

FUNDAMENTOS E TÉCNICAS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Orientações para o processo de
Planejamento Estratégico Regional dos
COREDES-RS

Dieter R. Siedenberg (org.)
Sérgio L. Allebrandt
Pedro L. Büttendender
Paulo A. Frizzo

Ijuí / RS, maio de 2009

SUMÁRIO

1.	AS ORIGENS E A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO	3
1.1	Políticas de planejamento no Brasil	4
1.2	Perspectivas do planejamento territorial	11
2.	FUNDAMENTOS E TÉCNICAS DO PLANEJAMENTO	13
2.1	Conceitos de planejamento	13
2.2	Objetivos do planejamento	14
2.3	Características dos processos de planejamento	15
2.4	Condições para implementação do planejamento	17
2.5	Principais desafios do planejador	18
2.6	Elementos básicos do planejamento	19
2.7	Classificação dos planos segundo os períodos de duração	20
2.8	Escalas de planejamento territorial	21
2.9	Diferenciação entre planos, programas e projetos	23
2.10	Principais dilemas na gestão do planejamento	24
2.11	Duas questões emergentes: participação e cidadania	25
3.	DETALHAMENTO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO	29
3.1	Macro-dimensão das etapas	29
3.2	As macro-dimensões, atividades inerentes e resultados pretendidos	31
3.2.1	Dados do Diagnóstico Técnico	31
3.2.2	Composição da Análise Situacional	38
3.2.3	Fatores da Matriz FOFA	41
3.2.4	Os Referenciais Estratégicos	45
3.2.5	Determinação dos Macro-objetivos	52
3.2.6	Gestão do Plano de Desenvolvimento	56
3.2.7	Divulgação e implementação do Plano de Desenvolvimento	56
4.	OPERACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO	57
4.1	Primeira etapa: definição da metodologia adotada	57
4.2	Segunda etapa: elaboração de um Plano de Trabalho	58
4.3	[Modelo de] Plano de Trabalho do COREDE "X"	59
4.3.1	Objetivo Geral	59
4.3.2	Objetivos Específicos	59
4.3.3	Justificativa	59
4.3.4	Referencial utilizado	61
4.3.5	Metodologia	62
4.3.6	Metas	64
4.3.7	Cronograma	65
	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	67
	Anexo A - Matriz de Vester	71
	Anexo B - Termo de Referência	75
	Anexo C - Instrução Normativa	82

Fundamentos e Técnicas do Planejamento Territorial

Dieter R. Siedenberg*, Sérgio L. Allebrandt**, Pedro L. Büttgenbender***, Paulo A. Frizzo****

Planejando ou não, as coisas vão continuar acontecendo; tanto aquelas que queremos, quanto aquelas que não queremos, bem como aquelas que outros querem que aconteçam...

Abrantes, uma pequena localidade localizada a pouco mais de 100 km ao nordeste de Lisboa, em Portugal, foi invadida em 1806, por tropas napoleônicas lideradas pelo General Jean Junot. Em Lisboa, o regente D. João VI não tomava qualquer medida no sentido de se opor à invasão de Junot. A tranqüilidade com que o invasor se mantinha no poder provocou o dito irônico. A quem perguntasse como iam as coisas naquela região, a resposta era sempre a mesma: "*Está tudo como dantes no quartel d'Abrantes*". (Fonte: <http://ciberduvidas.sapo.pt/pergunta.php?id=3587>)

1. AS ORIGENS E A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO

É senso comum nas Ciências do Desenvolvimento Regional que as atividades relacionadas ao planejamento territorial¹ têm origem em três vertentes distintas, que remontam ao início do século XIX: a necessidade do planejamento

* Professor no PPGDR/UNISC - Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e no PPGD/UNIJUI - Mestrado em Desenvolvimento, coordenador do Grupo de Trabalho responsável pelo Planejamento Estratégico dos COREDES-RS.

** Professor do DEAd/UNIJUI, Mestre em Gestão Empresarial (FGV/Ebape), doutorando em Desenvolvimento Regional (UNISC) e Vice-Presidente do COREDE Noroeste Colonial e coordenador do COMUDES de Ijuí.

*** Professor do DEAd/UNIJUI, Mestre em Gestão Empresarial (FGV/Ebape) e doutorando em Administração (FCE/UNaM), Presidente do COREDE Fronteira Noroeste.

**** Professor do DEAd/UNIJUI, pós graduado em Administração Pública (FGV/Ebape), docente aposentado da UFSM e Presidente do Fórum dos COREDES-RS.

¹ O uso do termo 'planejamento territorial' neste texto é proposital: procura evidenciar a existência de um marco institucional adequado que regula a interação recíproca de diversos atores envolvidos numa arena comum, bem como um conjunto apropriado de conhecimentos teóricos e práticos que permite aos planejadores contribuir na formulação de programas de ação consistentes. Além destes aspectos, o termo abrange indistintamente diferentes escalas (nacional, regional ou local) e diferentes enfoques (econômico, social, político, ambiental), o que é adequado para o propósito deste texto.

urbano como decorrência do crescimento das cidades industriais; a necessidade do planejamento social e intervenção do Estado na promoção do bem-estar comum; e a invenção da economia com a institucionalização do mercado e a formulação da economia política clássica (Birkholz, 1983; Escobar, 2000).

Porém, foi a partir da primeira metade do século XX que o planejamento se consolidou como um remédio (ou panacéia) para todos os males que impediam ou dificultavam o tão sonhado desenvolvimento². A extinta União Soviética foi precursora de uma economia sistematicamente planejada já no fim da década de 1920. Estratégias de planejamento também foram implementadas no Japão, na Índia, na França e em outros países da Europa ocidental a partir da década de 1950 e, com maior intensidade, nos chamados países em desenvolvimento a partir da década de 1960.

Sobretudo entre este último grupo de países era comum a elaboração de pseudo-planos econômicos, isto é, "*documentos oficiais que de planos tinham apenas o nome, feitos sem qualquer pretensão de serem implantados*" (Miglioli, 1982:77). Outros planos resultaram de condições estipuladas pelos organismos financeiros internacionais para concessão de empréstimos, sendo que muitas vezes tais planos eram elaborados por técnicos das próprias agências financeiras.

1.1 Políticas de planejamento no Brasil

No Brasil as primeiras experiências de planejamento estiveram relacionadas com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Analisando aproximadamente 30 anos de experiências

² Embora estivesse se referindo especificamente ao caso brasileiro, o questionamento de Mindlin (1987:31) é emblemático a esse respeito: "*Quais foram os prováveis motivos que teriam levado Kubitschek a propor, quando candidato, e a sustentar, como presidente empossado, o planejamento como solução para os problemas brasileiros?*"

acumuladas, numa obra que acabou se tornando uma das principais referências teóricas sobre o assunto no Brasil, Daland (1967:11) enfatizava de forma lapidar:

O planejamento pelo governo central ocorreu no Brasil não devido a qualquer censo inato de racionalismo e ordem, como o que é atribuído à Alemanha, ou devido a uma ideologia estatista, como na [ex] União Soviética, ou então devido a qualquer crise de sobrevivência em um mundo hostil, como em Israel. Ao contrário, em muitos aspectos, o temperamento e valores do povo brasileiro não aceitam a ordem, eficiência e racionalismo que exige o planejamento. O Brasil ingressou lentamente e por etapas no planejamento porque este é considerado um instrumento eficaz para encurtar o caminho para uma posição de nação moderna e poderosa, com elevado padrão de vida.

Passados mais quarenta anos após essa constatação pode-se dizer que hoje o Brasil evidencia uma larga tradição na elaboração de políticas de planejamento (conforme sintetizado no Quadro 1). Porém, mesmo uma análise mais sucinta evidencia que esta experiência septuagenária não se trata necessariamente de uma trajetória ininterrupta e cumulativa de experiências.

Quadro 1 - Principais políticas de planejamento no contexto brasileiro

Período	Fato / Plano / Programa - Período de Governo	Objetivos / Características
1938	Criação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público - Governo Vargas	Dar ao Estado um aparato burocrático racionalizador da administração pública, com poderes orçamentários, de pessoal, de material, de planejamento e de controle, que contrapôs o poder técnico ao político.
1939	Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional - Elaborado pelo DASP para o Governo Vargas	Promover a criação de indústrias básicas e melhorar os transportes. Porém, não se tratava de plano, e, sim, de uma mera lista de investimentos.
1942	Missão Taub	Contratação de um grupo de engenheiros e especialistas americanos (liderados por

	- Governo Vargas	Edward Taub) para elaboração de plano de investimentos para período de 10 anos. Relatório foi conservado secreto até ser abandonado.
1943	Missão Cooke ou Missão Técnica Americana do Brasil - Governo Vargas	Missão chefiada pelo americano Morris Cooke, com objetivos similares à anterior, patrocinada pelo Centro de Estudos de Problemas Brasileiros da FGV, que trabalhou com grupo correspondente de técnicos brasileiros pesquisando assuntos relacionados à produção, transportes, combustível, petróleo, energia, têxteis, minerais, produtos químicos, educação, entre outros. Relatório foi conservado secreto até ser divulgado pelo governo americano em 1948.
1943	II Plano Quinquenal ou Plano de Obras e Equipamentos - Governo Vargas	Plano (ou melhor, orçamento) elaborado pelos técnicos do DASP que se caracterizava pela ausência de indicadores sobre as obras planejadas e ausência de órgão controlador. Pouco se sabe sobre o grau de realização ou longevidade.
1948-50	Plano SALTE - Elaborado pelo DASP para o Governo Dutra	Programa de aplicação de recursos governamentais nos setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia para o período de 1949-53. Sua implantação foi caracterizada pela disputa de poder entre o DASP e o Ministério da Fazenda.
1948	Missão Abbink ou Comissão Técnica Conjunta Brasil - Estados Unidos - Solicitada pelo Governo Dutra ao governo americano	Missão chefiada pelo americano John Abbink que teve como contraparte o brasileiro Octávio Gouveia Bulhões, preparou um relatório salientando problemas genéricos da economia brasileira como balanço de pagamentos e medidas necessárias para a estabilização econômica. Não foi produzido nenhum plano; foram feitas apenas algumas recomendações amplas sobre a estrutura econômica do país.
1951	Plano de Reparcelamento e Fomento da Economia Nacional - Governo Vargas	Passou a ser aplicado paralelamente ao Plano SALTE, uma vez que os fundos deste já haviam sido consumidos. Neste período foi criada a Petrobras.
1951-53	Comissão de Desenvolvimento Econômico Conjunta Brasil - EUA - Governo Vargas	Visava prestar assistência técnica para preparar pedidos de empréstimos para projetos de desenvolvimento que seriam submetidos aos EUA e Agências Internacionais de Desenvolvimento. Com base em critérios estratégicos foram elaborados e recomendados 41 projetos, configurando um

		plano que constituiu o primeiro passo efetivo para o planejamento da economia brasileira.
1952	Criação do BNDE - Governo Vargas	Surgiu em decorrência do trabalho da Comissão Conjunta, e atuou, inicialmente, no financiamento do Plano de Reparcelamento e Fomento da Economia Nacional em projetos de transporte e energia elétrica, através de fundos próprios e internacionais.
1956	Plano de Metas e instituição do Conselho de Desenvolvimento - Governo Kubitschek	O Plano de Metas (para o período 1957-60) consistia em 30 metas específicas nos campos de energia, transportes, alimentação, indústrias básicas e educação de pessoal técnico, catalogando os respectivos projetos necessários e os custos estimados. Já o Conselho de Desenvolvimento era constituído pelo presidente, ministros, Diretor do DASP, Presidente do BNDE e do Banco do Brasil e os chefes dos gabinetes civil e militar. Tinha caráter consultivo e subordinava o pessoal do planejamento às decisões políticas.
1957-59	Início da política de planejamento de ações integradoras e regionalizadas - Governo Kubitschek	Foi criada em 1957 a RFFSA, pela consolidação de 18 ferrovias regionais com o objetivo de promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários. Foi criada em dezembro de 1959 a SUDENE, sob os auspícios do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (coordenado por Celso Furtado).
1961-63	Criação de um Ministério Extraordinário para o Planejamento e elaboração do Plano Trienal - Governo Goulart / Quadros	Conselho de Desenvolvimento foi desativado e a Comissão Nacional de Planejamento criada. O Plano Trienal (para o período de 1963-65) buscava manter a taxa de crescimento econômico, diminuir a inflação, refinanciar e reduzir a dívida externa e melhorar a distribuição da renda tanto pessoal como regionalmente, porém nunca foi implementado.
1964	PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo - Governo Castelo Branco	Elaborado para o período de 1964-66, promoveu reformas na política tributária, monetária, bancária, de mercado de capitais, cambial e salarial, tendo por objetivo acelerar o crescimento econômico, conter a inflação, assegurar oportunidades de emprego através da política de investimentos, atenuar desigualdades regionais e setoriais, entre outros aspectos. Porém, seus resultados foram pífios.
1967	Reforma Administrativa e instituição	Além de criar e extinguir Ministérios, a reforma administrativa teve por objetivo

	de Sistema de Planejamento - Governo Costa e Silva	institucionalizar o planejamento firmando normas de ação do governo em consonância com programas gerais e setoriais de duração plurianual, elaborados através de órgãos de planejamento.
1968-70	PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento - Governo Costa e Silva	Através do Primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos institui programas, subprogramas e projetos ou ações de investimentos setoriais, especificando custos, definindo órgãos executores e origem orçamentária. Tinha como objetivos a aceleração do crescimento econômico, contenção da inflação, progresso social e expansão das oportunidades e emprego.
1970-73	Programa de Metas e Bases para Ação do Governo - Governo Médici	Plano transitório que tinha por objetivo o crescimento econômico, a expansão do emprego, o controle da inflação, controle do balanço de pagamentos, progresso social e distribuição de renda, correção gradual de desequilíbrios regionais e setoriais, continuação das reformas econômicas, sociais e políticas, estabilidade política e segurança nacional.
1972-74	I PND - Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento - Governo Médici	Tinha por objetivo alçar o Brasil, no período de uma geração, à condição de nação desenvolvida, duplicar (até 1980) a renda per capita do país (em comparação com 1969) e expandir o PIB.
1975-79	II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - Governo Geisel	Este plano reafirmava os propósitos de desenvolvimento e grandeza do Brasil enquanto potência emergente definindo objetivos básicos relacionados ao crescimento acelerado, contenção da inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos, melhoria da distribuição de renda e estabilidade social e política.
1980-85	III PND - Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento - Governo Figueiredo	Concebido no contexto dos choques do petróleo, este Plano tinha caráter qualitativo, definindo diretrizes, critérios e instrumentos de ação, sem apresentar metas quantitativas e reafirmando os objetivos do Plano anterior.
1986	Plano "Cruzado" - Primeiro plano de estabilização econômica implementado no Governo Sarney / Dílson Funaro	Muda a moeda de Cruzeiro para Cruzado; congela preços e salários; extingue a correção monetária; cria o seguro-desemprego e o gatilho salarial; decreta a moratória e suspende o pagamento da dívida externa.
1987	Plano "Bresser"	Criado no contexto do fracasso do Plano

	- Segundo plano de estabilização econômica implementado no Governo Sarney / Bresser Pereira	Cruzado, alta inflação e déficit público sem precedentes. Mantém o congelamento de preços, salários e a moratória; aumenta tarifas públicas e acaba com o gatilho salarial. Ajusta com o FMI o Plano Diretor da Reforma do Estado.
1989	Plano "Verão" - Terceiro plano de estabilização econômica implementado no Governo Sarney / Maylson da Nóbrega	Procura segurar a inflação pelo controle do déficit público; privatiza estatais; estabelece novo congelamento de preços; determina a desindexação da economia e cria a moeda Cruzado Novo.
1990	Plano "Collor" - Plano de estabilização econômica implementado durante o Governo Collor, tendo como coadjuvantes, entre outros, os economistas Antônio Kandir, Ibrahim Eris, Zélia Cardoso de Mello e Marcílio Marques Moreira	Oficialmente chamado de Plano Brasil Novo, confisca 80% dos depósitos bancários e aplicações financeiras; volta o cruzeiro como moeda; congela preços; acaba com a indexação; demite funcionários; privatiza estatais; fecha órgãos públicos e começa a abrir a economia à competição internacional.
1994	Plano "Real" - Plano de estabilização econômica implementado no Governo Itamar Franco / Fernando Henrique Cardoso	Muda a moeda para o Real; fixa a taxa de câmbio na paridade de R\$ 1,00 para US\$ 1,00; acelera as privatizações; eleva os juros; facilita as importações; prevê o controle dos gastos públicos; mantém o processo de abertura econômica e busca medidas de apoio à modernização das empresas.
1996-99	Programa Brasil em Ação - Governo FHC	Nome dado ao Plano Plurianual que o governo é obrigado a encaminhar ao Congresso no início de cada mandato. Implantação de 42 empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável; investimentos em infra-estrutura econômica e desenvolvimento social visando: reduzir custos e aumentar a competitividade da economia, reduzir as disparidades sociais e regionais, viabilizar e atrair investimentos privados e viabilizar parcerias público-privadas.
2000-03	Plano Avança Brasil - Governo FHC (segundo mandato)	Também se trata de um Plano Plurianual. É uma espécie de resposta às críticas de que o governo não tem objetivos claros, sobretudo na área social. Lista 360 empreendimentos a serem financiados com recursos públicos e privados. São fixados grandes eixos de integração e desenvolvimento.
1995-02	Plano Comunidade Solidária - Plano Setorial do Governo FHC para a área social	Plano que prevê a ação conjunta de órgãos federais, organizações não-governamentais, governos estaduais e municipais e o envolvimento da população na erradicação da

		pobreza. Entre 1995-98 foi referência da ação do governo no combate à pobreza. Em função da crise econômica, foi reformulado a partir de meados de 1998. As áreas de atuação prioritária e integrada são: saúde, alimentação e nutrição; serviços urbanos; desenvolvimento rural; emprego e renda; e defesa de direitos.
2003-...	Programa Fome Zero - Governo Lula	Substitui o Programa Comunidade Solidária. Os princípios do FOME ZERO têm por base a transversalidade e intersetorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; no desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; na articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias. Atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.
2007-10	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - Governo Lula (segundo mandato)	É composto por cinco blocos: medidas de infra-estrutura, incluindo a infra-estrutura social, como habitação, saneamento e transporte em massa; medidas para estimular crédito e financiamento; melhoria do marco regulatório na área ambiental; desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo(!).

Fonte: sistematizado pelos autores com base em Daland, 1967; Miglioli, 1982; Holanda, 1983; Mindlin, 1987 e buscas na internet.

Esta breve revisão sobre os principais planos, programas, fatos e estratégias de planejamento do desenvolvimento no Brasil nos últimos 70 anos evidencia uma série de características do planejamento no Brasil: as ações desenvolvidas eram de curto prazo; não estavam interconectadas - mas eram substitutivas, apresentando baixos resultados práticos e dificuldades operacionais recorrentes. O fato de que muitos planos tenham copiado métodos que produziram resultados satisfatórios em nações mais desenvolvidas também é uma característica intrínseca do planejamento brasileiro.

Nas primeiras décadas do período analisado o planejamento, no Brasil, ainda era coisa exclusiva do Estado, mas, com o passar dos anos e dos planos, percebe-se, numa leitura mais aprofundada, a incorporação sistemática de novas idéias-chave relacionadas a temas emergentes em cada época, bem como uma maior flexibilização das estratégias políticas.

Cabe ressaltar, também, que as políticas e práticas de planejamento no Brasil, apesar de terem sido propostas tanto por ditadores, como por governantes eleitos, bem como técnicos estrangeiros e nacionais de renome, estrategistas militares, engenheiros, economistas, juristas e outras figuras ilustres, sempre estiveram inseridas entre duas grandes forças concorrentes: a política e a técnica. De um modo em geral, pode-se dizer ainda que, em relação aos objetivos propostos, os resultados da maior parte dos planos e programas foram pífios, apesar de todo o poder, condições e boas intenções presentes e manifestas.

A partir de 1986 é perceptível a ocorrência de um vácuo de planejamento territorial efetivo, quando uma série de planos de estabilização econômica foi determinante na ordem do dia. Por fim cabe mencionar que a partir de 1996 os programas, planos e ações de planejamento do desenvolvimento implementados no Brasil se configuram mais como planos plurianuais ou planos setoriais de governo.

1.2 Perspectivas do planejamento territorial

Como é possível perceber nos exemplos citados, planos de desenvolvimento tem um valor intrínseco, uma vez que os documentos de planejamento servem a uma grande variedade de funções, que podem ou não estar relacionadas com metas específicas. Além disso, algumas diretrizes e finalidades do planejamento são viabilizadas através da execução dos planos, mesmo que muitas metas não sejam minimamente realizadas.

Assim, descartar o planejamento enquanto elemento fundamental do desenvolvimento social e econômico em função do reduzido sucesso constatado é uma idéia inconveniente, pois "*a administração de economias complexas requer transparência e responsabilidade, circulação de informações exatas e liberdade de expressão, bem como uma mídia plural*" (Sachs, 2004:33). O mesmo autor segue afirmando que o planejamento moderno

é essencialmente participativo e dialógico, e exige uma negociação quatripartite entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, levando a arranjos contratuais entre as autoridades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada. Certamente, este tipo de planejamento tem um futuro brilhante pela frente (Sachs, 2004:33).

Considerando que o planejamento territorial não trata apenas de questões físico-naturais, mas também de questões econômicas, sociais, políticas e legais, o mesmo configura-se como um instrumento capaz de provocar mudanças que envolvem inúmeros aspectos e entraves. Esta complexidade aliada ao fim de um ciclo de práticas centralizadas e autoritárias de planejamento talvez tenha influenciado a produção científica: boa parte do substrato teórico disponível sobre o assunto é oriunda de obras publicadas há 30, 40 ou mais anos³, uma vez que nas últimas duas décadas pouco se refletiu, escreveu e produziu de novo sobre o assunto⁴.

Só mais recentemente alguns poucos pesquisadores sociais se deram conta que a grande diversidade de configurações socioeconômicas e culturais

³ A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), mantida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ), visando "remediar, em parte, a falta de literatura especializada, com que se vêem a braços, os estudantes da América Latina" passa a editar uma série de Cadernos de Administração Pública, a exemplo do caderno 51: Introdução ao Planejamento Regional (Friedmann, 1960).

⁴ Este não é o caso nas Ciências Administrativas, onde a temática do planejamento estratégico aplicado às organizações e corporações em geral tem rendido nas últimas décadas uma infinidade de reflexões e publicações sobre o assunto.

praticamente exclui a aplicação generalizada de estratégias uniformes de planejamento para o desenvolvimento (Sachs, 2004). A eficácia de estratégias localizadas é constatada com maior intensidade quando os gargalos que superam os principais problemas de uma sociedade são superados, quando recursos potenciais e ociosos são mais bem utilizados, quando a energia latente e a criatividade são liberadas, quando as demandas sociais são atendidas.

A abertura de espaços onde a democracia e o exercício da cidadania são fomentados, bem como o empoderamento de comunidades e regiões (Friedmann, 1999) assumindo um papel ativo e criativo no desenho do seu próprio futuro indica a consolidação de um novo paradigma de ação territorial, no qual diálogos, negociações e vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento são uma característica básica.

2. FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

2.1 Conceitos de planejamento

A concepção de planejamento predominante até meados da década de 1940 estava estreitamente relacionada com procedimentos de cunho socialista. Porém, o sucesso de experiências de planificação em países da Europa Ocidental a partir deste período difundiu gradativamente a aceitação de atividades de planejamento nas economias de (livre) mercado.

Sem pretender esgotar a busca por uma definição perfeitamente lapidada de planejamento, é possível afirmar que o termo diz respeito ao levantamento de informações fundamentais para deliberar sobre opções consistentes visando propor ações oportunas ao desenvolvimento de um determinado espaço.

Holanda (1983:36) afirma que *"podemos definir planejamento como a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de*

ação alternativos com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura."

Para Daland (1967:6), *"o planejamento não é só técnico como também político, pois abrange o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, bem como a criação de atitudes de aceitação para as decisões de planejamento."*

Enfim, 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 escolha de alternativas que permitam alcançar determinados resultados desejados no futuro.

2.2 Objetivos do planejamento

Via da regra, os objetivos dos planos podem ser das mais diversas naturezas. Embora alguns planos proponham atingir um só objetivo, a maioria deles visa a diferentes objetivos ao mesmo tempo. Nestes casos, é freqüente a explicitação de um objetivo preponderante.

De um modo em geral, Holanda (1983) cita que todo processo de planejamento tem como objetivos gerais e metas específicas elevar os níveis de renda e de bem estar da comunidade, através da ordenação sistemática do conjunto de decisões desses objetivos, a menores custos e com maior rapidez.

Dentre os diferentes tipos de planos classificados segundo os seus objetivos, é comum serem explicitados objetivos de crescimento econômico ou de desenvolvimento socioeconômico. Trata-se de objetivos distintos e, muitas vezes, confundidos, pois nem sempre são propostas ou buscadas modificações

estruturais. Além disso, é necessário considerar que o próprio conceito de desenvolvimento vem se distanciando da precária idéia de crescimento econômico e assumindo cada vez mais diferentes conotações.

Como os objetivos e interesses sociais são muito diferenciados e, muitas vezes, conflitantes na sociedade, as decisões tomadas no processo de planejamento resultam de uma disputa política de atores, cada um procurando influenciar o projeto coletivo com suas próprias expectativas em relação ao futuro e com os meios e instrumentos disponíveis (Castels e Borja, 1996).

Como parte do processo político, o planejamento constitui um espaço privilegiado de negociação entre a sociedade civil e o governo, confrontando e articulando seus interesses e alternativas. Como a hegemonia não é um dado estático, mas um fato social dinâmico e construído, o planejamento abre a oportunidade para a reconstrução e reordenação do jogo do poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes na sociedade e a ampliação das liberdades individuais e coletivas (Sen 2000).

2.3 Características dos processos de planejamento

Para Mindlin (1987), o processo de planejamento, apesar de na realidade ser uno, pode ser subdividido em três fases distintas: a decisão de planejar, que é uma decisão essencialmente política; o plano em si, que normalmente configura um instrumento técnico; e a implementação do plano, que também é um fenômeno essencialmente político.

Segundo Buarque (1999), a concepção contemporânea de aplicação de métodos e técnicas de planejamento que visem ao desenvolvimento socioeconômico local e/ou regional envolve, entre outros aspectos, uma ação de longo prazo, priorização de uma abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.

No entender de Miglioli (1982:16), toda e qualquer forma de planejamento

apresenta um conjunto de características comuns: é voltado para o futuro, visa a objetivos determinados, implica a existência de um sujeito, implica a existência de caminhos ou ações alternativas e as ações necessárias para atingir os objetivos tem uma seqüência lógica e são empreendidas de modo organizado.

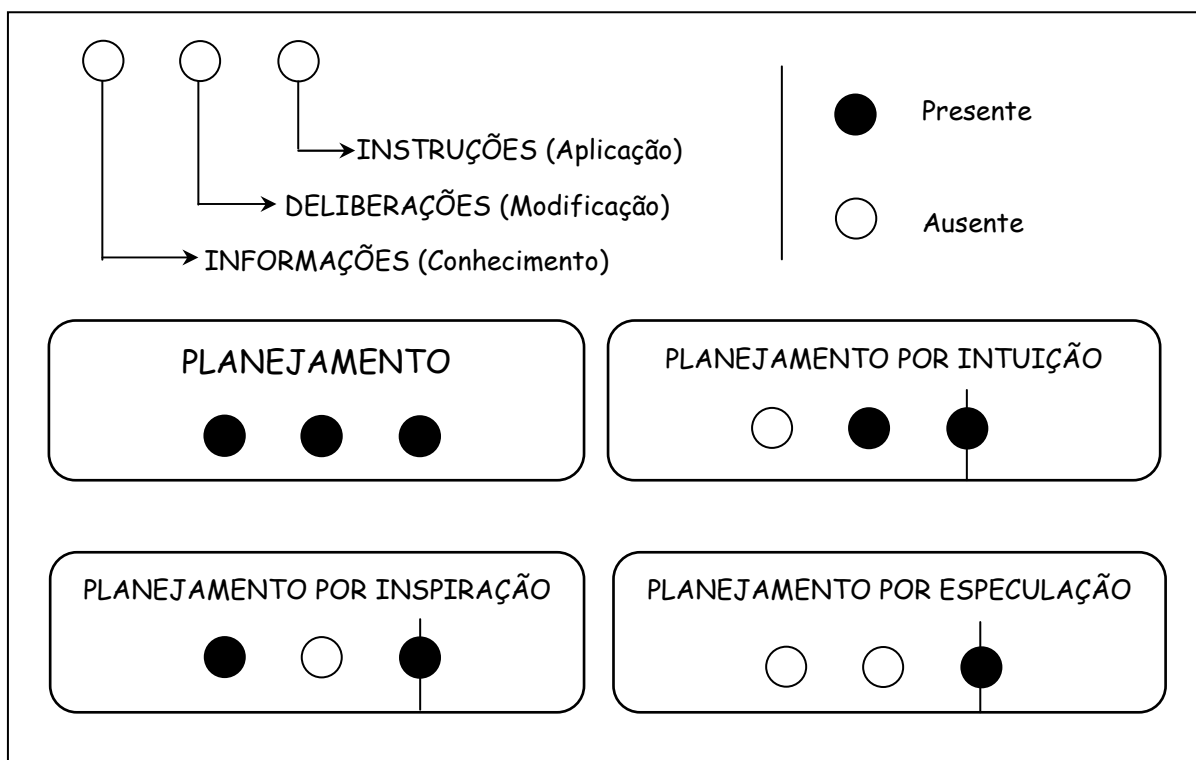
O 'sujeito' (uma pessoa ou conjunto de pessoas) a que se refere o autor acima citado diz respeito àquele que elabora e executa o plano. A existência desse sujeito confere ao planejamento um caráter político forte, pois é ele quem em última instância escolhe os objetivos e determina as alternativas a serem seguidas.

Porém, 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 decisões coletivas.

Para Heidemann (1992) o traço característico do planejamento regional como uma atividade de gestão de um dado espaço em determinada época é a elaboração de instruções de ação. Porém, o próprio autor complementa: só se pode falar de planejamento, de fato, quando estas instruções de ação forem geradas a partir de deliberações socialmente admissíveis e tendo por base informações válidas.

O referido modelo teórico está explicitado sinteticamente na Figura 1 e deu origem a um estudo sobre concepções precárias de planejamento (por inspiração, por especulação e por intuição) que são praticadas pelos COREDEs no Rio Grande do Sul, (Siedenberg, Saad e Senger, 2005).

Figura 1: Legenda dos elementos conceituais de planejamento



Fonte: Adaptado de Siedenberg, Saad e Senger (2005)

Note-se que dos três elementos componentes do conceito de planejamento, o último (instruções) está presente em todos eles e configura a situação mínima, ou seja, trata-se do planejamento por especulação, caracterizado pela ausência de informações e ausência de deliberações.

2.4 Condições para implementação do planejamento

Segundo Holanda (1983), a criação e efetiva implementação de todo e qualquer processo de planejamento, pressupõe a existência de condições favoráveis, em termos institucionais, administrativos e técnicos.

Do ponto de vista institucional as atividades de planejamento requerem apoio político, compreensão e participação popular, fundamentação legal adequada, estabilidade, força e prestígio do Governo.

Do ponto de vista administrativo torna-se necessária a criação de uma organização ou estrutura específica para formular e coordenar a execução dos planos de desenvolvimento, bem como uma estrutura administrativa comprometida com uma filosofia de planejamento que suplante os obstáculos da burocracia tradicional e assegure uma integração de esforços para a consecução dos objetivos comuns propostos.

Do ponto de vista técnico, segundo o autor supracitado, o planejamento não pode prescindir de um conjunto de informações básicas nem de pessoal técnico capaz e habilitado para desempenhar tal função estratégica no desenvolvimento territorial.

2.5 Principais desafios do planejador

Segundo Daland (1967) há três grandes desafios a serem enfrentados pelos planejadores:

O primeiro problema que todo e qualquer planejador vai enfrentar diz respeito à determinação dos fins a serem atingidos. Talvez seja necessário empreender pesquisas para determinar as metas mais importantes e isto significa conflitos de interesses bem como uma eventual resistência na aceitação do plano.

Outro desafio considerável é o de criar estratégias e condições para viabilizar a implementação das propostas definidas no plano em comum acordo com todas as instituições envolvidas.

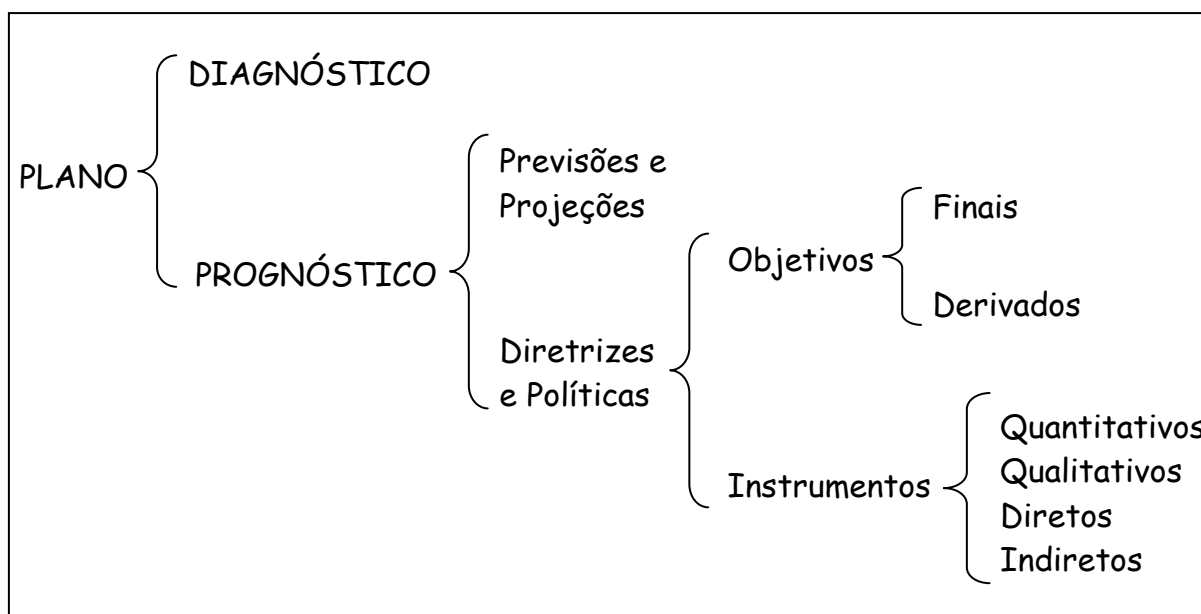
Um terceiro desafio diz respeito à questão da supervisão, coordenação e controle na implementação do plano: a quem cabe esta tarefa? Ao próprio planejador ou a um implementador político responsável? Seja qual for a resposta, há a necessidade de um fluxo de substancial de retorno (feedback) entre um e outro, visto que o planejamento não se esgota na elaboração de um plano num

documento qualquer, mas deve ser entendido como um fluxo contínuo de considerações racionalizantes onde o principal elemento é a política..

2.6 Elementos básicos do planejamento

Toda escolha coletiva que passa por uma negociação e formulação política envolve interesses e percepções distintas da sociedade, dos atores e agentes envolvidos sobre o que se pretende alcançar no futuro. No entanto, planejamento também tem uma conotação técnica e racional de suporte para as escolhas da sociedade. Desta forma, o planejamento do desenvolvimento incorpora e combina uma dimensão técnica e outra dimensão política, constituindo-se, segundo Buarque (1990) numa síntese técnico-política.

Figura 2 - Representação gráfica dos elementos básicos de um plano



Fonte: Holanda, 1983:39

A dimensão técnica se materializa na figura de um diagnóstico, ao passo que a dimensão política configura um prognóstico. De maneira simplificada pode-se dizer que o ponto de partida para a elaboração de um Plano de

Desenvolvimento é o diagnóstico, que compreende uma análise do passado do território em questão e se constitui numa base factual, estatística e histórica.

O planejamento propriamente dito é um prognóstico sobre o comportamento futuro do território, que se fundamenta, por um lado, em previsões ou projeções de tendências visualizando as potencialidades ou possibilidades de desenvolvimento e identificando os fatores que limitam ou restringem essas possibilidades. Ainda de acordo com Holanda (1983), se a extrapolação da projeção do passado apresenta resultados satisfatórios e se não existem fatores que justificam uma alteração dessa tendência, não há necessidade de planejamento.

Por outro lado, o prognóstico também se configura como uma revisão de projeções à luz de diretrizes e políticas que expressam os desejos e as aspirações da comunidade. A formulação destas diretrizes está associada à definição de objetivos e instrumentos da política de planejamento.

Os objetivos finais (ou básicos) normalmente são expressos apenas de forma qualitativa e sintetizam a essência da política proposta no plano. Já os objetivos derivados geralmente são expressos de forma mais pormenorizada e em termos quantitativos.

Quanto à classificação dos instrumentos da política de planejamento há que se diferenciar o grau de generalidade ou de especificidade dos mesmos, bem como a maior ou menor influência dos instrumentos sobre a natureza, a estrutura e o funcionamento dos mecanismos de mercado.

2.7 Classificação dos planos segundo os períodos de duração

No senso comum das políticas de planejamento as expressões *curto prazo*, *médio prazo* e *longo prazo* são utilizadas para designar períodos relativamente imprecisos. Porém, nas atividades de planificação, há uma tendência generalizada

de enquadrar como de curto prazo os planos que abrangem um período entre 1 a 2 anos; de médio prazo seriam os planos com abrangência temporal de 3 a 8 anos de duração e de longo prazo são denominados os planos que abrangem um período superior a 10 anos (Miglioli, 1982).

Há diversos aspectos que influenciam a duração dos planos. A necessidade de sanar problemas urgentes justifica a elaboração de planos de curto prazo, enquanto que investimentos em grandes projetos de infra-estrutura ou planos de perspectiva (abrangendo a questão da educação, da saúde, da segurança ou do meio-ambiente, por exemplo) demandam planos de longo prazo. Em suma, o período do plano deve ajustar-se ao tipo de problema para o qual o plano foi elaborado.

É evidente que o detalhamento do plano é inversamente proporcional ao período que o mesmo abrange, isto é, quanto mais curto, maior pode ser o grau de precisão e detalhe do plano, e vice-versa. Há vantagens e desvantagens nos dois casos. Em função destes aspectos é comum observar na prática política a sobreposição de planos de diferentes prazos.

Assim, a planificação do desenvolvimento socioeconômico de um determinado território tanto pode constituir-se através de um plano de longo prazo ou de uma sucessão de planos de médio prazo, incrementados periodicamente por planos de curto prazo. De maneira similar também pode ocorrer tal sobreposição com planos setoriais.

2.8 Escalas do planejamento territorial

É comum diferenciar entre planos nacionais, regionais e locais, entendendo-se aí que regional seja uma divisão da área nacional e o local uma parte da região. Todavia, num país de dimensões continentais como é o caso do

Brasil, onde alguns Estados são maiores que muitos países, a escala regional é subdividida em macro-regional e micro-regional.

O primeiro caso (plano macro-regional) compreende a articulação desenvolvida conjuntamente por dois ou mais Estados da federação brasileira, como é o caso da Região Sul, englobando Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Um plano macro-regional também pode ser desencadeado pela desagregação de um plano nacional (como é o caso das Meso-regiões diferenciadas).

O segundo caso (plano micro-regional) compreende a articulação desenvolvida conjuntamente por um grupo de municípios, ou seja, compreende um espaço de ação que é considerado, cada vez mais, fundamental em processos de desenvolvimento⁵. Todavia, este vácuo político-administrativo intermediário entre Municípios e o Estado somente está articulado em maior ou menor escala em alguns poucos Estados brasileiros, destacando-se entre esses o Rio Grande do Sul.

É evidente que as diferentes escalas de planejamento estão estreitamente relacionadas com as esferas governamentais e estruturas sociais encarregadas do planejamento, e, sobretudo, da execução e implantação do mesmo. Independentemente de quem os tenha produzido, os planos somente serão efetivamente implantados se estiverem sob responsabilidade de autoridade específica da escala envolvida. Outro fator que se descobriu essencial na

⁵ Na União Européia, por exemplo, foram instituídas as chamadas Nomenclaturas das Unidades Territoriais para fins Estatísticos - NUTS, que subdivide o território de todos os Estados-Membros em três níveis. Os níveis NUTS das unidades administrativas dependem de valores-limite para a população residente; nas sub-regiões NUTS 3 os limites mínimo e máximo de população são 150.000 e 800.000 habitantes. Estas sub-regiões devem ser obrigatoriamente utilizadas, pelos Estados-Membros e pela Comissão Europeia, para a recolha, compilação e divulgação a nível comunitário de dados estatísticos, bem como na distribuição dos Fundos Estruturais e de Coesão, instrumentos financeiros da política regional da União Européia, que tem por objetivo reduzir as diferenças de desenvolvimento entre as regiões e os Estados-Membros.

execução de um plano regional ou local é o fato de ele ter sido produzido coletivamente pelos próprios atores interessados.

É necessário considerar ainda que a elaboração e a implantação de planos regionais e locais exigem a adoção de métodos e instrumentos próprios, que muitas vezes são até mais complexos que os adotados no planejamento nacional, uma vez que muitos instrumentos e recursos de execução estão nas mãos de instâncias superiores.

2.9 Diferenciação entre planos, programas e projetos

Planos, programas e projetos são a materialização do processo de planejamento. Portanto, este último configura uma etapa anterior e necessária para propiciar a existência daqueles. Assim, cabe explicitar a diferenciação existente entre estes três termos decorrentes do planejamento e que, muitas vezes, são confundidos.

O plano e o programa são formas mais específicas de orientação, e a adoção dessas formas supõe a existência de uma política econômica. Todo governo tem uma política econômica, mas não necessariamente um plano econômico; por outro lado, sempre que um governo adota um plano econômico, ele está procurando por em prática sua política econômica. Assim, a diferença entre o plano ou programas e a política econômica, está apenas no fato de que os primeiros constituem modos mais específicos de orientar a economia (Miglioli, 1982:10-11).

Ainda, segundo o mesmo autor, com a terminologia adotada pelo Banco Mundial, o *plano* aplica-se à economia como um todo (seja nacional ou regional), enquanto *programa* se refere à orientação de determinado setor (agricultura, indústria, etc.); já o *projeto* designa a orientação de um empreendimento específico dentro de um setor qualquer (por exemplo, a construção de uma barragem). Portanto, "o plano, o programa e o projeto se diferenciam segundo a

maior ou menor amplitude do campo de ação por eles abrangido" (Miglioli 1982:12).

Embora não haja uma normatização universal a esse respeito, o uso oficial destes termos nos Planos Plurianuais, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento Anual acabou consolidando uma terminologia mais ou menos corrente, como também pode ser observado em Klering e Schröder (2008).

2.10 Principais dilemas na gestão do planejamento

Segundo Daland (1967:80-83), os principais dilemas da administração do planejamento podem ser sintetizados em seis questões, que são apresentadas aqui porque também se aplicam muito bem ao caso dos COREDES no Rio Grande do Sul:

- 1) Em sendo dadas metas específicas de planejamento, deve a iniciativa de planejamento advir de um órgão central (Secretarias, Autarquias) ou de unidades de planejamento descentralizadas nas regiões e municipalidades (ou, no caso, os COREDES)? A questão é saber como se processará a mescla de demandas locais ou regionais com diretrizes institucionais.
- 2) A quem caberá a decisão final em assuntos importantes de planejamento: às entidades centrais ou às descentralizadas? Supõe-se que em assuntos-chave haja uma decisão central em relação às demandas locais, mas este nem sempre é o caso.
- 3) Devem os planejadores profissionais ser implementadores dos planos? O livre jogo dos planos 'racionalis' com as forças 'irracionalis' não pode ser desprezado. As variáveis mais importantes que afetam essa decisão levam em consideração o nível de confiança que a elite política tem nos planejadores profissionais, a imagem pública dos planejadores e a habilidade administrativa dos planejadores.

- 4) Qual o grau de coerção e participação a ser usado na implementação do planejamento? De um modo em geral considera-se que é desejável a participação no processo de planejamento dos que devem implementar e dos que são afetados pelo plano. No entanto, na prática isto nem sempre acontece.
- 5) Uma outra questão importante diz respeito à natureza do staff técnico que dará suporte ao planejamento. É aconselhável que haja uma representatividade de elementos oriundos das mais diversas áreas (como por exemplo, administradores, economistas, engenheiros, planejadores, cientistas sociais, estatísticos e uma larga variedade de especialistas em pesquisa).
- 6) Finalmente, é necessário manter-se atento à mescla de fatores técnicos e políticos atuantes no processo de planejamento e na sua implementação. Não se pode desconsiderar que a racionalidade técnica é constantemente confrontada com a racionalidade política estabelecida num determinado contexto. A atitude dos planejadores para com esta questão, o nível de compreensão sobre o planejamento por parte dos políticos que tomam as decisões e a visão política dos planejadores são variáveis fundamentais a serem consideradas.

2.11 Duas questões emergentes: participação e cidadania

No contexto brasileiro, apesar de todos os avanços, as possibilidades da participação popular (ou social) na administração pública ainda são restritas, pois envolve interferências no processo de realização da função administrativa do Estado, de acordo com os interesses de todos na comunidade. Para Demo (1993), 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.

Para 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, à participação social não ocorre de fato. Também Médici (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 à 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.

Já a cidadania, a exemplo de outros conceitos comumente utilizados nas ciências sociais, é um termo clássico que se encontra em constante mutação. Não é uma definição estanque, delimitada, mas sim, um conceito que vem assumindo várias conotações ao longo da história.

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.

Na concepção de Dallari (1998:14) cidadania, hoje, 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.

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, ainda que participação seja uma 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".

Enfim, cabe considerar que a cidadania não é dada, é construída e conquistada a partir da capacidade de organização, participação e intervenção social. Nesta articulação devem estar envolvidos todos os cidadãos com a finalidade de poder participar, opinar nas questões da sociedade e no rumo da sua vida, região e país. É, portanto, uma conquista legal, amparada e embasada em idéias e ações.

3. DETALHAMENTO DO MODELO DE PLANEJAMENTO ADOTADO

3.1 Macro-dimensão das etapas

Na atualidade podemos observar a existência de uma grande profusão de modelos de planejamento estratégico, sobretudo aqueles aplicados ao ambiente organizacional, que fornecem muitos subsídios teóricos e metodológicos para as demais aplicações.

Em se tratando de processos de planejamento estratégico territorial há unanimidade em torno da maior parte dos aspectos instrumentais, algumas diferenças operacionais em torno de outros aspectos, bem como o uso de diferentes terminologias, que se diferenciam mais na nomenclatura técnica do que na essência operacional.

O ponto de partida no diagnóstico, a utilização da matriz FOFA e a necessidade de ao final do processo detalhar programas, projetos e ações concretas são senso comum no planejamento estratégico territorial. Já as principais diferenças operacionais dizem respeito a alguns instrumentos intermediários do processo, que encontram respaldo em metodologias consolidadas em menor ou maior grau⁶. Não há a menor dúvida que alguns dos instrumentos operacionais que configuram metodologias consolidadas são capazes de propiciar excelentes resultados, porém, sempre sob determinadas condições de disponibilidade de tempo, de conhecimento técnico e de capacidade didática, sobretudo quando os processos de planejamento envolvem os mais variados públicos com diferentes níveis de compreensão e interesse.

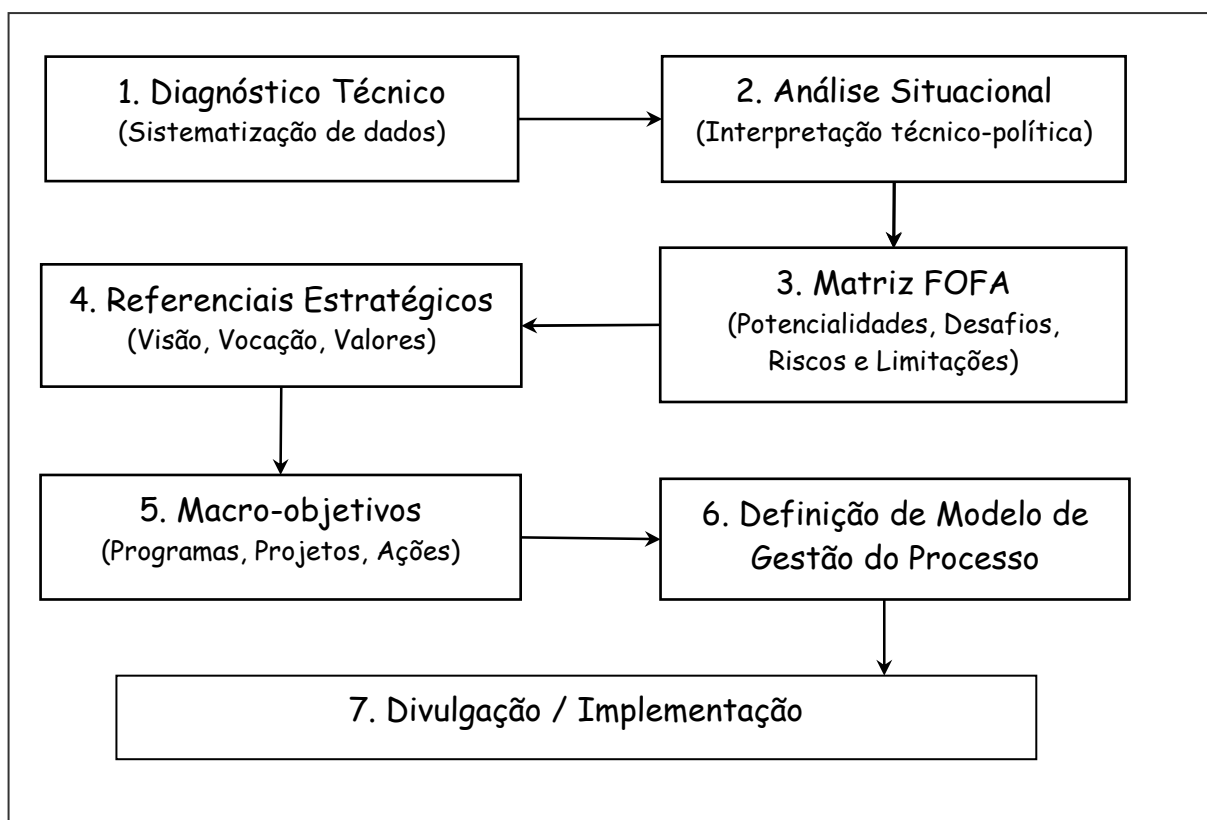
Assim, considerando o conjunto das especificidades que envolvem os 28 COREDES no Rio Grande do Sul, as diretrizes desencadeadas pelo Fórum dos

⁶ Este é o caso, por exemplo, da metodologia aplicada e desenvolvida experimentalmente durante o Curso Internacional de Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local, ministrado por técnicos da CEPAL/IICA em colaboração com o Ministério da Integração nacional, Governo do Estado RS e Fórum dos COREDES, em março de 2009, em Santa Maria/RS.

COREDES a partir de 2007, a qualificação técnica propiciada bem como experiências já acumuladas em termos de planejamento regional e as condições institucionais, financeiras e operacionais dadas, convencionou-se adotar um modelo único para elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional composto das seguintes etapas, conforme exposto na Figura 3.

Estas macro-etapas formam uma seqüência logicamente encadeada e sua operacionalização é decorrência de uma série de atividades que necessitam ser desenvolvidas pelo pessoal técnico designado por cada COREDE ou de forma articulada com os demais interlocutores regionais, e em estrita observância dos termos referenciais estabelecidos pelo governo estadual.

Figura 3 - Síntese das etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: elaborado pelos autores

O objetivo de uniformizar as atividades e etapas está relacionado com a comparabilidade que se espera obter no processo de planejamento dos COREDES e nos planos estratégicos. Além disso, é necessário considerar a necessidade de gestão e constante realimentação do Plano como uma atividade intrínseca do processo.

3.2 As micro-dimensões, atividades inerentes e resultados pretendidos

3.2.1 Dados do Diagnóstico Técnico

Sem a pretensão de ser exaustiva, mas sim, uniforme para todos os COREDES, seja em relação à fonte dos dados, seja na sistematização dos mesmos em tabelas e textos, a relação a seguir configura um roteiro básico e mínimo para o levantamento de dados primários e secundários sobre cada região.

Pressupõe-se que esta primeira etapa seja desenvolvida por pessoal técnico capacitado, isto é, um pequeno grupo que vai coletar em diversas fontes primárias e secundárias um conjunto de informações e dados a serem sistematizados de forma a permitir a caracterização socioeconômica de cada região. Trata-se, basicamente, da obtenção de um conjunto de dados quantitativos, explicativos e ilustrativos da realidade regional, subdivididos em seis grandes grupos temáticos, conforme relação abaixo explicitada, que toma como referência básica de análise para o levantamento da maior parte dos dados os municípios que compõem cada região.

Cabe ressaltar que esta relação configura um roteiro básico inicial. Porém, com o aprimoramento do processo de planejamento, espera-se conseguir uma gradativa qualificação e ampliação das fontes, dos dados e indicadores. A inclusão de dados representativos é possível e fica a critério de cada COREDE; porém, a omissão ou substituição de dados aqui relacionados deveria ser evitada.

A relação abaixo foi estruturada experimentalmente; portanto, deve-se considerar a possibilidade de que a sua configuração ainda sofra alterações ou ajustes durante o próprio processo de levantamento de dados, sobretudo em função de dificuldades de obtenção de determinados dados, ou de substituição de alguns dados por outros mais representativos. Não há um banco de dados único que forneça todas estas informações, mas há vários bancos de dados que oferecem inúmeras possibilidades e detalhamentos.

Talvez seja conveniente lembrar aqui uma analogia frequentemente utilizada em estatística, quando se busca compor dados, informações e indicadores para uma determinada pesquisa. Nestes casos diz-se que é mais prudente utilizar uma cesta de boas frutas (dados ou indicadores), do que uma cesta com quaisquer frutas; e que mais frutas somente devem ser acrescentadas a uma boa cesta de frutas quando as novas melhorarem ou qualificarem a seleção. Em outras palavras: uma cesta de frutas vale mais pela sua qualidade do que pela sua quantidade. Esta diretriz deve pautar a seleção de dados para o Diagnóstico Técnico.

A. ASPECTOS FÍSICO-NATURAIS

- A.1 Localização do COREDE no RS (mapa/figura)
- A.2 Localização dos Municípios no COREDE (mapa/figura)
- A.3 Área e limites extremos (mapa/figura)
- A.4 Evolução de índices pluviométricos
- A.5 Caracterização do clima, solo e relevo regional
- A.6 Caracterização da flora e fauna regional
- A.7 Recursos hídricos e minerais
- A.8 Outros aspectos locais/regionais relevantes

B. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

- B.1 Evolução da população urbana, rural e total
- B.2 Extratificação por idade e sexo
- B.3 Densidade demográfica
- B.4 Taxas de urbanização

C. GESTÃO ESTRUTURAL

C.1 Saneamento básico em domicílios urbanos e rurais

- C.1.1 Com acesso à água
 - de rede geral
 - de poços e nascentes
 - outras formas
- C.1.2 Com destino de lixo
 - coletado
 - enterrado
 - jogado
 - queimado
 - outro destino
- C.1.3 Com esgotamento sanitário em
 - fossa rudimentar
 - fossa séptica
 - outro escoadouro
 - rede geral de esgoto ou rede pluvial
 - rio, lago ou mar
 - sem banheiro ou sanitário
 - vala

C.2 Energia

- C.2.1 Consumo
 - comercial
 - industrial
 - outros
 - residencial
 - rural
 - setor público
 - total
- C.2.2 Distribuidoras
- C.2.3 Número de consumidores
 - comercial
 - industrial
 - outros
 - residencial
 - rural
 - setor público
 - total

C.3 Comunicação

- C.3.1 Domicílios urbanos e rurais com
 - acesso à rede telefônica fixa
 - cobertura telefônica móvel
 - acesso à TV a cabo
- C.3.2 Número de emissoras de rádio e jornais
- C.3.3 Número de terminais telefônicos em serviço

C.4 Vias de transporte

- C.4.1 km de rodovias e ruas asfaltadas

- C.4.2 km de estradas calçadas
- C.4.3 km de estradas naturais
- C.4.4 km de ferrovias
- C.4.5 km de hidrovias
- C.4.6 número e capacidade de aeroportos

C.5 Meios de transporte

- C.5.1 frota coletivos urbanos
- C.5.2 frota de automóveis
- C.5.3 frota de caminhões
- C.5.4 frota de motocicletas
- C.5.5 frota de máquinas agrícolas

C.6 Habitação e urbanismo

- C.6.1 N° de favelas ou núcleos com sub-habitações
- C.6.2 N° de sub-habitações ou unidades precárias
- C.6.3 N° de moradores em favelas ou sub-habitações
- C.6.4 N° e tamanho das áreas de preservação permanente
- C.6.5 N° e tamanho das praças e parques de lazer
- C.6.6 N° e capacidade de quadras de esporte cobertas
- C.6.7 N° de quadras de esportes
- C.6.8 N° de campos de futebol
- C.6.9 N° de centros de convivência, sedes de bairro, etc.
- C.6.10 N° de estações de tratamento de água
- C.6.11 N° de estações de tratamento de esgoto
- C.6.12 N° de usinas hidroelétricas
- C.6.13 N° e capacidade de aterros sanitários
- C.6.14 Outros equipamentos urbanos relevantes

D. GESTÃO ECONÔMICA

D.1 Setor Primário

- D.1.1 Número e área dos estabelecimentos agropecuários
- D.1.2 Evolução da área plantada de lavoura permanente
- D.1.3 Evolução da participação regional da lavoura permanente no RS
- D.1.4 Evolução do quociente locacional da área plantada de lavoura permanente
- D.1.5 Evolução da área plantada de lavoura temporária
- D.1.6 Evolução da participação regional da lavoura temporária no RS
- D.1.7 Evolução do quociente locacional da área plantada de lavoura temporária
- D.1.8 Evolução do número de cabeças por tipo de rebanho
- D.1.9 Evolução da participação relativa do rebanho regional no RS
- D.1.10 Evolução da participação relativa do valor de produção animal no RS
- D.1.11 Evolução dos quocientes locais do valor de produção animal no RS

D.2 Setor secundário

- D.2.1 Número de empresas e emprego por tipo de indústria
- D.2.2 Quociente locacional do setor secundário regional em relação ao RS

D.3 Setor terciário

- D.3.1 Número de empresas e emprego por atividades terciária

D.3.2 Quociente locacional do setor terciário regional em relação ao RS

D.4 Mercado de trabalho

D.4.1 Evolução do emprego formal, admitidos e demitidos

D.4.2 Evolução da participação do emprego formal no RS

D.4.3 Emprego por ramo de atividade e gênero

D.4.4 Salários correntes por ramo de atividade e gênero

D.5 Comércio Exterior

D.5.1 Evolução das exportações

D.5.2 Evolução das importações

D.5.3 Saldo da balança comercial regional

D.5.4 Volume e especificação de produtos exportados

D.5.5 Volume e especificação de produtos importados

D.5.6 Parceiros comerciais na exportação

D.5.8 Parceiros comerciais na importação

D.6 Evolução do índice de retorno do ICMS

D.7 Evolução do Valor Adicionado Bruto por setor de atividade

D.7.1 Participação relativa por setor de atividade

D.7.2 Participação relativa no VAB regional e estadual

D.8 Indicadores relativos ao PIB dos municípios e região

D.8.1 Evolução do PIB total

D.8.2 Evolução da participação relativa do PIB municipal

D.8.3 Evolução da participação do PIB no estado

D.8.4 Variação percentual do PIB

D.8.5 Evolução do PIB per capita

D.8.6 Variação percentual do PIB per capita

D.9 Indicadores relativos à renda

D.9.1 Composição da renda

D.9.2 Distribuição da renda

D.9.3 Apropriação da renda por extratos da população

D.10 Finanças Públicas Municipais

D.10.1 Evolução das despesas realizadas

Correntes

De capital

Totais

D.10.2 Evolução das receitas arrecadadas

Correntes

De capital

Totais

D.10.3 Tributos estaduais arrecadados

ICMS

IPVA

ITCM

Outros

D.10.4 Tributos federais arrecadados

- IPI
- IRPJ
- Receita Previdenciária
- Outros
- D.10.5 Tributos municipais arrecadados
 - IPTU
 - ISQN
 - ITBI

E. GESTÃO SOCIAL

E.1 Educação

- E.1.1 Taxa bruta de freqüência à escola
- E.1.2 Taxa de alfabetização total
- E.1.3 Funções docentes por dependência na educação infantil
- E.1.4 Matrícula inicial por dependência na educação infantil
- E.1.5 Número de estabelecimentos por dependência na educação infantil
- E.1.6 Funções docentes por dependência no ensino fundamental
- E.1.7 Matrícula inicial por dependência no ensino fundamental
- E.1.8 Número de estabelecimentos por dependência no ensino fundamental
- E.1.9 Funções docentes por dependência no ensino médio
- E.1.10 Matrícula inicial por dependência no ensino médio
- E.1.11 Número de estabelecimentos por dependência no ensino médio
- E.1.12 Funções docentes por dependência no ensino especial
- E.1.13 Matrícula inicial por dependência no ensino especial
- E.1.14 Número de estabelecimentos por dependência no ensino especial
- E.1.15 Funções docentes por dependência no ensino jovem adulto
- E.1.16 Matrícula inicial por dependência no ensino jovem adulto
- E.1.17 Número de estabelecimentos por dependência no ensino jovem adulto
- E.1.18 Funções docentes por dependência no ensino superior
- E.1.19 Número de Matrículas por dependência no ensino superior
- E.1.20 Número de estabelecimentos por dependência no ensino superior
- E.1.21 Número de concluintes por dependência no ensino superior

E.2 Saúde

- E.2.1 Número de hospitais e leitos
- E.2.2 Esperança de vida ao nascer
- E.2.3 Mortalidade infantil
- E.2.4 Internação Hospitalar: dias de permanência por ano
- E.2.5 Número de óbitos por ano

E.3 Justiça e Segurança

- E.3.1 Capacidade de estabelecimento penal
- E.3.2 Efetivo carcerário
- E.3.3 Número de casamentos
- E.3.4 Número de separações judiciais
- E.3.5 Efetivo da Brigada Militar
- E.3.6 Efetivo da Polícia Civil
- E.3.7 Número de acidentes
- E.3.8 Número de crimes por tipo

- E.4 Representação política
 - E.4.1 Número de eleitores analfabetos
 - E.4.2 Número de eleitores menores
 - E.4.3 Número de eleitores adultos por gênero
 - E.4.4 Número de prefeitos e vereadores por gênero
 - E.4.5 Número de prefeitos e vereadores por partido
 - E.4.6 Número de deputados estaduais e federais por gênero
 - E.4.7 Número de deputados estaduais e federais por partido

- E.5 Assistência Social
 - E.5.1 Número de famílias cadastradas no Bolsa-Família
 - E.5.2 Valores pagos pelo Bolsa-Família
 - E.5.3 Despesas municipais anuais
 - E.5.4 Número de aposentados, por gênero
 - E.5.5 Valores pagos em benefícios, por gênero

- E.6 Cultura, esporte e lazer
 - E.6.1 Eventos culturais públicos, por tipo
 - E.6.2 Eventos esportivos públicos, por tipo
 - E.6.3 Eventos públicos de lazer, por tipo

F. GESTÃO INSTITUCIONAL

- F.1 Número de estabelecimentos bancários e similares
- F.2 Número de associações comerciais e similares
- F.3 Número de associações de classe estabelecidos
- F.4 Número de associações de bairros instalados
- F.5 Número de agremiações esportivas e recreativas
- F.6 Número de autarquias federais e estaduais
- F.7 Número de cooperativas instaladas
- F.8 Número de instituições religiosas
- F.9 Número de sindicatos
- F.10 Número de instituições beneficentes
- F.11 Número de instituições de educação especial
- F.12 Número de feiras, festas e exposições

O resultado desta primeira etapa do processo de planejamento estratégico regional deverá configurar o Diagnóstico Técnico, isto é, um conjunto de informações e dados primários e secundários sistematizados sobre os municípios que compõem cada região, em forma de textos descritivos, mapas, figuras e tabelas (e, eventualmente, gráficos), seguindo o roteiro acima explicitado.

O conjunto de dados e informações que configuram o Diagnóstico Técnico deverá ser amplamente socializado na região e, também, estar disponível para distribuição aos demais interessados. Com exceção do item "3.2.1.A - Aspectos físico-naturais", que deverá compor um texto descritivo e ilustrativo, todos os demais dados comporão tabelas, cuja formatação básica é sugerida a seguir:

Tab. 1 - (Título deve explicitar sempre: o que, quando e onde)

Municípios	Anos						
	2000	2001	2002	2003	...	2007	2008
Município A							
Município B							
Município C							
Município X							
Total da região							
Total do RS							

Fonte: (explicitar sempre e detalhadamente

Em relação aos dados levantados e sistematizados em tabelas, sugere-se que sejam priorizados sempre dados recentes obtidos em fontes fidedignas e disponíveis para o maior número possível de municípios da região. Ao abordar séries temporais mais amplas, cabe lembrar e registrar a influência de emancipações havidas⁷.

3.2.2 Composição da Análise Situacional

A análise situacional deve ser entendida, num primeiro momento, como outra atividade técnica do processo de planejamento, que consiste na descrição

⁷ O número de municípios existentes no Rio Grande do Sul em 1981 era de 232. Em 1981/82 ocorreram 12 emancipações, em 1987/88 outras 89, em 1992 mais 94. Assim, até 1995 o Rio Grande do Sul contava com 427 municípios. Nesse ano houve mais 70 emancipações, sendo que 40 destes municípios foram instalados em 01.01.1997 e 30 municípios em 01.01.2001. O site da FEE (<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/index.php>) traz informações detalhadas sobre todos os municípios do Rio Grande do Sul.

qualitativa e interpretativa dos dados socioeconômicos do COREDE num contexto geral.

Esta atividade toma por base os dados brutos do diagnóstico realizado e transforma-os em informações úteis para todos os interlocutores do processo de planejamento, através de gráficos ilustrativos, explicitando relações com outras dimensões espaciais e tendências da região. Assim como no caso anterior, esta é uma atividade técnica que exige conhecimento mínimo prévio sobre o significado de dados e indicadores, bem como uma boa capacidade de sistematização e socialização.

Porém, num segundo momento, a Análise Situacional também vai ser caracterizada por um viés político: isto se dará na interlocução com a sociedade e seus representantes, bem como agentes públicos e privados presentes na explicitação das informações. Dito de outra forma: é recomendável que a Análise Situacional técnica não seja apenas apresentada, mas submetida à apreciação e revisão de todos os demais participantes do processo.

Nesse sentido cabe enfatizar que dados e indicadores podem assumir diferentes funções: informativa (diagnosticar as condições do desenvolvimento socioeconômico ou setorial), avaliativa (propiciar informações sobre problemas ou crises sociais ou econômicas), normativa (subsidiar planos e decisões políticas e estratégicas) ou decisória (definir metas e resultados globais ou setoriais).

Porém, quaisquer medidas quantitativas ou estatísticas somente se configuram como indicadores de desenvolvimento socioeconômico regional quando se inserem num contexto teórico-metodológico que lhe 'empresta' o respectivo significado (Siedenberg, 2003). Além disso, a valoração de determinados aspectos quantitativos pode conduzir a diferentes resultados, o que aumenta consideravelmente o risco da manipulação de dados e ênfases nas análises

(Jannuzzi, 2001; 2002). Por estes motivos é que a validação social da Análise Situacional é um aspecto de fundamental importância.

Portanto, o resultado esperado desta etapa vai além de uma mera explanação técnica fundamentada sobre a situação socioeconômica da região para os participantes do processo em audiência pública regional⁸; configura-se numa análise descritiva da realidade socioeconômica regional, apresentada e disponibilizada num formato acessível, coeso e fundamentado nos dados do diagnóstico técnico, bem como numa apreciação crítica re-elaborada (se for o caso) e validada pelos participantes.

Seja como for, a análise situacional configura uma etapa crucial no processo de planejamento, até porque é uma espécie de transição entre passado (diagnóstico técnico) e futuro (prognóstico político), entre o que a região é e o que pretende ser. Neste sentido, é conveniente procurar ter em mãos e considerar como um referencial válido os estudos acadêmicos, diagnósticos, planos anteriores e outros documentos produzidos e projetos realizados (Rumos 2015, Pró RS, entre outros).

Cabe lembrar que o Diagnóstico Técnico e a Análise Situacional revalidada, juntamente com os resultados e documentos a serem produzidos nas demais etapas, configuram o documento final do Plano Estratégico de Desenvolvimento de cada região, que deverá ser publicado.

Para a consecução destas atividades sugere-se enfaticamente que a equipe responsável pelo processo de planejamento busque apoio nas instituições de ensino e pesquisa atuantes em cada região, desafiando docentes e técnicos da própria região a contribuir, bem como os representantes das comissões setoriais

⁸ A apresentação do Diagnóstico Técnico e da Análise Situacional pela equipe responsável em cada COREDE deverá ser feita em, pelo menos, uma grande audiência pública regional. Visando dar maior abrangência e representatividade, bem como garantir uma maior participação cidadã, sugere-se que, na medida do possível, sejam feitas várias audiências (locais e/ou setoriais) de socialização do processo.

do respectivo COREDE. É muito importante que estas etapas se configurem numa espécie de concertação (orquestração) regional, onde todos os cidadãos e os mais diferentes agentes e atores sociais tenham possibilitada a participação. Neste sentido, considera-se que o repasse de quaisquer atividades do processo de planejamento estratégico para assessorias ou consultorias mercantis configura um despropósito inaceitável.

Além disso, também é necessário ter em mente que a o diagnóstico e a análise deveriam subsidiar as discussões e a tomada de decisão, bem como lançar as bases para o exercício coletivo de cidadania da próxima etapa prevista no processo de planejamento: a aplicação da matriz FOFA. Esta etapa deverá ser preparada pelos técnicos responsáveis e poderá ocorrer no mesmo evento da explanação da Análise Situacional ou posteriormente.

3.2.3 Fatores da matriz FOFA

O termo FOFA, freqüentemente relacionado às ferramentas de gestão e planejamento organizacional, tem origem no idioma inglês, onde é conhecido por Matriz ou Análise SWOT⁹, uma tradução do acrônimo de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças.

Não há registros precisos sobre a origem desse tipo de análise, porém sua criação é creditada a dois professores da Harvard Business School, embora também haja referências à sua utilização há mais de 2.500 anos, num conselho do estrategista militar chinês Sun Tzu (cerca de 500 a.C.): *"Concentre-se nos pontos fortes, reconheça as fraquezas, agarre as oportunidades e proteja-se contra as ameaças"*.

⁹ SWOT é o acrônimo em inglês de **S**trengths (Forças), **W**eaknesses (Fraquezas), **O**pportunities (Oportunidades) e **T**hreats (Ameaças).

Como pode ser observado na representação gráfica da matriz FOFA, a junção de Fortalezas e Oportunidades configura as potencialidades regionais; a junção de Fraquezas e Ameaças configura as limitações regionais; a junção de Fortalezas e Ameaças configura os riscos regionais e a junção de Fraquezas e Oportunidades configura os desafios regionais.

Figura 4 - Representação gráfica da matriz FOFA regional

Matriz FOFA		Fatores de Origem interna	
		Fortalezas ▼	Fraquezas ▼
Fatores de origem externa	Oportunidades ➤	Potencialidades [++]	Desafios [-+]
	Ameaças ➤	Riscos [+-]	Limitações [--]

Fonte: elaborado pelos autores

O objetivo desta atividade é construir coletivamente, com base no diagnóstico técnico e na análise situacional, bem como numa leitura correta do cenário externo, uma noção apropriada das principais potencialidades, limitações, riscos e desafios regionais. Para tanto é necessário identificar com muita clareza se os fatores FOFA são de origem interna ou externa, considerando sempre que alguns fatores externos podem representar tanto ameaças quanto oportunidades (por exemplo: MERCOSUL).

O ideal seria tentar elaborar a matriz, isto é, definir potencialidades, limitações, riscos e desafios, num primeiro estágio, a partir de percepções locais

e setoriais, para que num segundo estágio fosse sistematizada a FOFA regional-setorial. Tal exercício requer, por um lado, o correto dimensionamento das potencialidades, limitações, riscos e desafios locais num patamar regional representativo, pois nem todas as potencialidades, limitações, riscos ou desafios locais são, necessariamente, significativos ou representativos na região como um todo.

Por outro lado, o desdobramento das potencialidades, limitações, riscos e desafios em eixos de análise facilita a operacionalização, mas exigirá uma correspondente sistematização. A fim de harmonizar o processo e os resultados, sugere-se a adoção dos quatro eixos temáticos que estruturam o próprio Diagnóstico Técnico: *Gestão Estrutural*, *Gestão Econômica*, *Gestão Social* e *Gestão Institucional*. Cada um desses eixos está subdividido em subgrupos de análise (por exemplo: na *Gestão Estrutural* há as áreas de saneamento, energia, comunicações, transporte, habitação e urbanismo), sendo que alguns deles nem se constituem em áreas de análise, uma vez que não há possibilidade de gerenciamento ou interferência direta sobre o assunto, ou porque são aspectos decorrentes de outros.

É necessário considerar que ao abordar subgrupos de análise além daqueles que estruturam o Diagnóstico Técnico, a discussão inevitavelmente vai acabar entrando no âmbito de suposições pessoais que não tem o devido respaldo quantitativo e analítico; portanto, não deveriam ser fomentadas.

Em suma, os eixos temáticos e os subgrupos de análise sugeridos estão sintetizados no Quadro 2. As discussões promovidas pelos COREDEs em audiências públicas deveriam se dar sempre à luz do respectivo diagnóstico técnico entre todos os cidadãos interessados naquele assunto. Porém, é necessário considerar que ao decidir propor uma ampla discussão regional da FOFA por subgrupos de análise, serão abordados cerca de 20 temas em grupos

diferentes, que precisam ser instruídos e monitorados, e cujo resultado deverá ser posteriormente sistematizado por eixo temático.

Assim, como orientação, sugere-se que cada subgrupo de análise procure discutir, chegar a um consenso e listar em torno de cinco potencialidades, cinco limites, cinco riscos e cinco desafios regionais. Uma listagem muito ampla de aspectos dificultará a posterior sistematização, bem como a respectiva hierarquização.

Quadro 2 - Síntese dos Eixos Temáticos e Subgrupos de Análise

Eixos Temáticos	Subgrupos de Análise
Gestão Estrutural	Saneamento, Energia, Comunicações, Transporte, Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo
Gestão Econômica	Setor Primário, Setor Secundário, Setor Terciário, Mercado de Trabalho, Comércio Exterior, Gestão Pública Local
Gestão Social	Educação, Saúde, Justiça e Segurança, Assistência Social, Cultura, Esporte e Lazer
Gestão Institucional	Articulação e Relações Interinstitucionais, Fomento de Capital Social, Gestão de Eventos

Fonte: elaborado pelos autores

Considerando que os COREDES têm diferentes dimensões em termos de municípios, área, qualificação de pessoal, articulação de lideranças, entre outros aspectos, os responsáveis técnicos pela implementação do processo deverão definir em cada região a respectiva estratégia de atuação.

Além disso, durante o processo de elaboração da Matriz FOFA poderá surgir o problema do escalonamento de potencialidades, limitações, riscos e

desafios por eixo temático, isto é, a determinação dos principais fatores identificados numa escala de prioridades. Para sanar este problema pode ser utilizada a chamada Matriz de Vester, uma técnica que facilita a identificação e determinação de causas e efeitos de uma situação problema¹⁰.

Como resultado concreto do desenvolvimento desta atividade se pressupõe obter, a partir das percepções dos cidadãos num exercício coletivo de cidadania, uma relação escalonada das principais potencialidades, limitações, riscos e desafios regionais, com o objetivo de subsidiar projetos e ações estruturantes para o desenvolvimento regional.

3.2.4 Os Referenciais Estratégicos

Juntamente com a matriz FOFA, outra etapa importante no processo de planejamento territorial consiste na definição e explicitação de diretrizes ou referenciais estratégicos relacionados a uma visão de região almejada, às vocações a serem desenvolvidas e aos valores a serem cultivados, como referem Rezende e Castor (2006).

Embora não haja unanimidade em torno da utilidade destes referenciais num processo de planejamento estratégico, considera-se que os ganhos decorrentes da discussão fomentada entre os cidadãos e a sua explicitação num compromisso formal da região não são apenas simbólicos ou tangíveis; a definição de referenciais estratégicos em espaços de exercício da cidadania está relacionada com o empoderamento social.

Como resultado desta atividade coletiva se pretende obter a expressão de uma síntese regional sobre os seguintes referenciais:

¹⁰ Os discentes capacitados pelo Curso Internacional de Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local, bem como os membros do Grupo de Trabalho do Planejamento Estratégico instituído pelo Fórum dos COREDEs têm condições de aplicar, utilizar ou socializar maiores informações sobre o assunto. Para maiores informações sobre o assunto, ver Anexo A.

A. VISÃO

Planejar envolve, sempre, a pretensão de realizar uma ação qualquer numa dimensão de tempo que ainda não ocorreu. Muitas destas pretensões, sobretudo as de cunho individual, menos complexas e que extrapolam pouco o tempo presente, como, por exemplo, a decisão de deslocar-se para tomar um copo d'água, acabam sendo realizadas automaticamente, desconsiderando eventuais interferências e abdicando de maiores expectativas. Já uma decisão de um jantar a dois num restaurante, assistir a um filme ou a um jogo de futebol ou, ainda, fazer uma viagem para uma cidade vizinha, abrange aspectos que envolvem um período de tempo futuro um pouco maior, bem como expectativas e fatores que fogem do controle individual.

Ampliando todos os aspectos envolvidos para o contexto em questão, percebe-se que num processo de planejamento regional coletivo, de médio e longo prazo, complexo por natureza, é necessário fixar uma visão de cenário futuro desejável, o que para muitos não passa de utopia, mas que, ao mesmo tempo, motiva e direciona as ações¹¹.

Assim, explicitar a visão estratégica para uma região significa descrever, em poucas palavras (uma frase), um cenário futuro desejável para este espaço. 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.

¹¹ Para Michail Gorbatschow, Secretário Geral do Partido Comunista da extinta União Soviética e Prêmio Nobel da Paz em 1990, um dos principais líderes responsáveis pelo conjunto de profundas transformações sociais, políticas e econômicas ocorridas em vários países do Leste europeu nas últimas duas décadas, cujas medidas viabilizaram o fim da chamada Guerra Fria e da corrida armamentícia, a democratização e o reconhecimento dos direitos humanos em diversos países e que tornaram conhecidos os termos *glasnost* (transparência) e *perestroika* (reestruturação) na gestão pública, o elemento essencial que propiciou condições para tais mudanças foi, exatamente, a visão de um novo mundo possível (Gorbatschow, 1989).

Configura, portanto, a formulação de um cenário futuro desejável e realizável, descrito de forma clara e objetiva. Sua explicitação tem o objetivo de mobilizar e conjugar esforços dos munícipes, do poder público, da sociedade, da iniciativa privada e dos demais interessados no desenvolvimento da região. É necessário que essa descrição contemple, represente e sintetize os múltiplos interesses presentes.

Há inúmeros aspectos que podem fazer parte da visão da região, como por exemplo, temas relacionados com a qualidade de vida, participação, inclusão, inovação, empreendedorismo, sustentabilidade, cultura, preservação ambiental, ser referência em..., ser reconhecido por..., etc.

A formalização da visão da região contribui para orientar esforços e objetivos numa mesma direção, incentiva ações empreendedoras e inovadoras, resgata a motivação, envolve e compromete todos os cidadãos, ajuda a divulgar imagens, direciona investimentos e gastos.

Uma descrição de visão da região poderia ser, por exemplo, assim expressa: *"Ser uma região com as características XYZ, reconhecida pelos seus munícipes e ... (em todo Estado / Brasil / Mundo) por respeitar/considerar os valores ABC"*.

B. VOCAÇÕES

A discussão sobre o que seja vocação regional é uma questão recorrente na Ciência Regional, sobretudo em função do processo de globalização. Se, por um lado, não se pode negar a importância da base de recursos naturais para o desenvolvimento - as chamadas vantagens comparativas naturais ou ricardianas -, por outro lado, também é necessário considerar o potencial produtivo de uma região em face da criação de vantagens comparativas construídas (Piquet, 2004).

As vocações da região definem, validam ou ressaltam os principais potenciais dos seus municípios. Também podem ser entendidos como as aptidões, capacidades ou talentos passíveis de serem desenvolvidos pelos munícipes e suas instituições.

São aspectos que podem contemplar diferentes centralidades, tais como vocação para o lazer, para cultura, para algum dos diversos ramos da agropecuária, do comércio, da indústria ou da prestação de serviços, para a inovação, ciência ou tecnologia, para o desenvolvimento de atividades ligadas à educação, à saúde, aos esportes, ao turismo, a eventos e assim por diante.

Uma região não deveria estar focada apenas numa única vocação ou num único diferencial competitivo, pelos riscos que isso representa. Por outro lado, municípios, cidades ou metrópoles de grande porte, integradas à globalização, também não desenvolvem inúmeras vocações concomitantemente. Considera-se que a formalização de duas, três ou quatro vocações seja uma medida razoável para uma região.

Além disso, a história e as características culturais, ambientais e econômicas precisam ser consideradas, bem como a disposição dos cidadãos e suas instituições para o desenvolvimento de e comprometimento com tais vocações.

A descrição das *vocações da região* requer que as suas principais potencialidades sejam citadas e detalhadas com precisão. Afirmar apenas que uma região tem "vocação agrícola" é permanecer no lugar comum, ou seja, tal constatação não produz nenhum efeito prático; é necessário explicitar com mais detalhes o que isso significa.

Enfim, há as vocações naturais, intrínsecas da região, em função de sua história, do meio ambiente, da cultura predominante ou outros fatores, mas há, também, vocações que podem ser buscadas ou adquiridas em função dos

interesses pela mudança de aspectos específicos, rompendo com o determinismo. Uma região pode buscar identificar e alcançar vocações inovadoras, decorrentes das oportunidades do entorno, do emprego de tecnologias, do desenvolvimento de capacidades.

Piquet (2004, s. p.) afirma ser necessário considerar que

Em um mundo globalizado, cuja dinâmica é cada vez mais determinada pelas grandes empresas transnacionais, que selecionam as regiões segundo seus próprios interesses, transformando-as em regiões ganhadoras e regiões perdedoras, é natural que as lideranças regionais assumam uma postura competitiva agilizando mudanças capazes de viabilizar uma trajetória de sucesso para o desenvolvimento local. Nesse afã, desfazem-se e estabelecem-se alianças que de modo geral redefinem os conteúdos e os contornos regionais.

Conclui-se, portanto, que as vocações regionais são dinâmicas, influenciadas tanto pelo determinismo externo quanto pelo protagonismo da sociedade e de suas instituições. Há inúmeros exemplos mundo afora de países e regiões que conseguiram articular estas duas forças em favor de seu próprio desenvolvimento socioeconômico.

C. VALORES OU PRINCÍPIOS NORTEADORES

Os valores ou princípios norteadores da região estão relacionados com padrões sociais entendidos, aceitos e mantidos pelas pessoas e pela sociedade. Também podem ser chamados de credos, códigos de conduta, preceitos ou doutrinas que regem a vida dos cidadãos. Constituem-se em bens sociais e recursos locais essenciais que podem reger as ações dos munícipes e dos gestores locais.

Para Kliksberg (2001:149) a definição de valores é de fundamental importância:

Poderíamos perguntar: com tantos problemas concretos e importantes para a população, tem sentido falar de valores, de ética? Não será esse um tema que pode ser deixado para depois, um tema não urgente? Pensamos que a pergunta deveria ser invertida. Como é possível planejar políticas econômicas, destinar recursos, determinar prioridades, sem discutir os aspectos éticos, a moralidade do que se está fazendo à luz dos valores que deveriam nortear o desenvolvimento e a democracia?

A explicitação de tais referenciais visa facilitar a definição e o cumprimento da visão e das vocações da região. Estão diretamente ligados com as origens locais, com princípios éticos, morais, sociais, culturais ou participativos e servem como base para orientar, dirigir e nortear a gestão e a participação dos cidadãos e demais interessados no desenvolvimento da região.

Além de criar e formalizar os valores da região, esses princípios devem ser divulgados, respeitados, incentivados e vivenciados, permitindo o envolvimento de todos os cidadãos.

À medida que os valores regionais se consolidarem e forem vivenciados nas diversas práticas e ações, efeitos benéficos se farão sentir: informam cidadãos e demais interessados naquele território, bem como os próprios gestores sobre como devem agir e se comportar na região, possibilitam criar diferenciais, facilitam decisões referentes às ações municipais, direcionam atividades e o comportamento dos cidadãos, orientam gestores locais e servidores públicos num senso comum e participativo, definem referências a serem observadas, respeitadas e seguidas, apóiam a elaboração de estratégias regionais de desenvolvimento.

Transparência, satisfação, ética, integridade, valorização, respeito, cordialidade, honestidade, seriedade, simplicidade, excelência, capacitação, qualidade, desenvolvimento, trabalho, aprendizado, dedicação, participação, sustentabilidade e integração são alguns exemplos de valores e princípios que podem ser eleitos como balizadores das ações que se pretende enfatizar.

3.2.5 Determinação dos Macro-Objetivos

Como visto na fundamentação teórica, o ponto crucial de todo e qualquer processo de planejamento consiste elaboração de instruções de ação, ou seja, na determinação de macro-objetivos de desenvolvimento socioeconômico regional, desdobrados em programas, projetos e ações, e especificando diversos aspectos operacionais.

Os macro-objetivos são alvos, resultados pretendidos ou situações almeçadas, devidamente quantificadas e qualificadas por instruções de ação, que especificam os desafios a serem conquistados pelos cidadãos, pelo poder local e regional e suas instituições, enfim, pela região. Para tanto é necessário considerar, entre outros aspectos, itens mensuráveis, variáveis coerentes, prazos definidos e resultados viáveis.

Para estabelecer os macro-objetivos é conveniente e recomendável envolver a participação de todos os cidadãos, gestores e interessados no desenvolvimento social e econômico da região, procurando criar condições de discussão sobre os projetos e ações num clima favorável e num ambiente motivador, tendo ciência que os pactos ou consensos mínimos que se buscam estabelecer são frutos de uma negociação transparente, comprometida e responsável entre toda a sociedade e suas representações.

Em se tratando da determinação de estratégias de desenvolvimento regional através de uma ampla participação social, contemplando a participação dos mais diferentes agentes e seus interesses, é necessário ter em mente que a convergência de idéias, pactos abrangentes ou grandes consensos são muito difíceis de serem alcançados.

O estabelecimento de macro-objetivos traz diversos benefícios à região: desperta o comprometimento e a participação, facilita o entendimento, a vivência e o desenvolvimento da visão, das vocações e dos valores, orienta decisões, avalia desempenhos, direciona investimentos, atrai interessados, estabelece sentimentos positivos e coletivos, prende a atenção dos gestores locais e regionais.

A quantificação do prazo de execução dos macro-objetivos precisa ser estipulada em termos de curto, médio e longo prazo. Os macro-objetivos não deveriam estar vinculados ao tempo de mandato de um determinado governo ou gestão. Em alguns objetivos o tempo pode ser de cunho permanente ou constante!

Os macro-objetivos devem ser organizados pelos quatro eixos temáticos abrangendo toda região, envolvendo programas, projetos e ações relacionados à sua Gestão Estrutural, Econômica, Social e Institucional, Além de viáveis, os objetivos especificados nesses programas, projetos e ações devem ser precisos e práticos.

Neste ponto cabe re-lembrar (conforme visto anteriormente) que só se pode falar de planejamento, de fato, quando instruções de ação forem geradas a partir de deliberações socialmente admissíveis e tendo por base informações válidas.

Portanto, a etapa da determinação de macro-objetivos é uma decorrência natural do processo de planejamento desenvolvido até aqui, que deveria: a) buscar subsídios no diagnóstico técnico, na análise situacional, nos elementos

resultantes da Matriz FOFA e nos referenciais estratégicos definidos, e b) representar os principais consensos sociais de estratégias de desenvolvimento socioeconômico regional, deliberados de forma cidadã e participativa, e consubstanciados em forma de programas, projetos e/ou ações.

Porém, além destes aspectos, os projetos regionais definidos pelos cidadãos no processo de planejamento estratégico deverão ser compatibilizados com as chamadas "*Diretrizes e Referências*"¹² para operacionalização do repasse de recursos públicos e sua utilização pelos COREDEs para a implementação do *Planejamento Regional Integrado*", estabelecidas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, determinam, ainda, a necessidade de:

- a) **Considerar** a regionalização dos programas e ações de governo expressas nas Diretrizes Estratégicas do Estado, que orientam o Plano Plurianual para o período 2008-2011 e refletem 32 prioridades do Governo para o período em questão, e que constam nos chamados Cadernos de Regionalização¹³;
- b) **Considerar** as estratégias e propostas elaborados pelo RUMOS 2015¹⁴ para as 9 Regiões Funcionais de Planejamento, validadas quando da elaboração dos Cadernos de Regionalização;

¹² Estas diretrizes e referências, circunstanciadas num Termo de Referência (Anexo B), seguem o que determina a INSTRUÇÃO NORMATIVA CAGE Nº 01/06, DE 21 DE MARÇO DE 2006, que dispõe sobre os convênios a serem celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, e dá outras providências. Mais detalhes sobre a IN em questão podem ser obtidos em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Search.aspx?a=&CodArea=0> ou no Anexo C.

¹³ Os chamados Cadernos de Regionalização agrupam as diretrizes estratégicas do Estado do RS para o período 2008-2011 por Região Funcional de Planejamento. Exemplos destes documentos podem ser obtidos junto a Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão ou no seguinte site da internet: <http://www.seplag.rs.gov.br>.

¹⁴ Trata-se de um amplo estudo e conjunto de informações sistematizadas sobre as desigualdades regionais, organização territorial e logística de transportes no RS, encomendado pelo Governo do

- c) **dar continuidade** aos projetos definidos como prioritários através da elaboração de uma Agenda Estratégica mínima entre as regiões e o Governo do Estado; e, ainda,
- d) **articular** os resultados do planejamento estratégico dos COREDEs pelas 9 Regiões Funcionais de Planejamento, bem como **priorizar e hierarquizar** projetos estratégicos para as mesmas, inclusive para uma futura integração com a Consulta Popular¹⁵.

Uma vez esclarecidas todas as condições que fazem parte e/ou interferem no processo de planejamento, é necessário que cada COREDE defina um conjunto de Programas, Projetos e Ações que tenham por objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico regional, levando em consideração todos os aspectos estratégicos abordados nas etapas anteriormente desenvolvidas.

Os macro-objetivos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional integrado e participativo são compostos por diferentes Programas, que podem ser subdivididos em vários Projetos e estes, por sua vez, subdivididos em várias Ações. Em outras palavras, um Programa de Desenvolvimento da Gestão Estrutural, Social, Econômica ou Institucional de uma região pode ser buscado através da implementação de diferentes projetos e cada projeto viabilizado através de uma ou mais ações.

Estado a um consórcio de consultorias (Booz Allen Hamilton / Fipe / HLC). Encontra-se disponível em sites da internet, como <http://www.ufrgs.br/propesq/publicacoes/rumos2015.htm> ou também em http://scp.rs.gov.br/principal.asp?conteudo=texto&cod_texto=1895&Cod_menu=384.

¹⁵ As diretrizes mencionadas neste item (d) deverão ser operacionalizadas posteriormente no âmbito das Regiões Funcionais de Planejamento e sob supervisão do Fórum os COREDEs, dos Coordenadores das Regiões Funcionais, e do próprio Governo do Estado (SEPLAG e SRI).

Depois de serem determinados coletivamente, os programas, projetos e ações devem ser amplamente divulgados para que se consiga comprometimento e vivência pró-ativa de todos os cidadãos em torno dos mesmos.

3.2.6 Gestão do Plano de Desenvolvimento

Além do plano de desenvolvimento propriamente dito, outro instrumento cada vez mais utilizado em processos de planejamento é o chamado 'modelo de gestão do plano', ou seja, uma arquitetura organizacional adequada para implementar o plano. O modelo de gestão descreve o sistema institucional, os mecanismos de gerenciamento dos projetos e ações e, como tal, deve ser compatível com a concepção geral e com os princípios do planejamento.

O Fórum dos COREDEs e o Grupo de Trabalho instituído para gerenciar e estruturar o processo de planejamento estratégico ainda está envidando esforços e procurando articular junto aos órgãos competentes do Governo do Estado, a definição deste modelo, a fim de garantir o constante acompanhamento, aprimoramento e renovação do processo de planejamento.

3.2.7 Divulgação e implementação do Plano de Desenvolvimento

As etapas derradeiras do processo de planejamento propriamente dito dizem respeito à divulgação, implementação, gestão e revisão do Plano de Desenvolvimento. Para que o processo de planejamento traga resultados concretos, tais etapas não podem ser menosprezadas.

Sua vinculação com a Consulta Popular e com uma Agenda Estratégica a ser definida com o Governo do Estado evidencia que o processo de planejamento ora empreendido tem condições de alavancar o desenvolvimento socioeconômico regional de uma maneira mais efetiva, coerente e profícua.

4. OPERACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Conforme estipulado nas Diretrizes e Referências, "o início do processo de planejamento estará condicionado à definição da metodologia adotada e a elaboração e aprovação de um plano de trabalho detalhando as seguintes etapas [sic]:

1. *Objetivo Geral*
2. *Objetivos específicos*
3. *Justificativa*
4. *Referencial utilizado*
5. *Metodologia*
6. *Metas*
7. *Cronograma de execução."*

Como pode ser observado no que determinam essas Diretrizes e Referências, as duas condições básicas para dar início ao andamento do processo de planejamento são: a) definição da metodologia adotada e b) elaboração e aprovação de um plano de trabalho.

4.1 Primeira Etapa: definição da metodologia adotada

Com a socialização deste material explicativo que: a) subsidia teórica e metodologicamente o processo de planejamento; b) detalha didaticamente todas as etapas a serem cumpridas e c) sintetiza as principais decisões tomadas em comum acordo entre o Fórum dos COREDES, o Grupo de Trabalho constituído para esta finalidade e os técnicos capacitados no Curso Internacional de Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local, bem como representantes do

Governo Estadual, considera-se que a primeira condição está satisfeita com a socialização do presente documento.

Considerando ainda os prazos estipulados na reunião de trabalho realizada no Espaço de Convergência da Assembléia Legislativa do RS, em 15.04.2009, foram homologados em seguida no XII Encontro Anual dos COREDEs, realizado em Lajedo/RS em 16 e 17.04.2009, bem como as etapas e especificidades operacionais previstas no processo de planejamento acordado, segue abaixo um cronograma instrumental.

4.2 Segunda Etapa: elaboração de um Plano de Trabalho

Para desencadear efetivamente o processo de planejamento em cada região, é necessário que cada COREDE elabore o respectivo Plano de Trabalho, especificando as etapas acima mencionadas.

A pretensão do Fórum dos COREDES e do Governo do Estado do RS é realizar um processo de planejamento estratégico similar em todas as 28 regiões, que permita, inclusive, a comparabilidade dos respectivos resultados (Planos), bem como uma gestão permanente dos mesmos e a sua atualização periódica, visando subsidiar e qualificar continuamente a Consulta Popular e as ações do Governo nas diversas regiões. Também é objetivo do processo garantir o fomento da participação popular, o exercício da cidadania e o empoderamento da sociedade, visando propiciar uma melhor qualidade de vida aos gaúchos e a diminuição dos desequilíbrios regionais.

Desta forma, parte-se do pressuposto que os próprios Planos de Trabalho a serem apresentados ao Governo do Estado devem guardar certa similaridade entre si, uma vez que todos os COREDEs estão adotando uma metodologia uniforme.

Neste sentido sugere-se que, resguardadas eventuais especificidades regionais, seja seguida a estrutura proposta para o Plano de Trabalho, conforme consta abaixo:

4.3 [MODELO DE] PLANO DE TRABALHO DO COREDE "X":...

4.3.1 Objetivo Geral

Implantar o processo do Planejamento Estratégico no âmbito do Conselho Regional de Desenvolvimento "XY" em consonância com a metodologia adotada pelo Fórum dos COREDES.

4.3.2 Objetivos Específicos

- Elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE "X" relacionando programas, projetos e ações de desenvolvimento para a região;
- Implantar a estrutura de gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional;
- Criar as condições necessárias para elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Municipal no âmbito do COREDE.

4.3.3 Justificativa

Os COREDEs têm, como uma de suas atribuições legais, a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, a eles atribuídas pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências (Art.3º, II).

Embora instituídos formalmente através da Lei nº 10.283, de 17/10/1994, a grande maioria dos COREDEs foi criada no início da década de 1990 mas somente alguns, logo após sua criação, iniciaram o processo de elaboração de seu plano estratégico de desenvolvimento regional.

Entretanto, ainda hoje, a maioria dos COREDEs não conseguiu cumprir com esta atribuição legal. Diversas tentativas foram empreendidas pelo Fórum Estadual dos COREDEs e, mesmo, pela própria iniciativa de alguns COREDEs, ao longo dos últimos 17 anos. Apesar de alguns avanços, ainda são maioria os COREDEs que não dispõem de plano estratégico de desenvolvimento, sem contar que muitos dos planos existentes estão defasados, necessitando, portanto, de revisão e atualização.

A falta do Plano Estratégico de Desenvolvimento na maioria dos COREDEs configura uma situação, no mínimo, de incoerência: incumbidos da coordenação de todo o PPP/CP, em suas respectivas regiões e tendo que propor projetos estruturantes para o desenvolvimento regional, em que referenciais se apoiarão, para dar cabo dessa incumbência, se não dispõe do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região?

Este quadro foi diagnosticado em agosto de 2007, ao início de uma nova gestão na Diretoria Executiva do COREDES RS. Na Oficina de Planejamento, realizada em 30/08/2007, o conjunto dos COREDEs definiu como primeira prioridade para a Gestão 2007-2009, o fortalecimento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e, como principal estratégia para tanto, a elaboração, revisão e atualização dos planos estratégicos de desenvolvimento dos 28 COREDEs, até 2009. Ato contínuo foi criado um Grupo de Trabalho para estudar e propor um plano de ação que viabilizasse o alcance dessa meta. Algumas etapas foram vencidas, mas o principal entrave ao avanço do processo de planejamento é a falta de recursos financeiros que, em alguns casos, retarda o ritmo dos

trabalhos e, em outros, impede a própria execução de determinados passos, indispensáveis para a continuidade das ações.

Diante deste quadro de dificuldades, bem como diante a oportunidade que o Governo do Estado está propiciando ao fomentar e viabilizar o processo de planejamento estratégico em todos os COREDEs, justifica-se a proposição deste Plano de Trabalho especificando objetivos, metodologia, metas e cronograma para a consecução do processo.

4.3.4 Referencial utilizado

No âmbito dos COREDEs há diversas experiências de elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional que embasam a ação aqui proposta. Em muitas situações tais documentos foram elaborados sob condições técnicas e financeiras extremamente precárias. Algumas regiões desenvolveram atividades similares, fazendo a sua Agenda 21, enquanto outras regiões buscaram suporte em Instituições de Ensino ou contaram com a colaboração de consultorias especializadas ou profissionais técnicos das mais diversas áreas. O fato comum é que nenhuma destas experiências acumuladas é descartável.

Ao constituir um Grupo de Trabalho com o objetivo de propor uma metodologia apropriada, o Fórum dos COREDEs agregou a experiência acumulada de docentes, discentes, pesquisadores e técnicos vinculadas à Cursos de Mestrado em Desenvolvimento (UNIJUÍ) e Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNISC).

O Curso Internacional de Curso Internacional de Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local, ministrado por técnicos da CEPAL/IICA em colaboração com o Ministério da Integração nacional, Governo do Estado RS e Fórum dos COREDEs, em março de 2009, em Santa Maria/RS contribuiu decisivamente para consolidação do referencial teórico metodológico proposto,

bem como para a capacitação e qualificação de um corpo de agentes técnicos que irão atuar em cada COREDE. .

Finalmente, cabe ressaltar o esforço realizado pelos integrantes do Grupo de Trabalho instituído pelo Fórum dos COREDEs, que redundou no presente material didático, e que irá servir de suporte e orientação para as atividades relacionadas ao processo de planejamento que serão desenvolvidas em todas as regiões. Trata-se de uma sistematização de fundamentos teórico-metodológicos embasada em vasto material bibliográfico pesquisado.

4.3.5 Metodologia

A metodologia a ser utilizada segue as orientações definidas e constantes no material didático produzido pelo Grupo de Trabalho, embasada em técnicas reconhecidas sobre planejamento estratégico regional, e que pode ser sintetizada nas seguintes etapas:

1. Elaboração de um Diagnóstico Técnico, composto de um levantamento de dados quantitativos e qualitativos em fontes primárias e secundárias;
2. Proposição de uma Análise Situacional, composta de uma descrição qualitativa dos dados e informações constantes no Diagnóstico Técnico, e de uma apresentação, discussão e validação coletiva e participativa.
3. Aplicação da Matriz de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças regionais, visando explicitar Potencialidades, Desafios, Riscos e Limitações;
4. Definição de referenciais estratégicos, que consistem na explicitação de uma Visão, Vocações e Valores regionais a serem utilizados como referência qualitativa no processo de planejamento.

5. Proposição de Macro-objetivos, desdobrando Programas, Projetos e Ações de desenvolvimento socioeconômico local.
6. Definição de um Modelo de Gestão do Planejamento, visando seu gerenciamento, controle e aprimoramento.
7. Divulgação e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, elaborado de forma integrada e participativa.

Além disso, é necessário frisar que a metodologia adotada no processo de planejamento estratégico regional prevê uma ampla participação dos cidadãos, da sociedade, das instituições públicas e privadas que atuam na respectiva região, viabilizadas através de assembléias ou audiências públicas, fomentando o exercício da cidadania em diferentes etapas:

- a) Logo após a elaboração do Diagnóstico Técnico, quando a Análise Situacional será apresentada e referendada pela região;
- b) Durante a aplicação da Matriz FOFA e definição dos Referenciais Estratégicos;
- c) Na proposição e aprovação de Macro-objetivos e na definição de uma Agenda Estratégica comum entre a região e o Governo do Estado;
- d) Na gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento, conferindo, controlando e realimentando o processo.

Não é, portanto, apenas a adoção de uma metodologia padrão para todos os COREDEs que diferencia a presente proposta de outras metodologias, mas, sim, a preocupação com a participação social e o fomento da cidadania em diferentes momentos do processo.

4.3.6 Metas¹⁶

No contexto do processo de planejamento estratégico do COREDE "X" são estipuladas as seguintes metas quantitativas e qualitativas e definidos os seus respectivos prazos¹⁷:

- 1) Sistematizar para fins de informação e divulgação um caderno contendo todas as informações do Diagnóstico Técnico regional realizado - Prazo: 30 dias após o desencadeamento do processo na região;
- 2) Realizar, ao longo de todo o processo, no mínimo quatro (4) assembleias ou audiências públicas regionais com a finalidade de:
 - a) Apresentar e referendar o Diagnóstico Técnico e a Análise Situacional - Prazo: até 90 dias após o desencadeamento do processo na região;
 - b) Aplicar a Matriz FOFA e definir Referenciais Estratégicos em oficinas de trabalho - Prazo: até 120 dias após o desencadeamento do processo na região;
 - c) Definir, elaborar e sistematizar o conjunto de Programas, Projetos e Ações para o desenvolvimento socioeconômico regional em oficinas de trabalho - Prazo: até 180 dias após o desencadeamento do processo na região;

¹⁶ É sabido que a situação nos COREDEs é diferenciada em função de uma série de aspectos (número de municípios, articulações atuais e anteriores, disponibilidade, envolvimento e colaboração de pessoal técnico da própria região, capacidade gerencial da liderança, interesses políticos, entre outros). Assim, nesta proposta de Plano de Trabalho são relacionadas apenas as metas mínimas a serem cumpridas em cada região. Aos COREDEs que realizaram recentemente seu planejamento estratégico o Termo de Referência refere condições específicas (ver observação no final do item 2.4 do referido documento, e, se for o caso, buscar orientação junto a Comissão de Acompanhamento nomeada pela SRI).

¹⁷ Cabe lembrar que estes prazos foram sugeridos e definidos em comum acordo pelos próprios participantes da reunião de trabalho realizada no Espaço de Convergência da Assembleia Legislativa do RS, em 15.04.2009.

- d) Apresentação do Plano Estratégico Regional e definição do modelo de gestão - Prazo: até 180 dias após desencadeamento do processo na região.
- 3) Encaminhar para publicação o documento do Plano Estratégico Regional, contendo a sistematização do Diagnóstico Técnico e da Análise Situacional devidamente referendados, juntamente com as informações concernentes à aplicação da Matriz FOFA (SWOT) e dos Referenciais Estratégicos, bem como a explicitação da carteira de Programas, Projetos e Ações (macro-objetivos) definidos - Prazo: até 180 dias após o desencadeamento do processo na região.
- 4) Interagir nas assembléias ou audiências públicas da respectiva Região Funcional, visando articular os resultados do planejamento estratégico regional do COREDE neste fórum, bem como auxiliar na priorização e hierarquização de projetos para o desenvolvimento da Região Funcional - Prazo: até 210 dias após desencadeamento do processo na região.

4.3.7 Cronograma

Considerando o que dispõe o Termo de Referência, o processo de planejamento deverá culminar com a apresentação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional num prazo máximo *"de 180 dias a contar da súmula do Convênio no DOE, prorrogáveis por mais 90 dias, mediante aprovação da solicitação pela Comissão de Acompanhamento"*.

Para tanto será observado o cronograma como referência básica as etapas e prazos estipulados no Quadro 4.

Quadro 4 - Cronograma do processo de Planejamento Estratégico Regional

2009 Atividade	Mês												
	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez					
Elaboração de Material Didático e Definição de Metodologia	■												
Elaboração de Planos de Trabalho pelos COREDEs	■												
Assinatura de convênios: Governo do Estado e COREDEs		■											
Elaboração do Diagnóstico Técnico (DT) pelos COREDEs	■	■											
Liberação da primeira parcela (50%)			■										
Finalização do Diagnóstico Técnico			■										
Preparação da Análise Situacional			■	■	■								
Apresentação da Análise Situacional em Audiências Públicas				■	■								
Liberação da segunda parcela dos recursos (40%)					■								
Definição, em oficinas, da FOFA e Referenciais Estratégicos					■	■							
Discussão e elaboração de Programas, Projetos e Ações						■	■	■	■	■	■	■	■
Sistematização e apresentação do Plano Estratégico										■	■		
Encaminhamento para impressão											■		
Liberação da parcela final dos recursos para impressão (10%)												■	
Divulgação do Plano Estratégico													■
Consolidação dos Planos por Região Funcional													■

Fonte: elaborado pelos autores

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnstein, S. R.: A ladder of citizen participation. *Journal of American Institute Planners*, v. 35, n. 3, 1969. p. 216-224.
- Bandeira, P.: 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>. Acesso em 06 mar. 2008.
- Bedin, G. A.: Estado, cidadania e globalização do mundo: algumas reflexões e possíveis desdobramentos. In: Oliveira, O. M. de (org.). *Relações internacionais e globalização: grandes desafios*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997b, p. 123-149.
- Bedin, G. A.: *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. Ijuí: UNIJUÍ, 1997a.
- Birkholz, L. B.: Evolução do conceito de planejamento territorial. In: Bruna, G. C. (org.): *Questões de organização do espaço regional*. São Paulo: Nobel/EDUSP, 1983, pág. 1-24.
- 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.
- Bruna, G. C. (org.): *Questões de organização do espaço regional*. São Paulo: Nobel/EDUSP, 1983.
- 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.
- Buarque, S. C.; Sousa, E. M.: *Pobreza e Meio ambiente no Brasil*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 1990.
- Castels, M.; Borja, J.: *As cidades como atores políticos*. *Novos Estudos CEBRAP - Dossiê Cidades*, nº 45, Jul 1996.
- Cohen, E.; Franco, R.: *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- Dallari, D. A.: *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.
- Demo, P.: *Estratégias de desenvolvimento. Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, v. 10, n.12, dez. 1993.

- Demo, P.: Participação e planejamento: um arranjo preliminar. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 31-54, jul.-set. 1991.
- Escobar, A.: Planejamento. In: Sachs, W. (org.): *Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000, pág. 211-228.
- Friedmann, J. R. P.: *Introdução ao planejamento regional*. [Cadernos de Administração Pública 51 - EBAP] Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.
- Friedmann, J.: *Empowerment - The politics of alternative development*. Blackwell: Oxford, 1999.
- Gorbatschow, M. S.: *Meine Vision. Die Perestroika in den neunziger Jahren*. München: Goldmann, 1989.
- Heideman, C.: *Regional Planning Methodology - The first & only annotated picture primer on Regional Planning*. Diskussion Paper Nr. 16. 7. Preliminary pre-print edition 4/92. Karlsruhe: Institut für Regionalwissenschaft.
- 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, P. de M.: *Considerações sobre o uso, mau uso e abuso de indicadores sociais na formulação de políticas públicas municipais*. In: *Revista de Administração Pública*, nº 36, vol. 1, jan./fev. 2002. Rio de Janeiro, p. 51-72.
- Jannuzzi, P. de M.: *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea, 2001.
- Klering, L. R.; Schröder, C. da S.: *Políticas e estratégias públicas municipais: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local*. In: *Revista Redes/UNISC*, Vol. 13. nº 2, 2008. Disponível em: <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/issue/view/48>.
- Kliksberg, B.: *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. São Paulo/Brasília, Cortez/UNESCO, 2001.
- Matus, C.: *Guia teórico. Material didático do Curso Governo e Planejamento*. Brasília: IPEA/Cendec, 1993.
- Matus, C.: *O Planejamento Estratégico Sustentável na prática. Material didático do Curso Governo e Planejamento*. Brasília: IPEA/Cendec, 1989.
- Medici, A. C.: *Saúde: modelos de gestão descentralizadas - alternativas para o Brasil*. In: Velloso, J. P. dos R.; Albuquerque, R. C.; Knoop, J. (orgs). *Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade*. Rio de Janeiro: Inae/Ildes, 1995. p. 91-148.

- Piquet, R.: Ensino Superior e Vocação Regional: uma análise referida ao Norte fluminense. In: Boletim Técnico do SENAC, Vol. 30, Número 2, Maio/Agosto de 2004. Disponível em: <http://www.senac.br/conhecimento/bts.html> ou em <http://www.senac.br/BTS/302/boltec302c.htm>.
- Rezende, D. A.; Castor, B. V. J.: Planejamento Estratégico Municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.
- Sachs, I.: Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- Sen, A.: Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Siedenberg, D. R.: Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico: uma síntese. In: Desenvolvimento em Questão, ano 1, nº 1, jan./jun. 2003. Ijuí, p. 45-71.
- Siedenberg, D. R.; Saad, A. Z.; Senger, C. M.: Condicionantes históricos e determinantes contemporâneos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. In: Carvalho, J. R.; Herrmanns, K. (org.): Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005, pág. 211-238.
- Souto-Maior, J.: 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.
- 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.
- Vester, F.: Unsere Welt: ein vernetztes System. München: DTV, 1983.

ANEXOS

ANEXO A - BREVE EXPLICAÇÃO SOBRE A 'MATRIZ DE VESTER'

A chamada 'Matriz de Vester', foi desenvolvida e publicada em 1983 pelo alemão Frederic Vester como uma técnica que visa facilitar a identificação e determinação das causas e conseqüências de uma situação problema. Segundo o autor, uma identificação correta de problemas garante a formulação de objetivos, de forma clara e precisa, e estes, por sua vez, facilitam o planejamento de alternativas para atingi-los.

Através da aplicação desta matriz procura-se estabelecer relações de causa e efeito entre os problemas analisados, permitindo determinar quais são problemas críticos e ativos, ou seja, aqueles que requerem maior atenção e uma rápida formulação de alternativas de correção, prevenção e controle.

A identificação dos problemas ocorre em duas etapas: primeiro, são identificados e analisados todos os aspectos envolvidos; depois, são explicitadas as interrelações existentes entre esses aspectos, visando explicitar as relações de causalidade existentes.

A exemplo de qualquer matriz, no caso em questão listam-se todos os problemas identificados nos dois sentidos da 'Matriz de Vester' (linhas e colunas) observando a mesma ordem nas listagens, ou seja, o problema relacionado na coluna 1 também será o problema relacionado na linha 1, conforme demonstrado no quadro abaixo.

As células diagonais permanecem vazias, uma vez que não é possível determinar o grau de causalidade de um problema em relação a ele mesmo. A valoração atribuída a cada célula pode ser feita individual ou coletivamente. No primeiro caso (preenchimento individual) será necessário fazer a soma dos valores atribuídos por todos os participantes a cada célula, para depois obter a respectiva média.

Matriz de Vester	Problema A	Problema B	Problema C	...	Problema X	Total
Problema A						
Problema B						
Problema C						
...						
Problema X						
Total						

Depois disso, passa-se a preencher a primeira linha da matriz, atribuindo a cada célula uma valoração de ordem categórica relacionada ao grau de valoração de causalidade que merece aquele problema em relação aos demais, considerando, por exemplo, a seguinte escala:

0 = Não é causa

1 = É causa fraca

2 = É causa média

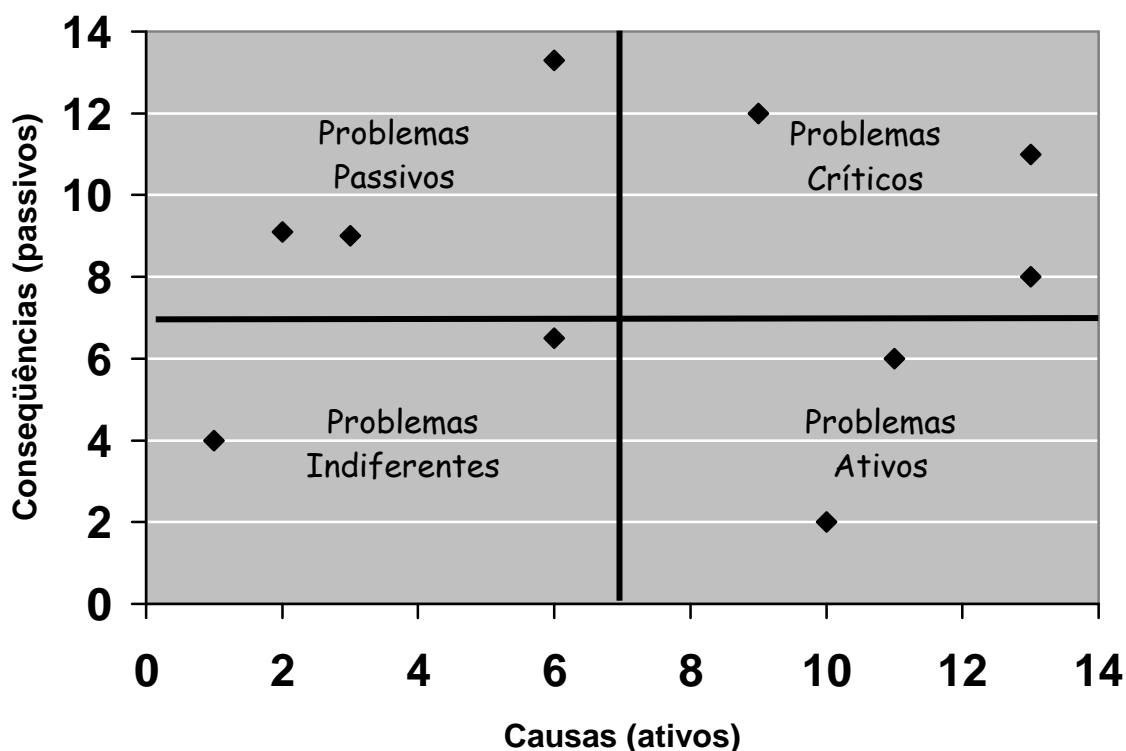
3 = É causa forte

No preenchimento da referida matriz, a pergunta em questão é: Qual é o grau de causalidade do problema A sobre o problema B?; Qual é o grau de causalidade do problema A sobre o problema C?; Qual é o grau de causalidade do problema A sobre o problema X? Esse processo de preenchimento realiza-se,

horizontalmente, partindo da primeira linha, e assim sucessivamente, até preencher todas as linhas da matriz com os respectivos valores.

Uma vez preenchida a tabela anterior, procede-se à soma dos valores de cada linha e de cada coluna. A soma dos valores das linhas representa o total de 'valores ativos', que correspondem à apreciação das causas de cada problema sobre os demais. A soma das colunas representa o total de 'valores passivos', que correspondem às conseqüências de cada problema sobre os demais.

A seguir esses valores são transferidos para os eixos de um gráfico cartesiano, que leva em conta o menor e o maior resultado da soma obtido nas linhas e colunas. Além disso, o plano cartesiano ainda será dividido ao meio, tanto no eixo X como no eixo Y, tendo como resultado quatro quadrantes, conforme exemplo hipotético exposto na figura a seguir.



Com base neste gráfico cartesiano considera-se que os **problemas críticos** são aqueles caracterizados por altos valores ativos e altos valores passivos, ou seja, que apresentam múltiplas causas e conseqüências. Isto significa que seu manejo é crucial.

Problemas passivos são aqueles que apresentam um total passivo alto e um total ativo baixo, o que significa que tem pouca influência causal. Estes problemas geralmente são utilizados como indicadores de mudança e avaliação da eficiência da intervenção em problemas ativos.

Problemas indiferentes são aqueles que têm baixo total de ativos e, também, baixo total de passivos, indicando terem pouca influência causal e sendo de pouca prioridade dentro do sistema analisado.

Finalmente, os **problemas ativos** são aqueles com um alto valor ativo total e um baixo valor passivo total. Isto significa que estes problemas são de alta influência causal sobre os restantes e, ao mesmo tempo, não são causados por estes. São, portanto, problemas-chave, por serem causa primária e, por isso, requerem atenção e manejo especial.

ANEXO B - TERMO DE REFERÊNCIA

TERMO DE DIRETRIZES E REFERÊNCIAS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS E SUA UTILIZAÇÃO PELOS COREDES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL INTEGRADO, QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O FÓRUM DOS COREDES.

considerando que a questão dos desequilíbrios do desenvolvimento territorial no Rio Grande do Sul tem se constituído em constante preocupação dos governos estaduais e da sociedade em geral. Embora com amplitude e escopo diferenciado, algumas iniciativas recentes chamam a atenção, não só pelo fato de enfatizarem a necessidade de ações específicas para o combate das desigualdades regionais, como em razão de terem origem em instâncias diferenciadas da sociedade civil. São exemplos neste sentido, o Rumos 2015 e os Cadernos de Regionalização elaborados pelo executivo, o Pacto pelo Rio Grande e a Sociedade Convergente liderados pela Assembléia Legislativa, o Pró-RS coordenado pelo Fórum dos COREDES e a Agenda Estratégica que, contando com o apoio de entidades empresariais, busca mobilizar a sociedade civil para construir uma agenda pró-ativa para o desenvolvimento econômico e social rio-grandense,

considerando como desdobramento das ações desenvolvidas no âmbito do desenvolvimento regional, o Governo do Estado lançou, recentemente, o Planejamento Regional Integrado, que se constitui em um dos componentes do Programa Estruturante Nossas Cidades. O Planejamento Regional Integrado tem como objeto apoiar, com aporte de recursos, os COREDES na realização de seus planos estratégicos. No sentido de conferir uniformidade ao procedimento de repasse e utilização dos recursos públicos, este documento tem por finalidade referenciar os procedimentos de repasse dos recursos pelo Estado e a contratação dos serviços necessários à realização dos Planos Estratégicos,

considerando, ainda, ser fundamental que os termos de referência explicitem que a construção do planejamento estratégico de cada um dos COREDES deva estar referida ao conjunto de diagnósticos, análises e proposições constantes em trabalhos como o Projeto RS 2010, Rumos 2015, RS Desigualdades, as pesquisas realizadas pela FEE, Universidades e COREDES. Não se trata, porém, de meramente compilar e atualizar informações e diagnósticos. O que se busca é que esses estudos sejam considerados como uma massa crítica prévia e sirvam para alcançar uma visão renovada da perspectiva de futuro de cada uma das regiões que se constituem em objeto deste programa,

resolvem as **PARTES** firmar o presente **TERMO DE DIRETRIZES E REFERÊNCIAS**, adiante denominado simplesmente **TERMO**, mediante as condições e cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO REPASSE DE RECURSOS/TERMOS DO CONVÊNIO

1.1 - O Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais - SRI, repassará aos 28 (vinte e oito) Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, dotados de personalidade jurídica e legalmente constituídos, o valor total de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

1.2 - O repasse dos recursos previstos no item anterior será formalizado por meio de convênios, os quais se regerão pela Instrução Normativa CAGE Nº 01/06, de 21 de março de 2006, e observarão o seguinte:

1.2.1 - O valor previsto será destinado para aplicação específica na elaboração do Planejamento Estratégico Integrado, de acordo com a regionalização definida nessas diretrizes.

1.2.2 - Os recursos destinados pelo Estado serão assim distribuídos:

- 90% equitativamente entre os 28 COREDES;
- 10% para impressão dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional dos 28 COREDES.

1.3 - O repasse dos recursos será realizado em estrita conformidade com o cronograma previsto no Plano de Trabalho aprovado, o qual será elaborado segundo o cronograma abaixo:

- 50% na data da publicação da súmula do convênio no DOE;
- 40% após a prestação de contas e sua aprovação, pela Comissão de Acompanhamento, da correta aplicação da primeira parcela;
- 10% na apresentação do trabalho final - Plano Estratégico de Desenvolvimento de cada região.

1.4 - O repasse dos recursos ocorrerá em até 15 dias a contar dos eventos previstos no cronograma imediatamente anterior.

1.5 - O prazo para a execução do planejamento estratégico será de 180 dias a contar da publicação da súmula do Convênio no Diário Oficial do Estado, prorrogáveis por mais 90 dias, mediante aprovação da solicitação pela Comissão de Acompanhamento.

1.6 - O acompanhamento da execução do convênio será realizado por uma Comissão de Acompanhamento designada por portaria expedida pela Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais, composta por:

- a)Dois representantes da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais – SRI (Presidente da Comissão);
- b)Um representante da Secretaria da Fazenda;
- c)Um representante da Secretaria de Planejamento e Gestão;
- d)Um representante da Secretaria-Geral de Governo;
- e)Três representante dos COREDES;
- f)Um representante da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

1.7 - É vedada a participação, na Comissão de Acompanhamento, de representantes que tenham envolvimento na prestação de serviços para a elaboração do Planejamento Regional Integrado.

1.8 - As atividades relativas à celebração de Convênio, análise da prestação de contas e aprovação são de responsabilidade da Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS ESTRATÉGICOS.

2.1 - Considerar a regionalização dos programas e ações de governo expressas no Plano Plurianual – Cadernos de Regionalização

No que tange ao planejamento governamental, o produto do debate e das informações resultantes da Agenda 2020, do Pacto pelo Rio Grande e, especialmente, do Rumos 2015, serviu como subsídio para a construção das diretrizes estratégicas de governo que orientaram a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Influenciado por esse debate, o PPA apresentou vários avanços, em relação aos anteriores, destacando-se a redução do número de programas, a elaboração de ações mais focadas nos problemas, a organização dos programas de acordo com o planejamento estratégico governamental, a participação das regiões e, especialmente, a sua regionalização.

A elaboração dos Cadernos de Regionalização do PPA, uma das primeiras experiências de regionalização do Plano Plurianual no País, constitui-se, sob vários aspectos, em um instrumento de grande valia para que o Estado passasse a incorporar a preocupação territorial em suas iniciativas. Pode-se destacar, entre esses ganhos, o aprofundamento da participação das regiões no processo de elaboração do Plano, a utilização das Regiões Funcionais de Planejamento como escala de referência, o estímulo à multissetorialidade e a utilização de uma base estratégica orientada pelo debate recente acerca do desenvolvimento do Rio Grande do Sul¹.

Os Cadernos de Regionalização proporcionaram às regiões uma visão clara sobre o que o Estado estava disposto a realizar em cada Região Funcional, com as metas físicas e indicadores de cada programa e/ou ação regionalizados no âmbito do Plano. Os Cadernos passaram a integrar a Lei do PPA e, após a sua publicação, foram apresentados e discutidos nas nove Regiões Funcionais de Planejamento. Nesse momento, foi proposta a realização de uma ampla discussão acerca do futuro estratégico das regiões, a partir da visão estratégica e das estratégias delineadas no Rumos 2015.

¹ O Plano Plurianual 2008-2011 foi regionalizado utilizando duas escalas de regionalização: as Regiões Funcionais de Planejamento, definidas pelo Rumos 2015 e a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

2.2 - Articular os resultados do planejamento estratégico dos 28 COREDEs pelas 9 Regiões Funcionais de Planejamento

Além de considerar a visão estratégica e as estratégias por Região Funcional de Planejamento, elaborada pelo Rumos 2015 e validada durante a apresentação dos cadernos de Regionalização do PPA, a metodologia do planejamento estratégico deverá prever, em etapa específica, a articulação dos 28 planos estratégicos por Região Funcional de Planejamento. Essa etapa deverá garantir que as estratégias e projetos elaborados para cada COREDE estejam articulados em uma escala macrorregional e Estadual.

2.3 - Considerar as estratégias e propostas elaboradas pelo Rumos 2015 para as 9 Regiões Funcionais de Planejamento, validadas quando da elaboração dos Cadernos de Regionalização

O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS proporcionou avanços em várias áreas. Além de reunir de conteúdos sobre o Estado como um todo e, em especial, sobre as regiões, o Rumos 2015 realiza uma nova avaliação acerca da realidade regional do Rio Grande do Sul. O estudo vai além da tradicional explicação histórica e tendencial para as disparidades, construindo sua avaliação a partir da evolução recente e do atual estágio das desigualdades regionais.

Merece também destaque a análise realizada sobre a organização territorial e governança regional. Considerando a lógica complexa da ação setorial, que exige estratégias em escalas específicas, e a existência de uma base regional relativamente consolidada em torno dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, foram criadas nove Regiões Funcionais de Planejamento, tendo como base a agregação dos COREDEs de acordo com critérios de homogeneidade e polarizações.

Posteriormente, a partir da matriz SWOT, foi construída a visão estratégica, as estratégias e os projetos para cada uma das regiões funcionais e para o Estado. Sua elaboração, pautada em objetivos e metas, permitiu a identificação dos agentes envolvidos em cada projeto e a quantificação de recursos que deveriam ser mobilizados. Esse ativo de projetos, construído com base na avaliação e a visão de futuro para cada região, qualificou sua participação nos processos de planejamento governamental e, além disso, possibilitou às regiões estabelecerem outras agendas de desenvolvimento, envolvendo setor privado, atores locais e o governo federal.

Dessa forma, os avanços representados por esse processo de planejamento, exhaustivamente discutidos nas regiões durante sua elaboração e validados durante a apresentação dos Cadernos de Regionalização do PPA, devem ser considerados como estruturadores do Planejamento Regional Integrado, evitando a construção de estudos isolados ou desarticulados do sistema de planejamento governamental.

2.4 - Definir os procedimentos adotados e os produtos que deverão ser entregues como resultado

O início do processo de planejamento estará condicionado à definição da metodologia adotada e a elaboração e aprovação de um plano de trabalho, detalhando as seguintes etapas:

- *Objetivo Geral*
- *Objetivos específicos*
- *Justificativa*
- *Referencial utilizado*
- *Metodologia*
- *Metas*
- *Cronograma de execução*

Os produtos entregues como resultados do Planejamento Estratégico devem conter:

- *Relatório de avaliação (resultado da matriz SWOT)*
- *Relatório de propostas contendo visão estratégica, estratégias, recomendações e propostas*
- *Carteira de projetos, apresentada numa escala de importância, de acordo com a relevância para o desenvolvimento da região, elaborado por COREDE e consolidado por Região Funcional*

Importante: *Os COREDEs que realizaram recentemente seu planejamento estratégico deverão revisar suas estratégias e priorizar a carteira de projetos de acordo com a metodologia apresentada no plano de trabalho, avançando na elaboração de uma Agenda Estratégica regional, conforme o item 2.6 deste documento.*

2.5 - Priorizar e hierarquizar projetos estratégicos para o desenvolvimento de cada uma das 9 Regiões Funcionais de Planejamento, inclusive para uma futura integração com a Consulta Popular.

Para que a carteira de projetos não seja somente um rol de demandas, é fundamental que a mesma seja priorizada por parte das regiões, por COREDE e Região Funcional, considerando o impacto no desenvolvimento regional. Com isso, os resultados poderão ser utilizados, na medida do possível, como subsídios para o processo de planejamento público, auxiliando o planejamento de médio prazo (PPA) e de curto prazo (Consulta Popular).

2.6 - Dar continuidade aos projetos definidos como prioritários e através da elaboração de uma Agenda Estratégica mínima entre as regiões e o Governo do Estado.

A retomada da discussão acerca da visão de futuro das regiões é de extrema importância no que tange à priorização dos projetos

regionais. Com uma visão estratégica e estratégias acordadas entre os agentes regionais, as propostas poderão ser orientadas por uma visão de futuro, deixando de constituir-se em um mero um rol de reivindicações. A implementação de projetos estratégicos poderá integrar uma agenda mínima construída pela região apresentando elementos de intersecção entre os diversos agentes que atuam na região visando a construção de acordos de cooperação para a implementação de projetos prioritários.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS DEFINIÇÕES

3.1 – AVALIAÇÃO - entende-se como sendo os procedimentos de diagnósticos e levantamento de processos e situações econômicas e sociais das regiões.

3.2 – PROPOSTAS – assim são consideradas as iniciativas e providências sugeridas para o fim de enfrentar as insuficiências, problemas e impasses identificados nas avaliações. Importa destacar que, para o fim de determinação precisa dos trabalhos, as ‘propostas’ podem ser subdivididas em recomendações, estratégias e projetos.

3.3 – RECOMENDAÇÕES - conjunto estruturado e justificado de sugestões e iniciativas elaboradas com o objetivo de subsidiar as regiões com vistas a superar insuficiências, problemas ou impasses levantados pelas avaliações.

3.4 – ESTRATÉGIAS - no presente contexto, uma linha de intervenção geral para os atores regionais, integrada com os resultados elaborados pelo Rumos 2015 e discutidos quando da apresentação dos Cadernos de Regionalização do PPA, com vistas a solucionar ou a reduzir problemas identificados na etapa de avaliação. Para tanto, a linha de intervenção deverá incluir, pelo menos, os seguintes pontos: questões a serem enfrentadas e resolvidas; definição de objetivos; discriminação das alternativas a serem consideradas; justificativa das opções recomendadas e o arrolamento das decisões a serem tomadas e das ações a serem implementadas.

3.5 – PROJETOS - especificação de uma estratégia ou de parte dela. Tal especificação incluirá, pelo menos, os seguintes elementos: a identificação precisa dos agentes responsáveis pela implementação das iniciativas, decisões e ações previstas na estratégia; a elaboração dos instrumentos normativos de implementação da estratégia, sejam tais minutas de leis, decretos, ordens de serviço, editais, etc.; a elaboração das peças técnicas necessárias à implementação da estratégia, incluindo-se aí o levantamento dos programas de necessidade, o desenho técnico das soluções institucionais e financeiras recomendadas; o detalhamento do caminho crítico a ser seguido para o fim de cumprimento do cronograma previsto na estratégia; o levantamento dos custos e dos atores envolvidos na implementação da linha de ação recomendada; e, definição do cronograma correspondente.

3.6 – PRODUTOS - resultado do trabalho, seja ele um *relatório* escrito ou digital, seja a elaboração de programa de capacitação e treinamento, seja a elaboração de edital, seja um termo de referência, seja a documentação preparatória e constituinte de um projeto administrativo, ou de engenharia, ou de qualquer outra natureza,

seja o desenvolvimento e a conclusão de uma atividade negocial, ou ainda qualquer outra forma que venha a assumir o resultado concreto do trabalho.

3.7 – REGIONALIZAÇÃO - os produtos do planejamento regional integrado serão desenvolvidos obedecendo às divisões regionais utilizadas pelo planejamento do Estado que consistem na organização do território em 28 COREDEs e no agrupamento dos mesmos em 9 Regiões Funcionais de Planejamento.

E, por estarem justos e acordados, as partes assinam o presente Termo de Diretrizes e Referências em 02 (duas) vias de igual teor e forma.

Porto Alegre,

YEDA RORATO CRUSIUS,
Governadora do Estado.

PAULO AFONSO FRIZZO
Presidente do Fórum dos COREDEs.

ANEXO C

INSTRUÇÃO NORMATIVA CAGE Nº 01/06, DE 21 DE MARÇO DE 2006.

Dispõe sobre os convênios a serem celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, e dá outras providências.

O CONTADOR E AUDITOR-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições e considerando o disposto nas [Constituições Federal e Estadual](#), na [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#) - Lei de Responsabilidade Fiscal, na [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), e no artigo 4º da [Ordem de Serviço nº 060/2003-2006, de 26 de novembro de 2004](#), expede a seguinte Instrução Normativa:

Capítulo I

DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

Art. 1º -

Os convênios celebrados no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública reger-se-ão pela presente Instrução Normativa e pelas demais normas e acordos específicos que os regulamentem.

Art. 2º -

Para os efeitos desta Instrução Normativa, considera-se:

I -

CONVÊNIO: instrumento utilizado para a transferência de recursos, tendo como partícipes, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Estadual e, de outro, órgão público ou organização privada, e cuja finalidade é a execução descentralizada de programas, projetos ou atividades de interesse comum em regime de mútua cooperação;

II -

PARTÍCIPE qualquer entidade que participar do convênio;

III -

CONCEDENTE: órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários, destinados à execução do objeto do convênio;

IV -

CONVENENTE: pessoa jurídica, de direito público ou privado, com a qual o órgão ou entidade da Administração Estadual pactuar a execução de programa, projeto ou atividade mediante a celebração de convênio;

V -

INTERVENIENTE: pessoa jurídica de direito público ou privado que participar do convênio manifestando o seu consentimento ou assumindo obrigações na execução do objeto em nome próprio;

VI -

EXECUTOR: pessoa jurídica de direito público ou privado responsável direto pela execução do programa, projeto ou atividade, caso o conveniente não tenha essa atribuição;

VII -

TERMO ADITIVO: instrumento que tem por objetivo a modificação de convênio já celebrado, formalizado durante sua vigência;

VIII -

ENTE DA FEDERAÇÃO - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos quais se incluem os respectivos Poderes e a Administração Direta e Indireta;

IX -

TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA - entrega de recursos correntes ou de capital a conveniente, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde;

X -

VALOR DO CONVÊNIO - o montante referente ao valor do repasse feito pelo Concedente mais a importância relativa à contrapartida do conveniente ajustada no convênio e respectivo plano de trabalho;

XI -

CONTRAPARTIDA - valor monetário, bens ou serviços, legalmente estabelecidos, provenientes de recursos próprios, com que o conveniente irá participar do projeto.

XII -

Considera-se Parecer Financeiro, para fins desta Instrução Normativa, o documento emitido pela unidade financeira competente, integrante da estrutura organizacional dos órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual concedente do convênio que, através de documento próprio, pronunciar-se-á quanto à aplicabilidade dos recursos financeiros recebidos pela entidade particular ou pública conveniente.

XIII -

Considera-se Parecer Técnico, na forma desta Instrução Normativa, o documento emitido pela unidade técnica responsável pelo acompanhamento que, por intermédio de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto às autoridades públicas do local da execução do Convênio, ateste que os objetivos pactuados foram ou não atingidos.

Art. 3º -

A descentralização da execução de programas de governo, projetos e atividades, por meio de convênios, somente se efetivará para convenientes que disponham de condições para consecução do seu objeto e tenham atribuições regimentais ou estatutárias relacionadas com o mesmo.

Art. 4º -

Nas celebrações de convênios, cujos recursos sejam oriundos de dotações consignadas nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, em que o órgão ou entidade da Administração Pública Estadual seja conveniente ou interveniente, serão respeitadas as normas da legislação específica. No caso de organismo internacional será cumprido o acordo entre as partes.

§ 1º -

Quando se tratar de convênio com Estado estrangeiro ou organização internacional deverá ser feita prévia consulta à União, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, conforme dispõe o artigo 21 da Constituição Federal.

§ 2º -

Na hipótese de convênio com entidade estrangeira, o expediente deverá ser instruído com a comprovação de sua existência no plano jurídico, dos poderes de seus representantes e da autorização do exercício, no Território Nacional, da atividade que constitui seu objeto.

Capítulo II

DA HABILITAÇÃO

Art. 5º -

As entidades partícipes que venham a firmar convênios com a Administração Pública Estadual deverão ser previamente habilitadas pelo órgão ou entidade responsável pelo repasse.

§ 1º -

Para a habilitação, o CONVENENTE deverá apresentar os seguintes documentos, que serão juntados em processo aberto com essa finalidade:

I -

Quando se tratar de Município:

a)

cópia da Ata de posse ou ato de designação, do documento de identidade e do CPF do Prefeito;

b)

CND ou CPD-EN junto à Previdência Social: Certidão Negativa de Débitos ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa junto à Previdência Social; (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

b)

Certidão Negativa de Débito - CND junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS;

c)

Certificado de Regularidade do FGTS - CRF: Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - CRF; (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

c)

Certificado de Regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS;

d)

Cumprimento do disposto no artigo 11, parágrafo único da LRF: Comprovante de previsão e efetiva arrecadação de impostos, podendo ser substituído pelo Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC - Regularidade SIAFI, item 100. (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

d)

declaração, sob as penas da Lei, do cumprimento do parágrafo único do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;

e)

Certidão TCE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE: Certidão do Tribunal de Contas do Estado, relativa aos limites de aplicação de recursos na educação; art. 212 da [Constituição Federal](#). (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

e)

comprovação, mediante Certidão do Tribunal de Contas do Estado - TCE, do cumprimento dos limites constitucionais, relativos à aplicação de recursos nas áreas de educação e saúde;

f)

Certidão TCE - Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS: Comprovação, mediante Certidão do Tribunal de Contas do Estado - TCE do cumprimento dos limites constitucionais, relativos à aplicação de recursos na área de saúde, inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

f)

comprovação, mediante Certidão do TCE, do cumprimento da LRF quanto à observância dos limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida e de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, relativas ao último exercício;

g)

Certidão TCE - [Lei Complementar nº 101/2000](#): Certidão do Tribunal de Contas do Estado, relativa ao cumprimento do disposto nos artigos 23, 33, 37, 52 e 55, § 2º da [Lei Complementar 101/2000](#) (LRF); (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

g)

comprovação, mediante Certidão do TCE, das publicações dos Relatórios de que tratam os artigos. 52 e 55 da LRF;

h)

Encaminhamento das Contas Anuais à STN: Comprovação de encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, artigo 51, § 1, inciso I da LRF, podendo ser substituído pelo Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC - Regularidade SIAFI, item 501. (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

h)

cópia dos comprovantes de encaminhamento de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, ou entidade preposta, e ao Poder Executivo Estadual, nos prazos referidos no artigo 51, §1º, inciso I, da LRF; e,

i)

Certidão CAGE - Encaminhamento de Cópia das Contas Anuais: Certidão da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE: Comprovação de encaminhamento de cópia para o Poder Executivo, artigo 51, § 1, inciso I da LRF. (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

i)

cópia do Cartão Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ.

j)

CNPJ - Situação Cadastral: Comprovante de situação ativa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica; (Alínea incluída pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

II -

Demais entidades:

a)

certidão do registro e arquivamento dos atos constitutivos da entidade no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou Junta Comercial do Estado;

b)

ata ou outro documento formal de designação da diretoria em exercício;

c)

apresentação de exemplar dos estatutos, regulamentos ou compromissos da entidade, devidamente registrados em cartório;

d)

comprovação de funcionamento regular da instituição, atestada pela Prefeitura Municipal;

e)

no caso de entidade de utilidade pública ou de interesse público, comprovação da qualificação, através de certificado ou declaração de que, na área de sua atuação, é reconhecida por órgão ou entidade federal ou estadual, nos termos da legislação pertinente;

f)

prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, mediante a apresentação das respectivas certidões;

g)

CND junto ao INSS;

h)

Certificado do FGTS; e,

i)

cópia do CNPJ.

§ 2º -

Não será exigida a comprovação de regularidade de que trata este artigo para a liberação de parcelas, durante a vigência do instrumento, bem como para a celebração de termos aditivos que objetivem a conclusão do objeto pactuado, desde que não envolva a transferência de novos recursos.

§ 3º -

Quando se tratar de convênio plurianual que objetive a manutenção de programas, inclusive os de natureza assistencial, será exigida a comprovação da situação de regularidade de que trata este artigo, no início de cada exercício financeiro, antecedendo a emissão de empenho, para o custeio das despesas daquele ano.

§ 4º -

As Certidões do TCE, a que se referem as alíneas "e", "f" e "g" do inciso I do § 1º, poderão ser substituídas, em caráter precário, pelo Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ou equivalente, firmado entre o Prefeito Municipal e o Ministério Público.

§ 5º -

Considera-se como referência, para fins de exame da validade dos documentos previstos nos incisos I e II do § 1º, a data em que esses documentos tiverem sido juntados ao processo, sendo obrigatório o registro dessa data no corpo dos documentos.

§ 6º -

Os documentos mencionados neste artigo poderão ser substituídos pela Certidão de Regularidade junto ao CHE - Cadastro para Habilitação em Convênios do Estado, da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, instituído pela [Instrução Normativa CAGE nº 05, de 27 de dezembro de 2006](#). (Parágrafo incluído pela [Instrução Normativa nº 06 de 27 de dezembro de 2006](#))

Capítulo III

DOS REQUISITOS PARA A CELEBRAÇÃO

Art. 6º -

O conveniente habilitado apresentará Plano de Trabalho, conforme formulário anexo a esta Instrução, que deverá constar em processo administrativo próprio, protocolado no órgão ou entidade estadual concedente.

§ 1º -

O Plano de Trabalho deverá ser integralmente preenchido, sem rasuras e assinado por autoridade competente, devidamente identificada, sob pena de ser restituído sem o registro no sistema Finanças Públicas do Estado - FPE.

§ 2º -

A justificativa do convênio deverá explicitar os interesses comuns e coincidentes, bem como as finalidades sociais a serem alcançadas.

§ 3º -

Integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, com nível de precisão adequado, a obra ou serviço, objeto do convênio; viabilidade técnica; custo; fases ou etapas e prazos de execução, devendo conter os elementos de que trata o inciso IX do artigo 6º da [Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), devidamente aprovados pelos órgãos competentes.

§ 4º -

Para aprovação do Plano de Trabalho as unidades técnica, orçamentária e financeira do órgão ou entidade concedente responsável pelo programa, projeto ou atividade, manifestar-se-ão quanto à sua viabilidade, nas respectivas áreas de competências.

Art. 7º -

Todos os convênios, independente de seu objeto e envolvendo ou não transferências financeiras, serão registrados no módulo de convênios do FPE, conforme determinado no artigo 2º da [Ordem de Serviço nº 060/2003-2006, de 26 de novembro de 2004](#).

Parágrafo único -

O fluxo de andamento do processo administrativo será concomitante ao registro no sistema FPE, sendo condição indispensável para análise e emissão de parecer pelas unidades por onde o processo tramitar.

Art. 8º -

Atendidas as exigências previstas nos artigos 6º e 7º, as unidades ou setores técnicos de planejamento, administrativo, financeiro e o de assessoria jurídica do concedente, segundo suas respectivas competências, apreciarão o processo contendo Plano de Trabalho aprovado e o respectivo texto da minuta de convênio, acompanhados da documentação técnica e administrativa específica, referente ao objeto do convênio a ser executado, sendo ainda juntado para instrução do processo:

I -

Pelo Concedente:

a)

comprovação, emitida pelo sistema AFE/FPE, de que a entidade convenente não possui registro de pendência ativa no CADIN/RS, instituído pela [Lei Estadual nº 10.697, de 12 de janeiro de 1996](#);

b)

comprovação do cadastramento do termo de convênio no módulo do sistema FPE, quando celebrado por órgão da Administração Direta, Autarquia ou Fundação, por meio de tela impressa pelo sistema, contendo o número e a data do referido cadastramento; e,

c)

comprovação da existência de dotação orçamentária e sua liberação através da Solicitação de Recurso Orçamentário - SRO.

II -

Pelo Convenente:

a)

projeto básico, orçamentos unitário e global, quantitativos físicos, plantas e memorial descritivo, quando o objeto do convênio incluir obras e serviços de engenharia;

b)

comprovação de que a entidade partícipe é a legítima proprietária do imóvel a ser utilizado no objeto do convênio, quando for o caso, e que este se encontra livre e desonerado;

c)

cópia da Lei Municipal que autoriza o Poder Executivo a ceder ou doar ao Estado imóvel a ser utilizado no objeto do convênio; (Redação dada pela [Instrução Normativa nº 06, de 27 de dezembro de 2006](#))

Notas

- [Redação Original](#)

c)

cópia da Lei Municipal que autoriza o Poder Executivo a celebrar o convênio, bem como a efetivar a cessão ou doação de imóvel ou de outros bens ao Estado;

d)

declaração do Prefeito Municipal de que os atos para a formalização do processo, referentes à celebração do convênio, não contrariam a Lei Orgânica do Município;

e)

comprovação de previsão orçamentária e de existência dos recursos próprios referentes à contrapartida mínima exigível para complementar a execução do objeto;

f)

licença para construir, dos órgãos ambientais e demais esferas administrativas, se o objeto se referir à obra pública; e,

g)

documento da instituição financeira, informando a agência e o número da conta-corrente específica para movimentação dos recursos do convênio.

III -

Demais setores ou unidades, após atendimento da documentação prevista nos incisos I e II deste artigo:

a)

pareceres da assessoria jurídica e do controle interno do órgão ou entidade da Administração Pública Estadual sobre o convênio;

b)

delegação de atribuição prevista no § 1º do artigo 82 da [Constituição Estadual](#), devidamente publicada no Diário Oficial do Estado, quando o convênio não for firmado pelo Governador do Estado;

c)

termo original do convênio devidamente assinado pelos representantes legais dos partícipes;

d)

súmula publicada no Diário Oficial do Estado, que é condição indispensável para a eficácia do convênio; e,

e)

comprovação de que o órgão ou entidade estadual deu ciência do termo de convênio à Assembléia Legislativa.

§ 1º -

Os instrumentos e respectivos termos aditivos, somente poderão ser encaminhados aos chefes dos Poderes e Órgãos mencionados no artigo 1º, para assinatura ou delegação de atribuição, após manifestação favorável dos setores referidos no caput e, no caso de convênios firmados pela Administração Direta, da Seccional da CAGE junto ao órgão responsável pelo convênio.

§ 2º -

Os orçamentos de preços unitários e globais, relativos à execução de obras e/ou serviços de engenharia, cotados em preços à vista de mercado, deverão ser aprovados, juntamente com o projeto básico, pela equipe de engenharia do órgão ou entidade estadual partícipe ou, na falta desta, pela Secretaria das Obras Públicas e Saneamento, conforme [Decreto nº 42.104, de 03 de janeiro de 2003](#).

§ 3º -

A súmula do convênio e seus aditivos conterão o número seqüencial por exercício, a identificação dos partícipes, inclusive interveniente, o resumo e a localidade da execução do objeto, o valor total, a vigência, a classificação orçamentária da despesa e a menção da alteração, quando se tratar de termo aditivo.

§ 4º -

Constitui contrapartida mínima exigível o aporte, pela entidade conveniente, de recursos financeiros ou o seu equivalente em bens ou serviços, conforme dispuser o convênio, em valor cujo percentual, calculado em relação ao total dos recursos a serem aplicados conjuntamente no objeto, não poderá ser inferior ao percentual fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro em que o convênio for assinado.

§ 5º -

No caso de negativa do pleito, a unidade concedente comunicará o fato ao Município/Entidade e arquivará o processo.

Capítulo IV

DA FORMALIZAÇÃO

Art. 9º -

O termo de convênio, que será formalizado no âmbito do órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, conterà, no seu preâmbulo, o número sequencial emitido pelo sistema FPE, com indicação da sigla do órgão ou entidade; a denominação, o endereço e o número do CNPJ/MF do concedente, do conveniente e, se for o caso, do interveniente; o nome, endereço, número e órgão expedidor da Carteira de Identidade e o número do CPF dos respectivos responsáveis ou daqueles que estiverem atuando por delegação de competência expressa; o número do processo que originou o convênio e a menção expressa de subordinação a esta Instrução Normativa, à [Lei Federal nº 8.666/93](#), à Lei de Diretrizes Orçamentária relativa ao exercício em que se der a formalização do convênio e a utilização dos recursos, à [Lei Complementar Federal nº 101/2000](#) e às normas específicas pertinentes aos programas de cada Secretaria, bem como às que se refere o art. 4º, e conterà, obrigatoriamente, as seguintes cláusulas, sem prejuízo de outras que venham a ser avençadas entre os partícipes:

I -

o objeto e seus elementos característicos, com descrição clara, detalhada e precisa do que se pretende realizar ou obter, contendo, inclusive, a especificação dos objetivos e metas qualitativas e quantitativas a serem alcançadas, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o convênio, independentemente de transcrição;

II -

as condições de liberação de recursos financeiros, obedecendo ao cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho e à comprovação da aplicação das parcelas recebidas;

III -

a dotação orçamentária à conta da qual correrá a despesa, com especificação da classificação funcional programática, da natureza da despesa e do recurso;

IV -

a vigência do convênio, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a execução do objeto expresso no Plano de Trabalho;

V -

o cronograma de execução, com especificação das datas de início e de conclusão, expresso no Plano de Trabalho;

VI -

a destinação e os direitos dos partícipes relativamente aos bens adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, quando da conclusão do objeto ou da extinção do convênio;

VII -

a forma de contrapartida, quando esta for exigível;

VIII -

a obrigatoriedade do beneficiário de apresentar relatórios de execução físico-financeira parcial ou final;

IX -

a forma da prestação de contas dos recursos recebidos: parcial - quando o objeto for executado em etapas - e final - quando da conclusão do objeto do convênio;

X -

a forma de acompanhamento e de fiscalização local, inclusive prevendo mecanismos de controle social, mediante a ação de Conselhos ou Comissões, com vista à avaliação dos resultados do convênio.

§ 1º -

Os termos do convênio e instrumentos similares serão assinados, obrigatoriamente, pelos partícipes e por duas testemunhas.

§ 2º -

É vedada a inclusão nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do administrador, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

I -

alteração do objeto do convênio detalhado no Plano de Trabalho, mediante termo aditivo;

II -

pagamento de gratificação, honorários por serviços de consultoria, assistência técnica e assemelhados, ou qualquer forma de remuneração, a servidores que pertençam aos quadros de pessoal da Administração Direta, Autarquias e Fundações da União, do Estado e dos Municípios, bem como de despesas a título de taxa de administração ou de gerência ou similares;

III -

utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no respectivo instrumento, ainda que em caráter de emergência, e a atribuição de efeitos financeiros retroativos;

IV -

realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência;

V -

realização de despesas com multas, juros ou correção monetária, inclusive referente a pagamentos ou recolhimentos fora do prazo;

Capítulo V

DAS OBRIGAÇÕES

Art. 10 -

São obrigações essenciais dos partícipes nos convênios:

I -

do Concedente:

a)

transferir os recursos financeiros, para conta bancária vinculada, de acordo com o cronograma de desembolso;

b)

fiscalizar a execução do convênio, com a prerrogativa de orientar e administrar os atos cujos desvios tenham ocasionado, ou possam vir a ocasionar, prejuízos aos objetivos e metas estabelecidos;

c)

prorrogar os prazos de início e/ou de conclusão do objeto do convênio, na mesma proporção do atraso dos repasses das transferências financeiras, desde que a entidade partícipe não haja contribuído para esse atraso;

d)

exigir as prestações de contas na forma e nos prazos fixados no instrumento;

e)

emitir parecer sobre a regularidade das contas e da execução do convênio;

f)

receber o objeto do convênio, quando concluído, nos termos avençados, atestando sua efetiva execução; e,

g)

no caso de inadimplência ou de paralisação parcial ou total injustificadas, assumir o controle, inclusive dos bens e materiais, e a execução do convênio, podendo transferir a responsabilidade a outro interessado, sem prejuízo das providências legais cabíveis;

II -

do Convenente:

a)

executar o objeto conforme o estabelecido no termo de convênio;

b)

manter e movimentar os recursos financeiros recebidos em conta bancária individualizada e vinculada, identificada pelo nome e número do convênio, em estabelecimento bancário oficial do Estado ou, na falta deste, em outro banco, dando-se preferência aos da União;

c)

aplicar os saldos do convênio, enquanto não utilizados, em poupança ou modalidade de aplicação financeira lastreada em títulos da dívida pública;

d)

aplicar os rendimentos da aplicação financeira referida na alínea anterior exclusivamente no objeto do convênio, devendo os mesmos ser, obrigatoriamente, destacados no relatório e demonstrativos da prestação de contas;

e)

contribuir com a contrapartida mínima exigível;

f)

realizar pesquisas de preços no mercado, através da coleta de preços entre, no mínimo, três fornecedores do mesmo ramo de atividade, comprovadas por orçamentos levantados na localidade ou região, para as compras ou serviços necessários à execução do convênio, quando a entidade partícipe não estiver sujeita às disposições da Lei Federal nº 8.666/93;

g)

manter registros contábeis individualizados das receitas e das despesas do convênio, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

h)

incluir as receitas e as despesas do convênio no respectivo orçamento, quando a entidade partícipe estiver sujeita às disposições da [Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964](#);

i)

devolver os saldos do convênio e dos rendimentos das aplicações financeiras na data da conclusão do objeto ou na extinção do convênio;

j)

devolver os valores transferidos, atualizados monetariamente, desde a data do recebimento, na forma do [Decreto nº 40.542, de 27 de dezembro de 2000](#), acrescidos dos rendimentos das aplicações financeiras, no caso de extinção antecipada do convênio;

k)

acompanhar e fiscalizar os contratos com terceiros para a execução dos objetivos do convênio, responsabilizando-se pelos recebimentos provisórios e definitivos, relativos a obras e/ou serviços de engenharia;

l)

atestar o recebimento de materiais e a prestação de serviços nos documentos comprobatórios das despesas;

m)

no caso de entidade de direito privado, os documentos serão atestados por dois empregados, identificados através dos registros da Cédula de Identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas, do Ministério da Fazenda, CPF-MF;

n)

designar responsável técnico e providenciar a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART relativa às obras e/ou serviços de engenharia;

o)

prestar contas dos recursos recebidos, obedecidas as disposições desta Instrução Normativa;

p)

quando a liberação dos recursos ocorrer em mais de uma parcela será exigida a apresentação do Relatório de Execução Físico-Financeira, demonstrando o cumprimento de etapa ou fase anterior, conforme o período e condições determinadas no Termo de Convênio;

q)

responsabilizar-se pelos encargos fiscais, comerciais, trabalhistas e previdenciários, ou outros de qualquer natureza, resultantes da execução do convênio;

r)

comunicar, tempestivamente, os fatos que poderão ou estão a afetar a execução normal do convênio para permitir a adoção de providências imediatas pelo órgão ou entidade estadual; e,

s)

comprometer-se a concluir o objeto conveniado, se os recursos previstos no convênio forem insuficientes para a sua conclusão, sob pena de ressarcimento do prejuízo causado aos cofres públicos.

III -

do interveniente e do executor: cumprir fielmente as disposições do convênio que lhes forem atribuídas.

Parágrafo único -

Por ocasião da prestação de contas ou da extinção do convênio, o Conveniente devolverá o valor equivalente à contrapartida pactuada, conforme estabelecido no convênio, quando não comprovar efetivamente a sua regular aplicação, sob pena de Tomada de Contas Especial e inclusão no CADIN/RS.

Capítulo VI

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 11 -

A entidade partícipe que receber recursos transferidos por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual está obrigada a prestar contas do valor recebido, no prazo máximo de sessenta dias contados:

I -

do prazo final para a aplicação de cada parcela, quando o objeto do convênio for executado em etapas. Nesta hipótese, a prestação de contas de etapa anterior é condição necessária para a liberação da etapa seguinte, conforme período e condições determinados no termo de convênio;

II -

do prazo final para conclusão do objeto, quando o convênio for executado em uma única etapa;

III -

da formalização da extinção do convênio, se esta ocorrer antes do prazo previsto no termo;

IV -

do encerramento do exercício financeiro, quando a vigência do convênio for superior a um ano; e,

V -

da aplicação da última parcela, quando deverá comprovar a conclusão do objeto.

§ 1º -

O prazo de vigência do convênio deverá ser prorrogado:

a)

de ofício, quando ocorrer a situação prevista no artigo 10, inciso I, alínea c; ou,

b)

efetuado mediante acordo entre os partícipes, formalizado por termo aditivo, quando houver motivo justificado, devidamente autuado em processo, consoante § 2º, artigo 57 da [Lei Federal nº 8.666/93](#).

§ 2º -

Ocorrendo a prorrogação do prazo de vigência do convênio, o cronograma de execução deverá ser prorrogado por igual tempo.

§ 3º -

O prazo estabelecido no caput não se aplica nos casos em que norma específica estipular em contrário.

§ 4º -

Findo o prazo a que se refere este artigo ou, quando for o caso, da sua prorrogação, sem haver a prestação de contas, o dirigente máximo do órgão ou entidade da Administração Pública Estadual exigirá, sob pena da responsabilidade solidária, a imediata apresentação dos documentos comprobatórios da execução do convênio ou a devolução dos valores transferidos, devidamente atualizados, sem prejuízo das disposições do artigo 16.

Art. 12 -

A prestação de contas formará processo administrativo próprio, que será protocolado no órgão ou entidade estadual, no interior ou na Capital, e conterá os seguintes documentos:

I -

ofício de encaminhamento, dirigido à autoridade máxima do órgão ou entidade estadual, onde constem os dados identificadores do convênio e o número do processo referido no artigo 6º;

II -

cópia do Termo de Convênio e respectivas alterações;

III -

Plano de Trabalho, apresentado na forma do Anexo desta Instrução Normativa, devidamente aprovado pelo Concedente;

IV -

relatório da execução físico-financeira, evidenciando as etapas físicas e os valores correspondentes à conta de cada partícipe ou, quando se tratar de obra não concluída, Termo de Compatibilidade Físico-Financeira, que demonstrará a situação física da obra em relação aos recursos repassados, inclusive a contrapartida do executor e/ou do convenente;

V -

demonstrativo da execução da receita e da despesa do convênio, de modo a evidenciar a receita, classificada segundo a natureza econômica dos ingressos (transferências, contrapartidas, rendimentos das aplicações financeiras), as despesas realizadas e o saldo dos recursos não aplicados, firmados por Contador ou Técnico em Contabilidade devidamente habilitado;

VI -

cópias das notas de empenho/liquidação, em caso de pessoa jurídica de direito público;

VII -

relação de pagamentos, evidenciando o nome do credor, o número e valor do documento fiscal e/ou equivalente, em ordem cronológica e classificados em materiais e serviços;

VIII -

relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos à conta do convênio, indicando o seu destino final, quando estabelecido no convênio;

IX -

extrato da conta bancária vinculada, desde o recebimento do primeiro depósito até o último pagamento, a movimentação dos rendimentos auferidos da aplicação financeira e a respectiva conciliação bancária;

X -

demonstrativo do Resultado das Aplicações Financeiras que se adicionarem aos recursos iniciais com os respectivos documentos comprobatórios;

XI -

comprovantes de recolhimento dos saldos não utilizados, inclusive rendimentos financeiros, à conta do recurso estadual do convênio;

XII -

quando do encerramento do convênio, relatório da realização de objetivos e metas avençadas, acompanhado dos elementos necessários à comprovação do cumprimento do objeto do convênio, através da emissão de termo de que os objetivos foram atingidos, ou de que os bens adquiridos estão instalados e em funcionamento ou, quando se tratar de obra, termo de conclusão da obra ou de recebimento definitivo, emitido pela equipe ou pelo órgão estadual competente;

XIII -

certidões de quitação dos encargos incidentes sobre a obra, na forma da legislação em vigor e o documento hábil expedido pelo Poder Público Municipal em relação à liberação da obra para uso e utilização, para os fins autorizados, quando for o caso;

XIV -

ata de aprovação pelo controle social respectivo, através do Conselho Municipal ou comissão de cidadãos, que congregue, no âmbito municipal, ações incluídas no objeto do convênio, quanto à execução física e quanto ao seu atingimento ou declaração, sob as penas da lei, de que o Conselho e a comissão inexistem;

XV -

cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativas para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública. No caso de entidades privadas, não sujeitas ao procedimento licitatório, fica o responsável pela aplicação dos recursos públicos obrigado ao atendimento do princípio da economicidade, justificando expressamente a opção utilizada, sob pena de responsabilidade pelos atos de gestão antieconômica;

XVI -

Parecer do Órgão de Controle Interno Municipal quanto à correta e regular aplicação dos recursos objeto do convênio, quando se tratar de Municípios e, no caso de entidade privada, parecer contábil que deverá ser emitido por profissional habilitado, declarando que os recursos foram utilizados de acordo com as despesas previstas nos objetivos propostos;

XVII -

outros documentos expressamente previstos no termo de convênio.

§ 1º -

O servidor do órgão ou entidade da Administração Pública Estadual verificará, no ato de recebimento, se estão presentes os documentos referidos nos itens I a XVII do caput, considerando, se for o caso, o disposto no § 5º, devendo rejeitar, de plano, a prestação de contas incompleta.

§ 2º -

O recebimento dos documentos na forma do parágrafo anterior não implica a aceitação como regular da prestação de contas, já que não há o exame quanto ao conteúdo da documentação,

servindo apenas como fundamento para que o órgão ou entidade da Administração Pública Estadual tome as providências necessárias com vista à imediata suspensão do respectivo registro ativo de pendência no CADIN/RS, se existente.

§ 3º -

Os documentos comprobatórios das despesas realizadas serão emitidos em nome da entidade partícipe, com identificação do número e nome do convênio, e serão mantidos em arquivo próprio, juntamente com os extratos bancários, na sua sede, à disposição dos órgãos de controle interno e externo do Estado, pelo período de cinco anos, contados da publicação da decisão referente ao julgamento das contas dos administradores responsáveis dos órgãos ou entidades concedentes.

§ 4º -

Os Municípios, assim como as demais pessoas jurídicas regidas pela [Lei federal 4.320/64](#), deverão guardar junto com as Notas Fiscais ou documentos relativos às despesas, as Notas de Empenho e de Liquidação por eles emitidos.

§ 5º -

Nas prestações de contas parciais, vinculadas à realização de etapas do convênio, os documentos referidos nos incisos XIII a XVII serão exigíveis apenas quando da prestação de contas da última parcela, salvo disposição em contrário no termo de convênio.

Art. 13 -

O processo de prestação de contas será remetido, imediatamente após sua protocolização, ao setor do órgão ou entidade concedente a que se refere o § 1º, para análise da documentação encaminhada e, se for o caso, a imediata suspensão da pendência no CADIN/RS, conforme [Instrução Normativa CAGE nº 1, de 31 de agosto de 2001](#).

§ 1º -

A Unidade de Finanças ou o setor responsável pelo exame da prestação de contas pronunciar-se-á, através da emissão de parecer financeiro, quanto à correta e regular aplicação dos recursos no objeto conveniado.

§ 2º -

Após, o processo de prestação de contas será remetido ao Setor ou Unidade Técnica responsável pelo programa, projeto ou atividade, para emissão de parecer técnico ou laudo de vistoria quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio.

§ 4º -

O ordenador de despesas do órgão ou entidade concedente, à vista dos pareceres financeiro e técnico, manifestar-se-á conclusivamente sobre o processo de prestação de contas, e comunicará ao órgão contábil respectivo, no prazo máximo de trinta dias, sobre a homologação ou não das contas apresentadas.

§ 5º -

O exame e o parecer das prestações de contas deverão levar em consideração, essencialmente, a execução do objeto do convênio na forma pactuada entre os partícipes.

§ 6º -

Havendo necessidade de devolução do processo de prestação de contas em diligência, para a juntada de documentos ou de informações complementares, é obrigatória a fixação de prazo, não superior a trinta dias, para o atendimento da diligência.

§ 7º -

Os processos de prestação de contas serão anexados ao processo referido no artigo 6º desta Instrução Normativa, o qual deverá ser mantido no órgão ou entidade estadual, à disposição dos controles interno e externo, pelo período de cinco anos, contados da publicação da decisão referente ao julgamento das contas dos administradores responsáveis pelo convênio.

Capítulo VII

DA EXTINÇÃO ANTECIPADA

Art. 14 -

São motivos para a extinção antecipada do convênio, por iniciativa do órgão ou da entidade da Administração Pública Estadual:

I -

quando o objeto do convênio não for executado, conforme estabelecido no cronograma, quando o conveniente tenha dado causa;

II -

a aplicação dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no convênio;

III -

a demora injustificada da entidade partícipe na execução do objeto;

IV -

a ausência de prestação de contas parcial no prazo fixado;

V -

a não-aplicação, pelo conveniente, da contrapartida mínima exigível;

VI -

o descumprimento de obrigações e cláusulas pactuadas que acarretem prejuízos ao erário.

§ 1º -

A extinção do convênio pelos motivos mencionados no caput implica a devolução dos recursos recebidos pela entidade partícipe, atualizados monetariamente, desde a data do recebimento, na forma do [Decreto nº 40.542, de 27 de dezembro de 2000](#), sem prejuízo das ações legalmente cabíveis.

§ 2º -

É facultado aos partícipes retirarem-se do convênio a qualquer tempo, o que implicará a sua extinção antecipada.

§ 3º -

A extinção do convênio, seja qual for o motivo, não exime os seus partícipes das responsabilidades e obrigações originadas durante o período em que estiveram conveniados.

Capítulo VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15 -

Quando do pagamento do convênio, a CAGE informará aos organismos de controle social da localidade beneficiária e em atividade há pelo menos um ano, devidamente cadastrados no módulo de convênios, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação dos recursos financeiros, o cronograma de desembolso, a previsão de início e fim da execução do objeto, da conclusão das etapas ou fases programadas e demais informações caracterizadoras do convênio, para fins de acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações pactuadas.

Art. 16 -

O dirigente máximo do órgão ou entidade da Administração Pública Estadual providenciará a instauração de Tomada de Contas Especial, na forma da legislação pertinente, quando, em decorrência da execução do convênio, resultarem prejuízos ao erário, ainda que por omissão do partícipe conveniado, bem como pela ausência injustificada de prestação de contas, ou pela aplicação dos recursos transferidos em desacordo com o objeto do convênio.

Art. 17 -

As transferências aos Municípios para atender estado de emergência ou de calamidade pública dependerão do reconhecimento dessa situação por ato governamental, observando-se, no que couber, as disposições desta Instrução Normativa, no que se refere à aplicação e prestação de contas dos recursos.

Art. 18 -

É obrigatória a celebração de convênios para efetuar transferência voluntária de recursos, salvo se lei específica disciplinar a execução de programas em parceria do Governo Estadual

com os Municípios ou outras entidades e dispor sobre critérios de habilitação, execução, forma de transferência, aplicação e prestação de contas.

Art. 19 -

O foro de Porto Alegre é o competente, privilegiado a qualquer outro, para dirimir dúvidas e julgar causas oriundas de convênios que não forem resolvidas administrativamente.

Art. 20 -

Independente da denominação do instrumento, o disposto nesta Instrução Normativa aplica-se a todo e qualquer acordo, ajuste, termo de cooperação e congêneres cujo objeto compreenda a realização de objetivos comuns pelos partícipes.

§ 1º -

Ressalvada a obrigatoriedade do cadastramento prevista no artigo 7º, é facultada a adoção de procedimentos simplificados com relação aos convênios e demais instrumentos a que se refere o caput quando:

a)

não envolverem transferência de recursos financeiros ou realização de despesas vinculadas diretamente à sua execução, consideradas como tais as que não decorram da atividade normal ou do custeio do órgão ou entidade; ou

b)

os partícipes forem exclusivamente órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública Estadual.

§ 2º -

A simplificação abrangerá, no que couber, a habilitação dos partícipes, os requisitos para celebração e formalização do instrumento, a especificação das obrigações e a prestação de contas, devendo os procedimentos constar expressamente no instrumento, o qual deverá mencionar, em seu preâmbulo, a adoção da faculdade prevista no parágrafo anterior.

§ 3º -

Para os casos previstos no § 1º exigir-se-á, no mínimo, o seguinte:

a)

identificação das partes envolvidas (conveniente e concedente);

b)

descrição do objeto;

c)

justificativa;

d)

data base ou data de vigência inicial;

e)

data da delegação de competência (se for o caso);

f)

data da publicação da delegação de competência (se for o caso);

g)

nome e identificação dos responsáveis de ambas as partes;

h)

data da assinatura;

i)

data da publicação da súmula;

j)

número do processo;

k)

pelo menos uma meta a ser atingida; e,

l)

pelo menos uma etapa para cada meta.

Art. 21 -

Durante o período da vigência da [Ordem de Serviço nº 096/2003-2006, de 29 de dezembro de 2005](#), os documentos a que se referem as alíneas "c" e "d" do inciso III do artigo 8º, bem como as informações referidas nas alíneas "h" e "i" do § 3º do artigo 20 serão exigidos apenas para a liquidação da despesa.

Art. 22 -

Esta Instrução Normativa entra em vigor na data da sua publicação, revogando-se a [Instrução Normativa CAGE Nº 01, de 15 de março de 2005](#), bem como as alterações introduzidas pelas [Instruções Normativas CAGE Nº 02, de 13 de setembro de 2005](#) e [Nº 04, de 12 de dezembro de 2005](#).

DOE de 21/03/2006

Pedro Gabriel Kenne da Silva,

Contador e Auditor-Geral do Estado.

ANEXO À INSTRUÇÃO NORMATIVA CAGE Nº 01/2006

PLANO DE TRABALHO

1 - DADOS CADASTRAIS

Órgão/Entidade Proponente			C.N.P.J.	
Endereço				
Cidade		U.F.	C.E.P.	DDD/Telefone
Conta Corrente		Banco	Agência	Praça de Pagamento
Nome do Responsável				C.P.F.
C.I./Órgão Expedidor		Cargo		Função
Endereço				C.E.P.
Home Page:			e-mail:	

2 - OUTROS PARTICIPES

Nome		C.N.P.J./C.P.F.		
Endereço				C.E.P.

3 - DESCRIÇÃO DO PROJETO

Título do Projeto	Período de Execução	
	Início (a partir da Publicação no DOE)	Término (em dias)
Identificação do Objeto		
Justificativa da Proposição		

PLANO DE TRABALHO

4 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (META, ETAPA OU FASE)

Meta	Etapa Fase	Especificação	Indicador Físico		Duração	
			Unidade	Quantidade	Início	Término

--	--	--	--	--	--	--	--

5 - PLANO DE APLICAÇÃO (R\$ 1,00)

Natureza da Despesa		Total	Concedente	Proponente
Código	Especificação			
TOTAL GERAL				

PLANO DE TRABALHO

6 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO (R\$ 1,00)

CONCEDENTE

Meta	1º mês	2º mês	3º mês	4º mês	5º mês	6º mês
Meta	7º mês	8º mês	9º mês	10º mês	11º mês	12º mês

--	--	--	--	--	--	--

PROPONENTE (CONTRAPARTIDA)

Meta	1º mês	2º mês	3º mês	4º mês	5º mês	6º mês
Meta	7º mês	8º mês	9º mês	10º mês	11º mês	12º mês

7 - DECLARAÇÃO

Na qualidade de representante legal do proponente, declaro, para fins de prova junto à **Secretaria** -----
para os efeitos e sob as penas da lei, que inexistente qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro Estadual ou qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas nos orçamentos do Estado do Rio Grande do Sul, na forma deste Plano de Trabalho.

Local e Data

Proponente

8 - APROVAÇÃO PELO CONCEDENTE

Aprovado.

Local e Data

Concedente

Confidencialidade e Restrição de Uso: Esta mensagem foi enviada exclusivamente a seu(s) destinatário(s) e pode conter informações confidenciais, protegidas por sigilo profissional.

Sua utilização desautorizada é ilegal e sujeita o infrator às penas da lei.

O correio-eletrônico da Secretaria da Fazenda do RS somente poderá ser utilizado para transmitir e receber informações relacionadas às atividades vinculadas ao trabalho, sendo vedada sua utilização para outros fins.

Caso queira relatar mau uso, favor enviar mensagem para: mau_uso@sefaz.rs.gov.br"

“Antes de imprimir, pense na sua responsabilidade com o Meio Ambiente”

O Portal de Legislação da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul é destinado ao uso estritamente informativo e não prescinde da busca aos documentos originais ou publicados na imprensa oficial para fins de prova da existência de direito.