

**Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade em Diferentes Setores**

**PLANEJAMENTO REGIONAL: O PROTAGONISMO DA SOCIEDADE CIVIL**

Deivid Ilecki Forgiarini, Christine da Silva Schroeder, Cinara Neumann Alves e Paulo Cassanego Jr

**RESUMO**

O Rio Grande do Sul criou do início para os meados da década de 1990 os COREDE's (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) para suprir uma carência regional, por que mesmo sendo apenas um ente da federação, o Estado gaúcho, guarda dentro das suas linhas de fronteira grande diversidade regional. E planos estratégicos foram organizados respeitando essas regiões. Contudo estes planos não conseguiram alcançar boa execução no que foi planejado. Este trabalho avança no debate trata do protagonismo da sociedade civil neste processo de planejamento. Mesmo compreendendo as regiões, os atores sociais ainda foram vistos como objeto, ou mesmo com participação limitada.

**Palavras-chave:** Capital Social, Sociedade Civil, Desenvolvimento e Planejamento Regional.

**ABSTRACT**

The Rio Grande do Sul created early to mid-1990s the COREDE's (Regional Development Councils) to supply a lack regional, because even just being an entity of the Federation, State gauchó guard within its boundary lines great regional diversity. And strategic plans were organized respecting these regions. However these plans failed to achieve good performance in what was planned. This work advances the debate is the role of civil society in the planning process. Even including the regions, social actors were still seen as an object, or even with limited participation.

**Keywords:** Social Capital, Civil Society, Development and Regional Planning

## INTRODUÇÃO

Conceito é por definição a capacidade de reduzir em poucas palavras um assunto específico de forma a facilitar a compreensão sobre algum tema. Contudo muitas vezes nessa redução perde-se o brilho do tema, do assunto. Outras vezes é justamente revisando conceitos que se pode entender algumas práticas, por que alcançam seus objetivos ou não.

Desenvolvimento e planejamento são por si só uma arena de embates. Conforme o adjetivo que é colocado ao lado destes pode-se ter um entendimento, muda o adjetivo, muda o conceito como um todo. Estes conceitos vem nos acompanhando ao longo do tempo, sobretudo desde meados do século passado. O próprio conceito de desenvolvimento que foi criado em um momento específico da história, pelo menos em seu ato primordial, mais separa do que une pelo ideal de desenvolvimento ao qual este trabalho se assenta, sendo construído ao longo do mesmo.

Se o desenvolvimento foi visto como um processo, um estágio a ser alcançado, para estar no meio dos “grandes” é necessário um plano, uma estratégia para chegar ao objetivo desejado. A estratégia acompanha a humanidade há vários séculos, sendo fundamentais para vencer inúmeras batalhas. O novo mundo bipolar e depois multipolar apresentou uma nova batalha aos países: “A fuga do espectro do subdesenvolvimento”. Mas o que é ser subdesenvolvido? Acreditou-se não ter o PIB (Produto Interno Bruto) em certo nível. Logo ser desenvolvido era ter um grande PIB, mais facilmente alcançado através da industrialização. Desenvolvimento = Alto PIB=Industrialização, logo desenvolvimento=industrialização. O PIB cresceu, a indústria floresceu. Mas as pessoas continuavam pobres. Então mudou se o objetivo e o plano. Desenvolvimento=crescer economicamente com respeito à questão social e ambiental=garantir um mundo para as novas gerações, logo desenvolvimento=garantir um mundo para as novas gerações. Mas muitos planos não conseguiam ser implementados. E as pessoas continuavam pobres.

E se for perguntado para as próprias pessoas o que é necessário para que possam viver melhor? Os atores sociais foram por muito negligenciados e visto como objeto do planejamento, algo exógeno feito por quem tem capacidade técnica, competente ao Estado (“Compete à **União** elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” Brasil Constituição Federal do Brasil, de 1998, Artº 21, parágrafo IX, **grifo nosso**).

O que temos é uma série de planos, planejamentos e afins que simplesmente não dão certo. Neste trabalho vamos fazer uma discussão teórica dos conceitos de região, desenvolvimento, planejamento, participação da sociedade civil, capital social para então poder chegar em planejamento e desenvolvimento regional. Essa revisão de conceitos pode ser um caminho para entender o caso do COREDE - FO (Conselho Regional de Desenvolvimento – Fronteira Oeste) traçando um paralelo entre o seu planejamento e o que é visto como demanda nas consultas populares.

Este trabalho tem como objetivo trazer outros questionamentos, buscando analisar entraves para que os planos não sejam apenas algo escrito e não executado, por isso entende-se a importância da sociedade civil, não como objeto, não como participante, mas como um dos protagonistas, pois é ela, em última instância, que irá executar o que fora planejado.

### Conceito de região

O conceito de região para Corrêa (1997) estava envolvido em um grande debate, entre os geógrafos, com três perspectivas diferentes entre si. A primeira corrente teórica destaca o espaço natural como determinante para uma dada região. Ou seja, questões de clima, relevo, vegetação, entre outras características naturais. As combinações destes fatores, segundo os

defensores desta teoria, seriam fundamentais para explicar as realidades locais, também em sentido social. Em um sentido mais puro desta forma de pensar pode-se caracterizar os geógrafos físicos, contudo Friedrich Ratzel (1914) inicia um processo de transformação. O autor manteve a concepção da Geografia como ciência empírica, contudo transgrediu a simplicidade deste pensar. Ao esforçar-se traçando inter-relações entre os fatores que constituem uma região. Ainda em Ratzel (1914), trabalho e sociedade ganham destaque na construção da ideia da região, no sentido de território superando a ideia de espaço, no sentido físico. Constituindo o conceito de espaço vital: a área geográfica na qual os seres vivem.

Porém, voltando para Corrêa (1997), relacionando-o com o pensamento de Ratzel (1914), foi necessária uma superação do determinismo natural. A segunda corrente teórica explora o conceito de região, assenta-se na concepção da transformação do natural para o cultural. Desta forma a região incorpora particularidades daqueles que nelas vivem. Ainda com influência nas acepções de Ratzel (1914), Corrêa (1997) apresenta uma terceira corrente, que defende a caracterização de uma região a partir dos pressupostos básicos que o pesquisador pretende utilizar. Pode ser uma região cultural, uma região pelo modo de produção, uma região conforme questões étnicas, etc.

Contudo após a década de 70, não geógrafos começam a participar da conceptualização de região. Surgem outras três acepções sobre o tema. conforme Corrêa (1997) com embasamento marxista as forma de relações capitalistas, poderiam dividir as regiões, conforme as características políticas e ideológicas, como a questão de seguridade social, entre outros fatores. Por outro lado, outra acepção, assenta-se no conceito de identidade, na convergência de um grupo atuando em um espaço, atuando segundo as suas tradições culturais particulares, em um espaço particular, gerando nesta forma de convergência, uma região particular. Por fim a terceira forma de compreender região evidencia as relações sociais, as relações de poder e dominação são fundamentais para entender as diferenciações das áreas, encontrando em Raffestin, Gregory e Pred, exemplos desta forma de entender a região. Desta forma, segundo Corrêa (1997), região pode ser um agrupamento de unidades de área, que demonstram grande uniformidade endógena e diferenciação exógena. Importante ressaltar, conforme Lencioni (1999), que estas regiões não necessariamente precisam ser contíguas.

## **Conceito de Desenvolvimento**

Sachs (2000), afirma que foi através do discurso de posse do Presidente Norte Americano Harry Truman, em 1949, quando este cria o conceito de subdesenvolvidos e desenvolvidos:

Naquele dia, dois bilhões de pessoas passaram a ser subdesenvolvidas. (...) daquele momento em diante, deixaram de ser o que eram antes, em toda sua diversidade, e foram transformados magicamente em uma imagem inversa da realidade alheia; uma imagem que os diminui e os envia para o fim da fila; uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea e diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada. (SACHS, 2000, p. 60)

Até década de oitenta, o conceito de desenvolvimento esteve intimamente ligado com o crescimento econômico e esta visão só perdeu força no início da década de noventa. O conceito dedesenvolvimento tem dificuldades para se desvincilhar de palavras como

crescimento, evolução e o adjetivo econômico, reduzindo o possível tamanho do conceito (ARRAIS, 2007, p.27).

Arrais (2007) afirma que de meados do século XX até a década de 1990, PNB (Produto Nacional Bruto) e o PIB (Produto Interno Bruto) foram os índices utilizados para alcançar o status de “desenvolvido”. A partir da década de 1990 que outras dimensões entraram para o escopo de análise para definir o desenvolvimento de um país. Além da questão econômica, considerando educação e expectativa de vida.

Contudo novas dimensões foram englobadas ao conceito de desenvolvimento. Na década de 1990, em um conceito de estado Neoliberal. Para Arrais (2007) essa mudança passa pela participação dos atores sociais e como estes começaram a influenciar nas diversas instâncias deliberativas.

Amartya Sen (1999), que apesar de trazer uma perspectiva a partir do indivíduo, o mesmo dá destacada importância para a distribuição de renda. Entretanto sua obra constrói um conceito de desenvolvimento que muito mais que ter o recurso, o mais importante é acesso, as oportunidades para a liberdade de cada um. Para o autor questões de distribuição de renda, melhor saneamento básico, saúde pública, são elementos básicos para o desenvolvimento de um país, de uma pessoa. Não por acaso Sen foi um dos grandes responsáveis pela criação do IDH para superar o PIB/PNB para medição do nível de desenvolvimento das regiões. Não desconsiderou PIB, PIB/*percapita* (o que por vezes já causa críticas, em países de grande concentração de renda, esse dados distorcem o índice).

Para Sen (1999) a palavra liberdade tem o sentido de direito básico, de acesso, e não no sentido político da palavra. Fomes coletivas, falta geral de escolas e professoras, falta de liberdade política (de participar dos processos decisivos e também de construção das políticas públicas) são claros exemplos de supressão das liberdades da comunidade envolvida. As pessoas destas comunidades possuem condições de partida consideravelmente menores de desenvolvimento, frente pessoas que nasceram e viveram em uma comunidade com mais equidade. Mas isso pode acontecer mesmo em países ditos desenvolvidos.

Estes conceitos interligados passam que o desenvolvimento é um conceito amplo, e não pode ser restrito a crescimento econômico. Questões de planejamento, participação social, capital social, questões regionais, levando ao planejamento regional e ao desenvolvimento regional. Com destacada atenção ao protagonismo dos atores sociais. O Estado não pode ser visto como único capaz de promover o desenvolvimento. Este conceito deve ser negociado e construído em conjunto com aqueles que são diretamente envolvidos.

### **Conceito de Planejamento**

Vargas e Theis (2009) afirmam que o planejamento consegue com o tempo moldar a sociedade também o próprio sistema capitalista, assim os atores sociais iam determinando um pensamento desenvolvimentista, que as experiências de planejamento legitimaram até o ponto de ser aceito pela sociedade.

Os autores seguem em uma espécie de ordem temporal de tipos de planejamento em voga em cada época histórica. Segundo os autores este conceito começa com o objetivo de mudança social, respostas para os desafios da transformação da sociedade semi-feudal para a sociedade (pseudo) socialista russa. Em seguida os ditos países do terceiro mundo usam o planejamento para alcançar o objetivo da industrialização para aumentar a renda *per capita*, e por que indústria é progresso, é desenvolvimento, pensamento da primeira metade do século XIX. Muitos países utilizaram-se desta ferramenta para recuperarem-se pós destruição da II Guerra Mundial.

Resumindo pode-se definir um marco teórico para planejamento, como um processo que demanda um conhecimento sobre lugar, seu contexto social, as situações, os atores sociais. Com tais bases (muitas vezes feito através de um diagnóstico prévio) pode se definir, organizar ações que colocadas de forma coordenadas podem levar ao o objetivo fim, quais sejam minimizar as demandas surgidas no diagnóstico.

O conceito de planejamento ainda é influenciado pela escola ao qual se origina. Para ilustrar a influência das escolas de pensamento os autores Vagas e Theis (2009) expõem estas escolas e seus produtos: a) Escola de Planejamento Substantivo: com foco em conceitos substantivos; no objeto do planejamento; b) Planejamento Tradicional: com foco nas tarefas, nos procedimentos, independente do seu contexto. Destas escolas de pensamento temos o planejamento tradicional, dividido em duas fases pensar o que deve ser feito, as melhores formas e efetivamente executá-lo:

Imagem-objetivo, diagnóstico, formulação de metas e objetivos, estratégia, programas, formulação e avaliação de projetos, seleção e implementação de instrumentos de política, execução de programas e projetos e, por fim, controle e avaliação do plano. (LIRA apud VARGAS e THEIS, 2009, p. 6).

O planejamento situacional: de Matus (1997), Matus já tá citado neste trabalho, ao considerar que não há um único protagonista no planejamento, esta forma enfraquece a ação do governo e chama a participação da sociedade civil, por que este tipo de pensamento valoriza o feedback e permite alterações no durante o processo.

**O planejamento estratégico:** Um conceito já um tanto quanto ultrapassado, tem suas bases em Fayol buscando soluções para os problema nas diversas atividades, tanto pública ou privada.

**O planejamento prospectivo:** o planejamento que prospecta o futuro, Os autores Vargas e Theis (2009) ainda asseveram:

Independentemente do conceito de planejamento a ser utilizado, deve-se ter conhecimento tanto dos elementos substantivos quanto dos conceitos metodológicos ou procedimentais aplicados a um plano determinado ou, em geral, ao planejamento. (...) Contudo, não há dúvidas quanto à necessidade de o planejamento atual constituir-se em uma combinação eclética de aportes de diversas escolas, com definição das ideias e instrumentos a serem utilizados. (VARGAS e THEIS, 2009, p. 8-9)

## Participação da Sociedade Civil

Bandeira (2001) aponta diversos fatores a favor da participação da sociedade civil, nos processos de planejamento e desenvolvimento regional. Para o autor pode-se destacar ao menos cinco linhas favoráveis à participação da sociedade civil:

a) A possibilidade de maior sucesso do projeto realizado, quando os que são diretamente afetados participam das ações das quais são alvo;

b) Em um aspecto mais abrangente a participação da sociedade civil pressiona positivamente os governantes para ações mais transparentes e assim desenvolver a democracia, que tem por base a participação popular;

c) Relaciona diretamente a participação da sociedade civil com o acúmulo de capital social;

d) Ao participar das formulações e implementações de políticas públicas, as várias habilidades e competências diversas existentes no seio da sociedade contribuem para o fortalecimento da competitividade sistêmica da região;

e) O autor destaca ainda que através desta participação que a sociedade consegue forjar e desenvolver a sua identidade como povo;

Estas cinco dimensões vão sendo demonstradas através de alguns conceitos e práticas. Para este trabalho a formação de capital social é um dos elementos para o desenvolvimento regional. A participação em questões sociais, que suscitem a ação coletiva (marco teórico para o conceito de capital social usado neste trabalho) são ações geradoras e multiplicadoras de capital social, como poderá ser mais bem visto em um tópico específico para este conceito.

Vale ressaltar entre os exemplos que o autor usa o destaque para o caráter de cobrança que a sociedade pode adquirir ao participar das diversas instâncias de construção do planejamento (elaboração e execução) e desenvolvimento regional. Ademais que quando essas sociedades se tornam objeto e não ator do processo de transformação das mesmas, algo exógeno a elas mesmas, algo realizado de cima para baixo que perde em sua origem a legitimidade para a transformação.

Por isso mesmo o autor segue demonstrando que instituições internacionais de renome já consideram a questão de participação na avaliação dos projetos, aos quais pretendem apoiar. É o caso do Banco Mundial, em que seu presidente afirma: “Eu pessoalmente acredito na relevância das abordagens participativas e das parcerias para o desenvolvimento e buscarei incorporá-las à rotina de atuação do Banco”. (WORLD BANK, 2012)

Seguiram estas orientações o Programa de Desenvolvimento da ONU (UNDP), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) segundo Bandeira (2001). Para concretizar esse novo olhar criaram guias práticos para suas equipes para que possam mensurar essa participação na avaliação dos projetos a serem subsidiados.

O autor segue fazendo uma referência a criação e consolidação da identidade regional que a participação da sociedade pode criar. Quanto mais se participa, mais o sentimento de pertença ao território se enraíza e começa a dar frutos, no quesito de melhora de qualidade de vida de uma forma ampla e que as pessoas automaticamente se sintam parte da região e não que só sejam por uma divisão administrativa.

Destaca o autor ainda, conjugando identidade regional e capital social, como um conceito que não pode ser entendido de forma circunstancial. O acúmulo de capital social, em uma sociedade que através de sua identidade cultural, possui raízes históricas, de conflitos de configuração da organização social, cultural, ambientais, entre outros, em um dado território, que mesmo que hajam interesses divergentes e/ou convergentes são as relações diárias as negociações de poder, o trabalho em conjunto que desenvolve um lugar dotado de maior equidade. Como registra Boisier (1995):

A planificação do desenvolvimento regional é, antes de mais nada, uma atividade societária, visto ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões. (BOISIER, 1995, p. 47-48).

Além disso, a identidade regional, segundo o autor, melhora a competitividade da empresa neste mundo globalizado. É na instância regional, construída na interconexão dos atores sociais regionais, em que se pode ter uma resposta frente a questão da fragilidade do local, ante o poder massificador da globalização, que vai destruindo identidades em benefícios de uma única verdade: o consumo! Millán (1994) afirma:

Uma integração social adequada, ou seja, a integração, a identidade e o compromisso convergente dos atores básicos do desenvolvimento regional, em função de objetivos possíveis de serem alcançados, que são explicitados em uma estratégia coerente de desenvolvimento regional, esteja ou não escrita em um Planolivre. (MILLÁN, 1994, p. 38).

O autor ainda destaca que quando o sentimento de identidade regional não coincide com a divisão administrativa, é necessária uma redobrada atenção. Chama atenção para as formas exacerbadas de identidades regionais e a possibilidade de desenvolver capital social do modo “bonding” que pode, trazer mais problemas do que benefícios, no momento que cria uma separação entre o “nós” e o “eles”. Vale, por isso mesmo, destacar que o capital social ao qual este artigo faz referência é o do modo “brinding” que são as relações que podem ocorrer entre as várias classes sociais, são as pontes necessárias para criar um consenso mínimo para o trabalho em conjunto em busca de um lugar melhor para todos os envolvidos possam desfrutar.

### Conceito de Capital Social

A respeito de Capital Social e ao buscar uma definição que seja mais consensual Woollock (2000) define:

*I am prepared to declare that while the battles aren't over, the war has essentially been won. There is an emerging consensus on the definition of social capital, one built on an increasingly solid empirical foundation, and it is as follows: **Social capital refers to the norms and networks that facilitate collective action.** (WOOLLOCK, 2000, p. 9 grifo nosso.)*

A vantagem da definição de Woollock (2000) (na parte grifada) e que consegue ser simples e ao mesmo tempo completa, “Capital Social refere-se às normas e as redes que facilitam o trabalho coletivo”. Para Putnam (1993) os valores cívicos apoiariam a formação do dito espírito de forma cíclica fortalecendo a associação e um ciclo virtuoso. Cabendo ressaltar que para Putnam essas associações eram feitas em relações horizontais e não verticais, sem hierarquia, sem barreiras de entrada, fortalecendo os laços de contato entre o grupo e a comunidade pensa então em associações com “agents with equivalent status and power.” (PUTNAM, 1993, p. 173). Neste ambiente de redes, a cooperação é incentivada e a reputação de cada um também e assim o grupo entra em um ambiente de ciclo virtuoso. Afirma que as questões de confiança e até mesmo a organização da atividade econômica precisam ser examinados com a lente da rede social (GRANOVETTER, 1985, p. 490-493). Neste interim Coleman (1988 e 1990) mantém uma estreita relação com Granovetter e trás uma definição de Capital Social:

*Social capital (...) is not a single entity, but a variety of different entities having two characteristics in common: they all consist of some aspect of a social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are*

*within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that would no be attainable in its absence. Unlike other forms of capital, social capital inheres in the structure of relations between persons and among persons. It is lodged neither in the individual nor in physical implements of production.*  
(COLEMAN, 1990, p. 302)

A forma como Coleman define, é mais ampla que a de Putnam, mostra como as relações podem incentivar a produção. Explica o sentido do termo capital, por que algo que é produtivo, explica o social, por que se cria nas relações, afirma que não é uma coisa única, mas várias que tem em comum o fato de estar em uma estrutura e facilitar as relações entre pessoas. Mostra que não é tangível, de forma que ele não seria formalmente “apresentado” as pessoas e as coisas, ele existe nas relações das pessoas, sem relações não há capital social.

Modos de Capital Social		
a) " <i>Bonding social capital</i> ":	b) " <i>Bridging social capital</i> ":	c) " <i>Linking social capital</i> ":
<p>São as relações fortes entre membros de mesmo status, de um mesmo grupo São as relações feitas para dentro, onde as identidades sociais são reforçadas, criaria, nas palavras de PUTNAM (2000, p.23) uma “supercola sociológica” criando um ambiente agradável aos seus membros, com bases na lealdade, reciprocidade, sendo muito propícios para a resolução coletiva de problemas, tendo ampla relação com o conceito de laços fortes de GRANOVETTER (1973 e 1974) que afirma que este grupo se fortalece em suas relações ao longo do tempo, incluindo tempo, intensidade emocional, intimidade, reciprocidade. Exemplos são os círculos familiares, ou mesmo sociedades ou até municípios que se fecham em sua cultura, nos seus descentes, mantendo entre os seus membros, alto grau de coesão social.</p>	<p>São as relações mais fracas, que entretanto transpassam grupos, barreiras e fronteiras sociais. Tais relações ocorrem entre distintas situações geográficas, étnicas, demográficas, ocupacionais, que seria “o óleo lubrificante social” PUTNAM (2000, p.23). Neste tipo de capital social, as informações fluem por todas as classes sociais , o comportamento, o conhecimento, fluem com reduzidos custos de transição. Uma sociedade com alto nível de estoque de Capital Social do modo “bridging”, acaba por se caracterizar uma sociedade integrada, que a despeito das diferenças já citadas, as pessoas confiam umas nas outras.</p>	<p>São as ligações verticais entre as pessoas da sociedade e aqueles com poderes de decisões em instituições formais. Seria a capacidade de levantar recursos, ideias e informações, em instituições formais de fora da comunidade (WOOLCOK, 1999). Neste sentido os pobres conseguem uma coesão, mas ao não ter acesso aos tomadores de decisão, sua mobilidade social é travancada. Neste tipo de capital social o governo tende a atender aqueles que dispõem de uma posição privilegiada na sociedade, fazendo por outro lado que o pobre se ajudem mutuamente, uma vez que não conseguem repercussão de seus desejos em outras instâncias, por fim dificultando a troca de informações, conhecimento, formas de pensar, comportamentos entre as várias pessoas da sociedade, dificultando por fim o capital social do modo “bridgind”.</p>

## Conceito de Planejamento Regional

O planejamento tem como objetivo dar racionalidade a ação. Merhy (1995) destaca três situações em que o planejamento ganha corpo: a) como um instrumento empresarial, para organizar os meios de alcançar os objetivos da organização; b) ação de governo transformador frente problemas sociais dentro de situações institucionais específicas, e c) Um meio de relação sociedade/Estado com foco voltado para o desenvolvimento.

Um novo tipo de planejamento ganha espaço, o planejamento participativo (SILVEIRA E CAMPOS, 2012). Com base em Almeida *et al.* (1993), de Merhy (1995), e de De Toni (2001) pode-se fazer uma linha do pensamento do planejamento. Neste pensamento tradicional temos um protagonista, o Estado, único ser capaz de fazer tal planejamento (na maioria dos casos) e um lugar para agir e planejar, um território (e por ser um território inclui os atores sociais) passivo, previsível, receptor. “Compete à **União** elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL Constituição Federal do Brasil, de 1998, Artº 21, parágrafo IX, **grifo nosso**).

Por outro lado o Planejamento Estratégico Situacional - PES (MATUS, 1997) aponta que são os diversos agentes que ao coexistirem em uma realidade social, agem/planejamos conforme seus desejos, interesses e especificidades. De Toni (2001) aponta que é necessário pensar que também os planejamentos dos demais agentes influenciam no sucesso do meu planejamento, desde meus inimigos, até os dos meus aliados.

Assim não é compreensível uma classe dominante, e mostra-se altamente recomendável, utilizar-se das várias experiências, de suas capacidades de planejamento e/ou habilidades institucionais (FORTES, 2001). Assim a participação da sociedade civil é elemento estrutural da ideia do planejamento. Bandeira (2001) destaca que a dimensão participativa possibilita um olhar mais amplo sobre o tema, com um espectro maior tanto cultural, quanto social, uma construção conjunta. Criando uma identificação com o produto criado.

Este processo participativo, sucinta uma discussão particular no caso brasileiro onde as realidades sociais proporcionam empoderamento diferentes para os diversos atores sociais. Bosier (1995) aponta que a falta de participação dos atores sociais impossibilita que seja realizado um planejamento para o seu desenvolvimento.

Por isso a escala regional ganha espaço no que tange a planejamento e sobre tudo de forma participativa e protagonista da sociedade civil. Mesmo as heranças do grande Estado desenvolvimentista central e um desafio mais recente, de tom neoliberal globalizante, possam soar forte em estudos e comentários tanto governamental, quanto empresarial, o Brasil se depara com este conceito de planejamento regional e vem mudando a suas ações.

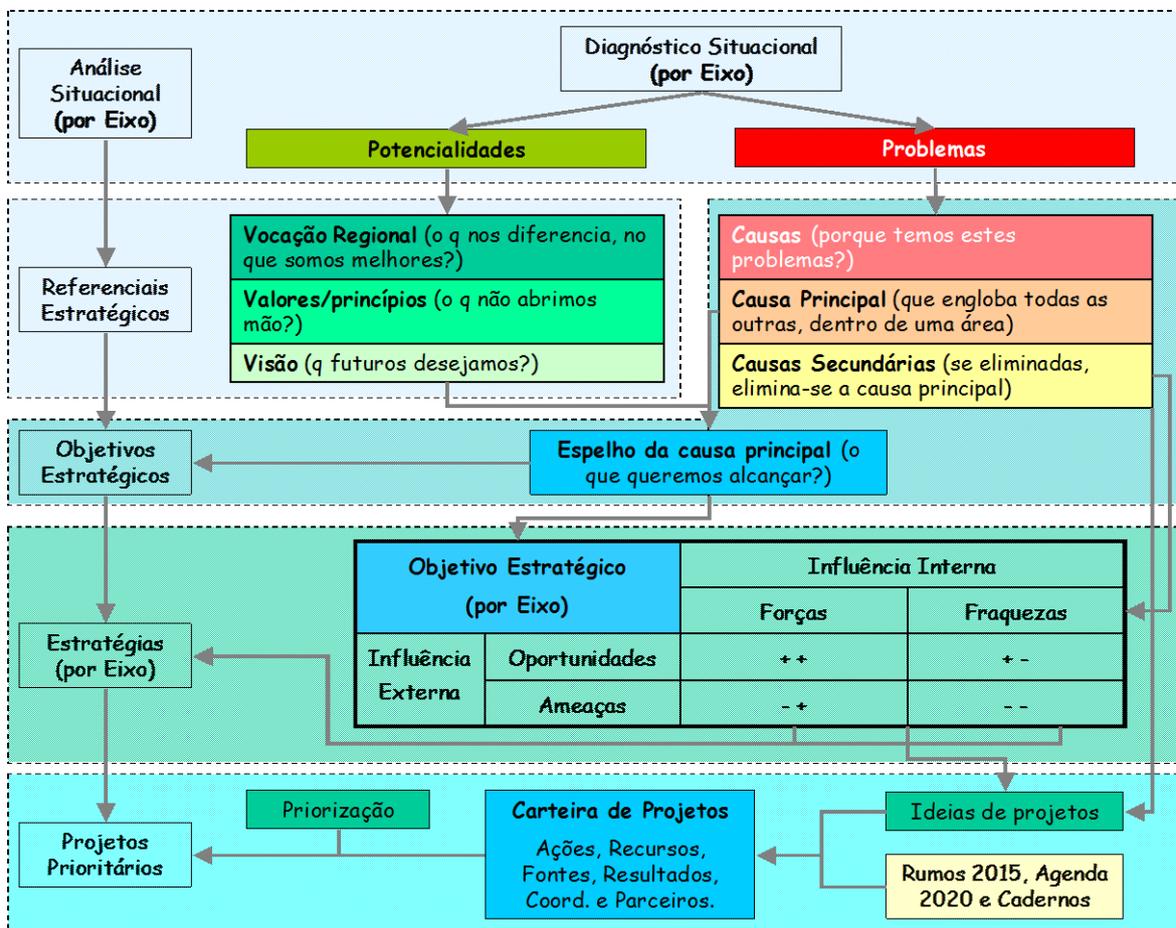
## Planejamento e Desenvolvimento Regional: O Caso do Planejamento Estratégico COREDE-FO (2010-2020)

Este capítulo apresenta os elementos utilizados no processo de planejamento estratégico do COREDE-FO. Destacam-se as etapas desenvolvidas durante as assembleias regionais, materiais utilizados e métodos de trabalho que permitiram a discussão coletiva e o alcance de consensos nos grupos. A metodologia aqui apresentada refere-se a uma adaptação incremental da abordagem metodológica utilizada pelo ILPES (LIRA, 2003), somado com a abordagem do manual de orientações do Fórum dos COREDE's (2009).

### - Metodologia do plano estratégico para o COREDE-FO

Esta metodologia contempla 5 fases distintas, denominadas oficinas: análise situacional; referenciais estratégicos; objetivos estratégicos; estratégias; e, projetos. Também contempla quatro eixos temáticos: gestão econômica; estrutural; social; e, institucional (FIGURA 1).

**Figura 1** – Metodologia aplicada para elaboração do plano estratégico do COREDE-FO



#### - Oficina 1 - análise situacional

A análise situacional foi realizada em dois momentos: diagnóstico técnico e análise técnica-política. O diagnóstico técnico consiste em uma pesquisa da região onde se utilizou coleta de dados em fontes secundárias e entrevistas com informantes - chave. A análise técnica-política se refere à análise do diagnóstico em seus aspectos técnicos e políticos, culminando em uma síntese deste em termos de potencialidades e problemas regionais.

O diagnóstico situacional foi elaborado pela equipe técnica com apoio dos COMUDE's e suporte da Fundação de Economia e Estatística (FEE). A análise técnica-política foi realizada em assembleia regional através da apresentação dos principais tópicos do diagnóstico (pela equipe técnica), discussão e síntese dos dados.

Esta síntese culminou em um quadro de potencialidades e problemas regionais por eixo temático que fora elaborado e pactuado pelos atores regionais com apoio da equipe técnica. As potencialidades procuram demonstrar os elementos existentes na região, ou ainda, que possam ser estimulados e que evidenciam os pontos fortes da região. Por outro lado, os problemas consistem em elementos existentes na região que necessariamente precisam ser resolvidos ou removidos para permitir o desenvolvimento da região.

#### - Oficina 2 – referenciais estratégicos

Os referenciais estratégicos consistem nos elementos inspiradores da região os quais denominam-se: vocação regional; valores e princípios regionais e visão regional, A vocação regional (ou vocações regionais, pois podem ser mais de uma) define, valida ou ressalta os principais potenciais dos seus municípios. Também pode ser entendida como as aptidões, capacidades ou talentos passíveis de serem desenvolvidos pelos municípios e suas instituições. Com base nas potencialidades regionais, destacam-se algumas que são podem ser atuais ou futuras.

Os valores e princípios estão relacionados com padrões sociais entendidos, aceitos e mantidos pelas pessoas e pela sociedade. Facilita a definição e baliza o cumprimento da visão e das vocações da região.

A visão regional descreve um cenário futuro desejável para a região. Envolve os sonhos dos cidadãos, isto é, a identificação das principais características que a sociedade gostaria de alcançar ou pelas quais a sociedade em questão gostaria de ser conhecida no futuro.

Os referenciais estratégicos foram elaborados pelos atores regionais com o suporte da equipe técnica. Para tanto, utilizou-se como base o quadro de potencialidades regionais. O trabalho foi realizado em grupos e empregados cartões e cartazes para facilitar a consolidação de ideias.

#### **- Oficina 3 – objetivos estratégicos**

A oficina 3 possui como meta a elaboração de objetivos estratégicos. Estes podem ser conceituados como um estado futuro desejado e que precisa ser alcançado. Para tanto, trabalhou-se a partir do quadro de problemas regionais, que representam a situação atual, questionando-a para identificar as causas principais e secundárias.

As causas são fatores que ocasionam o problema. Identificar e remover as causas consiste na habilidade de bem solucionar os problemas. As causas principais são as mais gerais e englobam as outras em uma mesma área. As causas secundárias são aquelas que se solucionadas ou eliminadas, contribuem para eliminar a causa principal. O inverso da causa principal (espelho) pode ser visualizado como o objetivo a ser alcançado, ou seja, o objetivo estratégico.

#### **- Oficina 4 – estratégias**

Estratégias são aqui definidas como proposições que descrevem como a região irá alcançar o objetivo estratégico. São construídas através de reflexão crítica a respeito das oportunidades e ameaças (influências externas em relação à região) e das forças e fraquezas (influências internas, ou seja, pertencentes à região).

Oportunidades e ameaças então são fatores externos, que a região não tem ação de gerenciamento e controle, e que, podem ajudar ou atrapalhar o êxito do objetivo estratégico. Por outro lado, as forças e fraquezas são fatores internos, que a região possui alguma ação de gerenciamento e controle, e que, podem ajudar ou atrapalhar o êxito do objetivo estratégico.

Este exercício ajuda a separar elementos que realmente são estratégicos para a região, além de permitir a combinação destes, em uma matriz (FOFA) de modo a viabilizar a elaboração de possíveis estratégias. Procura-se raciocinar com quatro combinações: o aproveitamento de forças e oportunidades; o uso de oportunidades para superar fraquezas; o uso de forças para evitar ameaças; e, a explicitação de ameaças e fraquezas. Estas combinações requerem da equipe conhecimento técnico, político e criatividade para elaborar e definir as estratégias realizáveis, a fim de alcançar o objetivo estratégico.

#### **- Oficina 5 – projetos**

Nesta oficina ocorre a materialização das estratégias definidas na oficina anterior. A elaboração de projetos esta baseada nas estratégias desenvolvidas, nas ideias de projetos,

oriundas das causas secundárias de problemas regionais e nas diretrizes já definidas pelo Estado. O objetivo desta oficina é obter uma carteira de projetos, ou seja, um conjunto de projetos priorizados que operacionalizam as estratégias dentro da disponibilidade de tempo, recursos e pessoas.

### Considerações Finais

O método apresentado procurou colaborar com o processo de planejamento. Destaca-se, contudo, que o objetivo do método foi facilitar e orientar o pensamento dos planejadores para a construção coletiva do plano estratégico do COREDE-FO. Sabe-se que os desafios são muitos e que os recursos são escassos, neste sentido, o termo estratégico refere-se estritamente a proposição de ações que possam atingir com maior grau de êxito os objetivos propostos, considerando a realidade regional da fronteira oeste.

Promovendo a participação dos atores sociais, a resposta foi positiva. Contudo percebia-se de forma predominante a participação de entes políticos e uma baixa participação da sociedade civil em seu sentido amplo, das associações de bairros, clubes de serviços. Foram feitas quatro assembleias, em municípios diferentes. Estas assembleias foram feitas após um minucioso estudo que caracterizou a região em quatro dimensões: a) Gestão Institucional; b) Gestão econômica; c) Gestão Estrutural; d) Gestão Social e este último devido a sua amplitude com as subdivisões d.1) saúde e assistência social; d.2) educação, cultura e lazer e d.3) segurança. Neste pensar o Planejamento Estratégico (2010-2020) COREDE-FO, definiu:

Quadro 1 – Objetivos estratégicos para região fronteira oeste

<b>Eixo Temático</b>	<b>Objetivo Estratégico</b>
<b>Gestão Econômica</b>	Promover o desenvolvimento regional com base no planejamento, articulação e integração.
<b>Gestão Estrutural</b>	Melhorar a fiscalização, intensificar os investimentos, aumentar a representatividade regional e o apoio público para concretizar melhorias na infra-estrutura.
<b>Gestão Social: saúde e assistência social</b>	Estabelecer visão política/comunitária de longo prazo, criando conscientização coletiva de desenvolvimento de cultura empreendedora e qualificação profissional através do comprometimento dos municípios quanto à adesão aos programas federais, oferta de serviços de alta complexidade e atendimento geriátrico e criação de hospital-escola para formação de profissionais.
<b>Gestão Social: educação, cultura e lazer</b>	Realizar diagnóstico a nível COREDE para subsidiar a elaboração de políticas regionalizadas para buscar maiores investimentos.
<b>Gestão Social: segurança</b>	Criar políticas públicas na área de segurança, com unidade e integração dos órgãos, de forma sistemática e continuada, com participação da sociedade civil organizada.
<b>Gestão Institucional</b>	Dar legitimidade ao papel do COREDE/COMUDE como articulador da relação de interdependência entre o poder público, as instituições de ensino e a iniciativa privada, através da conscientização da importância da cooperação para o desenvolvimento regional sustentável.

Fonte: Plano Estratégico COREDE-FO, 2010, p.59

Percebe-se uma maturidade conceitual construída pelos participantes do processo. Os objetivos estão de acordo com um “planejar o futuro”. São privilegiadas ações estruturantes, ações que possam desenvolver a Fronteira Oeste. Contudo para se analisar se estes objetivos estão sendo colocados em prática, é analisar se as demandas, do processo de consulta popular, coordenada pelos próprios COREDE’s, atendem estes objetivos estratégicos.

A análise do orçamento das demandas da consulta popular do COREDE-FO (anexo I) revela uma desconexão com os objetivos estratégicos. Enquanto os objetivos estratégicos, são de fatos estratégicos, os recursos e ações são pontuais, em sua maior parte buscam atender responsabilidades que legalmente já deveriam ser atendidas pelo Estado. Essa lacuna faz com que as pessoas prefiram atender seus problemas mais emergenciais e deixem de investir em projeto que em longo prazo podem trazer grandes retornos.

O questionamento que pode surgir dessa análise é por que existe esta desconexão entre o escrito e o executado? São necessários com certeza outros estudos que possam dar mais subsídios para qualquer tipo de afirmação, contudo algumas especulações, com base nos conceitos apresentados neste trabalho é que efetivamente que “fez” o plano não é o mesmo agente que está lá votando. Por mais participativo que foi o processo, ainda se tinha a orientação que se tinha um ator protagonista e os demais apenas participando. Os atores protagonistas na construção deste plano foi a universidade, a chamado do COREDE-FO, e vários outros representantes governamentais. É verdade que o COREDE é um órgão que surge do seio da sociedade civil, mas que acabou sendo instrumentalizado pelo Estado, e neste caso do plano foi inclusive financiado pelo mesmo. Longe de fazer uma crítica ao sistema, a análise se dá no plano da elaboração do plano e em sua execução. Por não ter tido ampla participação popular este plano acaba sendo algo exógeno, e é colocado em segundo plano quando um demanda mais emergente e pontual esta em paralelo.

Assim a formulação do plano não oportunizou a formação de capital social do modo *Brindinge* sim do modo *bonding* e *linking*. Contudo é compreensível, visto a histórica dificuldade de trabalho em conjunto da região (ETGES, 2010). Com o objetivo de suscitar novos estudos nesta área, apontamos a dificuldade de formação de Capital Social de modo *brinding* desde a elaboração até a execução do plano. Dentro de uma perspectiva de planejamento e desenvolvimento regional, pode ser um meio uma ampla análise do plano e averiguar se ele atende os anseios da comunidade regional, e caso seja necessário alterá-lo devido as novas situações, novos atores sociais, novos objetivos. Com isso destacamos que a sociedade civil além de participar dos processos de desenvolvimento regional, deve ser um dos protagonistas do mesmo. Considerado superado que a sociedade é objeto do planejamento, os desafios superam a participação, colocam-na como protagonista do processo, para que o planejamento contemple o que realmente a comunidade necessita.

## REFERÊNCIAS

- ARRAIS, Tadeu Alencar. **PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás**. Mercator. Revista de Geografia da UFC, ano 6 n° 12, 2007.
- BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para Discussão n° 630. Brasília: Projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional” (IPEA/BNDES/ANPEC), 2009. Disponível em: [http://www.unc.br/mestrado/mestrado\\_materiais/texto\\_pedro\\_bandeira\\_n.630.pdf](http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/texto_pedro_bandeira_n.630.pdf) . Acesso em fevereiro de 2013.
- BOISIER, Sergio. *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del*

- sector publico*.— Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1995. (Documento CPRD—95)
- BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.
- COLEMAN, J. **Foundations of social theory**. Cambridge, Mass: Harvard University, 1990.
- COLEMAN, J. S. **Social capital in the creation of human capital**. American Journal of Sociology, v. 94, p.S95-S120, 1988.
- CORREIA, Roberto Lobato. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- DE TONI, Jackson. **O Planejamento estratégico e situacional – +PES**. In: BROSE, Markus (Org.). Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 141-152.
- ETGES, Virgínia Elisabeta. **A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo**. In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001
- FORTES, Alexandre. **O planejamento estratégico situacional e participativo**. In: BROSE, Markus (Org.). Metodologia Participativa: Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001, p. 153-160.
- GRANOVETTER, M. **Economic action and social structure: the problem of embeddedness**. American Journal of Sociology, v. 91, p.481-510, 1985.
- LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- MARCHI, Jamur Jonas. (*et al.*). **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Fronteira Oeste (2010 – 2020)**. Passo Fundo: Passografic, 2010.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr2/>> Acesso em fevereiro de 2013
- MATUS, Carlos. **Planificación de situaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- MERHY, Emerson E. **Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil**. In: GALLO, Edmundo (Org.). Razão e Planejamento: Reflexões sobre política, estratégia e liberdade. São Paulo: Ed. HUCITEC, SP. 1995, p.117-149.
- MILLÁN CONSTAÍN, Felipe. **Competitividad Internacional de Regiones**.— Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1994. (Série Ensaios, Documento 94/22)
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial – PNOT**. UNB. Brasília, 2006.
- PUTNAM, R. **Bowling alone : the collapse and revival of american community**. New York: Simon & Schuster, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University, 1993.
- \_\_\_\_\_. **The promise and perils of interdisciplinary research: the case of social capital**. In: The Marshall Lectures 1999, Cambridge. 1999.
- PUTNAM, R.; HELLIWELL, J. **Economic growth and social capital in Italy**. Eastern Economic Journal, v. 21, n.3, p.295-307, 1995.
- RATZEL, Friedrich. **A evolução dos conceitos relativos à influência que as condições naturais exercem sobre a humanidade**. In: MORAES, Antonio Carlos Robert (Org.). Razel. São Paulo: Ática, 1990 [1914].
- SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SEBASTIANY, Giana Diesel. **As diferentes possibilidades de regionalização de um território: delimitações a partir da categoria saúde.** Desenvolvimento Regional em Debate. Universidade do Contestado. Ano 2, nº 2, nov. 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVEIRA, R. L. L.; CAMPOS, H. A. **Processos participativos e experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS).** REDES, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan/abr. 2012. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/2687/1875>. Acesso em fevereiro de 2013.

VARGAS, D. B.; THEIS, I. M. **A Evolução recente do Planejamento na América Latina: lições para Santa Catarina?** In: III Encontro de Economia Catarinense, 2009, Blumenau. Anais...III Encontro de Economia Catarinense: limites e possibilidades da economia solidária no Brasil hoje. Blumenau: Universidade Regional de Blumenau-FURB, 2009. Disponível em: [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=30&ved=0CHQQFjAJOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.apec.unesc.net%2FIII%2520EEC%2Fsessoes\\_tematicas%2FFinancas%2FArtigo%252023.doc&ei=b5YuUI6rF4fe8AT8zIEY&usg=AFQjCNFr5gBs7YiWqgaYXnQN5qSiG9yFVg](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=30&ved=0CHQQFjAJOBQ&url=http%3A%2F%2Fwww.apec.unesc.net%2FIII%2520EEC%2Fsessoes_tematicas%2FFinancas%2FArtigo%252023.doc&ei=b5YuUI6rF4fe8AT8zIEY&usg=AFQjCNFr5gBs7YiWqgaYXnQN5qSiG9yFVg). Acesso em fevereiro de 2013.

WOOLCOCK, M. **Managing risks, shocks, and opportunity in developing economies: The role of social capital.** Draft, 1999.

\_\_\_\_\_. **Social capital in theory and practice: reducing poverty by building partnerships between states, markets and civil society.** In: Special Symposium

WORLD Bank Participatory Sourcebook, Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/edi/sourcebook/sbhome.html>> Acesso em fevereiro de 2013.