

**CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDES) RS:  
ARTICULAÇÕES REGIONAIS, REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS E  
CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS<sup>1</sup>**

*Pedro Luís Büttgenbender<sup>2</sup>  
Dieter Rugard Siedenberg<sup>3</sup>  
Sérgio Luís Allebrandt<sup>4</sup>*

**RESUMO**

O presente artigo apresenta um estudo sobre o tema do desenvolvimento regional a partir das articulações regionais, referenciais estratégicos, tomando por base os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes no estado do Rio Grande do Sul. O estudo visa estudar os Coredes, sua estrutura, articulações regionais e referenciais estratégicos, visando contribuir com o seu desenvolvimento. De forma específica, o artigo explora: a gênese, estrutura, as articulações regionais e os referenciais estratégicos dos Coredes; um conjunto de apreciações críticas sobre a experiência dos Coredes e considerações finais com proposições para o seu fortalecimento. A pesquisa quanto aos fins caracteriza-se como exploratória, de campo, descritiva e estudo de caso. Quanto aos meios, é pesquisa bibliográfica, documental e de observação direta. A pesquisa apresenta elementos de pesquisa participante, pois os seus autores, além de docentes pesquisadores, são também membros líderes dos próprios Coredes. Nas fontes foram considerados documentos, registros e publicações, bem como, de observação direta. A partir do estudo é possível destacar a relevância da experiência dos Coredes, com trajetória de 20 anos, em especial nos processos de articulação regional, fortalecimento das políticas públicas de desenvolvimento e o enfrentamento das desigualdades regionais no estado. Os planos estratégicos de desenvolvimento das 28 regiões priorizam o foco na gestão dos programas regionais de desenvolvimento. O fortalecimento dos Coredes e das estratégias de desenvolvimento apontam para o aprimoramento das políticas públicas, a qualificação da concertação e de governança sócio-territorial, a promoção dos processos de participação e da democracia, envolvendo e comprometendo todos os agentes públicos, econômicos e sociais nesta trajetória.

**Palavras-chave:** Conselhos regionais. Planejamento estratégico. Gestão territorial. Desenvolvimento.

---

<sup>1</sup>Uma primeira versão deste artigo foi apresentado no II CODE-Conferência de Desenvolvimento, promovida pelo Ipea, Brasília, nos dias 23 a 25 de novembro de 2011.

<sup>2</sup>Doutorando em Administração Pública, professor titular da Unijuí. E-mail: [pedrolb@unijui.edu.br](mailto:pedrolb@unijui.edu.br).

<sup>3</sup>Doutor em Desenvolvimento Regional, professor titular da Unijuí, com atuação no Mestrado em Desenvolvimento. Brasil. E-mail: [dieterrs@unijui.edu.br](mailto:dieterrs@unijui.edu.br)

<sup>4</sup>Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/Unisc, professor titular da Unijuí, com atuação no Mestrado em Desenvolvimento. Brasil. E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br)

## ABSTRACT

This article presents a study on the subject of regional development from the regional groupings, strategic benchmarks, based on the Regional Development Councils - Coredes the state of Rio Grande do Sul. The study aims to study the Coredes, its structure, joints regional and strategic benchmarks in order to contribute to its development. Specifically, the paper explores: the genesis, structure, and regional groupings of Coredes strategic benchmarks, a set of critical assessments about the experience of Coredes final considerations and proposals for its strengthening. The research on the purposes it is characterized as exploratory, field, and descriptive case study. As for the means, is library research, documentation and direct observation. The research presents elements of participatory research, as their authors, and faculty researchers are also leading members of his own Coredes. Sources were considered in the documents, records and publications, as well as direct observation. From the study it is possible to emphasize the relevance of the experience of Coredes with 20-year trajectory, especially in processes of regional coordination, strengthening of public policy development and coping with regional inequalities in the state. The strategic development plans of the 28 priority focus areas in the management of regional development programs. Strengthening Coredes and link development strategies to improve public policies, the classification of consultation and socio-territorial governance, the promotion of participatory processes and democracy, involving and committing all public officials, this economic and social trajectory.

**Keywords:** Regional councils. Strategic planning. Land management. Development.

## INTRODUÇÃO

As articulações para o desenvolvimento de regiões, seja em países, estados, ou frações subnacionais, identificadas também como territórios, está se dando, cada vez mais, mediante a descentralização político-administrativa dos processos de planejamento e gestão territorial. A definição das políticas públicas de desenvolvimento, das estruturas de governança regional e dos processos de planejamento e gestão requer o envolvimento do governo e da sociedade civil, atuando em diferentes espaços de organização social através de diversos instrumentos e mecanismos de participação.

A experiência e a trajetória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) desencadeada a partir de meados dos anos 1990 no Estado do Rio Grande do Sul configuram-se como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo. Criados a partir de iniciativa articulada do governo do Estado do RS com as respectivas regiões, os Coredes são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010).

O objetivo do presente capítulo é o de sintetizar os principais aspectos relacionados à gênese, estrutura, trajetória, forma de funcionamento e articulação dos Coredes, visando subsidiar uma análise crítica da sua atuação, bem como, apontar melhorias e potencialidades capazes de qualificar e consolidar a experiência gaúcha.

A relevância deste capítulo se dá pelo fato de que vários estudos e publicações<sup>5</sup> sobre os Coredes exploram de forma limitada ou parcial os aspectos anteriormente mencionados. Assim, ao procurar sintetizar aqui todo o conjunto de elementos relacionados aos Coredes, desde a sua gênese até uma apreciação crítica de suas ações, o leitor dispõe de um detalhamento sistematizado sobre o assunto, facilitando e subsidiando, inclusive, o entendimento de outros capítulos que compõem esta obra.

A primeira seção diz respeito aos principais dados relacionados à criação, instituição legal e regulamentação dos Coredes, bem como sua localização, objetivos e atribuições. A segunda seção aborda aspectos relacionados à estrutura dos Coredes enquanto instituições formais, ou seja, sua constituição jurídica, composição e demais instâncias institucionais. A terceira seção aborda as principais articulações intra e inter-regionais existentes: a formação dos Comudes, do Fórum dos Coredes e das Regiões Funcionais de Planejamento. A quarta seção explicita os referenciais estratégicos dos Coredes, definidos para o período 2011-2014 e, finalmente, a quinta e última seção apresenta um conjunto de apreciações críticas sobre a atuação dessas instituições ao longo dos últimos anos.

## A GÊNESE DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO RS

Há, basicamente, dois princípios constitucionais que embasam a criação dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul: de acordo com o disposto na Constituição Estadual de 1989 (Art. 149, § 8), “os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Além disso, segundo a mesma lei (Art. 167): “A definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas”.

Assim, Os Coredes foram sendo estruturados a partir do início de 1991, mas instituídos legalmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Com a instituição do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, em 1996, todo o território do Rio Grande do Sul estava subdividido em 22 regiões. A partir desta configuração territorial, uma nova região somente poderia surgir pelo desmembramento (ou fusão) de regiões já existentes. Para contrapor-se ao movimento de fracionamento regional, que, via de regra, atende a interesses políticos emergentes e momentâneos, foi decidido que nenhuma nova região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios – sete – existente na época (Campanha). Em 2011 estão legalmente instituídos 28 Coredes no Rio Grande do Sul, conforme o Quadro 1.

---

<sup>5</sup>Entre os quais se destacam, por exemplo, Siedenberg (2006; 2010), Siedenberg; Saad; Senger (2005), Siedenberg; Allebrandt; Dal Ri *et al.* (2008), Allebrandt (2003; 2006a; 2006b; 2010), Allebrandt; Siedenberg; Baggio *et al.* (2004), Allebrandt; Petersen; Siedenberg *et al.* (2005), Wesendonck; Siedenberg; Allebrandt *et al.* (2008), Dallabrida e Büttenbender (2006; 2007; 2010), Bandeira (1998; 1999; 2000; 2003a; 2003b).

Quadro 1 – Os 28 Coredes do RS e suas respectivas datas de fundação

Ano	Data	Ordem	Região	Nº atual de Municípios
1991	14 de junho	1	Central	19
		2	Noroeste Colonial	11
		3	Produção	23
	26 de julho	4	Hortênsias	7
	03 de agosto	5	Fronteira Noroeste	20
	16 de agosto	6	Norte	32
	18 de agosto	7	Litoral Norte	21
	30 de agosto	8	Missões	25
		9	Nordeste	19
	20 de setembro	10	Fronteira Oeste	13
	25 de outubro	11	Alto Jacuí	14
	09 de novembro	12	Médio Alto Uruguai	23
	22 de novembro	13	Sul	22
	05 de dezembro	14	Serra	31
	19 de dezembro	15	Vale do Rio Pardo	23
	20 de dezembro	16	Vale do Taquari	36
		17	Centro Sul	17
1992	09 de janeiro	18	Vale do Caí	19
	25 de fevereiro	19	Campanha	7
1993	02 de julho	20	Paranhana - Encosta da Serra	10
1994	05 de julho	21	Vale do Rio dos Sinos	14
1996	09 de dezembro	22	Metropolitano do Delta do Jacuí	10
2002	14 de junho	23	Alto da Serra do Botucarai	16
2004	07 de julho	24	Jacuí-Centro	7
2006	28 de dezembro	25	Campos de Cima da Serra	10
		26	Vale do Rio da Várzea	17
2008	10 de janeiro	27	Celeiro	21
		28	Vale do Rio Jaguari	9

Fonte: Fórum dos Coredes do RS e [http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg\\_coredes.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes.php)

Os Coredes **devem ser** entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos.

O desenvolvimento equilibrado e harmônico do Estado a partir do enfrentamento das desigualdades e desequilíbrios econômicos e sociais das regiões sustenta seis objetivos principais relacionados aos Coredes, em conformidade com a lei de criação. São eles:

- a) A promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
- b) A integração dos recursos e das ações do Governo e da região;

- c) A melhoria da qualidade de vida da população;
- d) A distribuição equitativa da riqueza produzida;
- e) O estímulo à permanência do homem em sua região; e
- f) A preservação e recuperação do meio ambiente.

Da mesma forma, as competências dos Coredes foram estabelecidas na sua lei de criação, com as seguintes atribuições formais:

- a) Promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região.
- b) Elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional.
- c) Manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política.
- d) Constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado.
- e) Orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal, na região.
- f) Respalidar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

A localização dos 28 Coredes existentes no território estadual atende às especificidades e às identidades regionais.

Os Coredes, à luz das atribuições propostas, desenvolvem um conjunto de atividades, visando à consecução dos seus objetivos, exercendo uma missão relevante, tanto para cada uma das regiões representadas, como para o Estado como um todo. Entre As suas atividades principais destacam-se:

- a) Produção de estudos e diagnósticos regionais, visando a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional e Estadual, e suas respectivas alterações e atualizações. Estas atividades são realizadas em colaboração com os órgãos estaduais, especialmente, os das áreas de planejamento e gestão, com as instituições de ensino superior e outras entidades públicas e privadas.
- b) Contribuir na gestão dos processos regionais de implementação das prioridades dos planos estratégicos de desenvolvimento, fortalecendo a governança entre os diversos níveis e instâncias federativas (federal, estadual e municipal) e os demais locais e regionais de desenvolvimento.
- c) Ajudar no mapeamento e definição das principais necessidades de atendimento no que se refere aos serviços de responsabilidade do Estado.

- d) Fiscalizar a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais.
- e) Colaborar na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos e privados na região.
- f) Apoiar, junto ao Governo Federal, as reivindicações de interesse regional encaminhadas pelo Governo do Estado e pelas regiões.
- g) Mobilizar a comunidade regional em torno das campanhas de interesse público, desencadeadas pelos Governos, destacando os processos de participação popular, as partir das suas diferentes nomenclaturas e metodologias.

### **A ESTRUTURA FORMAL DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO RS**

Os Coredes têm constituição jurídica própria em cada região, sendo que o foro jurídico se aplica na cidade referência onde está instalada a sua sede político-administrativa. O funcionamento ocorre através da participação, discussão e deliberação em reuniões plenárias e assembleias, que são realizadas de forma ordinária ou extraordinária, em conformidade com o estatuto social próprio.

A composição dos Coredes contempla as diversas estruturas de representação da sociedade regional, a começar pelos órgãos públicos formalmente constituídos, deputados (federais e estaduais) com domicílio na região, prefeitos, presidentes das câmaras de vereadores, presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, representações das instituições de ensino superior e de ciência e tecnologia, sindicatos patronais e de trabalhadores, associações, cooperativas, movimentos sociais organizados e outras entidades da sociedade organizada.

Formalmente a estrutura dos Coredes se dá a partir das seguintes instâncias gerenciais:

- a) Uma Assembleia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e dos poderes públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores;
- b) Um Conselho de Representantes como órgão executivo e deliberativo de primeira instância;
- c) Uma Direção Executiva composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo que têm mandato de dois anos, cabendo-lhes dirigir a Assembleia Geral, o Conselho de Representantes;
- d) As Comissões Setoriais que tratam dos temas específicos, com competência para assessoramento, estudos dos problemas regionais e elaboração de programas e projetos regionais; e

- e) O conjunto dos Conselhos Regionais regiões constitui o Fórum Estadual dos Coredes, instância de articulação e coordenação da ação dos conselhos no Estado do RS.

## AS ARTICULAÇÕES INTRA E INTERREGIONAIS

Na dimensão intrarregional cada Conselho Regional de Desenvolvimento articula as suas ações com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento<sup>6</sup>, os Comudes. Ainda na década de 90 os Coredes incentivaram a criação de tais conselhos sem grande sucesso, ressalvadas as experiências de poucas regiões.

Em maio de 1999 entrou em discussão na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei 99/1999, que propôs mudanças na Lei dos Coredes, acrescentando diversos artigos e criando os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, tema que já estava em discussão desde a lei da Consulta Popular de 1998. Esse projeto foi aprovado em 15 de dezembro de 1999. Encaminhado para sanção, o Governador Olívio vetou o projeto, retornando à Assembleia e sendo promulgado pela mesma, após a derrubada do veto do Executivo, em 28 de março de 2000 (Lei 11.451). O Executivo ajuíza uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, a ADI-2.217, em 30 de maio de 2000, obtendo liminar favorável em agosto do mesmo ano (ALLEBRANDT, 2010).

O tema dos Comudes volta à ordem do dia em 2003, quando, por um acordo entre o Fórum dos Coredes e o Governo do Estado, a criação dos Comudes por leis municipais é induzida como exigência para a participação dos municípios no Processo de Participação Popular e na Consulta Popular. A partir daí são criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, compostos por representantes do Poder Público Municipal e das entidades civis organizadas e legalmente constituídas no respectivo Município. A mesma idéia participativa dos Coredes passou a ser aplicada no plano municipal e os Comudes tornaram-se elementos substanciais de cada Corede.

Os 28 Coredes articulam-se entre si, no nível estadual, via um fórum próprio, denominado Fórum dos Coredes do RS. Este Fórum constitui-se como um espaço decisivo de interlocução coletiva dos 28 Coredes com o Governo Estadual, bem como um espaço de articulação, avaliação, discussão e planejamento das políticas, diretrizes e ações desencadeadas.

A constituição do Fórum foi decidida em dezembro de 1991 e foi formalizada em março de 1992. No entanto, a regularização e reconhecimento do Fórum, em Lei estadual, se deram somente em 30.12.2010, através da Lei 13.595. Ao longo da trajetória de 20 anos dos Coredes, o Fórum foi responsável pela organização e promoção de 13 encontros anuais de avaliação e de planejamento. Em cada encontro foi elaborada e divulgada uma “Carta Anual”, identificada pelo nome da cidade sede do encontro, definindo diretrizes para ao funcionamento dos Coredes e propondo prioridades para o desenvolvimento das regiões e do estado.

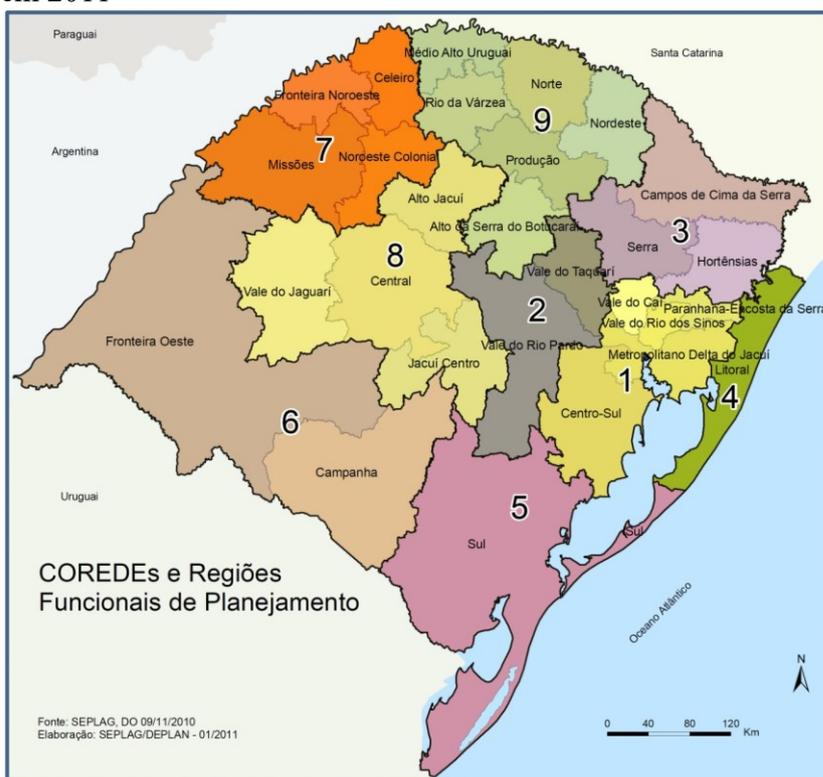
---

<sup>6</sup> Alguns municípios gaúchos já possuíam experiências históricas de funcionamento de conselhos municipais desde a década de 50 do século passado. Também nos anos 70 vários municípios criaram conselhos municipais de desenvolvimento.

Os 28 Coredes articulam-se no estado em nove regiões funcionais de planejamento, conforme proposto pela Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do RS, no ano de 2006. Esta delimitação territorial das regiões funcionais resulta de contribuições de estudos anteriores, destacando o programa Rumos 2015 (RS/SCP, 2006), ilustrada na figura 02. Esta regionalização considerou critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes de identificação das polarizações (empregos, transportes, rede urbana, saúde e educação superior). O plano plurianual do governo do estado (2008-2011) foi elaborado numa perspectiva multiescalar, considerando como escala macrorregional e regional, representadas pelas Regiões Funcionais de Planejamento e os Coredes. Através desta dinâmica a Secretaria do Planejamento e Gestão do estado elaborou programas, ações e produtos, acompanhados de indicadores, sistematizados nos Cadernos de Regionalização. Estes cadernos serviram de apoio aos distintos órgãos de governo na definição das prioridades de gestão.

A elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento dos Coredes foi também definida prioridades estratégicas por Região Funcional de Planejamento (COREDES, 2010). Por exemplo, a Região Funcional de Planejamento 7, que abrange os Coredes Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial, definiram 11 objetivos estratégicos, sistematizados e publicados em Coredes (2010, p. 83).

Figura 1: Localização das 9 Regiões Funcionais de Planejamento no RS e respectivos Coredes em 2011



Fonte: SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do RS, 2010

## OS REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS DOS COREDES

A atuação de cada um dos Coredes, e coletivamente articulados pelo Fórum dos Coredes, é referenciada pelo conjunto das prioridades estratégicas definidas em planejamento

próprio. Neste planejamento estão definidas diretrizes gerais norteadoras do planejamento e o modelo de gestão e atuação de cada um dos Coredes, respeitadas as peculiaridades e especificidades regionais.

A missão de cada Corede (COREDES, 2010) é definida como “Ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul”.

A visão de cada Corede (COREDES, 2010) é definida como “Articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para a organização de segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional”.

Os objetivos estratégicos atuais dos Coredes (COREDES, 2010) são:

- I. Formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- II. Avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação política;
- III. Constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado;
- IV. Avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos demais diversos aparelhos do Estado;
- V. Conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho;
- VI. Intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional;
- VII. Difundir a filosofia da prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria.

O funcionamento dos Coredes é efetuado com base em princípios (COREDES, 2010a) que norteiam e fundamentam a sua ação. Destacam-se nestes os seguintes princípios dos Coredes:

- a) Promoção do desenvolvimento regional.
- b) Autonomia, isenção e neutralidade frente às diferentes instâncias de governo, partidos políticos e organizações.
- c) Pluralidade e identificação de consensos quanto à promoção do desenvolvimento regional.

- d) Confiança, cooperação e formação de parcerias com a sociedade civil da região e com os poderes públicos, na promoção do desenvolvimento regional.
- e) Integração, articulação e consolidação das identidades regionais pela via da participação plural.
- f) Busca da regionalização das políticas de desenvolvimento, superando o local e o setorial.
- g) Aumento permanente da representatividade e da organização, de forma a abranger todos os segmentos da sociedade regional.
- h) Apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional, superando a “síndrome da descontinuidade” a cada troca de governo.

Na realização do XIII Encontro Anual Avaliação e de Planejamento dos Coredes, realizado no ano de 2010<sup>7</sup>, foram definidas as propostas e prioridades para o quadriênio 2011-2014. São detalhadas a seguir cada uma das sete prioridades estratégicas (COREDES-FÓRUM, 2010).

I. CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO: Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) reafirmam seu compromisso com a democracia e a soberania popular, esta exercida diretamente ou através de representantes eleitos, oxigenada pela possibilidade dos cidadãos interagirem e participarem na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, conforme os princípios da Constituição Federal. Os Coredes, instituídos no Rio Grande do Sul por lei de 1994, constituem-se em veículo permanente e consolidado dessa participação, com papel a ser preservado e fortalecido. Nesse sentido apontam as seguintes propostas de ação:

- a) Qualificar o processo de participação da sociedade, fortalecer o enraizamento social e o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), bem como reorganizar, regular e robustecer o Conselho Estadual de Desenvolvimento (Codes).
- b) Formular e consolidar, com participação da sociedade, planos estratégicos de desenvolvimento municipal, regional e estadual com diretrizes e linhas permanentes capazes de dialogar com as decisões do eleitorado para cada novo período governamental, evitando descontinuidades e preservando a identidade e a inovação de cada período.
- c) Articular procedimentos de políticas públicas entre as três esferas de governo e entre estas e a sociedade civil organizada, bem como integrar as políticas e órgãos setoriais na gestão do desenvolvimento.
- d) Garantir e ampliar a participação popular na definição de prioridades regionais para os orçamentos e investimentos do Estado e a efetiva execução das prioridades selecionadas.

---

<sup>7</sup> O XIII Encontro Anual de Avaliação e de Planejamento dos 28 Coredes do RS foi realizado dias 24 e 25.03.2010, em São Borja/RS. Desse encontro resultou o documento chamado “Carta de São Borja”.

- e) Completar o arcabouço institucional que permita, estimule e facilite: o acesso dos cidadãos às informações sobre aspectos físicos e financeiros da gestão pública; o diálogo e interação permanentes das estruturas de governo com a sociedade nos planos estadual, regional e municipal; a ação participativa efetiva das organizações da sociedade e, em especial, dos Comudes, Coredes e Codes
- f) Difundir os princípios da organização e da participação social, educar para elas e promover a valorização da política, inclusive mediante parcerias com meios de comunicação social, instituições de ensino e outras organizações.

II. REGIONALIZAÇÃO: Os Coredes são resultado da consciência assumida em setores majoritários da sociedade, já na década de 1980/90, de que o Rio Grande do Sul apresenta relevantes diversidades regionais e o seu desenvolvimento passa por políticas que saibam contemplá-las e tratá-las de forma diferenciada, concorrendo para estimular vocações e aptidões diferentes e compensar desigualdades. Os Coredes guardam, pois, compromisso e confiança na regionalização dos orçamentos, investimentos e políticas públicas no RS, com participação da sociedade. Para tanto propõem:

- a) Avançar na implantação de uma efetiva regionalização do Estado, através de diálogo e busca de consenso com os diferentes atores e setores envolvidos.
- b) Reconhecer uma organização regional do Estado que respeite e acolha a distribuição espacial dos Coredes, mesmo que em menor número de regiões (as “regiões funcionais”, por exemplo).
- c) Compatibilizar a organização administrativa de todos os órgãos de Estado com a regionalização adotada.
- d) Descentralizar a gestão do Governo do Estado, implantando instâncias regionais de articulação administrativa e encaminhando uma governança regional com municípios, órgãos federais, universidades e organizações da sociedade.
- e) Manter e aprofundar a regionalização, constitucionalmente prevista, das leis orçamentárias, permitindo a visualização, por região, de todos os seus aspectos e dados.
- f) Integrar informações e ações participativas entre unidades de planejamento visando ao estabelecimento de ações articuladas e não conflitantes (por exemplo: Comitês de Bacias, Aglomerações Urbanas e Coredes; Comudes e Conselhos das Cidades).
- g) Aprofundar as políticas de redução das desigualdades inter e intra-regionais e de desconcentração da atividade econômica, inclusive através dos mecanismos de incentivos fiscais (como o FUNDOPEM) e outros.
- h) Capitalizar e operacionalizar o Fundo Regional de Desenvolvimento, criado pela Lei nº 11.181, de 25 de junho de 1998.

- i) Implantar e manter atualizado Banco de Dados de cada uma das regiões para subsidiar a formulação e gestão de políticas regionais e oportunizar a análise comparativa entre elas.

III. SUSTENTABILIDADE: Os Coredes defendem que o conceito sistêmico de sustentabilidade do desenvolvimento (ecologicamente correto, economicamente viável, socialmente justo e culturalmente aceito) deve estar presente em todas as políticas públicas, não ser tratado como uma questão setorial ou departamental, motivando e interagindo em todas as áreas, projetos e ações. Em coerência com esse entendimento, os Coredes propõem:

- a) Implementar as metas e objetivos da Agenda 21, definida na ECO-92 e considerá-los nos planos e ações de toda a Administração Pública, dos empreendimentos privados e das iniciativas sociais.
- b) Elaborar e disponibilizar um conjunto de indicadores de sustentabilidade.
- c) Acelerar a universalização do abastecimento de água tratada, da coleta e tratamento de esgotos, da coleta e manejo de resíduos sólidos e da reciclagem do lixo.
- d) Promover estudos e políticas visando: adoção e divulgação de tecnologias limpas; redução e racionalização do uso de agro-químicos; zoneamento agro-ecológico; manejo e preservação dos solos agrícolas; proteção e conservação dos biomas regionais.
- e) Incentivar a adoção de tecnologias limpas e a produção de equipamentos para a substituição de técnicas poluidoras, inclusive através de mecanismos tributários.
- f) Completar a implantação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos, apoiando os Comitês para a elaboração dos respectivos Planos de Bacia e criando as Agências.
- g) Difundir e socializar os conceitos de sustentabilidade, em especial através da educação ambiental.

IV. ESTRATÉGIAS SOCIAIS: Os Coredes dão absoluta prioridade à inclusão da parcela da população gaúcha que ainda permanece em níveis precários de miséria ou pobreza, através de políticas consistentes de médio e longo prazo, sem prejuízo do necessário atendimento emergencial, compensatório e assistencial. Por outro lado, é preciso compreender o ser humano em todas as suas dimensões e não apenas na carência ou insuficiência de meios materiais para atendimento de suas necessidades básicas. Devem-se constituir sistemas de avaliação que incorporem o bem estar, a sensação de satisfação ou de infelicidade, aspectos psicológicos e psicossociais e de inserção do indivíduo na sociedade, para orientar programas e projetos. Os Coredes apresentam as seguintes propostas de políticas e ações:

- a) Promover políticas públicas voltadas ao fortalecimento da cidadania e à organização social dos segmentos mais pobres.

- b) Buscar o fortalecimento do capital social, através da educação formal e não-formal e da promoção da cidadania e da cooperação.
  - c) Atuar junto com movimentos da sociedade na busca de uma cultura de paz e de respeito aos direitos dos cidadãos e coletividades.
  - d) Garantir e qualificar a universalização do acesso ao ensino fundamental e à saúde, com ampliação programada para a pré-escola e o ensino médio, com a instalação de escolas deste em todos os municípios, e dar atenção prioritária ao ensino profissionalizante.
  - e) Ampliar as políticas de promoção da saúde, através da prevenção, da atenção básica, do atendimento em caso de doença e da eficaz resposta em situações emergenciais ou de risco de epidemias.
  - f) Assegurar o cumprimento dos Objetivos do Milênio, acompanhar o cumprimento de suas metas (pesquisa FEE/Fórum RS) e formular outros indicadores e metas a serem alcançadas no desenvolvimento social.
  - g) Promover a inclusão digital.
  - h) Assegurar a aplicação em educação e saúde dos percentuais orçamentários previstos na Constituição.
  - i) Qualificar e integrar os órgãos de segurança pública, visando a garantir os direitos e o bem estar dos cidadãos.
  - j) Fortalecer a UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, dotando-a dos necessários recursos, estruturas e meios para o cumprimento de suas finalidades.
  - k) Garantir política cultural regionalizada, contemplando eventos e produção locais e valores da diversidade étnica e regional.
  - l) Implantar um sistema estadual de habitação de interesse social.
  - m) Efetivar uma política de prevenção ao uso de drogas e o adequado tratamento dos dependentes químicos.
  - n) Incentivar o empreendedorismo e promover a qualificação profissional e técnica.
  - o) Fomentar práticas de esporte e lazer, inclusive com o aproveitamento de espaços em escolas.
- V. ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS: Os Coredes consideram que, no cenário de uma economia cada vez mais integrada em níveis nacional e internacional, o necessário crescimento econômico do RS depende do aumento de competitividade a ser alcançado por esforços coletivos, envolvendo instâncias governamentais, empresas e organizações da sociedade civil. Deve levar em conta não somente a eficiência na atividade produtiva, como os fatores de sustentabilidade, de bem estar da população e melhorias sociais. Numa economia crescentemente globalizada é preciso atuar nela,

buscar diversidade e inovação, ao mesmo tempo em que proteger os sistemas locais de produção e a pequena produção. O RS deve estar unido na busca de solucionar gargalos que dependem de fatores externos, sejam políticas federais ou circunstâncias globais. Os Coredes apresentam as seguintes propostas:

- a) Desconcentrar a atividade econômica como forma de reduzir as desigualdades inter-regionais e intra-regionais, distribuindo – especialmente – o desenvolvimento e viabilizando a gestão local/regional da geração de emprego e renda.
- b) Qualificar a atividade econômica para ter capacidade de inserção global, preservando significado e atuação locais e regionais.
- c) Atuar pelo fortalecimento do MERCOSUL e pela viabilização de programas de desenvolvimento integrados nas áreas de fronteira, em parceria com o Governo Federal.
- d) Incentivar a inovação tecnológica, os empreendimentos de ponta e a modernização dos setores econômicos tradicionais.
- e) Implantar programas de apoio às cadeias produtivas e aos arranjos produtivos locais, aumentando a competitividade e a agregação de valor.
- f) Fomentar formas de associativismo, cooperativismo e redes de cooperação.
- g) Criar programas de apoio aos pequenos produtores e às micro e pequenas empresas, incluindo assistência técnica, capacitação e micro-crédito.
- h) Simplificar a legislação e a burocracia, em favor dos pequenos empreendimentos locais, das agroindústrias microrregionais e outras iniciativas promotoras de trabalho e renda.
- i) Aprofundar a política de turismo fortalecendo aspectos e potencialidades de cada região.

VI. ESTRATÉGIAS ESTRUTURAIS: Os Coredes consideram que a infraestrutura adequada é ainda desafio fundamental a ser vencido para possibilitar o desenvolvimento econômico e a solução de desigualdades e problemas sociais. Nos últimos anos, sucessivos grandes estudos sobre infraestrutura ou sobre logística e transportes já indicam a dimensão dos desafios a serem enfrentados e apontam caminhos para programas estratégicos nessas áreas. Faz-se necessário transformá-los num efetivo programa estratégico. Os Coredes propõem:

- a) Consolidar e realizar programa estratégico nas áreas de logística, transportes e energia, visando superar gargalos e deficiências e preparar o desenvolvimento em médio e longo prazo.
- b) Dar ênfase à política de ciência e tecnologia, inovação, tecnologias de solução a problemas, transferência de conhecimento e tecnologias, redes e sistemas de pesquisa básica e aplicada, pólos de modernização ou inovação, incubadoras.

- c) Modernizar os setores de transporte fluvial e marítimo, dutos, ferrovias e aeroviário, estimulando a articulação intermodal.
- d) Alterar a política de concessão de rodovias mediante cobrança de pedágios, através da não prorrogação dos atuais contratos e da reformulação do modelo com preferência aos pedágios públicos ou comunitários.
- e) Revisar o atual marco regulatório do transporte coletivo intermunicipal, assegurando a concorrência entre empresas concessionárias na mesma região.
- f) Viabilizar a pavimentação dos acessos às sedes de todos os Municípios e das principais vias regionais de transporte de pessoas e escoamento da produção.
- g) Concorrer para melhorar e disseminar o acesso rápido à Internet e à telefonia móvel em todo o território gaúcho, interagindo com a União e a ANATEL.
- h) Melhorar o setor de energia elétrica, superando gargalos existentes e oferecendo energia trifásica nas áreas rurais.
- i) Postular e adotar iniciativas para que mais regiões sejam abastecidas através de gasodutos.
- j) Incentivar formas de produção de energia eólica, solar e outras com menor impacto ambiental.
- k) Estimular o uso energético do carvão gaúcho, dando ênfase ao desenvolvimento e utilização de tecnologias menos impactantes ao meio ambiente.

VII. ESTRATÉGIAS INSTITUCIONAIS: Os Coredes defendem o papel do Estado na promoção do desenvolvimento e na busca de alcançar os objetivos permanentes da sociedade. Para cumprir esta missão, as instituições governamentais e estatais necessitam de controle social, capacidade de resolução e ação, qualidade na prestação de serviços e eficiência. Para alcançar estes resultados, os Coredes recomendam as seguintes políticas e programas de ação:

- a) Fortalecer o controle social sobre a gestão do Estado, aprofundando mecanismos como sistemas de informação, contratos de gestão e avaliação de resultados.
- b) Assegurar a função pública do Estado, bem como seu papel estratégico no processo de desenvolvimento.
- c) Descentralizar a gestão do Estado (ver II – Regionalização).
- d) Promover a reforma administrativa, otimizando a máquina pública.
- e) Defender um novo Pacto Federativo, com o fortalecimento e reforma da Federação e, através de reforma tributária, parâmetros mais adequados de distribuição dos recursos entre União, estados e municípios.
- f) Reivindicar a repactuação da dívida do Estado perante a União.

- g) Buscar medidas efetivas de compensação às perdas tributárias do Rio Grande do Sul pela sua condição de estado exportador.
- h) Fortalecer o papel institucional e dinamizar a atuação dos diversos conselhos estaduais setoriais (educação, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, etc...).
- i) Ampliar o sistema de informações para o planejamento estratégico e para a gestão pública, disponibilizando dados abrangentes e atualizados.
- j) Manter e aprofundar a política de equilíbrio fiscal e saneamento das finanças públicas.
- k) Ampliar os programas de qualidade e produtividade na administração pública.
- l) Racionalizar os gastos públicos.
- m) Promover a redução da informalidade na atividade econômica e combater a sonegação fiscal.
- n) Estimular e fortalecer consórcios intermunicipais.

### **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE A EXPERIÊNCIA E AS AÇÕES DOS COREDES**

Vinte anos de existência de Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul ensejam, por um lado, uma apreciação crítica sobre as experiências acumuladas, sobre as formas de atuação e resultados alcançados, e subsidiam, por outro lado, uma análise sobre as perspectivas e desafios que se apresentam.

Ao analisar com olhar reflexivo o processo de implantação dos Coredes e, sobretudo, seus objetivos e atribuições, percebe-se nitidamente que os mesmos foram criados num contexto que impregnou, desde os primórdios, sua forma de atuação, vinculando-a prioritariamente ao levantamento de demandas regionais para serem incorporadas ao orçamento estadual visando o atendimento das mesmas. É notório que esta função e competência vêm sendo sistematicamente desenvolvida pelos 28 Coredes, visando atender minimamente os procedimentos necessários para habilitar-se à participação do rateio orçamentário destinado à Consulta Popular realizada anualmente. Em muitas regiões se verifica que os Coredes aparentemente devem a razão de sua existência unicamente a esta vinculação, pois não se vislumbram quaisquer outras ações que não tenham vinculação direta ou indireta com o Processo de Participação Popular. Isto representa, sem menor sombra de dúvidas, um reducionismo inaceitável de suas atribuições.

Ao relacionar e analisar com mais cuidado o conjunto de atribuições legais dos Coredes (promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; constituir-se em instância de

regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal, na região; e respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais) evidenciam-se as potenciais dimensões de aprofundamento e consolidação de atividades que muitos Conselhos Regionais ainda precisam desenvolver.

Todavia, a questão que se coloca é mais complexa: Porque muitos Coredes têm dificuldades em romper com esta restrição e atuar de forma mais consistente e pró-ativa na defesa dos interesses regionais?

Evidentemente não se trata apenas de acomodação ou conformismo das lideranças. A estrutura formal de cada Conselho Regional, o quadro técnico que subsidia os estudos e os interesses políticos que engendram as ações contribuem decisivamente para tal. Considerando que todos os Coredes têm dificuldades operacionais similares (todos recebem do Governo do Estado apenas um pequeno valor para manutenção de suas atividades), o respaldo diferenciado de Instituições de Ensino Superior com aporte do seu respectivo quadro técnico faz a diferença. Coredes que não encontram guarida não apenas em termos de espaço físico, mas também de aporte de pessoal e de infra-estrutura em instituições como estas, têm maiores dificuldades operacionais. Porém, em contrapartida natural, isto também pode conduzir a um direcionamento de interesses que se desenvolve no jogo das forças e corporações que atuam nos processos de participação popular.

Outro aspecto diz respeito à forma de construção das demandas regionais. Embora as 28 regiões estejam oficialmente delimitadas, a questão ‘regional’ ainda não parece estar completamente resolvida: Como configurar demandas regionais frente às inúmeras demandas locais e corporativas? Como fica a questão das demandas supra-regionais? Além disso, em alguns Coredes cuja territorialidade ainda é muito difusa, também há diversas demandas sub-regionais latentes. Enfim, uma dificuldade intrínseca da ação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento parece estar relacionada com a compatibilização de demandas de todas essas dimensões territoriais.

É preciso considerar que os Coredes foram instituídos (posteriormente e apenas no RS) num momento em que se procura consolidar o papel do município como ente autônomo no cenário federativo brasileiro. A transferência de novas competências e recursos públicos valorizou a instância local como espaço de poder, de disputa de projetos, de embate de idéias, de participação da sociedade na definição das políticas e investimento dos recursos públicos. Porém, é adequado considerar também, que um Município, sozinho, ou o Estado, no todo, não estão dando conta de responder satisfatoriamente aos desafios do desenvolvimento; são as regiões que vem se revelando um espaço crucial para viabilizar o desenvolvimento.

Assim, é necessário que a nova liderança regional instituída apreenda e desenvolva a capacidade de gerenciar conflitos e interesses políticos, institucionais, sociais e corporativos emergentes, articulando-os com as potencialidades e oportunidades que se oferecem em seu território. É necessário, também, que as lideranças compreendam que as ações que subsidiam o desenvolvimento socioeconômico regional envolvem, entre outros aspectos, perspectivas de longo prazo, priorização de uma abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.

Outra questão que se coloca é: Afinal, que concepção de desenvolvimento orienta a liderança, os cidadãos e a sociedade no levantamento das demandas regionais? Será o mero desenvolvimento econômico (crescimento) um objetivo primordial das regiões? Investimentos, empregos e renda têm primazia? Aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável são considerados? A preservação ambiental tem algum significado? A ênfase no desenvolvimento humano ou a busca por melhor qualidade de vida é relevante? Ora, num contexto de realidades socioeconômicas regionais muito diferenciadas, como é o caso do Rio Grande do Sul, e considerando também as diferentes estruturas políticas, partidárias, corporativas, sociais e empresariais que podem atuar no âmbito dos Coredes, não se pode esperar que haja uma uniformidade de concepções de desenvolvimento pautando suas ações. Assim, acaba se formando um mosaico de demandas sociais e regionais a ser atendido anualmente na execução orçamentária por diferentes instâncias governamentais e autarquias, que é continuamente reconfigurado de acordo com interesses pontuais emergentes em cada região.

Neste contexto cabe observar também que indicadores socioeconômicos como, por exemplo, o IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, calculado regularmente pela Fundação de Economia e Estatística para todo Rio Grande do Sul, regiões e municípios, é um instrumento pouco utilizado como referencial. Serve como balizador para determinar o volume de recursos do orçamento estadual que anualmente é destinado a cada região na Consulta Popular, mas termina por aí sua utilidade. Nem o fato do IDESE de 2008 apontar, com muita clareza<sup>8</sup>, que Educação e Saúde são indicadores nos quais todas as regiões gaúchas apresentam alto desempenho (índices acima de 0,8 numa escala que varia de 0 a 1), que no indicador Renda não há grandes discrepâncias regionais (neste quesito apenas duas regiões apresentam um índice pouco abaixo de 0,7) e que Saneamento representa o maior gargalo (neste quesito todas as regiões apresentam um índice abaixo de 0,7 sendo que quase a metade das regiões apresenta um índice abaixo de 0,5), parece ter alguma importância na definição de demandas sociais regionais.

Representantes de interesses corporativos que descobriram o canal da Consulta Popular para encaminhar projetos de desenvolvimento - cuja execução tem maior garantia do que a própria previsão orçamentária - procuram garantir a inclusão de temáticas e ações que contemplem a Saúde, a Educação e a Segurança Pública no processo que deveria priorizar ações e/ou projetos estruturantes que tenham um reflexo efetivo no desenvolvimento de cada região.

Além disso, também é necessário mencionar que o *achismo* das lideranças sobre quais ações e projetos efetivamente tem condições de desencadear o desenvolvimento regional muitas vezes se contrapõe aos estudos técnicos e contribui de maneira significativa para que o processo de escolha de projetos estruturantes apresente poucos resultados concretos.

Nesse mesmo contexto cabe mencionar, ainda, que a proposição participativa e posterior submissão de esboços de projetos de desenvolvimento a uma Consulta Popular pode ser considerada como absolutamente democrática e inclusiva, mas isto não necessariamente significa uma escolha racional, tecnicamente perfeita e operacionalmente eficaz e economicamente viável. Muitas vezes, nem mesmo a manifestação inequívoca de demandas

---

<sup>8</sup> A utilização do IDESE para medir o desempenho socioeconômico regional não é totalmente isenta de críticas - como provavelmente também ocorreria com qualquer outro índice - dadas as suas intrincadas formas de cálculo e atribuições de valores que o compõe.

cidadãs legítimas justifica o seu atendimento por parte do poder público, pois são racionalmente insustentáveis.

Não admira, portanto, que num cenário onde indicadores socioeconômicos são desconsiderados, interesses corporativos solapem o processo democrático, o *achismo* impere, estudos técnicos sejam relativizados e o imaginário coletivo alimente muitos sonhos descabidos, projetos e ações desencadeadas acabem se esborando em inúmeras esforços que mais dissipam energias e recursos do que efetivamente contribuem para o desenvolvimento regional.

Outro aprendizado que a sociedade gaúcha ainda precisa fazer é o da participação popular e do exercício da cidadania, apesar de todos os avanços já verificados nesse sentido: entre 1999 e 2010 o percentual de votantes nas Consultas Populares realizadas evoluiu de aproximadamente 2,7% para 15% do total de eleitores aptos.

Porém, a participação e a cidadania devem ser entendidas como um processo de construção contínua, cujos espaços precisam ser conquistados e, sobretudo, ampliados pela população, desacostumada da atividade em função de um centralismo político vigente no Brasil por várias décadas. Há que se considerar, ainda, que participação não se resume apenas no processo decisório (voto), mas se concretiza nos resultados econômicos e sociais (bens tangíveis e valores intangíveis) daquilo que foi votado, ou seja, através da inclusão cidadã.

A participação da sociedade no planejamento para o desenvolvimento regional representa uma conquista, pois, até então, tais processos eram realizados exclusivamente no circuito técnico e político. Porém ainda há muito espaço para que o cidadão gaúcho se aproprie de seus direitos e se conscientize que sua participação no processo não se restringe apenas à dimensão consultiva; também é necessário desenvolver sua capacidade requisitiva, propositiva e de efetivo controle dos processos. Enquanto isto não ocorre, os Coredes correm o risco de se configurarem como espaços de manipulação de interesses corporativos ou políticos, e menos como instâncias regionais de articulação intrarregional e inter-regional, como espaços públicos de interlocução entre o governo e a sociedade.

Assim, a qualificação da ação cidadã e de seus representantes é fundamental para que práticas clientelistas ou assistencialistas dêem lugar à formação de consensos negociados com transparência e profissionalismo, visando a melhoria das condições de vida da sociedade e o desenvolvimento regional. Também é necessário que as práticas de gestão busquem desvincular-se de pacotes de programas prescritos *top-down*, objetivando analisar e atender as especificidades e demandas locais com maior vigor.

Outro aspecto crítico da ação dos Coredes diz respeito às atividades de planejamento para o desenvolvimento regional, que ainda são muito precárias - ou até inexistentes - em várias regiões. Apesar dos Coredes representarem, hoje, um movimento consolidado e reconhecido em todo o Brasil, suas ações, lutas e esforços representam também uma elevada dose de empirismo e amadorismo, ou seja, suas atividades são muito mais fruto de um constante ajuste aos interesses políticos emergentes ou dominantes, do que resultados de um processo racional de planejamento estratégico de longo prazo.

É necessário considerar que os Coredes são instâncias de planejamento legalmente instituídas e sua forma de funcionamento foi devidamente regulamentada. Se tivessem sido apenas *planos de governo*, já teriam caído na vala comum das boas ações e intenções, a

exemplo de inúmeras políticas implantadas e descartadas a cada quatro anos. A partir do relato dos dirigentes dos Coredes, bem como, análise preliminar dos documentos dos Planos Estratégicos de desenvolvimento regional, confirma-se que em várias regiões o planejamento se ateve à estrutura interna do Corede, e de seus membros estatutários diretos. Portanto, os planos além de expressarem os interesses e teses dos seus próprios membros dirigentes, representam de forma tímida e incipiente as prioridades mais amplas e estratégicas para o desenvolvimento das regiões e de sua estrutura societária.

Todavia, em termos de planejamento efetivo, apenas alguns poucos Coredes conseguem apresentar concomitantemente um diagnóstico regional atualizado que subsidia as decisões de planejamento; um plano de desenvolvimento regional estruturado que referencia sistematicamente as estratégias; um conjunto consolidado e minimamente articulado de ações que auxiliem na consecução dos objetivos, estrutura de gestão dos planos e registros sistematizados dos indicadores de desempenho e o controle das atividades desenvolvidas e seus resultados.

Um exemplo pioneiro em termos de planejamento estratégico é o caso do Corede Vale do Jaguari. Esta região elaborou um plano de desenvolvimento através da definição de objetivos estratégicos e seus desdobramentos em programas e projetos estruturantes, subsidiados em elementos resultantes de um diagnóstico técnico, de uma análise situacional, da matriz FOFA e de diretrizes estratégicas construídas socialmente<sup>9</sup>. Este plano representa os principais consensos sociais com relação às estratégias de desenvolvimento socioeconômico da região, apuradas de forma cidadã e participativa. Além disso, para cada objetivo estratégico definido em eixos temáticos, foram concebidos os respectivos programas e projetos integrantes.

Outro exemplo a destacar referente ao planejamento estratégico é o caso do Corede Fronteira Noroeste. Com a experiência recente de promover a elaboração de um plano de desenvolvimento (DALLABRIDA; BÜTTENBENDER, 2006) e as orientações metodológicas do Fórum dos Coredes através da equipe técnica (ALLEBRANDT; BÜTTENBENDER; SIEDENBERG, 2010), o Corede promoveu uma consistente articulação regional para a coordenação e assessoria técnica. O processo foi liderado pelo Comitê de Coordenação, formado pelo Corede, Associação dos municípios, representações empresarias, os Comudes e outros<sup>10</sup>, e a assessoria do Comitê Técnico<sup>11</sup>. Ao seguir a metodologia, além do diagnóstico e sua validação, a região definiu os referenciais estratégicos, o decálogo de objetivos estratégicos. Estes respectivos foram desdobrados em noventa e quatro projetos propostos via a metodologia do *5W2H*. Além da ampla participação nas distintas fases de elaboração do plano, as prioridades foram validadas via consulta popular, com a participação de 46.700 eleitores, que representa 1/3 dos eleitores da região (COREDE-FN, 2010). Um comitê regional está coordenando a gestão e a execução destes projetos e acompanhando indicadores de desempenho.

Enfim, o processo de planejamento estratégico na maioria das regiões precisa ser aprimorado urgentemente. Se forem analisadas com maior cuidado, constatar-se-á que a maior

---

<sup>9</sup> O Corede Vale do Jaguari região foi uma das primeiras regiões que adotou na íntegra o modelo de planejamento estratégico proposto pelo Fórum dos Coredes em 2009 para todos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

<sup>10</sup> O Comitê de Coordenação coube ao Corede, AMGSR, Cofron, AD de Santa Rosa, Funcap de Três de Maio.

<sup>11</sup> O Comitê técnico foi composto por professores da UNIJUÍ, SETREM, FEMA, FAHOR, UFFS E IFET.

parte das demandas eleitas nos diversos Coredes nem de longe se configura como preconiza a lei: “ações e/ou projetos estruturantes que tenham um reflexo efetivo no desenvolvimento de cada região”. Na maior parte das regiões as propostas escolhidas se caracterizam como projetos que atendem, sobretudo, interesses de segmentos corporativos do próprio governo, canalizando poucos recursos orçamentários para suprir custeio e manutenção de setores específicos da máquina pública, em rubricas onde o Estado já tem obrigação legal de investir e atuar.

Cabe considerar que o Processo de Participação Popular desencadeado anualmente no Rio Grande do Sul é fruto de uma caminhada e aprendizagem de parte a parte (Estado e Sociedade) que tem aproximadamente duas décadas de experiências acumuladas e que subsistiu a diversas transições governamentais e partidárias (PDT - PMDB - PT - PMDB - PSDB - PT). Não se trata de um projeto político-partidário, mas da institucionalização social de um processo participativo de desenvolvimento regional que ainda precisa ser desenvolvido e aprimorado em vários aspectos. Os mecanismos de participação, mais do que um direito, já apresentam mostras de se incorporarem como um patrimônio de participação direta sociedade na definição de prioridades de investimento no orçamento estadual.

Por exemplo, no que diz respeito às reais dimensões dos recursos públicos disponibilizados pelo Governo do Estado que são vinculados anualmente à Consulta Popular (totalizando menos de 1% do Orçamento Estadual): percebe-se que apenas um fragmento de suas ações pode ser considerado como política de desenvolvimento socioeconômico participativo. Porém, todos os demais recursos do Orçamento Público Estadual não são executados sob essa concepção. Percebe-se, assim, que o Processo de Participação Popular desenvolvido no Estado do Rio Grande do Sul tem uma representatividade econômica praticamente insignificante do ponto de vista orçamentário, mas é de suma importância se considerado o processo de construção da cidadania. Um aspecto que fragiliza o processo de participação, apesar de ser assumido pelos governos como uma prioridade, é o baixo nível de execução dos projetos e recursos liberados. Segundo levantamento dos próprios Coredes, dos projetos priorizados, no período de 2004 a 2010, apenas 60% foram executados. Em alguns Coredes, este índice de execução foi inferior a 50%. A credibilidade do processo de participação requer a efetividade na execução dos recursos priorizados, e a respectiva prestação de contas à sociedade.

Por fim é necessário considerar que avançar, retroceder, negociar, ceder, propor e insistir são palavras-chave para a manutenção e o sucesso de todo e qualquer processo de planejamento e políticas de desenvolvimento regional. Além disso, um processo de consolidação regional dispara temores e inseguranças, muitas vezes infundadas, em duas direções cruciais: tanto os representantes políticos quanto o corpo técnico das secretarias e órgãos se sentem ameaçados em seu papel. É necessário que a liderança regional aja proativamente no sentido de dissipar tais fantasmas e procure coadunar tais campos de ação. É necessário que a liderança regional compreenda, também, que entre a vontade política e o funcionamento da máquina pública existem muitos desvios que ocasionam uma perda considerável de energia e de recursos, mas isto parece ser inerente ao processo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao abordar os principais aspectos relacionados à gênese, estrutura, trajetória, forma de funcionamento e articulação dos Coredes, expondo e detalhando aspectos relacionados às suas articulações intra, inter e supra-regionais, confirma-se a relevância dos Coredes enquanto espaço de fomento à organização regional e a gestão societária do desenvolvimento. Os Conselhos Regionais, enquanto espaços consultivos e deliberativos constituem-se em espaços de manifestação e de organização regional, externando mais positivamente os interesses dos segmentos representativos mais ativos e participantes.

Os Coredes são frutos da coalizão propositiva do governo do estado e as estruturas representativas das regiões. Mesmo passadas duas décadas, ainda são vistos e reconhecidos em muitas regiões como estruturas vinculadas ao governo do estado e de forma limitada como um mecanismo de organização e representação das próprias regiões, para o enfrentamento dos desafios da promoção do desenvolvimento. Esta imagem preponderantemente governamental é atenuada nas regiões onde os Coredes são coordenados por universidades ou entidades públicas não governamentais.

No nível estadual, a pluralidade e a diversidade entre as 28 regiões e suas lideranças, complementadas pelo conselho consultivo e apoiadores históricos, os Coredes têm garantido uma postura independente e autônoma em relação aos governos e às suas representações. O Incentivo e o apoio aos programas de estímulo que convergem com as prioridades das regiões, não dispensam posturas propositivas e críticas em relação ao enfrentamento das desigualdades ao desenvolvimento das regiões. A composição e cooperação entre as lideranças, tanto na representação e representatividade das regiões e de suas propostas, expressa a maturidade do movimento corediano no Rio Grande do Sul.

Enquanto proposições para o fortalecimento dos Coredes e das demais iniciativas de descentralização político-administrativa, sugere-se a valorização dos precursores e lideranças coredianas com maiores acúmulos históricos. Outrossim, esta iniciativa deve estar combinada com a saudável renovação e valorização das novas lideranças do movimento. A continuidade e renovação sugerem a promoção de um amplo processo de capacitação e formação de lideranças, voltados à gestão coletiva, autônoma e de descentralização político-administrativa, à luz das diretrizes coredianas.

Enquanto experiência inovadora, pioneira e própria de descentralização político-administrativa, entende-se que devem ser ampliados os processos de pesquisa, registros e reflexões sistematizadas sobre a trajetória dos Coredes, suas entranhas, seus desafios e perspectivas.

A qualificação contínua dos processos de desenvolvimento, visando ampliar as conseqüências positivas para as regiões, sugere-se como relevante fortalecer e ampliar as iniciativas de disseminação destas experiências exitosas junto aos governos estaduais, nacionais e internacionais, bem como, órgãos e agências nacionais e internacionais de fomento ao desenvolvimento. Para tanto, torna-se importante fortalecer e ampliar as redes de cooperação com experiências de outras regiões, estados e países, sobre os processos de desenvolvimento regional. Mais: fortalecer os mecanismos e processos de participação, à luz das experiências da consulta popular, orçamento participativo, participação popular e cidadã, bem como, dos processos de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, visando

disseminá-los para outras instâncias nacionais e sub-nacionais, como experiências exitosas de descentralização político-administrativa.

A experiência ainda recente dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, enquanto sendo o conselho dos conselhos na esfera municipal, deve ser referência de maiores estudos e de programas de fortalecimento e capacitação. A consolidação, enquanto espaço de articulação e interlocução direta e representativa da sociedade com os poderes constituídos, requer maior envolvimento, comprometimento e consolidação das estruturas locais de representação e de exercício da cidadania.

Escrever e publicar sobre o tema da descentralização político-administrativa resulta da pesquisa e da vivência direta da experiência político-administrativa, expressa pelos Coredes. Entende-se que com estas contribuições e outras já geradas e que venham a ser geradas, apóiam e fortalecem os Coredes e promovem a qualificação dos processos de planejamento e gestão do desenvolvimento das regiões, a partir das suas identidades e próprias, das desigualdades regionais, rendendo o surgimento de novas competências sociais, políticas, econômicas tecnológicas e acadêmicas.

A pesquisa-ação, de natureza participante impulsiona a reflexão para ambientes de maior complexidade, pelo conjunto de variáveis envolvidas e requer a referência de novos fundamentos teórico-conceituais. Portanto, sem a pretensão de esgotar o tema, teve-se como pretensão oferecer contribuições aos leitores, estudiosos, governantes e lideranças e demais agentes sociais, gerando subsídios que possam impulsionar o desenvolvimento das regiões de forma participativa, societária e cidadã.

Os Coredes, nesta trajetória de 20 anos de operação e de acúmulos gerados, podem ser considerados como experiência pioneira e emergente, em permanente processo de aprimoramento e de transformação. As mudanças da sociedade e inovações nas políticas públicas de desenvolvimento oferecem, também aos Coredes e às distintas e diferentes modelos de descentralização político-administrativa, o desafio da qualificação, da capacitação de suas lideranças, do planejamento, da gestão e da avaliação permanente.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio L.; BÜTTENBENDER, Pedro L.; SIEDENBERG, Dieter R. Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial. In: Siedenberg, Dieter R. (org.): **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. p. 29-48

ALLEBRANDT, Sérgio Luís, SIEDENBERG, Dieter Rugard, BAGGIO, D. K., PERSICH, J. C., PEREIRA, A. M. F. Coredes e Comudes: uma nova institucionalidade para o processo de desenvolvimento local/regional no RS? In: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2004, Santa Cruz do Sul. **Anais...** CD-ROM. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009**. [Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Unisc]. Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Coredes e Comudes: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul, Brasil? In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais del XI Congreso Internacional del CLAD**. Caracas - VE: CLAD, 2006a.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Espaços de cidadania e instrumentos de gestão: conselhos municipais, conselhos regionais de desenvolvimento e orçamento participativo In: Simpósio Internacional de Gestão Pública, Desenvolvimento e Cidadania, 2003, Ijuí. **Anais...Ijuí: Unijuí**, 2003.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Espaços Públicos Ampliados para o Processo de Planejamento do Desenvolvimento Local/Regional: os Coredes e Comudes no Rio Grande do Sul. **Participe - Revista de Participação, Cidadania e Gestão Local**, Ijuí, v. 6, n. 10/11, jan/jun 2006 e jul/dez 2006b. p. 41-56.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; PETERSEN, Leticia Larsen; SIEDENBERG, Dieter Rugar. A função articuladora dos COREDES e o Estudo Rumos 2015: estratégias, programas e projetos para a região funcional sete In: I Congresso de Desenvolvimento Regional, 2005, Novo Hamburgo. **Anais...** Novo Hamburgo: FEEVALE, 2005.

BANDEIRA, Pedro S. Origens, Evolução e Situação Atual das Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul, In: GONÇALVES; BRANDÃO; GALVÃO. **Regiões e Cidade, Cidades nas Regiões: O Desafio Urbano-Regional**, São Paulo, Editora UNESP-ANPUR, 2003b. p. 519-548.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Desequilíbrios Regionais: Crescimento Regional no Rio Grande do Sul: Tendências e Desafios – RS2010**. Porto Alegre: SCP, 1998.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **O capital social e a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. 2003. Tese (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003a.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para discussão do IPEA**, Brasília, n. 630, fev. 1999.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In.: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (Orgs.). **Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. (Desenvolvimento local-regional, v. 1). p. 23-128.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2011.

COREDE-FN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste 2010-2030**. Três de Maio. Ed. Gráfica Sul. 2010.

COREDES – **Região Funcional 7**. Prioridades da Região Funcional 7. Coredes Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. In: COREDES. Pro-RS IV. Propostas

estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo. Passografic, 2010. p. 83-92.

COREDES. **Pro-RS IV**. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo. Passografic, 2010.

COREDES-FÓRUM. Fórum dos Coredes do Rio Grande do Sul. **XIII Encontro Anual de Avaliação e Planejamento dos Coredes**. Carta de São Borja. Documento Impresso. Porto Alegre. 2010.

DALLABRIDA, Valdir R., BÜTTENBENDER, Pedro Luis. Virtudes e limitações da ação coletiva no desenvolvimento territorial, considerando a multiescalaridade dos processos socioeconômicos e culturais. In: **Anais do AUGM** - Asociación de Universidades Grupo Montevideo – 8º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, Buenos Aires (Argentina), entre el 25 y el 27 de agosto de 2010.

DALLABRIDA, V.R.; BÜTTENBENDER, P. L. (orgs). **Gestão, Inovação e Desenvolvimento**. Santa Cruz do Sul: Editora EduUnisc, 2007.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luis (Org.). **Planejamento Estratégico Territorial** - a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil. Ijuí. Unijuí, 2006.

FEE. Fundação de Economia e estatística do Rio Grande do Sul. **Resumo Estatístico do RS**. <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/index.php>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

JULIEN, Pierre-André. **Empreendedorismo regional e economia do conhecimento**. São Paulo. Saraiva. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. SCP. **Rumos 2015**: Estudo sobre o desenvolvimento regional e logística no Rio Grande do Sul (Documento Síntese). SCP/DEPLAN-DCAPET. Porto Alegre. SCP. 2006.

SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do RS. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento**. <<http://www.participa.rs.gov.br/>> Acessado em: 30 jun. 2011.

SIEDENBERG, Dieter R. Um modelo aplicado: planejamento nos Coredes. In: Siedenberg, Dieter R. (Org.). **Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. p. 87-98.

SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Dicionário do Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SIEDENBERG, Dieter Rugard, ALLEBRANDT, Sérgio Luís, DAL RI, M. K., WESENDONCK, C., DALLEPIANE, S., ZORTEA, G. C. C. **A Participação Popular Como Fator De Desenvolvimento Socioeconômico Regional**: Considerações Sobre A

Experiência Gaúcha In: III Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG), 2008, Salvador. **Anais....** Salvador: EnAPG, 2008. p.1 - 16

SIEDENBERG, Dieter Rugard; SAAD, Andréa Zamin; SENGER, Carine Maria. 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. P. 211-238.

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. 632 p.

WESENDONCK, C., SIEDENBERG, Dieter Rugard, ALLEBRANDT, Sérgio Luís, DAL RI, M. K. O Processo de Participação Popular (PPP) e os Coredes como fatores de desenvolvimento socioeconômico regional: uma relação profícua? In: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2008, Santa Cruz do Sul. **Anais....** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 1 – 31.