

TRANSFORMAÇÕES E CONTINUIDADES NAS AÇÕES RECENTES DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL

OLIVEIRA, Victor da Silva¹; MARTINS, Tiago Costa²; OLIVEIRA, Arlindo Figueirôa Escobar Teixeira de³

RESUMO

O passivo do processo da ocupação do território nacional perpassa por grandes desequilíbrios regionais, tanto nacionais, como no interior dos estados. Diversos pesquisadores e ações políticas tem se preocupado com esta temática a partir de várias concepções, sejam elas econômicas, no enfrentamento dos limitantes do setor, ou então políticas, a partir de prerrogativas de superação da centralização administrativa e necessidade de amadurecimento do processo de participação. O presente artigo tem por objetivo analisar os avanços recentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, como instâncias de representação, debate e deliberação tomando como referência temporal e analítica a reflexão trazida por José Eli da Veiga em 2006. Fizemos uso de leis e decretos que fundamentam os Conselhos, relatório de pesquisas recentes sob o tema e entrevistas com agentes envolvidos com a Instituição para essa reflexão. Os resultados apontam avanços na direção da qualificação dos estudos realizados *a priori* das ações consultivas e deliberativas dos Conselhos, entretanto há continuidades de práticas que enfraquecem a potencialidade dos mesmos, como desprendimentos de esforços que desvirtuam as propostas estratégicas da instituição e rebatem no enfraquecimento da proposta regional e na interesalaridade.

Palavras-chave: escalas, região, desenvolvimento regional, federalismo, descentralização.

TRANSFORMACIONES Y CONTINUIDADES EN LAS RECIENTES ACCIONES DE LOS CONSEJOS REGIONALES DE DESARROLLO DEL RÍO GRANDE DEL SUR

RESUMEN

El pasivo del proceso de ocupación del territorio nacional pasa por grandes desequilibrios regionales, nacionales como al interior de los estados. Varios investigadores y acciones políticas se han preocupado con esta temática desde diferentes concepciones, sean económicas, para hacer frente a los límites del sector, o políticas, a partir de prerrogativas de superación de la centralización administrativa y la necesidad de madurar el proceso de participación. Este artículo tiene como objetivo analizar los avances recientes de los Consejos Regionales de Desarrollo del Río Grande del Sur, como instancias de representación, debate y deliberación tomando como referencia temporal y analítica la reflexión traída/realizada por José Eli da Veiga en 2006. Utilizamos leyes y decretos que dan fundamento a los Consejos, recientes informes de investigación sobre el tema y entrevistas con los agentes involucrados con la Institución para esta reflexión. Los resultados indican avances hacia la cualificación de los estudios llevados a cabo *a priori* de las acciones de consulta y deliberación de los Consejos, aunque hay continuidad de las prácticas que debilitan el potencial de los mismos, como desinterés en los esfuerzos que desvirtuam las propuestas estratégicas de la institución y recaen en el debilitamiento de la propuesta regional e interesalaridade.

Palabras - clave: Escalas, región, desarrollo regional, federalismo, descentralización.

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco. victorsoliveira@hotmail.com

² Professor adjunto do Curso de Relações Públicas da Universidade Federal do Pampa - São Borja. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. tiagomartins@unipampa.edu.br

³ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. arlindo.escobar@gmail.com

TRANSFORMATIONS AND CONTINUITIES IN RECENT ACTIONS OF REGIONAL DEVELOPMENT COUNCILS IN RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

The liability of the process of occupation of national territory go along with great regional, national, and intra-states imbalances. Several researchers and political actions have been concerned with this issue from different conceptions, both economic, facing the constraints of the sector, or political, with prerogatives to overcome administrative centralization and mature the process of participation. We aimed to analyze the recent progress of the Regional Development Councils in Rio Grande do Sul as instances of representation, debate, and deliberation, based on the reflections by José Eli da Veiga (2006). We used laws and decrees that support Councils, recent research report on the subject, and interviews with agents involved with the institution. Results indicate progress toward the qualification of studies conducted in advance of the consultative and deliberative actions of the Councils. However, there are still actions that weaken their potential, such as efforts to distort the strategic proposals of the institution and weaken the regional proposal.

Keywords: scales, region, regional development, federalism, decentralization.

1. Introdução

O passivo herdado do processo da ocupação do território nacional, no que tange os desequilíbrios regionais, tem suscitado inúmeras correntes interpretativas dessa problemática, assim como ações estatais com objetivo de diminuir as desigualdades.

Diversos pesquisadores tem se debruçado, sobretudo em anos recentes, na interpretação da limitação das escalas federativas do Brasil em dar resposta a essa questão, ao passo que a organização em federação, estados e municípios, pouco tem favorecido políticas com esse fim, seja pela rigidez administrativa ou pela pouca integração escalar.

Concomitantemente, emergem estudos e experiências que dialogam com a busca de alternativa a partir da descentralização administrativa com a pretensão de apresentar uma proposta tangencial a rigidez do pacto federativo brasileiro e sirva não como solução definitiva, mas uma tratativa de somar a problemática enraizada na realidade do país.

Empiricamente, algumas experiências no Brasil com essa finalidade têm surgido, uma destas, existente a aproximadamente vinte e cinco anos, vem amadurecendo e estruturando-se no Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, originadas da percepção do agravamento da problemática regional do estado e a necessidade de alternativas a partir de mecanismos descentralizadores e democráticos.

Muitos avanços no decorrer da existência dos Conselhos foram somados em suas ações, resistindo, inclusive, a constante troca de governos, fato que tradicionalmente impacta sobre ações públicas no Brasil. Entretanto, diversas ainda são as críticas que podem ser feitas a experiência, sobretudo se partirmos das concepções de descentralização do poder e emergência de novas escalas de ação.

Diante disso, o presente artigo tem por objetivo analisar os avanços recentes dos COREDES, como instâncias de representação, debate, deliberação da sociedade regional do Rio Grande do Sul, tomando como referência temporal e analítica a reflexão trazida por José Eli da Veiga em 2006, texto referência pelo seu caráter crítico e pelas contribuições de um pesquisador não familiar a ação dos COREDEs.

Somamos a reflexão outros materiais para considerar os avanços dos Conselhos nos últimos dez anos, como leis e decretos que fundamentam legalmente a sua ação, o relatório da pesquisa “Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)” realizada em 2014 pelo Observatório do Desenvolvimento Regional da UNISC/RS e ainda entrevistas semiestruturadas com presidentes e ex-presidentes dos COREDEs.

No primeiro momento realizamos uma discussão teórica entorno de elementos que sustentaram a análise dos avanços recentes alcançados pela instituição. Na sequência, apresentamos brevemente a situação da questão regional do Rio Grande do Sul, um dos fatos fomentadores da formação dos COREDEs sobre a qual trataremos em tópico seguinte. No penúltimo tópico analisamos alguns avanços realizados pelos Conselhos nos anos recentes e, sobretudo, apontaremos aspectos ainda frágeis da experiência. Em caráter de discussões finais, aproximaremos a reflexão teórica anteriormente realizada com as críticas tecidas em tópico anterior.

2. A emergência de uma nova escala de ação

Tem sido recorrente na discussão política e acadêmica a insuficiência das respostas dadas pelas escalas federativas de ação no Brasil – federal, estadual e municipal – no que tange o fornecimento de melhores condições de vida a sociedade, vista a partir dos mais diferentes critérios, como ampliação de renda, seguridade social, inserção em canais de representatividade e deliberação política, enfim.

Nesse sentido:

A União, os estados e os municípios, além de terem frustrado o atingimento, com direitos e cidadania, do lugar da vida cotidiana e das práticas sociais (*place*) com a oferta pública de serviços coletivos decentes, não lograram realizar um adequado pacto que universalizassem os serviços públicos e os meios de consumo urbano coletivos. (Brandão, 2013, p. 170).

As críticas a tais ações podem ser tecidas a partir de inúmeras frentes no caso brasileiro, como econômicas e políticas, entre tantas outras. Falaremos brevemente sobre

alguma destas para posteriormente tratar da emergência do aprofundamento das discussões e das práticas entorno da descentralização territorial.

A contribuição crítica baseada nas concepções econômicas podem ser realizadas tendo por base os distintos momentos históricos da formação econômica do país que, em suma, foram conduzidas sobre ideário do crescimento econômico, como no milagre do período militar, ou antes, com a intensificação do processo de industrialização por substituições, trazida por Tavares (1983), ou no período de ascensão da financeirização sob ideário liberal na década final do século passado – abordado por Pochmamm (2010). Mesmo nos últimos anos, onde se observou um movimento de desconcentração de renda e regional, durante a tentativa de retomada do estado desenvolvimentista – como afirma Novy (2009) -, os mecanismos macroeconômicos se mantiveram os mesmos, com poucas possibilidades de sustentabilidade como podemos ver nos recentes movimentos econômicos de crise. Seja qual for a escala privilegiada, nacional durante o processo de industrialização e ação extensiva do Estado, ou o local e o global durante a retomada liberal, houve manutenção de grande parte das mazelas históricas sofridas pelos estratos sociais menos favorecidos.

No corte político, podemos creditar à crítica possível a fragilidade dos canais de articulação entre as demandas sociais e as instituições, independentemente da escala. Mais do que isso, no Brasil há uma centralidade do poder no estado nacional que remonta anos anteriores. Esta foi aprofundada com a reforma tributária de 1967 durante os anos iniciais do período militar que buscava estabilização econômica, como afirmam Lacerda et al (2010), com a implantação do Programa de Ação Econômica do Governo – Paeg. Como resultado aumentou-se a arrecadação, contudo os recursos foram centralizados no governo federal. Em anos seguintes, a Constituição de 1988, debatida sob forte apelo pela descentralização, visto os longos anos de governo militar centralizador e autoritário, repartiu responsabilidade administrativa sem o acompanhamento devido dos canais de financiamento, ou seja, houve descentralização de responsabilidades chave para a sociedade, como educação e saúde, para os estados e municípios, porém manteve-se grande parcela dos recursos no governo central.

Grande parte das respostas procuradas e executadas referentes estas questões, seja de forma explícita ou implícita, porém com rebatimento na insuficiência das escalas federativas na gestão e propensão a respostas a questões diversas, fazem uso da mesma

estrutura. Seja em questões econômicas ou políticas, a maioria das propostas ao serem reproduzidas ou surgidas no ambiente brasileiro dialogam com as escalas já existentes.

Na perspectiva econômica, em décadas mais recentes houve movimentos na busca por dinamização baseados em preceitos regionais/locais, em contraponto com a centralização implicada em propostas econômicas ortodoxas. Citamos dois pontos a título de exemplificação.

Uma destas correntes é composta pela contribuição de Robert Putnam (1996). Para compreender a realidade regional, o norte-americano, partindo de uma análise endogenistas, percebe a região ou o local a partir delas, creditando grande relevância a esforços internos o seu processo de desenvolvimento. Teorias como estas, obtiveram largo espaço na comunidade acadêmica e na política internacional à medida que a flexibilização da produção interligou diretamente as escalas global e local, transferindo esforços competitivos a esta última em detrimento de propostas macrorregionais e nacionais.

A contribuição do autor pautou-se pela consideração da cooperação, do espírito de comunidade e pelas instituições regionais, como fundamentais para compreensão do desenvolvimento, analisadas a partir da realidade Italiana. Algumas políticas - inclusive de organismos multilaterais - e organizações no Brasil foram e ainda são pautadas por essa corrente que, como uma das grandes contribuições, valoriza a peculiaridade regional e a posiciona no centro das ações para desenvolvimento. Em contraponto, inúmeras críticas, inclusive pelo excessivo protagonismo local/regional nas suas principais teses, descartando a percepção em outras escalas que viriam a corroborar outros elementos para as suas conclusões. Da mesma forma, o ambiente competitivo do atual estágio do capitalismo fez diversos teóricos questionar-se sobre a real possibilidade de creditar exclusivamente a uma concepção de cooperação e civismo o processo de desenvolvimento.

Outra concepção que corrobora com a necessidade de percepção da realidade regional, porém sofreu distorções de interpretação e posterior aplicação no caso brasileiro, são as propostas neoschumpeterianas para a análise regional e seus reflexos sobre aspectos determinantes no desenvolvimento. As teorias do economista tcheco Joseph Schumpeter concebem o processo de desenvolvimento capitalista - e suas desigualdades no tempo e no espaço - estão intimamente ligadas a concepções de tecnologia e inovação

Para os neoschumperianos, de acordo com Carleial (2011), a inovação não pode ser analisada só dentro da empresa, mas fora dela também, sendo essa um produto social e não estritamente econômico como Schumpeter analisava. O ambiente inserido segundo as

novas concepções trazem elementos fundamentais para compreender as iniciativas de inovação, assim como o ambiente institucional favorece ou não esses processos.

No caso brasileiro, essa discussão emerge no contexto neoliberal, em que a presença do Estado é pouca e o processo de globalização interligava sem intermediários o local e global, gerando guerras fiscais entre municípios que buscavam captar oportunidades externas, fato que fragmentou o território e desarticulou a escala regional no contexto nacional. Concomitante nesse período, a discussão se desviou para o conceito de arranjos produtivos locais (APLs) que consistiam justamente na tentativa local da criação de um sistema de inovação e produção, desconsiderando na maioria das vezes as demais escalas.

No âmbito político, Brandão (2013) aponta para o desafio advindo do pacto federativo para legitimação de políticas regionais no Brasil recente. O autor parte de uma análise sobre as continuidades e descontinuidades da centralização e descentralização ocorridas no país, especialmente no período de crescimento industrial até a crise da dívida pública, a ascensão do neoliberalismo até o início do corrente século. O autor centra suas reflexões nas tentativas recentes de articulação de políticas regionais que integrem (i) o território, como objetivo de partida ou de chegada, (ii) estratos setoriais, propondo ações integradas de pastas ministeriais, (iii) e escalas, com tutela do estado nacional, porém com articulação com os estados e, sobretudo, com sub-regiões, atribuindo importância a escala de reprodução da vida cotidiana.

Brandão realiza uma crítica entorno de tais desafios que se colocam como limitantes na busca de incorporar ações de desenvolvimento regional na política nacional, apontando as insuficientes respostas dadas pelas escalas desarticuladamente, ou mesmo na tentativa de articulação. Brandão afirma:

Todas as políticas territoriais aqui elencadas, sobretudo a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), exigiriam o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico e legitimado do Estado para fazer frente às variadas formas e expressões de desigualdade presentes no território nacional, que deveriam ser enfrentadas multiescalarmente (multinível de governo) e multi-instrumentalmente. Portanto, todas passam pela questão fundante do pacto federativo, enquanto coalizão e convenção territorializada do poder e capacidade de estruturação e organização sociopolítica do espaço nacional em suas interfaces com as múltiplas escalas espaciais (supranacional e subnacionais). (Brandão, 2013, p. 169).

Das limitações e tentativas, especialmente no campo do debate de políticas públicas, em superar as ações fragmentadas da tríade escalar do federalismo brasileiro emerge a necessidade de aprofundar o debate teórico e prático entorno da emergência do debate de ações em novas escalas, sob prerrogativas de descentralização e protagonismo territorial,

pois, como afirma Brandão (2013, p. 169) “em um plano de observação mais estrutural, pode-se constatar a dificuldade do Estado e do pacto federativo brasileiro para fazer cumprir o princípio constitucional da redução dos desbalanceamentos inter e intrarregionais.”

Uma das prerrogativas discutidas ao longo dos últimos anos advoga sobre o papel da descentralização como possível resposta para superar as dificuldades impostas pelo federalismo que, somado a movimentos político-econômicos, atenuam os desequilíbrios sociais e regionais. Abrucio (2006) defende entre suas propostas a instauração de instituições que possibilitem uma coordenação intergovernamental com a inserção na política pública ações de corte intermunicipal, superando a escala local, em um movimento de qualificação de iniciativas como os consórcios públicos.

Esse movimento aponta para a descentralização que, como mostra Dallabrida (2011), diversos são os enfoques teóricos sobre a mesma. Citaremos aqui apenas dois grupos que sintetizam os demais. O primeiro vertente discute sobre a transferência de recursos financeiros ou competências para unidades subnacionais do Governo. A segunda tem caráter processual e de dimensão social e política do fenômeno da descentralização que considera esta como uma forma de aumentar a participação social e de distribuição territorial do poder do Estado.

Na esteira da descentralização, Dallabrida (2011) trabalha nesse e em outros textos, o tema da governança territorial. Segundo o pesquisador - Dallabrida (2011, p. 17) - essa consiste nas “iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”

Dessa forma, ao aproximar a reflexão de descentralização e governança territorial tem-se a pretensão de somar as discussões sobre desenvolvimento a busca por compartilhamento de poder, ao passo que para planejar e deliberar, especialmente de forma partícipe, é essencial atribuir poder à sociedade para governar. As reflexões do chileno Sergio Boisier (1998) corroboram no debate de construção de um poder político regional como condição para maior participação democrática ao passo que possibilita alterar os parâmetros do estilo de desenvolvimento.

No que tange a geografia, as prerrogativas da governança territorial podem auxiliar em referência aos processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e

institucionais de uma área geográfica delimitada, apropriação e uso do território na definição de processo de desenvolvimento, sendo esse ponto de partida ou chegada.

A descentralização a partir de uma governança territorial pode, portanto, auxiliar na proposta de novas escalas de ação. Vejamos, porém, que não advoga-se por um enfraquecimento do Estado-nação. Pelo contrário. Em um território tão vasto e fragmentado como o brasileiro, concordamos com Araújo (2000) no que concerne a necessidade da tutela da escala nacional em temas estratégicos para a sociedade, em especial o desenvolvimento e garantias de serviços básicos. Contudo, essa mesma vastidão impõe olhar para as peculiaridades de cada porção territorial, fato que, a partir do municipalismo já mostrou-se frágil, em especial no auge do liberalismo na década de 1990. A escala sub-regional, entre o município e o estado apresenta-se como alternativa.

Apesar das potencialidades de iniciativas com base territorial, estas não podem ser tratadas como uma panaceia para solução de todos os problemas, seja em relação às escalas de ação ou então os desafios do desenvolvimento. Não apenas reconhecemos como trataremos em tópicos a seguir dos limitantes de tais ações, não tanto pela sua proposta teórica, mas por como ela implica no embate com estruturas rígidas do sistema político brasileiro.

A luz da descentralização e da governança, Dallabrida (2011), sem detalhar cada experiência, traça uma crítica baseada no acompanhamento realizado em outrora dos mesmos. Segundo ele, recentemente no Brasil houve importantes avanços, entretanto, em paralelo a esses, podem-se tecer inúmeras críticas que contrapõe a essência e os propósitos originais de tais abordagens. Os resultados têm se tornaram mais ‘promessas não cumpridas’ que apontam para práticas rasas e inúmeros desafios.

Uma dessas experiências criticadas pelo autor é dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, os COREDEs, que, apesar de ser inúmeros desafios ainda a serem superados e amadurecidos, o linear dos mais de vinte e cinco anos de ações de desenvolvimento regional sob corte escalar sub-regional resistindo e fortalecendo, mesmo sofrendo várias discontinuidades administrativas estaduais, o debate no estado gaúcho coloca esta experiência em destaque a nível nacional, como afirma Bandeira (2010).

Avançaremos sobre essa experiência de descentralização e governança territorial nos tópicos seguintes para compreender os avanços mais recentes e pontuar os desafios.

Primeiramente cabe discutir o contexto do seu surgimento, seus passos iniciais, continuidades e rupturas até os dias recentes.

3. Contexto histórico do RS e seu peso na institucionalização dos COREDEs

Para compreender o processo de institucionalização dos COREDEs, cabe anteriormente apontar algumas características da formação territorial do Rio Grande do Sul que evidenciam a razão para a atenção direcionada a questão regional.

Costumeiramente o território gaúcho é dividido em três grandes regiões para compreensão das suas diferenças, proposta trazida por Alonso e Bandeira (1994). No nordeste situa-se o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, local de início do assentamento europeu no estado. Atualmente é a área de maior dinamismo econômico, com consideráveis taxas de industrialização, elevada taxa de participação da produção econômica estadual e indicadores de desenvolvimento humano entre os maiores do estado.

Os centros urbanos nessa região desenvolveram-se com alto índice de concentração demográfica, ofertando um mercado consumidor considerável e um grande número de municípios com pequena área territorial, com alguns polos médios e diversificada atividade rural. Formada por uma mão de obra familiar, livre, a região tinha a o acesso a terra e a educação como princípios democráticos básicos, organizando o que Brose (2005) denominou de uma sociedade mais igualitária, com preceitos éticos oriundos do catolicismo e protestantismo.

Na região sul do estado uma das principais características herdadas do processo de formação territorial foi a concentração na posse da terra. A concessão de extensas sesmarias durante a ocupação do sul do Brasil resultou em uma população rarefeita distribuída em municípios de porte médio com grandes áreas territoriais e em número significativamente menor que no nordeste e norte do Estado. Além disso, a estrutura social altamente hierarquizada herdada do passado escravista dificultava o acesso à terra dos menos favorecidos, criando uma centralidade política que dificultou o processo de democratização de serviços básicos na região. O principal centro urbano que escoava a produção das áreas de campos no passado se vinculou essencialmente com a exportação, sem articulação com atividades de processamento e geração de renda, fato atrelado ao pequeno mercado causado pela densidade demográfica baixa dos grandes latifúndios pecuaristas, não havendo potencialização endógena para a criação de atividade manufatureira sustentável.

O norte do estado foi a última região a ser ocupada por imigrantes europeus. Foi destino de fluxos de migrantes durante a primeira metade do século passado oriundo das áreas de povoamento mais antigos de alemães e italianos – principalmente. Com a constante fragmentação das propriedades, sobretudo por razões de sucessão hereditária, a pecuária extensiva deu espaço para a agropecuária realizada em pequenas e médias propriedades. O processamento de produtos alimentícios tornou o setor de industrialização expressivo na região, assim como insumos e implementos agrícolas.

Diversos autores questionam sobre as razões de sociedades tão distintas não terem formado territórios administrativos distintos, uma vez que a gama de interesses dos mesmos em diversos casos é contrária. Ainda em anos recentes houve tratativas da busca da criação de outra unidade federativa, delimitada justamente na zona do Pampa gaúcho, a região sul.

A busca por criação de uma unidade administrativa, que chegou a ser apresentada como projeto de lei para realização de um plebiscito para separação da parte sul do Estado, chamou atenção, de acordo com Bandeira (2010) para as questões relativas a desigualdades regionais do Rio Grande do Sul.

A partir de diversas vertentes metodológicas se tem produzido textos refletindo sobre as desigualdades territoriais do Rio Grande do Sul, como Brose (2005 e 2007) que realiza um resgate histórico das fases de ocupação do território gaúcho e traz a problemática em uma concepção putnamiana e weberiana como origem das iniciativas democráticas e participativas; Bandeira (2007), também em uma concepção putnamiana, analisa a clássica experiência da Terceira Itália descrita pelo cientista político norte americano em comparação com o Rio Grande do Sul. Paiva (2008) aborda as desigualdades em uma perspectiva evolutiva, testando a teoria de diversos autores a partir de *proxies* que buscam quantificar as reflexões dos mesmos, como Douglass North, Michael Kalecki, Karl Marx, David Ricardo, Alfred Marshall, Max Weber, entre outros; ainda Paiva, juntamente com Alonso e Tartaruga – Paiva, Alonso e Tartaruga (2010) – discutem a questão trazendo uma nova regionalização baseada nas áreas de influência dos polos urbanos, em concordância com teóricos como Perroux. Em uma perspectiva institucional, Dallabrida (2011) organiza a discussão de diversos autores que refletem sobre a experiência do Rio Grande do Sul de descentralização politico-administrativa que originam-se nas desigualdades territoriais; estes autores são citados como exemplos de

uma gama de outras pesquisas que tomam por base o Rio Grande do Sul ou parte de seu território diferenciando-as a partir de diferentes bases.

No campo político, tanto no legislativo como no executivo, diversas comissões foram criadas com objetivos diversos partindo das desigualdades regionais do estado e buscando amortizar tais desequilíbrios. Nas comunidades regionais também crescia o debate, ao ponto de formular e lançar os COREDEs. Vejamos agora o seu processo de institucionalização.

4. Institucionalização e percurso dos COREDEs

Considerado o contexto de desequilíbrios regionais do Rio Grande do Sul que foram pano de fundo para busca de compreensão acadêmica, política e das próprias comunidades regionais para possíveis soluções, destacaremos agora a institucionalização de uma dessas propostas.

A institucionalização de entes públicos, porém não estatais, e o teste de inúmeros procedimentos de participação social marcaram a trajetória do Estado na busca por superar a ruptura territorial supramencionada, ações que visam promover o desenvolvimento a partir de bases já estruturadas e com adesão social garantida pela sua participação nos processos de deliberação.

Essas ações possuem origem na própria formação territorial do Estado que, ao contrário da grande maioria das iniciativas de desenvolvimento no Brasil, segundo Brose (2007), o enfoque principal recorrente no Rio Grande do Sul foi baseado na mobilização social herdada das experiências associativas e comunitárias das colônias alemãs e italianas, diferentemente das atrações de investimentos externos fruto da típica visão tecnocrata da política central de industrialização e modernização no Estado brasileiro. Não por acaso, iniciativas como dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento surgiram no interior do Estado, discutidas principalmente em universidades comunitárias, criadas para possibilitar o acesso à educação superior da população não residente nas capitais, postura de democratização ao acesso a educação e outros bens sociais encontrada na região nordeste e norte do Rio Grande do Sul.

Para essa análise, tomaremos por marco histórico inicial o processo de redemocratização ocorrida no Brasil com o fim do regime militar em 1985 e as possibilidades criadas pela Constituição Federal de 1988 no que tange questões de planejamento, desenvolvimento e participação social. Após as primeiras eleições diretas a

governador do Estado desde o golpe militar, em 1982 vencida por Jair Soares do PDS – Partido Democrático Social, criado a partir da Arena (Aliança Renovadora Nacional) apoiador do regime militar – se passou a discutir novas formas de administração, incorporando novas concepções de democracia, participação e transparência.

O então derrotado candidato a governo do Estado, Alceu Collares (1986 – 1988, PDT - Partido Democrático Trabalhista) assume a prefeitura de Porto Alegre na primeira eleição para capitais estaduais. Segundo Allebrandt (2010), as eleições foram marcadas por discussões entorno da participação popular na gestão pública. Diversos foram os percalços encontrados para criação de um conselho que abrangesse a participação, entre estes de Associações já existentes que militavam pela continuidade de suas ações e reconhecimento por parte da administração municipal como mecanismo popular de participação na gestão pública. Em 1987 o governo Collares, incorporando diversas reivindicações das Associações, encaminha para a Assembleia Legislativa municipal o projeto de criação dos Conselhos Populares.

O projeto, retirado da Assembleia, foi reapresentado no último ano de Collares a frente da prefeitura e sancionado no seu último dia de governo, deixando à responsabilidade de regulamentar a nova Lei para o próximo prefeito, Olívio Dutra (1989 – 1992, PT – Partido dos Trabalhadores) que era contrário aos Conselhos Populares nos moldes criados. O novo governo lutou judicialmente alegando inconstitucionalidade da proposta enquanto discutia a implementação do Orçamento Participativo Municipal.

Concomitante as ações na capital, no âmbito Estadual Pedro Simon (1987 – 1990) assumiu o governo e apresentou uma política importante na discussão das ações de desconcentração regional que originariam posteriormente os COREDEs. O Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR), instituído em 1987, de acordo com Siedenberg, Büttendbender e Allebrandt (2011), incorpora preocupações que estavam na ordem do dia no período de redemocratização política no Brasil, como o fortalecimento dos territórios e consolidação cidadã a partir da participação popular.

Mesmo com as dificuldades encontradas na gestão Simon para incorporação de mecanismos regionalizados de participação, planejamento e gestão, difundia-se no interior do Estado a necessidade de alternativas para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Roth (2005) aborda o encontro de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) para tratar da questão a partir de gestão democrática, com descentralização territorial baseada na participação. Das conclusões desta reunião, um documento foi

construído e entregue ao então candidato a eleição governamental Alceu Collares propondo o estabelecimento de conselhos administrativos regionais no Estado.

Somando as articulações realizadas no interior do Estado com a experiência dos Conselhos Populares na Prefeitura de Porto Alegre, Collares (eleito para o mandato 1991-1994) amadurecia a proposta de criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento presente já em seu plano de governo.

A partir da eleição de Collares começam as articulações para a criação dos Conselhos. O governo buscou formular uma proposta operacional. Já nas regiões, reuniões entre lideranças passam a tratar do funcionamento e dinâmica dos COREDEs. Contudo, como já referido, a incorporação de mecanismos de descentralização político-administrativa no Rio Grande do Sul não ocorreu abruptamente. Diversas resistências políticas ocorreram devido ao desconhecimento da proposta dos Conselhos, que se apresentavam como alternativa para a gestão e incorporação das demandas da sociedade civil. Collares optou por não instituir os COREDEs por Lei logo no início das discussões e implementações, deixando para seu último ano de governo – assim como fez quando Prefeito de Porto Alegre com os Conselhos Populares – a criação da Lei reguladora. Allebrandt (2010) traz relatos de lideranças à época que afirmam ter sido uma ação acertada do governo, pois primeiro foi criada uma base prática nos municípios que se organizavam em busca de uma ‘homogeneidade’, para posterior regulamentação.

A definição da regionalização a ser seguida pelos COREDEs também gerou conflitos devido às inúmeras bases que podem ser seguidas ao se regionalizar. Contudo, segundo Muñoz (2007), o governo Collares optou pelo protagonismo local, deliberando as lideranças locais a prerrogativa de definir os limites adequados que deveria considerar apenas a continuidade territorial.

No último ano de governo Collares, os primeiros 21 COREDEs tiveram seu marco legal sob as seguintes competências norteadoras: levantar e debater as questões regionais; identificar e potencializar as vocações regionais; estabelecer prioridades de investimento e ação estadual; decidir sobre alocações de recursos; e fiscalizar a ação do Governo na região.

O processo de institucionalização em Lei foi um marco de suma importância para o decorrer da caminhada dos Conselhos, pois garantiu a continuidade da proposta que, mesmo sofrendo diversas descontinuidades a cada nova gestão, perdura até os dias atuais com significativos resultados, inclusive sua própria continuidade sendo um deles, constituindo o que Brose (2005, p. 264) denomina de “esfera pública, mas não estatal”.

Essa importância pode ser averiguada na subsequente alternância de governos a frente do executivo estadual e a continuidade e surgimento de novas propostas para qualificar a ação dos COREDEs, todas articuladas com o governo estadual. Destacamos algumas. A Criação da Consulta Popular no último ano do governo Antônio Britto em 1998 – sob a Lei estadual 11.179 de 25/06/1998 – que consiste em uma consulta direta a população sobre a destinação de recursos públicos estaduais de forma regionalizada.

Durante o governo Olívio Dutra, sob forte movimento dos Conselhos foi acessado o seu direito de participação no Orçamento Participativo Estadual (OPE) e do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003, sendo necessário ser firmado um termo de cooperação entre o Fórum dos COREDEs⁴ e o Governo do Estado para garantir a presença dos Conselhos, porém não o coordenando.

Já durante o governo Germano Rigotto é sancionado em Lei Estadual em junho de 2003 o Processo de Participação Popular (PPP) que somou pontos virtuosos da Consulta Popular – seu caráter deliberativo - e do Orçamento Participativo – o processo de discussão das demandas regionais. O PPP devolve aos COREDEs a coordenação do processo participativo no Estado, tornando novamente os Conselhos, principal interlocutor junto à sociedade civil.

No governo seguinte, de Yeda Crusius, a principal vitória dos COREDEs foi a consolidação de uma demanda histórica, a construção de planejamento regional para todas as vinte e oito regiões. Durante os anos de 2009 e 2010, com o financiamento do governo estadual e presença de universidade em algumas regiões, vinte e sete – todos com exceção do COREDE que abrange Porto Alegre – construíram seus planejamentos estratégicos regionais. Outra vitória dos COREDEs no período foi a sua participação na discussão do Plano Plurianual de 2008-2011, fato que já ocorrera anteriormente, porém nesse período o Plano foi regionalizado, possibilitando a definição de projetos para as diferentes regiões do Estado.

Apesar das experiências positivas no governo Yeda, este terminou sem conseguir destinar os recursos firmados junto a Consulta Popular. O novo governo assumido por Tarso Genro herda estes compromissos e outros R\$165 milhões votados na Consulta Popular de 2010, recurso que é liberado de forma fragmentada pelo governo, mantendo

⁴ O Fórum dos COREDEs é a entidade representativa de todos os COREDEs que articula as necessidades das diferentes regiões e representava-as junto ao Executivo e Legislativo.

certo nível de descrédito das ações participativas junto a sociedade, lideranças públicas e privadas.

No período foi criada a Participação Popular e Cidadã, programa que contempla diversos aspectos da Consulta Popular realizada até a gestão anterior. Além do programa citado, o PPA de 2012-2015 manteve uma ampla participação dos COREDEs nas discussões que tiveram uma base regional na definição de estratégias demandadas pela sociedade. Por fim, o governo também criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

O governo atual, de José Ivo Sartori, tem acenado positivamente na relação com os Conselhos, tendo como principal ação cumprido o compromisso assumido pela gestão anterior com repasse de recursos para revisão e atualização dos planejamentos regionais realizados em 2009/2010.

5. Conquistas e as críticas aos COREDEs em anos recentes

Esclarecidos os movimentos históricos que levaram a institucionalização dos COREDEs, assim como a sua continuidade mesmo frente a inúmeras transições governamentais que tradicionalmente trazem rupturas a políticas e conquistas adquiridas, cabe agora aproximar as propostas teóricas debatidas no primeiro tópico desse texto com a proposta dos Conselhos, com o objetivo de esclarecer seus avanços nessas direções e pontuar limitantes. Posteriormente trataremos dos avanços mais recentes, em especial dos últimos dez anos.

Para apreciação desse e dos próximos tópicos faremos uso de três principais materiais de pesquisa. Primeiro revisando leis e decretos estaduais que instituem os COREDEs, assim como suas diretrizes e escopo de atuação. Utilizaremos também relatórios recentes que tem debatido a temática, como a pesquisa realizada pelo Observatório do Desenvolvimento Regional (2014) da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS “Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)”. Por fim, resgataremos trechos de entrevistas realizadas no segundo semestre de 2014 com presidentes e ex-presidentes que atuam ou atuaram nos Conselhos. Estas são fruto do trabalho de tese intitulado “Heterogeneidades regionais e políticas territoriais: análise das peculiaridades regionais do Estado do Rio Grande do Sul nos planejamentos estratégicos regionais e no Programa Territórios da Cidadania” ainda por ser apresentado junto ao

Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, e contemplou onze COREDEs selecionados devido a sua sobreposição com a regionalização do Programa Territórios da Cidadania no Rio Grande do Sul, política também analisada pela tese referida.

Para pontuar os principais avanços obtidos pelas experiências dos COREDEs nos últimos dez anos, faremos uso das reflexões de José Eli da Veiga (2006), um dos poucos pesquisadores não inseridos no ambiente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento que se debruçou sobre a temática e apontou importantes considerações. Passado aproximadamente dez anos da publicação do texto referido, trataremos dos pontos que obtiveram avanços, os ainda estagnados e buscaremos acrescentar, baseado na discussão teórica aqui apresentada e nos materiais citados anteriormente, elementos a serem refletidos sobre os COREDEs e sua atuação como instâncias de representação, debate, deliberação e organização que promovem processos de articulação dos atores locais com as decisões territoriais.

Veiga (2006) traz três principais razões para o que denomina ‘fragilidade comportamental’ dos COREDEs como agentes principais na promoção do desenvolvimento regional: a) a falta de planejamentos regionais; b) o desvio de atenção causado pelos processos de Consulta Popular; e c) a falta de representatividade na composição dos Conselhos.

No primeiro ponto, o autor resgata a precariedade dos projetos de desenvolvimento regional trazidos pelos Conselhos até então, sendo que, salvo poucas exceções, não havia planejamentos regionais que constituíssem verdadeiros estudos técnicos e políticos que evidenciassem as potencialidades e traçassem estratégias para alçar pretensões de desenvolvimento em acordo com os agentes envolvidos. Mesmo as iniciativas que haviam até então, segundo o autor, apresentavam apenas um conjunto de listagem de carências trazidas por inspiração.

Veiga afirma sobre essa questão que:

Só quando existe um verdadeiro projeto – que realmente demonstre que a viabilidade do desenvolvimento da região depende de determinadas ações estratégicas muito bem identificadas – é que os diversos grupos sociais conseguem estabelecer as sinergias necessárias a colocá-las em prática. (Veiga, 2006, p. 24).

Diante desse desafio, posto desde o surgimento dos COREDEs e resgatado por Veiga no ano de 2006, recentemente o Fórum dos COREDEs, a partir de 2007, assumiu como prioridade para a manutenção e fortalecimentos dos Conselhos a revisão dos

Planejamentos já realizados e a elaboração de novos para as 28 regiões coredianas. Essa intensão teve como um dos agentes principais o então Presidente do Fórum dos COREDEs, Paulo Frizzo, que ao aceitar assumir a presidência estipulou essa condição. Nas palavras do mesmo em entrevista realizada em 2014 “olha, eu aceito desde que a primeira prioridade seja a elaboração dos planos estratégicos de todos os COREDEs, vamos buscar meios, vamos buscar recursos, mas essa é a condição sem a qual eu não aceito”.

Assim, um grupo de trabalho foi formado para propor uma agenda de ação para buscar a realização dos planos. Os principais desafios colocados foram a falta de recursos financeiros, inexistência de capacitação técnicas para construção dos trabalhos e por fim um modelo de planejamento territorial que desse conta da escala proposta.

Em 2008 o Fórum dos COREDEs encaminhou para a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais do Rio Grande do Sul o projeto para realização dos planos solicitando aproximadamente R\$ 3 milhões para o custeio de gastos do processo de elaboração, como deslocamentos, estadias, qualificação dos agentes planejadores, impressão e publicação dos resultados. O Governo incluiu um montante no entorno de R\$ 1 milhão para o orçamento de 2009, sendo que o restante deveria ser buscado com o Legislativo e com os municípios. O primeiro semestre de 2009 foi marcado por entraves burocráticos que impediram a liberação imediata do valor prometido pelo Executivo que culminou com a assinatura de um Termo de Ajuste e Referencia entre Governo Estadual e Fórum dos COREDEs, complementado por convênios de cada COREDE com o Governo, para a elaboração dos Planos em 180 dias após a assinatura do mesmo.

Para sanar outro desafio colocado para elaboração dos planos, o Fórum dos COREDEs negociou juntamente com o Ministério da Integração uma parceria para a capacitação dos agentes locais que viriam a realizar os estudos, fato essencial para a realização de um planejamento participativo. Tendo em vista que a Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul e a Mesorregião Grande Fronteira MERCOSUL cobrem total ou parcialmente 20 COREDEs, a parceria proposta foi fortalecida e efetivada com o convênio firmado para a realização do Curso de Gestão Estratégica e de Desenvolvimento Regional e Local. Com objetivo de qualificar os agentes regionais que viriam a elaborar os planos, o curso foi ministrado pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), órgão vinculado a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Promovido em Santa Maria em maio de 2009, o curso possibilitou a

capacitação de dois agentes por COREDE que se comprometeram a auxiliar na coordenação do processo de planejamento em suas regiões.

Por fim, a preocupação metodológica também suscitou diversas discussões. Ainda em 2008, parte do grupo de trabalho formado para a discussão e proposta de realização dos planejamentos regionais apresentou uma primeira versão da metodologia para a realização do trabalho que foi validada pelo Fórum dos COREDEs. Entretanto, o Curso ministrado pela Ilpes utilizou-se de uma metodologia própria que, apesar de ter inúmeros pontos de intersecção com a proposta aprovada pelo Fórum dos COREDEs, tinha suas particularidades. Colocada esta ‘dualidade’ metodológica, nos seminários pós-curso da Ilpes foi definida uma metodologia apresentada em Siedenberg (2009) que serviria como norte, possibilitando um conjunto de trabalhos minime comparáveis entre os COREDEs. Contudo, foi possibilitada uma flexibilidade metodologia, podendo cada Conselho adotar outros modelos como referência assim como diferentes pressupostos teóricos, tendo sempre como diretriz a proposta votada e aprovada em assembleia no Fórum dos COREDEs.

Diante dessa experiência, ocorrida entre os anos de 2009/2010, o primeiro ponto apontado por Eli da Veiga em 2006 aparentemente foi sanado. Os planejamentos, mesmo com todas as ressalvas que podem ser realizadas sobre o processo e os resultados do mesmo, sem dúvida contribuíram para a maturação da experiência dos Conselhos, sobretudo por promover a planificação em todo o Estado pelas regiões, diretriz central para as ações que os COREDEs se propõem e apontada pelo autor como ainda não atingidas em 2006.

Entretanto, mesmo com o esforço de planificação, lacunas permaneceram e são apontadas pelo relatório da pesquisa realizada pelo Observatório do Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS “Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)”.

O estudo, que buscou analisar os principais referenciais teóricos e processos metodológicos presentes nas ações de planejamento e gestão do desenvolvimento regional desenvolvidos pelos COREDEs em anos recentes, apontou algumas carências na experiência que comprometem, em parte, os seus resultados. Uma destas é a falta de uma efetiva contemplação da formação regional, das suas particularidades e dos seus desequilíbrios, ao passo que a maior parte dos planos trazem uma gama de demandas

locais e/ou setoriais, importantes, porém desarticuladas de uma proposta estratégica de corte regional.

Outro aspecto trazido pelo estudo e que auxilia na compressão do anteriormente citado é a necessidade de maior apoio junto às ações dos COREDEs no que tange a qualificação do processo de planejamento. Mesmo tendo ocorrido capacitação anterior a elaboração dos estudos, a articulação efetiva de alguns Conselhos com Instituições de Ensino Superior contribuiria para um avanço na qualificação em todas as etapas do processo, em especial nas leituras de dados, elaboração de diagnósticos e na utilização dos processos metodológicos. Algumas regiões contam com esse apoio, entretanto, parte significativa realiza esforços desassistidos tecnicamente.

Atualmente os COREDEs, em parceria com o Observatório do Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS e outros acadêmicos, estão realizando a preparação para uma segunda rodada de planejamento, a ocorrer durante o ano de 2016. Nessa, com maiores recursos e acúmulo da experiência passada, se espera que os resultados sejam ainda mais promissores, como fruto do amadurecimento do processo.

O segundo elemento trazido por Eli da Veiga em 2006 como ‘fragilidade comportamental’ dos COREDEs é o desvio de atenção causado pelos processos de Consulta Popular⁵.

A Consulta Popular enquadra-se na concepção de orçamento participativo, que consiste na participação da sociedade organizada na tomada de decisões e norteamento de investimentos. Pires (2001, p. 35) relata que o orçamento participativo representa um aperfeiçoamento político e neste “não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não meropaciente”.

Sobre o papel da Consulta Popular como um conceito de orçamento participativo e assim consider das opiniões da sociedade civil organizada no processo de delineamento das demandas regionais, Bugs acrescenta que:

pode-se considerar a Consulta Popular como um processo de política de inclusão, oportunidade disponibilizada pelo Governo do Estado para que a sociedade civil possa participar ativamente através da definição das necessidades, prioridades e potencialidades e, posteriormente, pela homologação através do voto, na decisão de projetos relevantes para o desenvolvimento da sua região. (Bugs, 2011, p. 21).

⁵ O nome dado ao procedimento costumeiramente é modificado com a alternância de governo, entretanto, assim como algumas etapas na sua elaboração, contudo, entre as entidades envolvidas e a própria população popularizou o nome Consulta Popular.

Não se trata de desconsiderar a importância que procedimentos com esses objetivos podem acrescentar para a democracia, por exemplo, tampouco deixar de pontuar a pertinência do seu surgimento para os COREDEs, uma vez que parte significativas das ações dos mesmos envolve a Consulta.

Entretanto, na visão de Eli da Veiga (2006), o desprendimento de esforço por parte dos COREDEs para viabilizar uma pequena parte dos recursos estaduais para projetos pouco articulados é preferida frente à propostas que pudessem realmente ser implementadas como estratégias para o desenvolvimento regional. Prefere-se barganhar a obtenção de ações de curto prazo em detrimento de projetos a médio e longo que rebateriam estruturalmente no histórico desequilíbrio regional do estado. Nas palavras de Veiga (2006, p. 24) “os COREDE abdicam de seu papel no atacado ao se consumirem em pequenas ações de varejo”.

Vejamos que os valores destinados a Consulta Popular em anos recentes no gráfico a seguir, apesar de possuiu uma pequena elevação relativa ao orçamento total do estado, permanece sempre inferior a 0,5%, caracterizando a preocupação do autor citado sobre as pequenas parcelas do orçamento buscadas pelos Conselhos frente à necessidade de uma articulação que busque propostas estratégicas.

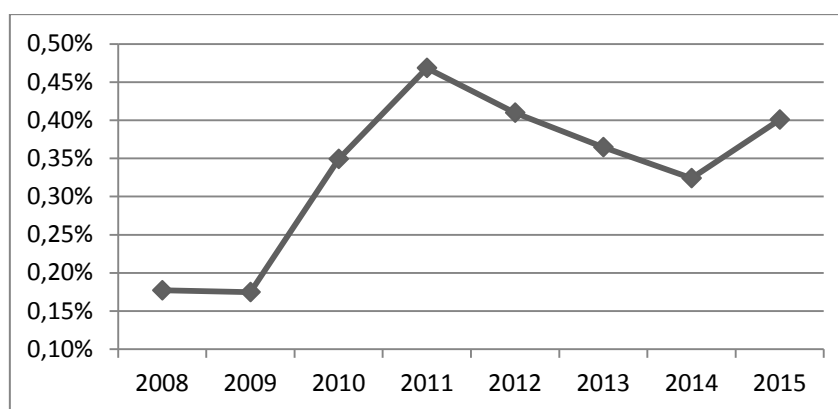


Figura 1 – Percentual dos valores destinados a Consulta Popular em relação ao orçamento estadual. **Fonte:** Seplog/RS.

Nesse sentido, a análise de Oliveira e Tasch (2012) auxilia a demonstrar o desvio das propostas aprovadas em votação na Consulta Popular em diferentes COREDEs. A reflexão que objetiva perceber se há aderência das proposições dos planejamentos estratégicos realizados entre 2009 e 2010 com as propostas votadas nas Consulta Popular de 2010 em regiões selecionadas, corrobora com as acertivas trazidas por Veiga (2006).

Segundo os autores, parte significativa dos projetos eleitos são atributos básicos de responsabilidade do Estado, como educação, saúde e segurança pública, pontos a serem sanados por intermédio de outros mecanismos e não ações como a Consulta Popular, e sobretudo, os COREDEs, que possui pretensão de refletir o desenvolvimento de forma estratégica.

A luta por pequena parcela do orçamento estadual, além de minar uma proposta de orçamento participativo que, apesar das inúmeras críticas que podem ser feitas ao mecanismo aqui levantado, tem pretensão de somar na qualificação da democracia e nas discussões sobre o desenvolvimento regional, acaba resultando em outras consequências que vão além do desvirtuamento da própria Consulta Popular e rebatem na regionalização e na própria capacidade de governança. Vejamos a questão da regionalização.

A proposta inicial para a regionalização dos COREDEs foi levantada por membros do governo, ainda em 1991. Foram apresentadas as comunidades regionais e as lideranças dos Conselhos a ideia de criação de doze regiões. Contudo, a medida que as discussões avançavam para apreciação de definição junto as regiões, foi percebido não haver uma associação entre a regionalização trazida pelo governo e a experiência de organização territorial, que dialogava com as associações de municípios, como afirma Lahorgue (2008).

Não apenas, mas somado a questão do processo de definição dos recortes regionais dos COREDEs, se passa a evidenciar o caráter local protagonista nas definições e ações da instituição. Pela própria natureza de sua formulação e posteriores procedimentos consultivos e deliberativos, prerrogativas localistas tendem a se salientar nos Conselhos como sua resposta a falta de harmonia no desenvolvimento regional do Estado.

Em 2003, o decreto nº 42.777, de 22 de dezembro, alterou o Decreto nº 35.764, de 17 de outubro de 1994, modificando as regras para a criação e alteração dos COREDEs e incluindo o Fórum dos COREDEs como organização representativa dos mesmos. Após subsequentes publicações de decretos criando outros Conselhos, os atuais vinte e oito estão firmados através do decreto nº 45.436 de 10 de janeiro de 2008.

Atualmente as regras para criação, fusão e desmembramentos dos Conselhos estão publicados no decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003. Os critérios a serem seguidos concomitantemente são os seguintes:

- I - existência de continuidade territorial do novo Conselho, preservando-se a do Conselho de origem;
- II - iniciativa de proposição com a competente formalização de apoio das Prefeituras Municipais, das Câmaras Municipais de Vereadores, dos Conselhos

- Municipais de Desenvolvimento, devidamente instalados, ou de Entidades de Ensino Superior, com unidades na região;
- III - existência de identidade regional, mediante competente justificativa, envolvendo aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento;
- IV - enquadramento do novo Conselho, observados o número de municípios, população e área, entre o menor e o maior COREDEs já existente;
- V - garantia de que o desmembramento preserve a viabilidade dos Conselhos de origem, observado o disposto nos incisos I e IV;
- VI - aprovação pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios envolvidos

Sem dúvida, como já demonstrou Putnam (1996) e salientou Brandão (2010), o protagonismo regional nas definições de ações que inferem diretamente no território tem relevância a ser considerada, especialmente se colocadas em paralelo à centralização de políticas já praticadas que primam pela homogeneidade, grande risco para um país tão diverso como o Brasil. Esse protagonismo gera a possibilidade de formação de regiões mais homogêneas, especialmente a partir de critérios de identidade.

Entretanto, na prática dos COREDEs a deliberação da criação de novos Conselhos fica a cargo de grupos de trabalhos criados que pautam suas decisões na subjetividade do decreto anteriormente citado. Cargnim (2014) cita que o estímulo principal para a busca tem sido a disputa pelos recursos da Consulta Popular, uma vez que com recortes territoriais menores há maiores chances de pequenos municípios serem contemplados com mais recursos.

Essa prática entra em conflito com a proposta teórica aqui defendida e com os próprios objetivos dos COREDEs. Considerando que os Conselhos constituem um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relacionadas ao desenvolvimento regional, a simples repartição territorial com objetivo de acessar recursos sem a preocupação de manter coesão territorial e articulação com as políticas de escalas mais amplas nos parece demonstrar um excesso de localismo prejudicial para a proposta.

Soma-se a isso, a estrutura federativa brasileira que criou e fundiu na esfera pública o municipal como escala de ação mais próxima do cotidiano. Obviamente é compreensível, contudo dificulta as tratativas de articulação de uma escala regional, como pode ser visto nos dois trechos de entrevistas com lideranças dos COREDEs:

(...) ainda é um sentimento muito individualista aqui, na região sul há pouca percepção de região. (Roselani Sodré da Silva - Liderança do COREDE Sul).

Mas o problema é que a gente lida com ‘n’ problemas que independente de uma prioridade desse tipo continuam existindo, saúde, educa o e segurança tendencialmente acabam por levar a popula o a entender que isso é mais prioritário, e isso passa também pela dificuldade das pessoas, de um modo geral, olharem muito mais pros problemas locais do que regionais. (Sérgio Luís Allebrandt - Liderança do COREDE Noroeste Colonial).

Assim, práticas recentes vêm corroborando a preocupação levantada por Veiga (2006) e mais do que isso, aprofundando-as. Não apenas a canalização de energias dos COREDEs está sendo voltada para o levantamento de parte pequena do orçamento estual em substituição a esforços que tratem de forma estratégica o desenvolvimento a médio e longo prazo, mas remetendo a outras questões.

Os desvios causados pelo mecanismo de Consulta Popular, que nasce com a pretensão de qualificar os processos democráticos do estado, estão refletindo negativamente (i) no próprio mecanismo com a eleição de pautas básicas a serem ofertadas pelo estado a partir de outros meios (ii) causando excessos de localismo ao passo que busca-se criar novos COREDEs com a intenção de alçar mão nos poucos recursos divididos da Consulta (iii) e ainda soma para a já complexa tarefa de superar a visão local dos agentes envolvidos em prol da região.

Por fim, o terceiro ponto trazido por Veiga (2006) como fragilidade nas ações dos Conselhos é a falta de representatividade na sua composição. A composição geral dos COREDEs, de acordo com artigo quarto da Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994, consiste em:

- i) Assembleia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e poderes públicos existentes na região;
- ii) Conselho de Representantes, órgão executivo e deliberativo de primeira instância;
- iii) Diretoria Executiva, composta por um presidente e seu vice, um tesoureiro e um secretário executivo, com mandato de dois anos;
- iv) Comissões Setoriais, tratam de temas específicos, com competência para assessorar em temas relativos a questões estratégicas regionais e na elaboração de programas e projetos.

Entretanto, apesar de haver uma normativa na composição geral, cada COREDE possui uma constituição jurídica própria, havendo assim, especificidades na composição de cada região. A crítica realizada por Veiga (2006) é realizada a partir da observação de duas realidades. O autor chama a atenção para os membros natos, sendo eles deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, e os prefeitos e presidentes de câmaras municipais. Já os representantes são escolhidos por intermédio de assembleia convocada com esse fim e voto dos presentes. Para estar apto para ser membro do Conselho Representante de cada segmento é imprescindível estar presente na reunião convocada, e o mais marcante, abre possibilidade para aparelhamentos da instituição, seja por forças sindicais, partidárias, enfim. Esse fato prejudica a composição democrática do Conselho, deixando de fora segmentos importantes para a discussão do desenvolvimento.

De fato, a partir das reflexões trazidas pelo processo de Consulta Popular, essas questões ainda persistem, ao passo que se utiliza um mecanismo criado para aproximar as deliberações de recursos junto a sociedade regional, para sanar questões de corte setorial que são minadas pelo aparelhamento de determinados segmentos sociais ligados ao estado que se organizam para obtenção de recursos para seus propósitos, vide o caso da segurança pública, educação e saúde.

Nesse sentido, a pesquisa realizada pelo Observatório do Desenvolvimento Regional, anteriormente citada, traz nas suas discussões esta problemática, uma vez que há uma predominância de agentes e representações políticas vinculadas ao estado, como prefeitos, vereadores e funcionários públicos estaduais em muitos Conselhos, os quais controlam sua agenda estratégica de proposição de demandas e projetos regionais. Ou seja, para além da representação, a organização executiva dos COREDEs tendem a ser compostas por pessoas ligadas ao estado, gerando uma reprodução de tendências advindas da administração pública, que muitas vezes não condiz com as carências regionais e advoga contra a pretensão maior dos Conselhos, inclusive por não conseguir captar de forma concisa a representatividade regional nas suas proposições.

Baseado no corte temporal dos últimos dez anos, desde a publicação do texto de Eli da Veiga em 2006, observa-se, portanto, a tentativa de superação do primeiro limitante atribuído pelo autor, a falta de planejamentos regionais, e a continuidade dos outros dois, o esforço despendido nas Consulta Popular e a representatividade, sobre as quais acrescentamos elementos para detalhar ainda mais os riscos da não superação de tais preocupação. Diante disso, cabe agora aproximar as discussões teóricas trazidas anteriormente com as preocupações referentes aos anos recentes dos COREDEs.

6. Considerações finais: entre a teoria e o empírico

As críticas realizadas pelos limites que as escalas tradicionais de atuação do estado brasileiro têm apresentado para a solução de questões estruturais do país, como o desequilíbrio regional é tecido a partir de diferentes frentes, sejam elas econômicas ou políticas, como debatido anteriormente.

Diante dessa preocupação, e diríamos que como resultado de um processo de amadurecimento das ações de caráter regionais no Brasil, tem-se assistido a pretensão de inserção de escalas sub-regionais na política pública, situada entre o município e o estado,

vide o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional que, apesar de sofrer resistências diversas para sua implementação, somou no debate sobre as escalas de ação.

Diferentemente das propostas situadas temporalmente na segunda metade do século XX, em que se primou por cortes macrorregionais sob tutela do estado nacional, assim como da primazia pelas escalas locais e globais assistidas na década final do referido século, as propostas recentes da política nacional buscam somar elementos que ambos os momentos trouxeram para pauta. Da primeira a necessidade de uma articulação nacional em um projeto de desenvolvimento regional. Da segunda a não homogeneização das ações nas diferentes regiões do país, considerando a heterogeneidade característica do Brasil, mesmo no interior das mesorregiões.

Nesse sentido, a proposta dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento soma ao propor uma escala de ação alternativa para a intervenção na realidade regional com a finalidade de promover o desenvolvimento e diminuir a lacuna dos desequilíbrios, mesmo com os desafios que essa pretensão traz, como a estrutura política brasileira ser organizada setorialmente e a própria inexistência da escala administrativa regional.

Apesar de apresentar-se como uma possibilidade de uma escala de ação, há diversos limitantes encontrados na proposta dos Conselhos que auxiliam nas reflexões sobre a temática no sentido de buscar um aperfeiçoamento que efetivamente sirva como apontamentos para tratar de uma escala alternativa de ação.

Ainda que pertinente o protagonismo regional na definição da regionalização e nas próprias deliberações, como aborda Brandão (2010), o que se percebe nos COREDEs, sobretudo nos anos recentes como nos propomos a analisar, é um excessivo localismo. Isso fica evidenciado tanto na regulamentação da lei para criação de novos Conselhos, estando a cargo das próprias regiões reivindicar a criação de novos COREDEs, como na justificativa utilizada para esse movimento, não dialogando com os objetivos da instituição, mas com a pretensão de alçar mão a pequenos recursos destinados pelo estado por meio da Consulta Popular, desconsiderando a região de fato e canalizando esforços para propostas de curto prazo sem um caráter eminentemente estratégico para o desenvolvimento.

As razões para o excesso de localismo podem ser encontradas no interior dos próprios Conselhos, uma vez que surgiram no linear da desassistência de algumas regiões por parte do estado. Oliveira, Araújo e Silveira (2016) trazem uma reflexão com elementos externos aos Conselhos para compreender tal fato. O posicionamento do surgimento dos COREDEs na conjuntura político e econômico do país delineou propostas com forte

caráter descentralizador e privilegiando a escala local/regional, em um momento de desarticulação do estado nacional na ascensão do liberalismo da década de 1990. Esse processo histórico de formação deixou heranças nas diversas atuações dos Conselhos, inclusive nas aqui mencionadas. Nota-se assim, a carência de uma aproximação da proposta regional com outras escalas, em especial com o próprio estado - mas também com a escala nacional - com a pretensão de concertação nos movimento que visem o desenvolvimento regional.

A proposição de novas escalas de ações é acompanhada por reflexões que aproximam a descentralização administrativa, uma vez que se cria possibilidade de articulação de interesses sob nova prerrogativa territorial aproximando-as dos principais agentes interessados, a sociedade regional. Não há, entretanto, como realizar esse movimento sem o compartilhamento de poder, uma vez que o processo de planejar e, sobretudo, deliberar, carrega consigo a possibilidade da sociedade decidir sobre suas aspirações. Cabe destacar se esse movimento vem ocorrendo no objeto aqui analisado, o qual tem a pretensão de ser um mecanismo descentralizado de planejamento e deliberação com corte regional.

Faremos uso para essa discussão dois cortes mencionados por Dallabrida (2011) e discutidos anteriormente. O primeiro concerne sobre a transferência de recursos financeiros ou competências para as unidades subnacionais do governo. A transferência de recursos pode ser vista a partir de duas frentes. Sobre a destinação de recursos para a manutenção e operacionalização dos Conselhos, De acordo com a lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 que legisla sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos o “orçamento do Estado consignará, através de dotação específica, recursos para a manutenção das atividades dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento”, assim como o decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 estipula os critérios para o mesmo, sendo terça parte do total dividida igualmente para cada COREDE, outra terça parte de acordo com a área territorial e por fim a parte restante de acordo com o número de municípios.

Apesar de haver esta garantia estipulada em lei, é conhecido e discutido entre as lideranças dos Conselhos a valor insuficiente recebido do governo estadual para manutenção de uma estrutura mínima para funcionamento, como relata Clóvis Fernando Ben Brum:

Uma coisa importante também que nós colocamos o COREDE a fazer, o COREDE tem uma funcionária, uma secretária, que é ridículo o valor que recebemos do estado pra manter o COREDE, se a universidade não nos der esse suporte não teria

como, nós temos ajuda das prefeituras também pra ter isso, pra ter uma secretária. (Clóvis Fernando Ben Brum - Liderança do COREDE Vale do Jaguarí).

Para sanar essa dificuldade, cada COREDE busca outras fontes, como o auxílio de outras instituições regionais, uma contrapartida dos municípios da região e aproximação com universidades.

Os recursos descentralizados do governo estadual para as regiões aplicarem de forma deliberativa se restringem a Consulta Popular. A preservação e busca pelo fortalecimento do mecanismo de deliberação vigente e sob responsabilidade dos COREDEs se mostra pertinente, especialmente o acúmulo de aperfeiçoamentos realizados ao longo dos anos, quando foram alteradas as propostas consultivas e deliberativas com objetivo de formular uma proposta adequada as pretensões da instituição.

Entretanto, como debatido anteriormente, a partir da crítica de Veiga (2006) e o acrescido por intermédio de dados e outras fontes, o desprendimento de esforços realizado pelos Conselhos para a realização anual da Consulta Popular tem agido de forma a desvirtuar uma das suas pretensões maiores, de construir estratégias próprias e específicas para o desenvolvimento das regiões.

Como destacamos, a crítica aqui realizada não se trata de um ataque a Consulta em si, mecanismo, que de modo geral, tem grande potencialidade de afirmar questões centrais para o desenvolvimento, como a democracia. Porém, é pertinente a reflexão trazida por Veiga (2006), a qual se puderam agregar ainda outras questões. No que se refere à transferência de recurso, como um dos pontos da descentralização administrativas em uma nova escala, o parco recurso destinado somado ao desprendimento de esforços dos Conselhos para sua realização geram um passivo que transfere o objetivo central dos conselhos para ações de curto prazo que, proporcionalmente ao empregado, pouco geram de resultados efetivos no pensar estrategicamente o desenvolvimento das regiões.

A luta por acessar os pequenos recursos destinados para a Consulta Popular acaba por contribuir também no afastamento da consolidação de uma coesão territorial nas regiões, fator que vem a compor uma proposta de descentralização administrativa com governança em uma nova escala, como aqui adotamos. Fica evidente esse caso com os movimentos de municípios, em grande parte pequenos municípios, que buscam, sem uma preocupação efetiva de manter coesão territorial e a evidência de uma região de fato, em detrimento de alçar mão ao pequeno recurso da Consulta Popular, comprometendo o

princípio de ação territorial dos COREDEs em regiões que respeitem condições históricas de peculiaridade interna e distinção dos seus limites.

O segundo ponto trazido por Dallabrida (2011) no que tange a aproximação de um mecanismo descentralizado de ação em um novo corte escalar trata do caráter processual e dimensão social e política do fenômeno da descentralização que considera esta como uma forma de aumentar a participação social e de distribuição territorial do poder.

Um dos avanços recentes, atribuído com um limitante na ação dos COREDEs por Veiga (2006) e diagnosticado pelas próprias lideranças dos Conselhos foi a elaboração dos planejamentos regionais. Devido a atribuição legal da instituição em elaborar e executar propostas estratégicas para desenvolvimento regional, assim atuação protagonista na estruturação de propostas, sejam consultivas, como nos Planos Plurianuais do estado, ou deliberativas, como a Consulta Popular – que também é consultiva – é essencial haver a estruturação de um estudo com apanhado estatístico e adequado tratamento de dados, dialogando de forma participativa com a região, para de fato exercer a função.

Assim, os planejamentos construídos, de acordo com a proposta metodológica apresentada em Siedenberg (2009), de forma participativa, trouxe outro mecanismo de empoderamento da sociedade regional, mesmo com todos os adendos que podem ser feitos a experiência ocorrida entre 2009 e 2010, algumas delas aqui tratadas. A própria Consulta Popular corrobora desde sua criação com o fortalecimento e defesa de princípios de ampliação da participação social nas decisões regionais.

Entretanto, como demonstrado, a questão da representatividade merece destaque, uma vez que a regulamentação representativa dos COREDEs ser por região, ocorre possibilidade de representações muito heterogêneas entre os Conselhos. A flexibilidade é ponto necessário, a medida que cada região se articula com agentes distintos de outras, contudo, seu excesso pode causar resultados extremamente diversos entre as regiões.

Essa ocorrência decorre da mesma esteira do protagonismo das regiões na definição da sua regionalização, ao passo que as consequências podem também ser próximas, como o excesso de localismo em detrimento de uma conjuntura minimamente uniforme que traga real possibilidade as respostas buscadas pelos Conselhos.

Diante da análise histórica realizada e da percepção das ações recentes dos COREDEs, a afirmação de Dallabrida (2011) referente a distância existente entre as expectativas latentes de uma proposta de descentralização administrativa, com governança territorial a partir de uma nova escala de ação, como os COREDEs, com as consequências

de fato aos problemas centrais que os Conselhos se propõem tratar ainda encontram-se em fase de promessas.

Os avanços recentes permanecem no campo consultivo, vide o caso dos planejamentos regionais. Porém a deliberação e a efetiva partilha de poder parecem não estar se efetivando, seja pelos recursos destinados a instituição, nas diversas formas, como na ainda frágil ligação entre a sociedade civil organizada e outras instancias regionais e o estado.

É complexo dimensionar o peso dos COREDEs no desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Sem sombra de dúvidas a experiência representa grande importância na discussão e no amadurecimento do pensamento e na ação de corte territorial no estado, porém, vide a manutenção e até agravamento da questão regional nas últimas décadas que coincidem com o período dos COREDEs, traça-se assim o grande desafio ainda persistente.

Desafio esse posicionado com alguns passos já superado, vide a virtuosa vantagem de aproximadamente vinte e cinco anos de interlocução com o governo estadual em comparação a outras experiências. Cabe aos agentes envolvidos aproveitar e repensar a dinâmica de algumas proposições deliberativas e consultivas da instituição. A articulação com demais instâncias de ação, seja escalares, ou mesmo setoriais, como agências fomentadoras de desenvolvimento regional. Mais do que isso, reorganizar sua relação com o governo estadual para providenciar uma efetiva partilha de poder e configurar assim uma descentralização administrativa com novo corte territorial, ao passo que tratamos aqui de alguns apontamentos, limitados ao objeto proposto, havendo, com certeza, a necessidade de reflexão em outras importantes direções.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. **In:** TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Democracia descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

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) – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2010.

_____. **Entrevista:** percepção acerca da construção dos Planejamentos Estratégicos Regionais dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Ijuí, segundo semestre de 2014.

ALONSO, José Antônio Fialho; BANDEIRA, Pedro Silveira. Considerações metodológicas sobre a divisão regional. In: ALONSO, José Antônio Fialho; BENETTI, Maria Domingues; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BANDEIRA, Pedro. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os COREDES do Rio Grande do Sul. In: FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Passo Fundo: Passografic, 2010.

_____. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Célio Campolina (org.). **Política de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade, 2007.

BOISIER, Sergio. **Desarrollo territorial descentralizado**. Cepal/Ilpes julio, 1998. (Mimeo.)

BRANDÃO, Carlos. Construção social no ambiente construído e suas escalas espaciais: apontamentos para uma teorização sobre ações e decisões de sujeitos concretos. In: FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafios para America Latina**. Buenos Aires/Madrid, Miño e Dávila Editores, 2010.

_____. Pacto federativo, reescalonamento do estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BROSE, Markus Erwin. As origens da participação e da qualidade democrática no Rio Grande do Sul. In: **Revista Katálysis**, v.10 n.2, Florianópolis, 2007.

_____. Superação das desigualdades regionais: uma interpretação da experiência gaúcha. In: CRUZ, José Luis Vianna da. **Brasil, o desafio da diversidade: Experiências de desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

BRUM, Clóvis Fernando Bem. **Entrevista: percepção acerca da construção dos Planejamentos Estratégicos Regionais dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento**. Jaguarí, segundo semestre de 2014.

BUGS, João Carlos. **Abordagem estratégica dos processos de desenvolvimento socioeconômico regional: o caso do COREDE VRP**. (Dissertação de mestrado), UNISC, Santa Cruz do Sul, 2011.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CARLEAL, Liana. A contribuição Neoschumpeteriana e o Desenvolvimento Regional. In: CRUZ, B. et al. (org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos. Brasília: Ipea, 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque (org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. **PRÓ-RS**: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Passografic, 2010.

FRIZZO, Paulo. **Entrevista**: percepção acerca da construção dos Planejamentos Estratégicos Regionais dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Ijuí, segundo semestre de 2014.

LACERDA, Antônio Corrêa de et al (orgs.). **Economia Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAHORGUE, Maria Alice. Política de C&T e participação: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul. In: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2008. 21 p.

MUNÕZ, Andrea Elena Pizzaro. **Regionalização para o planejamento e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. (Dissertação de mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

NOVY, Andreas. **O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil**. Indicadores econômicos FEE, v. 36, n. 4, 2009.

OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul**: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).(Relatório de pesquisa) - UNISC, Santa Cruz do Sul, 2014.

OLIVEIRA, Victor da Silva; ARAÚJO, Tania Bacelar de; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs): Uma análise da sua formação histórica e dos processos recentes de planejamento territorial no estado do Rio Grande do Sul – Brasil. **Anais...** In: XVIII Encontro Nacional de Geógrafos. São Luís: UFMA, 2016. (no prelo)

OLIVEIRA, Victor da Silva; TASCH, Marcelo. Consulta Popular 2010 e planejamento regional dos COREDEs 2009/2010: relações e resultados. **Anais...** In. : I Simpósio de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

PAIVA, Carlos Águedo. Os determinantes do aprofundamento das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul entre 1970 e 2000. In: PAIVA, Carlos Águedo (org.).

Evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

PAIVA, Carlos Águedo; ALONSO, José Antônio; TARTARUGA, Ivan Peyré. Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento. In: CONCEIÇÃO, Octávio et al. (Org.). **O ambiente regional.** Porto Alegre: FEE, 2010.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz.** Barueri: Manole, 2001.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul.** Diário Oficial do estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 3 out. 1989.

_____. Decreto nº 35.764 de 28 de dezembro de 1994.

_____. Decreto nº 42.777 de 22 de dezembro de 2003.

_____. Decreto nº 45.436 de 10 de janeiro de 2008.

_____. Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994.

ROTH, João Luíz de Oliveira (Ed.). **Sala 406, onde tudo começou – Coredes: a participação popular.** Santa Maria: Casa Editorial, 2005.

SIEDENBERG, Dieter. **Orientações para o processo de Planejamento Estratégico Regional dos COREDES-RS.** Ijuí: Unijuí, 2009.

SIEDENBERG, Dieter; BÜTTENBENDER, Pedro Luíz; ALLEBRANDT, Sérgio Luíz. A trajetória do planejamento governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos COREDES. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamound, 2011.

SILVA, Roselani Sobré da. **Entrevista: percepção acerca da construção dos Planejamentos Estratégicos Regionais dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.** Pelotas, segundo semestre de 2014.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira.** 11 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VEIGA, José Eli da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDEs). In: **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VIII, n.13, Salvador, 2006.

Recebido em: 13/07/2016

Aceito em: 28/02/2017