



v. 4, n.4, jul./dez. 2018 ISSN: 2527 - 1253

COMPLEXIDADE, REALISMO CRÍTICO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL: a elaboração dos Planos Plurianuais 2014-2017

Caroline Maria Toebe Alves *
David Basso **
Sérgio Luís Allebrandt ***

* Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Contadora do Instituto Federal Farroupilha – Campus Santo Augusto (IFFAR). caroline.toebe@iffarroupilha.edu.br

** Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - mestrado e doutorado - da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). davidbasso@unijui.edu.br

*** Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2010). Mestre em Administração pela EBAPE/FGV (2001). Professor Titular do PPGDR/UNIJUÍ. allebr@unijui.edu.br

O presente trabalho tem por objetivo analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo na região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. Pretende-se ver nos Planos Plurianuais dos municípios, na percepção dos agentes públicos dos municípios envolvidos, através de entrevistas semiestruturadas, os reflexos do plano de desenvolvimento regional elaborado pelo Corede Noroeste Colonial. Os fundamentos ontológicos, epistemológicos e metodológicos que dão sustentação ao estudo baseiam-se nos conceitos da teoria da complexidade e do realismo crítico. Para a coleta dos dados foram realizadas pesquisa documental e entrevistas. Na análise e interpretação das entrevistas realizadas usaram-se as categorias e critérios de análise propostos por Tenório (2012), e adaptadas para este estudo. Trabalhou-se com as categorias: processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia. Os resultados obtidos foram analisados utilizando-se a Análise de Conteúdo e tiveram o objetivo de verificar como é o processo de elaboração dos PPAs e se realmente as administrações municipais levam em consideração o Plano de Desenvolvimento do Corede-Norc. Após a realização das entrevistas, observou-se que falta comunicação entre as prefeituras e o Corede; a maioria das prefeituras não conhece ou não busca conhecer o PDR e com isso não busca a contribuição do Corede na elaboração do PPA.

Palavras chave: complexidade, realismo crítico, plano de desenvolvimento regional, planos plurianuais.

The objective of this study is to analyze how the medium-term government planning process in the Colonial Northwest region of Rio Grande do Sul occurs. It is intended to see in the Pluriannual Plans of the municipalities, in the perception of the public agents of the municipalities involved, through semi-structured interviews, the reflexes of the regional development plan elaborated by Corede Noroeste Colonial. The ontological, epistemological and methodological foundations that support the study are based on the concepts of complexity theory and critical realism. For the data collection, documentary research and interviews were carried out. In the analysis and interpretation of the interviews, we used the categories and analysis criteria proposed by Tenório (2012), and adapted for this study. We worked with the categories: processes of discussion, inclusion, pluralism, participatory equality and autonomy. The results obtained were analyzed using the Content Analysis and had the objective of verifying how the PPAs are being elaborated and if the municipal administrations really take into account the Corede-Norc Development Plan. After the interviews, it was observed that there is a lack of communication between the prefectures and Corede; most municipalities do not know or do not seek to know the RDP and therefore do not seek Corede's contribution to the preparation of the PPA.

Keywords: complexity, critical realism, regional development plan, multiannual plans.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar cómo ocurre el proceso de planificación gubernamental a medio plazo en la región Noroeste Colonial de Rio Grande do Sul. Se pretende ver en los Planos Plurianuales de los municipios, en la percepción de los agentes públicos de los municipios involucrados, a través de entrevistas semiestruturadas, los reflejos del plan de desarrollo regional elaborado por el Corede Noroeste Colonial. Los fundamentos ontológicos, epistemológicos y metodológicos que dan sustentación al estudio se basan en los conceptos de la teoría de la complejidad y del realismo crítico. Para la recolección de los datos se realizaron investigaciones y entrevistas. En el análisis e interpretación de las entrevistas realizadas se utilizaron las categorías y criterios de análisis propuestos por Tenorio (2012), y adaptadas para este estudio. Se trabajó con las categorías: procesos de discusión, inclusión, pluralismo, igualdad participativa y autonomía. Los resultados obtenidos fueron analizados utilizando el Análisis de Contenido y tuvieron el objetivo de verificar cómo es el proceso de elaboración de los PPAs y si realmente las administraciones municipales toman en consideración el Plan de Desarrollo del Corede-Norc. Después de la realización de las entrevistas, se observó que falta comunicación entre las alcaldías y el Corede; la mayoría de los ayuntamientos no conocen o no buscan conocer el PDR y con ello no busca la contribución del Corede en la elaboración del PPA.

Palabras clave: complejidad, realismo crítico, plan de desarrollo regional, planes plurianuales.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, diante da expansão da economia globalizada, expressa pela crescente intensidade e complexidade de seus distintos fluxos, e da conseqüente reestruturação do território, tem-se observado o desafio de reafirmação das dinâmicas regionais.

No Brasil, debates e práticas associados ao planejamento, especialmente no que se refere à escala regional, têm adquirido importância crescente, com forte envolvimento do Estado em suas diferentes esferas administrativas e sob contextos regionais com diferentes níveis e processos de participação popular.

Neste contexto, destaca-se a recente experiência do Rio Grande do Sul na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), instituições de planejamento e de desenvolvimento regional, que reúnem representantes da sociedade civil, dos agentes econômicos e das diferentes instâncias governamentais do Estado.

Por meio da análise dos planos de desenvolvimento regional do Corede Noroeste Colonial (Corede-Norc), pretende-se identificar as características comuns e particulares dos processos recentes de construção, implementação e gestão do planejamento e desenvolvimento regional, bem como compreender como o mesmo se articula com as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional no Estado.

Dessa maneira, o presente trabalho tem por objetivo analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo na região Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. Pretende-se ver nos Planos Plurianuais dos municípios, na percepção dos agentes públicos dos municípios envolvidos, através de entrevistas semiestruturadas, os reflexos do plano de desenvolvimento regional elaborado pelo

Corede-Norc.

Os fundamentos ontológicos, epistemológicos e metodológicos que dão sustentação ao estudo baseiam-se nos conceitos da teoria da complexidade e do realismo crítico.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho apresenta, em sequência, a apresentação de bases conceituais das abordagens da teoria da complexidade e do realismo crítico que subsidiam a análise dos planos plurianuais dos municípios, bem como fundamentam os procedimentos metodológicos utilizados para a compreensão da realidade investigada. Em seguida apresenta-se a metodologia utilizada para a busca dos dados e, por fim, a apresentação e discussão dos resultados.

TEORIA DA COMPLEXIDADE E REALISMO CRÍTICO

A Teoria da Complexidade ou a Nova Ciência não se resume em apenas uma teoria, ela é um complexo de teorias. Surge de uma realidade complexa, interativa, onde uma pequena causa pode gerar um grande efeito, ou uma grande causa um pequeno efeito. Hoje com mais rapidez a ideia da complexidade está sendo percebida em todas as áreas, tudo está ligado com tudo, refletindo no que se denominou de Teoria do Caos (WHEATLEY, 2006).

A noção de complexidade tem sido considerada como uma nova forma de se “fazer ciência”. Assim, sob a designação de Teoria da Complexidade vem se construindo um corpo coerente de ideias, teorias e métodos abrangendo disciplinas de praticamente todos os campos do saber. Um dos seus aspectos essenciais é a insistência na dificuldade de se prever o comportamento de certos sistemas (sistemas complexos) na medida em que os métodos quantitativos comumente adotados não permitem sua compreensão adequada (SILVA NETO, 2007).

O mundo, no entanto, se transforma constantemente, muda a todo instante sem essa regularidade que era vista anteriormente. O que caracteriza essencialmente a Teoria do Caos é a grande sensibilidade a pequenas variações nas condições iniciais ou pequena sensibilidade a grandes variações nas condições iniciais, o que se verifica facilmente na natureza, nas organizações, nos sistemas, nos mercados, ou na política, por exemplo. As organizações podem ser as mesmas, mas as estruturas mudam o tempo todo, porque está em interação com outras entidades, e precisa estar em constante adaptação para que não sejam eliminadas do mercado (WHEATLEY, 2006).

Santos (1988) propõe um modelo que denomina “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”. Para justificá-lo o autor traça quatro condições que norteiam e alimentam a ciência que deverá florescer: todo o conhecimento científico-natural é científico-social; todo conhecimento local é total; todo conhecimento é autoconhecimento; e, por fim, todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum. Desta maneira, Santos busca fortalecer a ideia de que o conhecimento científico deva fundamentar-se na conciliação de diversas áreas das ciências existentes da atualidade, enfatizando a interdisciplinaridade e transdisciplinaridade para alcançar uma dimensão mais aproximada do real.

A Teoria da Complexidade apresenta uma grande convergência com abordagens históricas e sociológicas que enfatizam os aspectos circunstanciais e imprevisíveis do comportamento da sociedade. O conjunto da obra de Prigogine, consagrada pela caracterização de certos sistemas complexos como “estruturas dissipativas”, um conceito essencialmente termodinâmico, destaca-se pela sua reflexão, constante e metodologicamente realizada, sobre as consequências epistemológicas do que tem sido denominada de Teoria da Complexidade (SILVA NETO, 2007).

Através do conceito de estrutura dissipativa destaca-se o fato de que os sistemas mais complexos da biosfera são sistemas dissipativos, pois sua organização depende de um constante aporte de energia, o que confere uma importância crucial à análise das suas condições materiais de existência para que se possa compreender a evolução dos sistemas complexos, incluindo-se entre eles as sociedades humanas (PRIGOGINE, 2002).

Conforme Silva Neto (2007), as diferentes estruturas dissipativas presentes na biosfera podem ser caracterizadas por meio do tipo de relações não lineares nelas presentes. As sociedades humanas se destacam por apresentar certos tipos específicos de relações não lineares longitudinais, pois os agentes sociais tomam suas decisões também a partir da sua percepção sobre o estado global do sistema, o qual depende do comportamento desses mesmos agentes. Dessa maneira, as relações recursivas entre os indivíduos e a sociedade atribuem às sociedades humanas um alto grau de complexidade. Complexidade esta que concede uma importância central às propriedades emergentes dos sistemas sociais, o que levanta sérias limitações ao uso de métodos reducionistas para o seu estudo.

O Realismo Crítico (RC), por sua vez, tem sido desenvolvido por vários autores, mas o filósofo Roy Bhaskar é a figura de maior importância desse movimento. Bhaskar sugere uma interpretação da atividade científica que, contrapondo-se tanto ao empirismo científico positivista quanto à hermenêutica pós-moderna, sustenta que a ciência é um produto cultural da humanidade, sendo historicamente aberta e sujeita a contínua evolução. Neste sentido, a ciência possui uma dimensão ideológica que reflete a dinâmica das relações presentes na sociedade, o que revela sua dimensão transitiva.

Conforme Silva Neto (2007), a ciência diferencia-se de outros produtos culturais e ideológicos da humanidade devido à natureza intransitiva do seu

objeto, a realidade. Esta realidade não corresponde apenas ao “empírico”, mas também ao “factual” e ao “real”¹. O empírico corresponde ao que é diretamente observável por meio dos sentidos (única “realidade” admitida pelos empiristas); já o factual corresponde aos fenômenos que não são diretamente observáveis por meio dos sentidos, mas que se constituem em objetos comumente analisados pela ciência. O Realismo Crítico defende que os processos e mecanismos causais, subjacentes ao empírico e ao factual, constituem-se em componentes da própria realidade, sendo a apreensão desses processos e mecanismos o objeto por excelência da atividade científica.

Bhaskar propõe a distinção entre as dimensões intransitiva e transitiva da ciência: os objetos da ciência (aquilo que estudamos no mundo social) estão em sua dimensão intransitiva; as teorias e discursos sobre o mundo social formam sua dimensão transitiva. Então, a realidade dos acontecimentos – dimensão intransitiva e ontológica – é independente da relatividade de nossos conhecimentos – na dimensão transitiva e epistemológica (RESENDE, 2009).

A construção do conhecimento é uma atividade transitiva, dependente de conhecimentos anteriores e da atividade do ser humano, mas tem objetos intransitivos, que existem anteriormente à pesquisa e cuja realidade não depende de nossos conhecimentos. A dimensão intransitiva do conhecimento é sua dimensão ontológica – das coisas que já existem no mundo – e a dimensão transitiva é epistemológica no sentido de que se refere às teorias que construímos sobre o mundo e por meio das quais podemos gerar conhecimento sobre sua dimensão intransitiva. Conforme Resende (2009), um dos aspectos básicos do Realismo Crítico é a distinção entre ontologia e epistemologia. Partindo

dessa distinção o Realismo Crítico oferece uma crítica ao que denomina “falácia epistêmica”: a redução da questão do que existe à questão do que somos capazes de conhecer. A falácia epistêmica é associada ao Realismo Empírico, que assume a possibilidade de apreender por observação tudo o que existe.

Essa crítica da redução da realidade ao estrato empírico tem por base a estratificação da realidade social no RC, segundo a qual se distinguem os domínios do potencial, do realizado e do empírico. Enquanto o potencial e o realizado são categorias ontológicas, referentes respectivamente às estruturas e poderes causais dos objetos sociais, o empírico é uma categoria epistemológica que se refere ao que podemos observar a partir do que já nos é dado conhecer (RESENDE, 2009).

O Realismo Crítico afirma a existência de propriedades emergentes para distinguir os objetos específicos de cada ramo científico, estabelecendo uma escala de complexidade ontológica que vai desde a Física até as Ciências Sociais, em que cada ramo científico possui uma identidade própria e irreduzível, embora pertencendo a uma mesma realidade. O Realismo crítico sustenta que os fenômenos emergentes relacionados especificamente às relações sociais constituem-se no objeto de estudo por excelência das Ciências Sociais, levando-o assim a se contrapor à adoção do individualismo metodológico como procedimento para compreender e explicar qualquer fenômeno do mundo social (SILVA NETO, 2007). Contrapondo-se ao positivismo, o Realismo Crítico considera que o objeto da ciência é a apreensão da realidade, ou seja, buscar uma explicação a partir do contato com a realidade para reforçar uma teoria ou para refutar esta teoria. Segundo o Realismo Crítico, não basta desenvolver pesquisa com o objetivo de gerar conhecimento acerca dos obstáculos para mudança social e possíveis modos de superá-los, é preciso também formular meios de fazer com que esse conhecimento seja útil no contexto pesquisado.

1 Os termos “Empirical”, “actual” e “real” empregados por Bhaskar para identificar os três níveis da realidade têm diferentes traduções por autores brasileiros. Silva Neto (2007) os traduz para “empírico”, “factual” e “real”; Cavalcante (2007) usa os termos “empírico”, “efetivo” e “real”; Resende (2009), por sua vez, traduz por “empírico”, “realizado” e “potencial”. O termo “actual” é o que tem diferentes interpretações ao ser traduzido.

As abordagens da Complexidade e do Realismo Crítico forneceram elementos para a definição de um alinhamento coerente entre as dimensões ontológica (realidade), epistemológica (conhecimento) e metodológica para o desenvolvimento da pesquisa que deu origem ao presente estudo. Com base em tais abordagens entendeu-se o desenvolvimento como um processo aberto e evolutivo, que ocorre em sociedades interpretadas como estruturas dissipativas, o que implica reconhecer que as estruturas sociais emergem fundamentalmente a partir das interações locais entre seus constituintes, cujos caminhos não podem ser previstos (SILVA NETO, 2007).

Na visão de Basso (2012) para analisar fenômenos sociais que envolvem ações humanas em condições não controladas (sistemas abertos), o Realismo Crítico propõe um procedimento no qual o raciocínio parte de um fenômeno superficial, que se situa nos estratos empírico e efetivo da realidade, e se movimenta para a busca de elementos causais mais profundos, situados no estrato real ou subjacente da realidade.

Um dos aspectos essenciais envolvendo sistemas complexos é a dificuldade para prever o seu comportamento, pois os métodos quantitativos usualmente adotados não são suficientes para permitir sua adequada compreensão.

Na análise dos planos plurianuais dos municípios do Corede Noroeste Colonial certamente as abordagens da complexidade e do realismo crítico são de grande valia, já que o desafio no processo de análise regional é o de especificar e compreender as ligações entre os atores, as relações que eles tecem, seus interesses, os embates que eles promovem e os seus resultados no e através do espaço regional.

Surgem muitas situações onde a complexidade se apresenta, seja pelo fato de que muitos acontecimentos são imprevisíveis; mudanças acontecendo o tempo

todo na política e economia do País; ou pela não linearidade dos processos, isto porque os Coredes reúnem representantes da sociedade civil, dos agentes econômicos e das diferentes instâncias governamentais do Estado, cujos interesses e preocupações nem sempre são complementares. Em síntese, as abordagens da complexidade e do realismo crítico nos propõem que explicações coerentes sobre objetos reais devem se basear mais no conteúdo do que na forma, por aproximações sucessivas, dos níveis mais gerais aos mais profundos da realidade sob investigação.

METODOLOGIA

Este estudo resulta de uma pesquisa qualitativa. A abordagem qualitativa, no entendimento de Cooper (2011, p. 164 e 166), permite ao pesquisador reunir dados que fornecem descrição detalhada de fatos, situações e interações entre pessoas e coisas, ou seja, profundidade de detalhes. Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

O instrumento para coleta de dados foi a entrevista semiestruturada com base num roteiro de questões abertas, elaboradas a partir da matriz de categorias de análise desenvolvida pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), orientadas teoricamente pelo conceito de cidadania deliberativa desenvolvido por Habermas (2003), e suas relações com os critérios de avaliação da participação cidadã desenvolvidos pelo Instituto de Governo e de Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política e Direito Público da Universidade Autônoma de Barcelona (TENÓRIO, 2012).

Conforme referido por Tenório (2007, p.54), “cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

Partindo da análise e consideração dessa matriz de categorias elaborou-se um conjunto de questões orientadas para as entrevistas, observação e análise documental, para dar conta de cada um dos critérios considerados na análise (Quadro 1). No presente estudo optou-se por utilizar as categorias: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia.

Quadro 1 - Categorias, critérios e questões utilizadas como ponto de partida da análise

CATEGORIAS	CRITÉRIOS	PERGUNTAS
Processo de discussão	Canais de difusão	1-Os participantes das audiências públicas tiveram acesso às informações do PPA previamente? 2-Que instrumentos foram utilizados para disponibilização destas informações?
	Relação com outros processos participativos	3-A Comissão que elaborou o PPA participou e/ou integrou outros fóruns de discussão no município ou na região antes de iniciar os trabalhos de elaboração do PPA?
Inclusão	Abertura dos espaços de decisão	4-As decisões das audiências públicas foram tomadas com a participação equitativa de todos os participantes?
	Aceitação social, política e técnica	5-Você reconhece a necessidade da utilização de alguma estratégia para mobilização social, política e técnica para impulsionar e qualificar a participação nesse tipo de audiência pública?
Pluralismo	Participação de diferentes atores	6-Que entidades participaram do processo de elaboração do PPA, com exceção do governo?
Igualdade Participativa	Discursos dos representantes	7- Na elaboração dos programas temáticos do PPA, qual é a relação entre os objetivos planejados e os já alcançados por <u>PPAs</u> anteriores?
	Avaliação participativa	8-Do seu ponto de vista, os resultados alcançados pelos <u>PPAs</u> anteriores vêm ao encontro das necessidades da população?
Autonomia	Origem de proposições	9-Quem elaborou os programas temáticos ou projetos do PPA para proposição nas audiências públicas? Foram levados em consideração os 14 projetos entendidos como prioritários pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede-Norc?
	Alçada dos atores	10-A administração municipal influenciou os participantes para deliberar sobre determinado programa temático?
	Possibilidade de exercer a própria vontade	11-Os participantes das audiências públicas tinham livre exercício da vontade política individual ou coletiva?

Fonte: Elaboração dos autores com base nos critérios do PEGS/FGV, a partir de Tenório (2012).

Segundo Tenório (2012), a categoria “processos de discussão” é fundamental nos procedimentos decisórios desenvolvidos nas esferas públicas ou na condução de políticas públicas, pois a discussão constitui o diálogo que verbaliza a compreensão que cada um tem no objeto em análise; sendo que cada critério associado a esta categoria tem como finalidade contribuir na avaliação dos espaços de decisão. Já a categoria “inclusão”, segundo o autor, avalia como a situação em questão dá voz e inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania.

Quanto à terceira categoria, o “pluralismo”, Tenório (2012) enfatiza a descentralização dos poderes e é justificada por identificar quais atores locais participam das decisões. A quarta categoria, “igualdade participativa”, justifica-se pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão. A quinta categoria, “autonomia”, é justificada pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pela sociedade.

Optou-se por entrevistas semiestruturadas porque estas dão mais liberdade e espontaneidade ao informante. De acordo com Gil (2008), pode-se considerar a entrevista semiestruturada como uma entrevista por pautas, por ser flexível e apresentar certo grau de estruturação, guiada por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso. Além disso, essa técnica apresenta um grande poder de retroalimentação, pois possibilita que seja estimulado o seu desenvolvimento e a abordagem de assuntos e nuances não previstos inicialmente, permitindo uma participação efetiva do entrevistado sobre o conteúdo da pesquisa. Para a interpretação dos dados utiliza-se o método de análise de conteúdo de Bardin (2011), com base nas categorias constantes no quadro 1.

A PERCEPÇÃO DOS AGENTES COM BASE NAS CATEGORIAS E CRITÉRIOS DE ANÁLISE DE ESPAÇOS PÚBLICOS

Esta unidade se destina a analisar os resultados obtidos nas entrevistas realizadas em sete dos 11 municípios pertencentes ao Corede-Norc, sendo eles Ijuí, Catuípe, Jóia, Augusto Pestana, Coronel Barros, Ajuricaba e Pejuçara. Quanto aos entrevistados, foi uma pessoa em cada município, sendo eles secretários de administração, planejamento e finanças; contadores e uma vice-prefeita. Para todos foi utilizado o mesmo

roteiro semiestruturado, com 16 questões, para orientar as entrevistas.

Os Processos de discussão dos PPAs nos municípios

No entendimento do PEGS, os **processos de discussão** ocorrem em espaços públicos de argumentação em busca do entendimento em um contexto cidadão. Nesta categoria verifica-se um comportamento de estímulo a ações participativas e dialógicas. Esta análise tem como objetivo o estudo da cidadania deliberativa no processo de elaboração do Plano Plurianual 2014-2017 desses municípios. Nos municípios estudados observou-se que a maioria realizou pelo menos uma audiência pública para a construção do PPA 2014-2017, sendo que apenas em um município não houve nenhum esforço para que a comunidade participasse desse momento de construção, apenas os agentes públicos, conforme afirma um entrevistado (PMC):

[...] na realidade aqui é reunido os secretariados junto com a Prefeita, e feito um estudo das necessidades, até convida os vereadores, principalmente os vereadores da situação, que participam mais e é feito pelo que vai ser investido, o que vai ser feito, mas essas audiências públicas e tudo que está aí... aqui nós não realizamos (PMC).

O contrário disso acontece em todos os outros municípios, onde existe pelo menos uma audiência em que a população é convidada a participar, por diversos meios de comunicação, seja rádio, site da prefeitura, jornal, convite, cartazes, etc., como se observa nestes trechos:

[...] nós fizemos o calendário e publicamos no jornal. Nós temos um programa de rádio todos os sábados, que aquelas audiências públicas que tinham durante a semana, nós botávamos no programa de sábado e no jornal que circula na cidade. Então era bem divulgado. Mas infelizmente a população geral, o único que participou que a gente pode dizer que a participação foi geral, foi quando nós fizemos a reunião com a secretaria da agricultura, ali os agricultores participaram (PMJ).

Aqui nós fizemos uma audiência pública. A gente reúne

num primeiro momento os secretários e o prefeito, define aquilo que mais ou menos a administração quer, e daí é aberta uma audiência pública, é divulgada em jornais, é divulgada no site do município, e depois é aberta uma audiência pública. Que inclusive é feita junto com a câmara de vereadores. A gente oficia a câmara, pergunta da concordância deles de fazer a audiência pública e faz uma só. Daí é aberto ao público para participar. Geralmente não participa quase ninguém (PMA).

[...] tem duas audiências públicas: uma para mostrar à sociedade o que será o PPA; além de todas essas reuniões, nós temos que mostrar para todos os cidadãos, público em geral, uma reunião mostrando o que é o que seria esse PPA para quatro anos, antes então fazia uma apresentação geral de todas as normas, definições, como seria... Reuniões em bairros, isso que eu coloquei anteriormente [...] então tem uma audiência pública inicial e uma final (PMI).

No entanto, a realização das audiências ou reuniões não significa necessariamente que a população teve abertura para participar de fato do processo de escolha das prioridades, apenas algumas prefeituras mencionaram que houve votações, ou que as opiniões levantadas foram consideradas, como podemos observar:

Olha... A gente fez junto, a gente foi explanando os programas que a gente tinha elaborado com todos os secretários, junto com as secretarias, mas dando também o espaço para eles opinarem e alterar (PMA).

Como se pode perceber, os programas constantes no PPA são elaborados antes da audiência e levados para o público somente para a aprovação, e isto acontece na maioria das prefeituras entrevistadas:

[...] porque na verdade nós já fomos para a audiência pública com uma listagem de programas que a gente sabia que nós precisávamos fazer, utilizamos o programa de governo do atual prefeito, então o que era da agricultura botou para cá, da saúde botamos para lá, da educação botamos para lá, e no dia da audiência a gente apresentou aqueles programas temáticos conforme as propostas do governo do prefeito. [...] olhe, foi votado, por votação, por maioria, por maioria foram aprovadas as demandas (PMJ).

Aqui também se observa o mesmo

acontecimento, senda explícita a imposição:

[...] mas na verdade não é aberto para votação, é exposto, se surge alguma opinião ali daí é anotado, mas de qualquer forma vamos dizer que uma pessoa coloque a opinião dela, ainda vai ter que ser analisado se é viável fazer isso, mas é aberto para o público, de uma maneira geral é aberto, embora não tenha participação quase nunca, não tem, mesmo que seja divulgado (PMAP).

Quando questionados sobre a disponibilização das informações à população do que foi realizada anteriormente pode-se ver claramente que tudo foi realmente apresentado pela primeira vez na audiência, e nesses dois municípios percebe-se que foram mais abertos a sugestões:

[...] Só no momento da audiência nós fizemos (a exposição), fizemos também reuniões com os conselhos municipais, educação, FUNDEB, até tanto no PPA, como na LDO e Orçamento. Apresentamos e daí abriu para questionamentos, sugestões, alterações, inclusão, se alguma ação nova (PMCB).

[...] foi apresentado na hora, mas podia dar opinião, podia dizer... não é que foi na hora, foi uma semana antes de entregar, vamos supor, então que podia alterar entendeu? Teve essa aí... então se tivesse que alterar alguma coisa a gente alterava, na verdade para ver porque a gente não tinha conversado, não tinha se reunido todo mundo junto... E teve alterações, nesse dia teve alterações, teve sugestões, teve adaptações e mudanças (PMP).

Apenas um município demonstrou que realmente construiu o PPA de forma participativa com a população, através de várias reuniões, escolha de delegados, planárias e duas audiências:

[...] em abril de 2013 nós começamos a fazer nossas reuniões com os bairros e distritos, onde nós realizamos nove reuniões nos bairros em função do tempo curto que nós tínhamos para elaborar o PPA, nos unimos em regiões nos bairros, em torno de cinco a seis bairros por núcleo. E nessas reuniões nós apresentávamos todas as obras realizadas nos últimos quatro anos, do PPA anterior e apresentava o que seria o próximo PPA. E nessas reuniões, também nós levantamos as demandas de cada bairro, nós distribuimos o material ao cidadão se reunir em pequenos grupos, aonde eles colocavam as demandas que eles achavam que era necessário para os próximos quatro anos. Isso também aconteceu nos distritos [...]. E também, antes disso das reuniões, nós fizemos a primeira audiência pública (PMI).

Este fato também pode ser observado através da pesquisa realizada por Allebrandt *et al.*, (2011, p. 29-30):

Já no início de 2009, depois do novo governo ter assumido, o Codemi e a Secretaria Municipal de Planejamento organizam o Seminário de Participação Popular na Gestão Pública, com o objetivo de aprofundar e avançar na discussão das questões sobre o desenvolvimento do município [...], nas relações da Administração Pública com os conselhos municipais e outros aspectos relativos à dinâmica de relacionamento do novo governo com a sociedade civil, no sentido de instituírem ou qualificarem as formas de participação da sociedade civil na interação com a gestão pública; principalmente no processo de planejamento e na discussão e aprovação das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA). Nesse seminário, realizado em 18 de fevereiro de 2009, o governo apresentou a proposta inicial para o “Processo de Participação Popular na Elaboração do Plano Plurianual Participativo 2010-2013”. Nos encaminhamentos foi instituída uma comissão integrada por representantes do Codemi, das Associações de Bairros, dos Conselhos Distritais, dos Conselhos temáticos e setoriais e do governo, para discutir e elaborar o regulamento do PPA-Participativo.

Esta comissão elaborou o regimento do Plano Plurianual Comunitário Participativo (PPA-CP), que foi submetido à deliberação em Audiência Pública em 13 de março de 2009. A partir daí, desencadeou-se o processo do PPA-CP, que realizou 27 reuniões preparatórias nos bairros e distritos do município, além das 10 assembleias temáticas, nas quais foram definidos os programas a integrarem o PPA 2010-2013, além de escolher os delegados para compor a Plenária Municipal de Delegados do PPA-CP.

Sobre a participação da comissão que elaborou o PPA em outros fóruns de discussão no município ou na região antes de iniciar os trabalhos do PPA, este município declarou que também está promovendo assembleias do orçamento participativo:

Na verdade, nós estamos com outro fórum de consulta da população, especialmente através das assembleias do orçamento participativo; desde 2013 temos feito assembleias do orçamento participativo em todo o município, e ali é que a gente coleta sugestões de todas as formas. A gente constrói o nosso orçamento, na verdade, em cima das assembleias do orçamento participativo. A audiência do PPA confirma aquilo que as assembleias do orçamento já estavam sugerindo (PMA).

Dessa maneira, verificou-se que os espaços para discussão e busca de entendimento entre as partes acontece na maioria dos municípios, o que não significa que tenha bons resultados; conforme vários dos entrevistados, a participação do povo é pequena, existe muita falta de interesse, ou quem participa realmente só pensa em defender o seu interesse individual. Conforme Silva Neto (2007), as sociedades humanas se destacam por apresentar certos tipos específicos de relações não lineares longitudinais, pois os agentes sociais tomam suas decisões também a partir da sua percepção sobre o estado global do sistema.

A Inclusão no processo de elaboração dos PPAs

A categoria inclusão refere-se à incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas, verificando se a situação em questão inclui os atores locais na abertura de espaços, na aceitação e na valorização da cidadania. Nos municípios analisados não se verificou a abertura de espaços para a decisão de forma equitativa; o único caso verificado deflagrou uma votação: “Olhe, foi votado, por votação, por maioria, por maioria foram aprovadas as demandas”. (PMJ)

Sobre a necessidade da utilização de alguma estratégia para a mobilização social, política e técnica para impulsionar e qualificar a participação nas audiências públicas, apenas nos informaram que a audiência foi publicizada nos meios de comunicação locais, como rádios, jornais, site do município, cartazes e outros, como é feito todos os anos, não existindo assim nenhuma estratégia nova para impulsionar a participação.

Com base nas abordagens da teoria da complexidade e do realismo crítico, entendeu-se o que as estruturas sociais emergem fundamentalmente a partir das interações locais entre seus constituintes, cujos caminhos não podem ser previstos (SILVA NETO, 2007).

Pluralismo no processo de elaboração dos PPAs

Esta categoria evidencia a multiplicidade de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas. As características dessa categoria se tornam mais evidentes quando relacionadas a cidadãos que estejam em atuação em associações, grupos e organizações (TENÓRIO, 2012).

Nas entrevistas realizadas, quando o assunto foi a participação de outras entidades na elaboração do PPA, diversas foram as respostas. Neste depoimento podemos observar que a participação de outras entidades além da prefeitura, na construção do PPA, é bem restrita, talvez por falta de interesse no assunto em questão:

[...] praticamente todos os conselhos que existem no município participaram dentro da secretaria que eles são vinculados, tipo assim, lá na secretaria de assistência social participou o conselho municipal de assistência social, participou o CONDICA (conselho dos direitos da criança e do adolescente), o pessoal do conselho tutelar, conselho do idoso, todos que são ligados à secretaria estavam presente naquela reunião. Nem todos. Mas claro que pelo menos alguns de todos os conselhos estavam presentes, mas nem todos os conselheiros estavam presentes, porque está ficando difícil, cada vez mais difícil, da gente reunir as pessoas em audiências públicas, bem complicado (PMJ).

Nesta outra prefeitura, houve a participação de uma associação de idosos reivindicando um centro para os idosos:

Houve a associação de idosos, por exemplo, teve participação, mas eles são muito específicos, na verdade quando há uma participação eles vão lá, isso é normal, eles vão lá para defender o interesse só do idoso, se tem um centro de convivência do idoso eles vão lá para defender uma coisa específica (PMAP).

Entretanto, essa é uma demanda coletiva, tendo em vista que existe uma quantidade significativa de idosos no Brasil, no Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, nos municípios analisados.

Nestes outros municípios, só o poder público participou do processo:

Não, na verdade eram só todas as secretarias, câmara de vereadores, conselho tutelar, até com o conselho tutelar também nós fizemos audiência só com eles para aprovar o PPA deles... Câmara de Vereadores e o Sindicato dos Servidores Municipais que participaram desse processo (PMCB).

Teve, teve nas reuniões dos conselhos, os conselhos têm que apresentar até uma.... É bom os conselhos fazerem um documento dos conselhos também, tem sim, tem ata. Mas dentro de cada secretaria, vamos dizer, da saúde, da educação, cada secretario conversou e depois eles nos passaram; conversaram entre eles, e depois quem nos passou foram os secretários (PMP).

Nesses casos ficou claro que as entidades são sempre chamadas para participar:

Na verdade, sempre existe assim uma abrangência da população, porque as entidades também são convidadas. Tipo o sindicato, cooperativas, aí fica à vontade, o pessoal participa se tiver interesse, mas que são convidados, são. Foi mandado convite, sim a gente sempre envolve (PMA).

O CODEMI, como eu falei anteriormente, o município tem mais de 27 conselhos, e a participação do CODEMI foi fundamental em todas as etapas, além dos demais que também contribuíram bastante, mas o CODEMI é o que mais contribui e ajuda na elaboração dos nossos orçamentos. Sim, todos eles participam, inclusive se você vê até para nós aprovarmos nosso regimento interno, quem aprovou foram todos os presidentes de bairro, a UAB e tudo mais, são 27 presidentes (PMI).

Como se pode observar, a maioria dos municípios conta com participação restrita de atores sociais no processo de elaboração do PPA, seja por falta de interesse ou por falta de convite. Apenas em dois casos contam com uma participação mais ampla de comunidade externa, e isso parece já ser uma realidade devido ao orçamento participativo desenvolvido pelos governantes há algum tempo. Acontecimento referenciado na abordagem do Realismo Crítico, onde o raciocínio parte de um fenômeno superficial, se movimenta para a busca de elementos causais mais profundos, situados no estrato real ou subjacente da realidade.

Igualdade Participativa no processo de elaboração dos PPAs

A categoria Igualdade Participativa é explicada pela avaliação da isonomia das oportunidades e de atuação efetiva dos atores locais nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas. As questões elaboradas aos entrevistados foram sobre a relação entre os objetivos planejados e os já alcançados por PPAs anteriores, e se os resultados alcançados vêm ao encontro das necessidades da população. Constatou-se em uma das entrevistas que o entrevistado não observou o PPA anterior, porque se tratava de outra administração:

[...] bom, nós temos um problema aqui, nós fizemos o PPA o ano passado, que foi o primeiro ano de governo e nós não participamos dos PPAs anteriores porque eram outras administrações. Então eu não cheguei a fazer uma análise dos PPAs anteriores e do nosso PPA, eu não fiz essa análise de constatar se as coisas que eles colocaram tinham sido atendidas.... Até que eu acho que o município tinha que criar uma comissão de avaliação desses PPAs, para que todos os anos essa comissão avalie aquilo que foi proposto para esse ano e o que foi feito, infelizmente nunca foi criado nenhuma comissão para avaliar esses PPAs (PMJ).

Nessas outras entrevistas fica claro que as administrações procuraram seguir o que já havia sido posto em PPAs anteriores, observando o que não foi atendido ainda e precisa ser posto em pauta novamente:

É baseado no que já vem ocorrendo, com algumas necessidades novas. Mas é aquilo que já vem sendo executado. Na verdade, muito do que é projetado, muito não, mas uma parte do que é projetado no PPA acaba não se realizando. Porque o PPA identifica novos investimentos que vai fazer. Mas esses investimentos só vão ocorrer se sobrar recurso. Às vezes tu projeta lá um novo investimento, por exemplo, a aquisição de uma área industrial, mas no momento que elabora a LDO e o orçamento, os recursos acabam sendo comportados tudo na manutenção da máquina pública. Se tiver uma projeção, de receita maior, que sobra receita, aí vai colocar alguma ação, contempla alguma ação do PPA. Mas se não, acaba indo tudo para manutenção da máquina pública (PMAP).

Ah sim, a gente faz uma avaliação na verdade, porque tem

coisas que estão lá no PPA e que ainda tem que ser continuadas, tem outras que são novas [...] conforme os programas, mas a nossa principal inovação foi política para as mulheres, o orçamento participativo, política para juventude, a gente abriu várias sugestões novas, mas dependendo também dos recursos que a gente tinha. Grande parte na verdade é mantido. Por exemplo, nós temos uma demanda muito grande no município, a área industrial, por exemplo. Ele vem constando nos PPAs, mas a gente ainda não conseguiu atingir esse objetivo, então ela precisa ser levada de um para o outro porque é uma demanda, uma necessidade que tem no município (PMA).

Quanto aos resultados alcançados, se eles são planejados para vir de encontro com as necessidades da população:

Sim, a gente faz o PPA em função das necessidades dos municípios, porque a gente conhece a realidade de todo o município, então a gente sabe quais são as necessidades que existe lá em tal localidade.... Então a gente já fez esses programas temáticos pensando em tentar resolver esses problemas (PMJ).

Eu acho que sim, eu acho que todos os PPAs são construídos em cima das necessidades. Pode ter abrangência maior ou não, depende muito da maneira com que cada gestor faz acontecer, agora acho que todos vêm ao encontro das necessidades da população, porque se constrói o PPA segundo os programas, que a gente tem e visualizando as necessidades também que tem no município. Parece que contempla, em minha opinião, sim (PMA).

Verifica-se que, apesar de não ser uma constante em todas as prefeituras, grande parte tenta fazer um acompanhamento do que vem ocorrendo nos anos anteriores e projeta os PPAs seguindo a mesma linha. Do mesmo modo verifica-se que na maioria dos casos os administradores pensam nas necessidades da população, mesmo que não façam isso consultando-a, mas já visualizando as dificuldades do município, tentando resolver os problemas latentes e assim por diante.

Autonomia no processo de elaboração dos PPAs

A autonomia avalia a apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas

políticas públicas. Justifica-se pela identificação da capacidade de avaliação e resolução de problemas locais pelas próprias comunidades. Nas entrevistas, as indagações aos entrevistados foram sobre quem elaborou os programas temáticos do PPA, se a administração municipal influenciou os participantes para deliberar sobre determinado programa temático ou se os participantes tiveram livre exercício da vontade individual ou coletiva e, por fim, se foram levados em consideração os 14 projetos prioritários do PDR do Corede-Norc.

Verificou-se que na maioria das prefeituras quem elabora os programas do PPA são somente agentes públicos, contadores ou secretários administrativos.

Eu que elaborei, de acordo, claro, com a vontade do executivo. Eles definiram: os secretários, o governo em si define quais são os programas principais que ele quer.... Daí eu verifico se tem enquadramento, se já existe o programa ou não, ou crio novos programas (PMAP).

[...] os programas temáticos, foram os secretários que, mais ou menos, a gente deu uma noção e eles foram montando, só foi readaptando. Eles montaram junto com nós também, então foi um conjunto, eles montavam depois nós elaboramos assim, para fica mais com cara de projeto-atividade para fica no orçamento, na verdade (PMP).

Quando questionamos sobre a influência da administração na escolha dos programas, as respostas variaram, algumas confirmaram e outras não:

Sim, com certeza influencia, sim. Esta vontade é meio relativa, mas, enfim, na verdade é conduzido conforme a vontade do governo. Dependendo do número de membros que tem participando é o que conduz, é o que leva a força, mas tudo bem (PMAP).

Não, nós apresentamos para eles, explicamos o que significava aquele programa, e eles concordavam ou não, teve muitos casos de alguns programas que eles achavam interessante mudarem (PMJ).

Neste outro caso, verifica-se que a administração se empenha em resolver os problemas atinentes da

população, ouvindo e providenciando melhorias:

Eu e a contadora elaboramos. A administração apresentou daí teve aprovação dos participantes, houve poucas alterações, só inclusão de parada de ônibus, de asfalto lá na linha oito, até eles queriam que fosse distrito, então já foi implementado, o prefeito mandou para a câmara autorizar a criação do distrito, já está implementado, que foi uma sugestão do PPA, e asfalto, calçamento, essas melhorias aí (PMCB).

Já nesta prefeitura eles trabalham com o orçamento participativo e usaram-no como base para elaborar o PPA:

A gente tinha uma equipe.... Uma equipe de três membros, que coordenou o processo, mas os programas foram montados com essa equipe, juntamente com os setores. Essa equipe centralizou, acabou montando ele, coordenou o processo, mas os programas foram montados com todos. [...] A gente apresentou, e aí ficou livre para que as pessoas opinassem. Tinha aqueles programas novos que o governo trouxe que eram os programas novos que foram incluídos, que foram modificados, que foram criados, esses foram programas na verdade que a administração propôs na discussão, se era interessante ou se não era. Foram discutidos aqueles programas da habitação, foram discutidas as políticas para as mulheres, dos jovens, tudo isso que era novo, programas novos. O orçamento participativo. O próprio orçamento participativo, que a gente inclui já no PPA, para depois poder trabalhar as assembleias. A gente levou, mostrou a importância que tinha e aí deixou a comunidade opinar, se isso é influenciar.... Apresentamos aquilo que a gente tinha no nosso programa, no nosso planejamento, aí a oportunidade para que a comunidade também pudesse dar a sua opinião (PMA).

Quando questionados se foram levados em consideração os 14 projetos entendidos como prioritários pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Corede-Norc, as respostas foram as mais variadas:

O que eu procurei observar foi a ODM (objetivos do milênio). Esses eu procurei, eu peguei, tive acesso à internet dos objetivos do milênio e casualmente estavam incluídas as nossas demandas nos nossos programas temáticos, então praticamente os ODM foram atendidos na sua íntegra. Agora do Corede especificamente não (PMJ).

No PPA? Não. O plano diretor do governo sim foi uma vontade específica do governo, não houve interferência assim, da questão do Corede, isso não, até o Corede teria um representante aqui no município? Ou não? (PMAP).

Para esse PPA, acho que não olhamos... Nós do Corede aqui é... A única coisa aqui assim, as participações nas votações e consulta popular, isso nós sempre nos mobilizamos como comunidade para atingir o maior número de participantes, os eleitores. Para conseguir esses objetivos e propostas do Corede com quem que a gente poderia... (PMCB).

Tem, tem ações que a gente coloca já, quando a gente sabe que o município está enquadrado, a gente já coloca a parte da contrapartida para as ações do Corede (PMP).

Todos esses documentos, a gente leva em consideração, até depois você pode ler no nosso regimento interno, até constam algumas partes. Para poder fazer um bom PPA, um bom LDO, uma boa LOA, nós temos que sempre considerar tudo que já têm, para nós podermos fazer uso adequado daquilo que já está previsto dentro da.... Porque, na realidade, a prefeitura participa também, do COREDE, o CODEMI ajuda a fazer, então tudo que está ali dentro, já o próprio plano de governo é baseado em cima desse planejamento que já foi feito (PMI).

Dessa maneira, pode-se observar que em todos os municípios quem elabora o documento de planejamento plurianual são representantes dos próprios municípios, já que se trata realmente de algo bem burocrático. O que diferencia um processo de outro é que em alguns casos a população tem voz para participar e sugerir mudanças, e em outros é influenciada a acatar orientações superiores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com a abordagem do realismo crítico, a principal função daqueles que estudam os diversos campos da ciência é a de mostrar e compreender a realidade não visível por detrás de cada fenômeno empírico, procurando preencher a lacuna existente entre a realidade observada e as estruturas, forças, mecanismos e tendências geradoras dessa realidade (RESENDE, 2009).

O presente estudo teve por objetivo analisar como ocorre o processo de planejamento governamental de médio prazo em municípios da região Noroeste

Colonial do Rio Grande do Sul, na percepção de agentes públicos dos municípios envolvidos, por meio de entrevistas semiestruturadas, e verificar os reflexos do plano de desenvolvimento regional elaborado pelo Corede Noroeste Colonial.

A análise se deu pela interpretação das entrevistas realizadas à luz das categorias e critérios de análise propostos por Tenório (2012) e adaptados para este estudo. Trabalhou-se com as categorias processos de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa e autonomia. Verificou-se que das cinco categorias em análise apenas duas obtiveram bons resultados: **processos de discussão**, embora não totalmente a contento, pela pouca participação do povo nas reuniões e audiências, e **pluralismo**, apesar da participação restrita dos atores sociais no processo de elaboração do PPA. As demais categorias analisadas revelaram que a maioria dos municípios ainda é muito incipiente na abertura de espaços para decisão, na aceitação social, política e técnica, e na avaliação participativa.

As análises e o processo de interpretação/reinterpretação evidenciaram que falta comunicação entre as administrações municipais e o Corede; a maioria dos governos e órgãos municipais não conhece ou não busca conhecer o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), não incorporando, assim, as contribuições do Corede na elaboração dos PPAs, o que permitiria maior sinergia e efetividade nas políticas públicas locais e uma maior repercussão positiva no processo de desenvolvimento local e regional. A integração deveria se dar pela participação mais efetiva dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), que participaram da elaboração do PDR, viabilizando ao mesmo tempo uma maior visibilidade para as atividades de promoção do desenvolvimento por parte dos Comudes e do Corede. Ijuí e Ajuricaba, por praticarem de forma mais efetiva a dinâmica de orçamento participativo ou orçamento comunitário participativo há mais tempo, tem uma interação maior.

No entanto, os outros municípios também poderiam programar dinâmicas de discussão do PPA e dos orçamentos anuais com o envolvimento dos conselhos municipais, considerando que toda a região já se envolve nas Consultas Populares anuais com vistas à inclusão de projetos de interesse regional no orçamento estadual e na discussão do PPA do Estado a cada quatro anos. Os prefeitos reclamam do Estado porque este não executa o que é votado pela população na consulta popular, no entanto, a grande maioria dos prefeitos não abre o orçamento municipal para discussão com a população, para além das tradicionais audiências públicas realizadas por obrigação legal, mas nas quais há pouca ou nenhuma participação. É fundamental que as administrações municipais avancem em práticas participativas no processo orçamentário local, o que certamente qualificará a participação nos processos orçamentários de âmbito estadual ou mesmo federal.

É recomendável, portanto, que o Corede-Norc viabilize um programa educativo junto às administrações municipais, apresentando o seu plano estratégico de desenvolvimento regional divulgando o papel do Corede-Norc. A relação prefeitura-cidadão também precisa ser alavancada com um maior incentivo, já que a participação da população na elaboração dos PPAs, na maioria dos municípios, é pequena ou inexistente.

Por fim, considerando que os 28 Coredes no Rio Grande do Sul possuem seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento, é importante viabilizar novos estudos em outras regiões do estado para verificar, à luz das categorias e critérios de análise propostos, as diferenças e similaridades nas dinâmicas das respectivas regiões.

REFERÊNCIAS

ALVES, C. M. T. **Interfaces entre plano regional de desenvolvimento e os planos plurianuais municipais: o caso do Corede Noroeste Colonial**. 2015. 233f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento. UNIJUÍ: Ijuí.

- BASSO, D. **Fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos para a análise de processos reais de desenvolvimento.** In SIEDEBERG, D. *Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares.* Editora Unijuí. Ijuí, 2012. p. 101-137.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.
- COOPER, D. R. **Métodos de pesquisa em administração.** 10ed – Porto Alegre: Bookman, 2011.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- TENÓRIO, F. G. Escopo teórico. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise.* Rio de Janeiro: FGV, 2012. Capítulo I, p. 19-34.
- _____. **Cidadania e desenvolvimento local.** Ijuí-RS: Editora Unijuí, 2007.
- MORIN, E. **Da necessidade de um pensamento complexo.** In: MARTINS, F. M.; SILVA, J. M. da (Orgs). *Para navegar no século XXI.* 3. ed. Porto Alegre: Sulina/Edipucrs, 2003. p. 13-36.
- PRIGOGINE, I. **As leis do caos.** São Paulo: Ed. Da Unesp, 2002.
- RESENDE, V. de M.; **Análise de discurso crítica e realismo crítico: implicações interdisciplinares.** Campinas, Pontes Editores, 2009.
- SILVA NETO, B. **Análise-diagnóstico de sistemas agrários: uma interpretação baseada na Teoria da Complexidade e no Realismo Crítico.** *Desenvolvimento em Questão.* Ano 5 n. 9 – jan/jun 2007.
- SANTOS, B. de S. **Um discurso sobre as ciências.** Edições Afrontamento; Porto; 1988.
- WHEATLEY, M. J. **Liderança e a nova ciência: descobrindo ordem num mundo caótico.** São Paulo: Cultrix, 2006.