estágio posterior à própria Consulta. Este baixo percentual também está ligado à falta de divulgação dos resultados por parte dos COREDES e do Governo do Estado.

Ilustração 8 – Número e percentual de pessoas que afirmaram saber/não saber quais projetos foram eleitos na CP/2008.



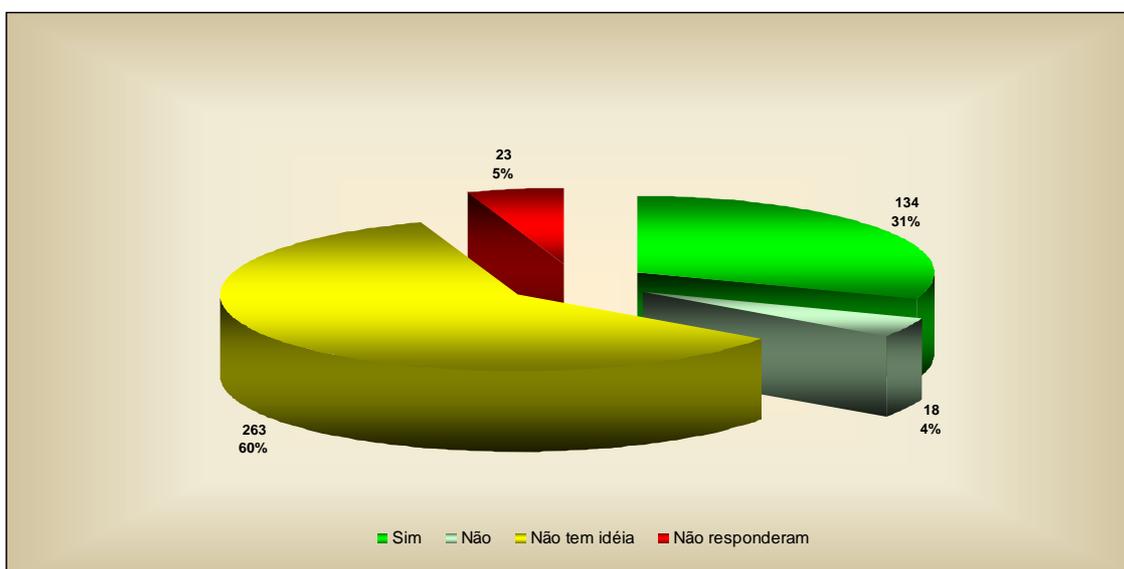
Fonte: elaborado pela autora com base em pesquisa de campo.

Se considerarmos que o esclarecimento do cidadão torna possível a participação responsável e o exercício efetivo da cidadania, a busca pelos resultados das decisões tomadas, o acompanhamento na implementação e a fiscalização na execução seriam etapas naturais do processo; porém este hábito ainda não parece estar incorporado na vida dos gaúchos.

Portanto, se percebe que a Consulta Popular ainda precisa ser entendida pela sociedade como um mecanismo ímpar que propicia ao povo gaúcho uma ínfima, mas real possibilidade de intervenção no curso da ação, das políticas e dos investimentos públicos que visam o desenvolvimento socioeconômico regional.

A pergunta seguinte aplicada aos 438 questionados nos 11 municípios do Noroeste Colonial tinha por objetivo descobrir se na percepção dos mesmos havia uma relação entre os projetos eleitos e o processo de desenvolvimento regional. As respostas a esta questão estão sintetizadas na Ilustração 9.

Ilustração 9 – Número e percentual de pessoas que afirmam haver/não haver relação entre projetos eleitos e desenvolvimento regional



Fonte: elaborado pela autora com base em pesquisa de campo.

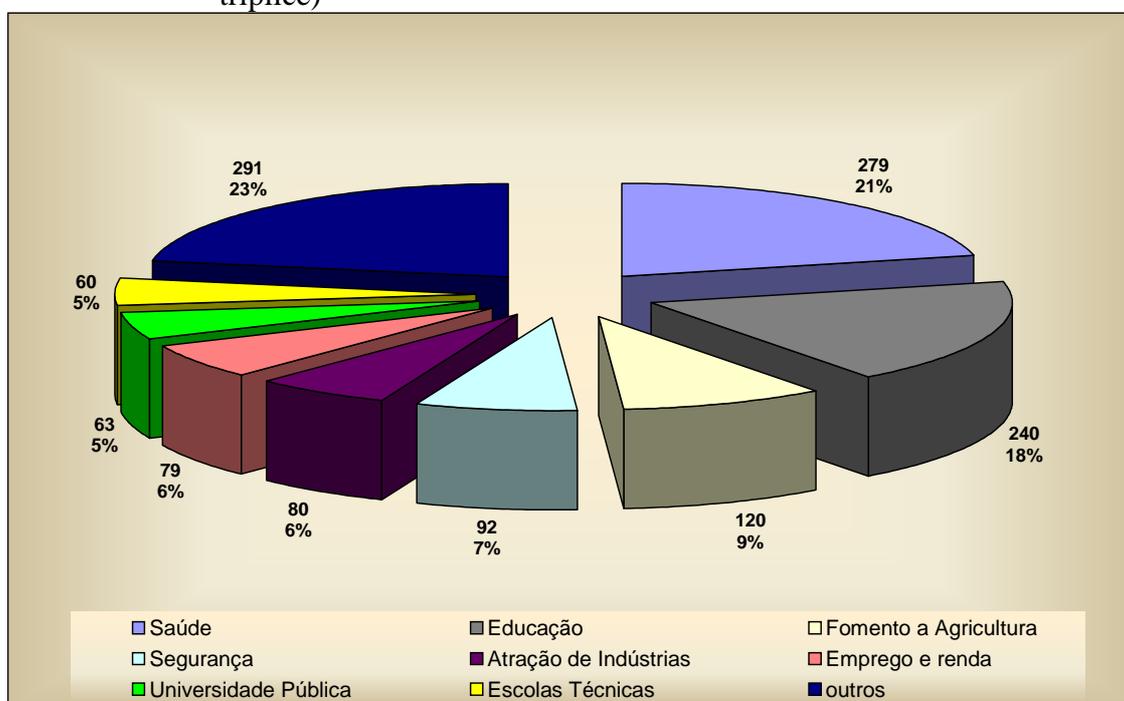
Considerando que a maior parte (72%) dos cidadãos não tinha a menor idéia de quais projetos haviam sido eleitos na Consulta Popular de 2008 conforme evidenciado anteriormente, boa parte dos cidadãos entrevistados tiveram que ser informados pelos entrevistadores a esse respeito no momento da aplicação do questionário<sup>12</sup>, para poderem emitir sua opinião sobre a questão em tela. Mesmo diante desta informação 263 pessoas (60% dos entrevistados) afirmaram não ter a mínima idéia se os projetos eleitos poderiam vir a proporcionar o desenvolvimento da região. Além do

<sup>12</sup> Os entrevistadores dispunham dessa informação detalhada no momento da aplicação do questionário para poder informar aos cidadãos.

desconhecimento do processo, esse percentual evidencia o descaso que ainda é vigente entre uma enorme parcela da sociedade no que diz respeito ao PPP. Apenas 31% dos entrevistados (134 pessoas) disseram acreditar que os projetos eleitos efetivamente contribuem para o desenvolvimento socioeconômico do Noroeste Colonial.

Finalmente, uma última questão foi proposta aos 438 cidadãos entrevistados nos 11 municípios do Noroeste Colonial: apontar até três entre 25 opções pré-determinadas de projetos ou ações prioritárias de governo capazes de propiciar o desenvolvimento socioeconômico regional.

Ilustração 10 – Áreas prioritárias capazes de promover o desenvolvimento social e econômico regional por número e percentual de indicações (escolha tríplice)



Fonte: elaborado pela autora com base em pesquisa de campo.

Considerando o cuidado estatístico na determinação da amostra da pesquisa realizada, é possível afirmar, com um grau de 95% de confiabilidade e uma margem de erro de 5% para mais ou para menos, que, para os cidadãos do Noroeste Colonial os principais projetos que deveriam ser empreendidos para propiciar o desenvolvimento regional são, pela ordem, os explicitados na Tabela 4.

Tab. 4 – Projetos de ação prioritária para o desenvolvimento regional do Noroeste Colonial, na opinião dos cidadãos, em setembro de 2008.

<b>Posição</b>	<b>Área</b>	<b>Número de indicações</b>	<b>Percentual</b>
1	Saúde	279	21,4
2	Educação	240	18,4
3	Fomento à agricultura	120	9,2
4	Segurança	92	7,0
5	Atração de indústrias	80	6,1
6	Emprego e renda	79	6,0
7	Universidade pública	63	4,8
8	Escolas técnicas	60	4,6
9	Outros projetos*	291	22,3

Fonte: elaborado pela autora com base em pesquisa de campo.

\* = projetos que receberam menos de 50 indicações (percentual inferior a 4%)

Observando os dados sintetizados na Ilustração 10 e Tabela 4 acima, verifica-se que na opinião dos cidadãos do Noroeste Colonial os projetos e ações prioritárias capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico regional situam-se basicamente em áreas de atuação prioritária do próprio Estado: Saúde, Educação e Segurança. Isto permite afirmar que, na percepção dos cidadãos, são, sobretudo as atividades desenvolvidas diretamente pelo próprio Estado que estão deixando a desejar; é principalmente no melhor desempenho destas áreas que o cidadão efetivamente percebe o desenvolvimento socioeconômico do seu entorno.

O fomento à agricultura também apareceu com forte representatividade nas indicações feitas pelos entrevistados, uma vez que o perfil dos municípios da região é essencialmente agrícola. Todavia, tudo que abrange esta percepção permanece no imaginário dos respondentes.

Ações tradicionalmente relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico regional, como a atração de indústrias, geração de emprego e renda, apareceram somente em 5º e 6º lugar na escala de prioridades apontadas.

Chama a atenção, também, que entre as 25 opções pré-selecionadas, a questão do ensino superior e da qualificação profissional tenha sido mencionada como um gargalo do desenvolvimento socioeconômico de uma região que no Rio Grande do Sul historicamente se destacou pela oferta de tais serviços, através de uma instituição comunitária que nasceu das bases e anseios regionais, como é o caso da FIDENE – Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado e da UNIJUI – Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS. Todavia, os resultados obtidos na entrevista evidenciaram, a título de exemplo para todos os demais

COREDES, que a população do Noroeste Colonial espera investimentos justamente nas áreas de ação prioritária do Estado - saúde, educação e segurança, como também a qualificação destes e outros serviços públicos em todas as localidades.

Conclui-se, assim, que os governantes, tanto a nível municipal, estadual ou federal, têm uma espécie de receio ou 'medo' da participação popular, a qual poderia tirar de seu controle ou alçada de decisão as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento local e regional, pois com o fortalecimento da participação cidadã o Estado perde a primazia e se torna um coadjuvante do processo.

## CONCLUSÃO

Ao longo da investigação e análise realizada é possível constatar que os cinco conceitos que configuram o referencial teórico desta dissertação (planejamento, desenvolvimento, participação popular, cidadania e processo decisório) têm, efetivamente, uma relação muito próxima com o assunto aqui desenvolvido em várias de suas nuances ou acepções discutidas.

Assim, ao analisar as práticas realizadas pelos COREDES no PPP, verificou-se que cai rapidamente por terra a idéia de que planejamento (ainda) seja uma ação essencialmente racional. Embora não se possa negar que as práticas e ações desenvolvidas no âmbito dos COREDES visem o desenvolvimento socioeconômico local e regional (o que configura a essência e o objetivo último do planejamento regional), também não é possível afirmar categoricamente que tais ações se tratem “da aplicação sistemática do conhecimento [...] para prever e avaliar o uso de ações alternativas com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ações futuras”, como preconiza o conceito proposto por Holanda (1983:36).

Da mesma forma, nem tudo aquilo que Buarque (1999) relaciona ao conceito de planejamento (perspectivas de longo prazo, priorização de uma abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social) está presente nas práticas dos COREDES, uma vez que muitas demandas escolhidas visam atender demandas pontuais e emergentes, trazidas (ou sustentadas) por segmentos que não são representativos de toda a sociedade, mas atendem interesses corporativos.

Verificou-se, ainda, com muita clareza, lembrando o enfoque dado por Daland (1969) e Braga (1996) ao conceito em questão, que as ações de planejamento empreendidas pelos COREDES podem ser caracterizadas mais como políticas do que técnicas, uma vez que muitas demandas representam a convergência da sociedade civil com instituições públicas.

Em relação ao segundo conceito abordado (desenvolvimento) ficou evidenciado que os processos empreendidos no Rio Grande do Sul através das atuais políticas públicas procuram abranger as dimensões sociais do conceito, isto é, o desenvolvimento pretendido não se reduz apenas ao fomento de crescimento econômico regional. Isto pode ser constatado tanto na relevância dos fatores considerados pelo IDESE, como também na ponderação que a legislação faz ao propor a divisão dos recursos.

Ao apontar demandas sociais que não tem uma relação direta com crescimento econômico em primeira instância, a sociedade evidenciou estar ciente de que desenvolvimento não se restringe à dimensão econômica, mas abrange diferentes aspectos capazes de influenciar e melhorar a qualidade de vida. Porém, como bem enfatiza Frantz (2003:13), “desenvolvimento é um fenômeno que não se dá no vazio; acontece na dinâmica social da economia, da política, da cultura, da educação, [...] do meio ambiente”. Segue ainda o referido autor afirmando que o processo é caracterizado por certa espontaneidade e que na prática do desenvolvimento se verifica uma dispersão de opiniões e posições, o que foi fartamente comprovado em distintos depoimentos de representantes regionais.

No que diz respeito à participação popular, foi demonstrado com muita clareza que a mesma é um processo de construção contínua, cujos espaços precisam ser entendidos, conquistados e, sobretudo, ampliados pela população, desacostumada da atividade em função de um centralismo político vigente no país por décadas, especialmente no Rio Grande do Sul.

. Os números apresentados evidenciam uma lenta, porém consistente consolidação do processo no Rio Grande do Sul.

Há que se considerar ainda que participação pode ocorrer em diferentes níveis, que variam da manipulação ao controle efetivo, conforme Arstein (apud Bandeira 1999). Ao analisar as práticas do PPP no RS com base na escala proposta pelo autor citado, verifica-se que o referido processo, apesar de todos os avanços que representa no cenário brasileiro, ainda se enquadra em classes intermediárias, uma vez que a Consulta Popular, como bem indica o próprio nome, se configura mais como “[...] um processo em que a entidade promotora utiliza mecanismos mais complexos e estruturados para recolher subsídios junto a comunidades, com a intenção de utilizá-los de forma efetiva [...]” do que uma situação onde “a entidade promotora restringe sua participação ao

financiamento das iniciativas, cabendo à comunidade as tarefas de planejamento e implementação” (ARNSTEIN, apud Bandeira, 1999:64).

Cabe lembrar que entre estes dois níveis da escala proposta (Consulta – quarto nível e Controle – oitavo nível) existe um longo caminho e aprendizado que precisa(ria) ser percorrido para que o PPP no RS se configurasse como exemplo de participação social no Brasil.

Mas, participação social transcende consultas e decisões. Ela se concretiza com a participação efetiva nos resultados econômicos e sociais (bens tangíveis e valores intangíveis) de todo o processo, ou seja, com a inclusão cidadã em sentido geral e amplo, que, como visto, não pode se outorgada; precisa ser conquistada passo a passo. É, sobretudo, nestes aspectos que a caminhada gaúcha, apesar de pioneira, ainda precisa avançar.

Por exemplo: considerando as reais dimensões dos recursos públicos disponibilizados pelo Governo do Estado que são vinculados anualmente à Consulta Popular (totalizando menos de 1% do Orçamento Estadual), percebe-se que apenas um fragmento de suas ações pode ser considerado como política de desenvolvimento socioeconômico participativo. Porém, todos os demais recursos do Orçamento Público Estadual não são executados sob essa concepção. Percebe-se, assim, que o Processo de Participação Popular desenvolvido no Estado do Rio Grande do Sul tem uma representatividade econômica praticamente insignificante do ponto de vista orçamentário, mas de suma importância se considerado o processo de construção da cidadania.

Por outro lado, com base nos dados levantados sobre a participação popular, é possível afirmar que o processo está se consolidando gradativamente. Isto se deve, em boa parte, ao compromisso assumido pelo Governo Estadual de cumprir, rigorosamente, acordos firmados com a sociedade civil e seus órgãos representativos sobre o pagamento do passivo orçamentário de consultas anteriores, dando credibilidade ao processo. Neste sentido a atuação pró-ativa do Fórum dos COREDES, da FAMURS – Federação da Associação dos Municípios do RS, da AGM – Associação Gaúcha de Municípios, da UVERGS – União dos Presidentes de Câmaras de Vereadores do RS e de muitos prefeitos e líderes políticos, e, não por último, da própria sociedade gaúcha em defesa do Processo de Participação Popular, também precisa ser mencionada.

Como foi demonstrado pelos números da pesquisa, ainda há muito espaço para que a população, isto é, o cidadão se aproprie de seus direitos e se conscientize que sua participação no processo não se restringe apenas à dimensão consultiva; também é necessário desenvolver sua capacidade requisitiva, propositiva e de efetivo controle para que a participação nos resultados possa ocorrer. Por enquanto estas posições vêm sendo utilizadas e defendidas, em média, por heróicos 7,14% dos eleitores.

Este percentual significa uma conquista, ao mesmo tempo em que representa um risco. É uma conquista porque antes da implementação das atuais políticas públicas, a prática outorgava toda a condução dos processos de planejamento do desenvolvimento exclusivamente ao circuito técnico-político. Mas a baixa participação também configura um risco pela apropriação de canais de distribuição de recursos por parte das corporações institucionais mais atuantes. Neste contexto levantamentos técnicos (como o IDESE) deixam de ser relevantes enquanto referenciais estratégicos, predominando interesses de segmentos sociais definidos.

Verifica-se, assim, que o processo decisório corrente no PPP dos COREDES nem sempre está amparado pela experiência e na informação adequada sobre direcionamentos, estratégias e políticas mais adequadas à região. As demandas e escolhas feitas em quase todos os COREDES evidenciam, como ficou demonstrado na análise, um total desconhecimento (ou, talvez, uma total irrelevância) de aspectos técnicos. Confirma-se desse modo a opinião de Guerreiro Ramos (1966:19), de que nos processos decisórios se manifestam “impulsos para o caos e desequilíbrio, representados pela precariedade dos materiais, pelos interesses e atitudes divergentes, pelos erros e acidentes de toda sorte, pelas influências dos elementos externos, múltiplos e conflitantes”.

Assim, no que diz respeito à relação entre as principais disparidades socioeconômicas apontadas pelo IDESE e as demandas eleitas na CP/2008, se percebe com muita clareza, que o processo precisa ser aprimorado urgentemente. A maior parte das demandas eleitas nem de longe se configura como preconiza a lei: “ações e/ou projetos estruturantes que tenham um reflexo efetivo no desenvolvimento de cada região”. Com base nos dados levantados e apresentados ficou evidenciado que na maior parte das regiões as propostas escolhidas se caracterizam como projetos que atendem, sobretudo, interesses de segmentos corporativos do próprio governo, canalizando poucos recursos estratégicos para suprir custeio e manutenção de setores específicos da

máquina pública. E o que é ainda mais grave: na maior parte dos casos, os recursos da Consulta Popular são aplicados em rubricas onde o Estado tem obrigação legal de investir e atuar, como é o caso da Saúde, da Educação e da Segurança Pública.

Esta sobreposição de interesses evidentemente desvirtua o Processo de Participação Popular enquanto instrumento de consolidação da cidadania. Aparentemente o problema se configura como um ‘vício de origem’: as escolhas são desencadeadas num cenário onde as principais funções do Estado se desenvolvem com alta precariedade; o IDESE não passa de um ilustre desconhecido, pois a população não tem uma idéia concreta das principais disparidades socioeconômicas regionais, ficando à mercê das percepções e demandas emergentes do corporativismo institucional. Enquanto isso, a maior parte dos COREDES ainda não tem consciência de seu papel articulador. Assim, não é de admirar que a maior parte das demandas eleitas não tenha um caráter estratégico, mas, sim, meramente operacional, que se caracteriza pelo aproveitamento de recursos públicos para atender demandas ditas sociais.

Há que se considerar ainda que o processo não é desencadeado de maneira absolutamente uniforme em todos os 28 COREDES do Rio Grande do Sul. Há diferentes níveis de estruturação e articulação entre o Poder Público, a sociedade, as instituições de ensino (universidades) que dão suporte técnico às ações, os COMUDES e o próprio cidadão nas diferentes regiões. Tanto é que a participação efetiva (votantes) nos processos de Consulta Popular variou de 2,5 a 25% do total de eleitores em diferentes COREDES.

À primeira vista estes percentuais de participação podem parecer insignificantes, mas considerando que durante décadas o cidadão não foi chamado para expressar livremente sua opinião no que diz respeito às políticas de desenvolvimento local e/ou regional, os mesmos evidenciam a necessidade recorrente de consolidação do processo de conscientização da cidadania.

Finalmente, cabe constatar que o Processo de Participação Popular desencadeado no Rio Grande do Sul é fruto de uma caminhada e aprendizagem de parte à parte (Estado e Sociedade) que tem aproximadamente 16 anos de experiências acumuladas, uma vez que se iniciou em meados dos anos 90 e subsistiu à diversas gestões político-administrativas. Enfim, não se trata de um projeto político-partidário,

mas da institucionalização social de um processo participativo de desenvolvimento regional que ainda pode e precisa ser aprimorado em vários aspectos.

Neste sentido, esta dissertação procurou levantar alguns pontos que podem ser trabalhados e aperfeiçoados no âmbito de ação dos próprios COREDES, buscando aperfeiçoar e qualificar continuamente o PPP, bem como suscitar algumas questões que exigem novos estudos e pesquisas. No primeiro caso se enquadra, por exemplo, a necessidade generalizada de se fazer e considerar diagnósticos técnicos sobre a realidade socioeconômica regional como elemento balizador das demandas regionais, evitando o empirismo, o ‘achismo’ e a supremacia dos interesses emergentes de determinados segmentos corporativos. No segundo caso se evidencia, por exemplo, a necessidade de aperfeiçoar constantemente os referenciais técnicos, como é o caso do IDESE, cuja utilidade enquanto indicador de desenvolvimento socioeconômico regional é questionável.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A Cidadania e o Processo de Desenvolvimento Local e Regional: um estudo sobre a atuação dos conselhos municipais e regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2007.** Santa Cruz do Sul, 2007 [projeto de tese no PPGDR da UNISC].

ARNSTEIN, Sherry R. **A ladder of citizen participation.** Journal of American Institute Planners, v.35, n.3, 1969. p. 216-224.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1999. Disponível em: <[http://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 06 mar. 2008.

BERNARDI, Celso. **Yeda Crusius anuncia resultados da Consulta Popular.** Disponível em: <<http://www.ppp.rs.gov.br/portalppp/index.jsp>>. Acesso em 15 abr. 2008.

BERGMANN, Cornélia. **A retomada de uma região: conceitos de planejamento, ação e qualificação no processo de desenvolvimento da região Noroeste / Rio Grande do Sul, Brasil.** Um estudo empírico-analítico de uma fase do processo político do desenvolvimento regional num país emergente. Faculdade de Filosofia da Westfälische Wilhelms-Universität em Münster. 1997.

BEDIN, Gilmar A. **Os direitos do homem e o neoliberalismo.** Ijuí: UNIJUÍ, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Estado, cidadania e globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos.** In OLIVEIRA, Odete M, de (org.). Relações internacionais e globalização: grandes desafios. Ijuí: UNIJUÍ, 1997b, p. 123-149.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BOISIER, Sérgio. **Desenvolvimento.** In: Siedenberg, D. R. Dicionário desenvolvimento regional. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** 8ªed, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BUARQUE, S. 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.

BRAGA, J.: **Os limites da decisão coletiva sobre as prioridades.** O poder dos municípios: quem é dono das prioridades? Recife: projeto políticas públicas urbanas, 1996.

CAIDEN, G. E.; CARAVANTES, G. R. **Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento.** Caxias do Sul, 1985.

CARVALHO, Hércules Lima. **Processo Decisório:** uma análise sobre as teorias, publicado na revista EXECUTIVO. Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, jul/ago/set. 1975.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Lei n° 10.283/94, regulamentada pelo Decreto n° 35.764/94.

Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2002): **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. Vol. 1. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

DALAND, Robert T. **Estratégias e estilo do planejamento brasileiro.** Rio de Janeiro: Lيدador, 1969.

DALLARI, D. A. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

DEMO, Pedro. **Estratégias de desenvolvimento.** Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, v. 10, n.12, dez. 1993.

\_\_\_\_\_. **Participação e planejamento:** um arranjo preliminar. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 31-54, jul.-set. 1991.

FEE – Fundação de Economia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE.** Disponível em: [http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_idese.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php). Acessado em 23/12/2008.

FERNANDES, José. **Considerações sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento propostos no Programa POVO GRANDE DO SUL do Governo Alceu Collares/João Gilberto.** Santa Maria, 1991. Folheto.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da língua Portuguesa.** 3ª ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FRANTZ, Walter. **Desenvolvimento: um fenômeno social complexo.** – (cadernos Unijuí). Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

FRIZZO, Paulo Afonso. **O processo administrativo tornou-se simplesmente um processo decisório.** Ijuí, 2006. [mimeo].

FURTADO, Celso. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento. In: CAIDEN, Gerald, CARAVANTES, Geraldo. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1985.

\_\_\_\_\_. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Consulta Popular**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario>>. Acesso em 30 jan. 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Decreto N° 45.593, de 10.04.08. Porto Alegre, 2008.

HOLANDA, Nilson. **Planejamentos e Projetos: uma introdução as técnicas de planejamento e de elaboração de projetos**. 12ª EDIÇÃO, Fortaleza: UFC, 1983.

Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_idese.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_idese.php)>. Acesso em: 18 mar. 2008.

INGELSTAM, L. **La planificación del desarrollo a largo prazo: notas sobre su esencia y metodología**. In: Revista de la CEPAL, nº 31, Santiago, 1987.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. São Paulo: Editora Alínea, 2003.

\_\_\_\_\_. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

KLERING, Luís Roque. **Qual a verdadeira qualidade de vida dos municípios do Rio Grande do Sul?** 03/08/2003. Disponível em: [http://www.terra gaucha.com.br/artigo\\_lrk\\_001.htm](http://www.terra gaucha.com.br/artigo_lrk_001.htm)

KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

MACARINI, José Pedro. **A política econômica do governo Costa e Silva 1967-1969**. Rev. economia contemporânea. vol.10. Rio de Janeiro Set./Dez. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482006000300001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482006000300001&script=sci_arttext)

MATUS, C. **O Planejamento Estratégico Sustentável na prática**. Material didático do Curso Governo e Planejamento. Brasília: IPEA/Cendec, 1989.

MÉDICI, André C. **Saúde: modelos de gestão descentralizadas - alternativas para o Brasil**. In: VELLOSO, João P. dos R.; ALBUQUERQUE, Roberto C.; KNOOP, Joachim (orgs). Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995. p. 91-148.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

ONU – Organização das Nações Unidas: Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.21, item I. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acessado em 15 /04/2008.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods**. 2ª ed. Newbury Park: Sage, 1990.

PNUD BRASIL. **Desenvolvimento Humano e IDH**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/#>. 02/12/2008.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudos de casos. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais / Governo do Estado do RS: Consulta Popular de 2008. Governo do Estado do RS: Porto Alegre, 2008. [material disponibilizado em meio digital].

SEPLAG/Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Mapa de Localização dos COREDES**. Disponível em: [http://www.scp.rs.gov.br/principal.asp?conteudo=noticias&act=view&cod\\_noticia=431](http://www.scp.rs.gov.br/principal.asp?conteudo=noticias&act=view&cod_noticia=431)

SIEDENBERG, Dieter R. **Dicionário desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

SIEDENBERG, Dieter R. **Cidadania**. In: Siedenberg, D. R. **Dicionário desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de desenvolvimento**. In: Siedenberg, D. R. **Dicionário desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

\_\_\_\_\_. **Participação**. In: Siedenberg, D. R. **Dicionário desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso**. In: Revista Desenvolvimento em Questão, n° 3. jan/jun 2004, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania, da UNIJUI. 2004.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de desenvolvimento socioeconômico**. In: Revista Desenvolvimento em Questão, n° 1. jan/mar 2003, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania, da UNIJUI. 2003.

SOUTO-MAIOR, Joel. **Sobre participação, transparência e suas alternativas no planejamento estratégico no setor público**. In: XIX Encontro Nacional da ANPAD – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 1995, João Pessoa. Anais. João Pessoa: Enanpad, 1995. p. 78-96.

UNDP. **Human development report 1990**. New York / Oxford, 1990.

UNRISD. **Konzept und Messung von Entwicklung**. In: Handbuch der Dritten Welt. Band I, S. 1974. p. 239-248.

UNRISD. **Applicability of indicators of socioeconomic change for development planning**. Paris, 1984.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 31, nº 4, p. 101-25, jul./ago. 1997.

## **ANEXOS**

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)