

## **Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os COREDEs do Rio Grande do Sul**

Pedro Silveira Bandeira  
Economista e Professor da UFRGS

Este texto tem como objetivo analisar uma experiência brasileira contemporânea de institucionalização de nova escala territorial para a gestão pública, intermediária entre o estado e o município, associada à implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), do Rio Grande do Sul. Esses Conselhos foram criados no início dos anos noventa com o objetivo de articular atores políticos, econômicos e sociais para promover a sua participação em atividades relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional.

Após pouco mais de quinze anos de existência, embora sua atuação ainda enfrente vários tipos de dificuldades, os COREDEs conseguiram ocupar uma posição relevante no quadro institucional do Estado, podendo ser considerados uma das mais bem sucedidas experiências desse gênero no país. No entanto, apesar desse relativo sucesso, a nova escala territorial representada pelas suas áreas de atuação foi incorporada somente de forma muito superficial à prática da administração pública estadual. Embora tenham ocorrido alguns progressos, os diferentes governos do período não foram capazes de aproveitar adequadamente a potencialidade dessa infra-estrutura organizacional, avançando no sentido de criar um modelo abrangente de gestão do território, arejado pela interação entre a administração pública e a sociedade civil. Na verdade, são recorrentes, a cada transição de governo, as preocupações quanto à possibilidade de que ocorram retrocessos, ao invés de avanços, nessa trajetória.

O texto inicia com algumas observações gerais sobre a institucionalização de novas escalas territoriais no Brasil. Segue-se uma apresentação do modelo institucional e organizacional dos COREDEs, acompanhada de considerações sobre temas teóricos relevantes para a compreensão do significado dessa experiência. As últimas seções contêm uma reflexão sobre as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos Regionais ao longo de sua existência e sobre os principais entraves que têm impedido um maior avanço na construção de um modelo de gestão territorial que aproveite as potencialidades criadas pela existência dessas organizações.

A análise do caso dos COREDEs pode proporcionar elementos úteis para a reflexão sobre as dificuldades que serão enfrentadas por outros esforços semelhantes. Não se pretende, evidentemente, sugerir que eles devam servir de exemplo a ser imitados. Modelos organizacionais desse gênero não podem ser copiados de forma mecânica, ignorando as características específicas de cada contexto.

## 1. Gestão Pública e Institucionalização de Novas Escalas Territoriais no Brasil<sup>1</sup>

Tornou-se evidente, nas das últimas décadas, que as escalas territoriais tradicionalmente utilizadas pela administração pública no país são inadequadas (ou, ao menos, insuficientes) para servirem de suporte ao planejamento governamental e à formulação e implementação de políticas públicas.

No nível da atuação do governo federal, foi criticada a utilização exclusiva das Macrorregiões como referência para as políticas de enfrentamento das desigualdades regionais. Vários estudos mostraram a existência de uma acentuada heterogeneidade no interior dessas áreas, onde coexistem zonas “pobres” e “ricas”, “dinâmicas” e “estagnadas”. No caso do Nordeste, por exemplo, esse fato foi destacado por Tania Bacelar de Araújo, no artigo intitulado *Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?*<sup>2</sup>, publicado pela primeira vez em 1995.

Formou-se, progressivamente, um forte consenso sobre a necessidade de utilizar novas escalas, em adição à das Macrorregiões, para tratamento da temática territorial e para enfrentamento das desigualdades regionais no país. Como resultado, foi institucionalizada recentemente uma nova política federal de desenvolvimento regional, que propõe a adoção de múltiplas escalas e reconhece a necessidade de que as políticas regionais atuem em novos níveis territoriais, mais adequados para a articulação com a sociedade civil e para a mobilização do potencial endógeno das regiões:

“A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional.”<sup>3</sup>

Fato semelhante ocorreu em muitas Unidades da Federação, onde foi percebida a inadequação do uso exclusivo da escala municipal para o planejamento e para a gestão das ações desenvolvidas pelas administrações estaduais. Em consequência, vários governos estaduais têm buscado implantar esquemas de regionalização administrativa. Muitas dessas tentativas não alcançaram resultados expressivos, e algumas foram efêmeras, não sobrevivendo à gestão em que foi tentada a sua implementação. Santa Catarina e Rio Grande do Sul estão, seguramente, entre os estados que mais têm persistido nesses esforços, e nos quais maiores avanços podem ser observados.

A tarefa de institucionalizar uma nova escala, intermediária entre o estado e o município, é dificultada pela quase total inexistência de identidades territoriais consolidadas nesse nível. Um dos principais obstáculos para a formação

---

<sup>1</sup> Partes desta seção apóiam-se em BANDEIRA (2006).

<sup>2</sup> Incluído em ARAÚJO (2000), pp. 165-196.

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – (s.d.), pp. 13-14.

dessas identidades é a própria ação da administração pública, que geralmente utiliza uma multiplicidade de divisões regionais, setoriais ou ligadas a programas específicos, incompatíveis entre si.

Além de impedir uma melhor articulação entre as ações dos diferentes órgãos, essa variedade de regionalizações impede o surgimento de uma forma comum de “ver” o território, necessária para a formação de identidades regionais. A importância dessa percepção comum do território fica evidente quando se analisa a literatura recente sobre institucionalização de regiões, que destaca que as regiões são construídas, consolidadas, transformadas e decompostas por processos de interação social, política e econômica, desenvolvidos ao longo da história.

Para o geógrafo finlandês Anssi Paasi, uma das principais autoridades sobre o tema<sup>4</sup>, o estágio final (ou superior) da “construção” histórica de uma nova unidade territorial, que é a sua institucionalização, envolve quatro aspectos, os quais não necessariamente constituem “etapas” consecutivas:

- 1) A definição da forma ou abrangência territorial;
- 2) A formação de uma imagem conceitual e simbólica;
- 3) O desenvolvimento de instituições regionais e a incorporação da existência da região às práticas e formas de organização da sociedade;
- 4) O estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, associada à consciência regional da comunidade.

A forma ou abrangência depende do alcance espacial das práticas de interação que constituem a base para a existência da região. A formação de uma imagem conceitual e simbólica da região serve para distingui-la de outros territórios, compondo a base para a formação de uma identidade regional, entendida como identidade “da região”. Ela pode apoiar-se em elementos históricos, culturais, econômicos ou ambientais que diferenciem a região. Especialmente importante é o fato de a região receber um nome, que sintetize a idéia de uma identidade própria.

Outro aspecto importante consiste no surgimento de instituições e organizações de abrangência regional, ou identificadas com a região. Sua implantação contribui para ampliar, aprofundar e consolidar práticas regionais em diferentes esferas, como as da política, da economia, da sociedade civil e da administração pública. A atuação dessas instâncias ajuda a reforçar as redes de interação preexistentes e a imagem simbólica da região.

O estabelecimento da região como parte de um sistema, com papel administrativo definido, acompanhado pela consciência regional da sociedade, completa o processo. Para Paasi, neste estágio consolida-se a existência de uma identidade regional, que se refere tanto à base física e material (natureza, paisagem, cultura, economia, etc), ou seja, uma identidade “da região”, quanto à esfera mental, pela fixação de uma imagem da região, tanto entre seus habitantes (que podem incorporar às

---

<sup>4</sup> Seu artigo “The Institutionalisation of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity”, de 1986, constitui referência obrigatória na literatura sobre o tema.

suas identidades individuais uma dimensão territorial, no sentido de “identificação com uma região”) quanto entre os de outras áreas.

Ao se discutir esforços no sentido de institucionalizar novas escalas territoriais, é preciso ter presente, em primeiro lugar, que a definição da abrangência territorial de uma região, ou de um conjunto de regiões, deve privilegiar sua funcionalidade para a articulação de atores sociais, políticos e econômicos. O sucesso nessa articulação é fundamental para que as regiões se tornem social e politicamente relevantes, não sendo apenas objeto passivo para ações concebidas e implementadas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”. Cabe lembrar o que afirma Sergio Boisier:

“La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propia Región, en cuanto comunidad regional, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional solo consiste - como por lo demás prueba la experiencia histórica - en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados ‘regiones’”<sup>5</sup>

A articulação e a mobilização dos atores locais são importantes para que as regiões se tornem politicamente relevantes, criando condições de sustentabilidade para a implementação novos modelo de gestão do território.

## **2. As Desigualdades Regionais e o Surgimento dos COREDEs<sup>6</sup>**

A politização do tema das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul foi um dos principais fatores que abriram espaço para o surgimento e para a continuidade da atuação dos COREDEs. O estado tem sido comumente dividido em três grandes regiões, para análise dessas desigualdades. A Nordeste, onde se situam Porto Alegre e as áreas onde iniciou o assentamento de imigrantes europeus, no século XIX, foi a que alcançou maior dinamismo econômico nas últimas décadas, com o avanço da industrialização, aumentando sua participação no Produto Interno de 33,0% em 1939 para 58,0% em 1990. Suas características sociais e econômicas foram fortemente influenciadas pela imigração européia, especialmente alemã e italiana. Nessa área começou a constituir-se, a partir do início do século vinte, ao longo do eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, um parque industrial que progressivamente suplantou a agricultura e assumiu papel hegemônico na economia local.

Nesse período, as duas outras regiões – a Sul e a Norte – perderam participação no PIB do estado. A parcela da primeira caiu de 38,3% para 17,7% entre 1939 e 1990, enquanto a da segunda reduziu-se de 28,7% para 24,3%. A característica

---

<sup>5</sup> BOISIER (1995), pp. 47-48.

<sup>6</sup> Parte do material apresentado nesta seção baseia-se em BANDEIRA (2004).

histórica mais destacada da região Sul, que apresentou maiores perdas, é a concentração da posse da terra. Sua estrutura fundiária foi formada pela doação de sesmarias, nos últimos tempos do período colonial e no alvorecer do Império brasileiro. Estão associadas a essa concentração outras características da sociedade local, como a maior concentração da renda, os centros urbanos esparsos, a reduzida densidade da população rural e a ainda significativa importância econômica da pecuária extensiva.

As características sócio-econômicas da região Norte foram influenciadas, no final do século dezenove e na primeira metade do século vinte, por intensos fluxos migratórios oriundos principalmente das zonas mais antigas de assentamento de imigrantes europeus, próximas à capital. Essas migrações levaram à ocupação de áreas florestais e ao desmembramento de algumas das grandes propriedades preexistentes, dedicados à pecuária extensiva, fazendo com que passassem a predominar as pequenas e médias propriedades. Trata-se de uma área heterogênea, onde progressivamente se consolidou o predomínio das lavouras de soja, trigo e milho. Algumas cidades dessa região conseguiram sediar um crescimento industrial expressivo, em geral diretamente vinculado à produção primária, através do processamento de produtos locais ou da produção de insumos, máquinas e implementos agrícolas.<sup>7</sup>

A concentração do crescimento no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul e em áreas próximas, na segunda metade do século XX, atraiu migrantes em busca dos empregos gerados, direta ou indiretamente, pelo dinamismo da indústria. Com isso, a participação da região Nordeste no total da população estadual passou de pouco mais de 25% em 1940 para quase 48% em 2000. Esses fluxos migratórios também foram alimentados por duas grandes transformações ocorridas na agropecuária gaúcha a partir da década de sessenta: o avanço da lavoura empresarial mecanizada e, especialmente, a crise da agropecuária familiar. Extensas áreas do noroeste do estado, cuja economia é caracterizada pelo predomínio da pequena propriedade familiar, têm sofrido expressivas perdas migratórias. Sua população praticamente parou de crescer nos anos oitenta, chegando a diminuir em números absolutos na década de noventa.

Esse agravamento das desigualdades regionais, que começou a caracterizar-se ainda na primeira metade do século XX, demorou a despertar a atenção do público. No entanto, essa situação mudou subitamente por volta da metade dos anos oitenta. Por volta da metade dessa década, um deputado federal com base eleitoral no Sul do estado apresentou projeto de lei propondo que fosse realizado um plebiscito para deliberar sobre a criação de uma nova unidade da federação – que deveria receber o nome de Estado do Piratini – abrangendo quase metade do território gaúcho. O Sul havia sido a região mais dinâmica do estado até o final do século dezenove, tendo sua importância econômica declinado acentuadamente desde então.

A tentativa separatista acabou sendo frustrada. No entanto, o debate público que se estabeleceu em torno da proposta contribuiu para fazer com que aumentasse o grau de consciência do público sobre a intensidade das desigualdades econômicas e sociais existentes entre as regiões. Paralelamente, aumentou também a percepção de que essas desigualdades podiam apresentar potencial significativo para a construção de discursos politicamente eficazes.

---

<sup>7</sup> ALONSO et al. (1994), pp. 223-224.

Desde então cresceu o interesse pela “questão regional”, avolumando-se os levantamentos de dados e estudos que buscavam caracterizar e explicar as diferenças entre regiões quanto ao nível de desenvolvimento econômico e social. Esse maior interesse teve reflexos sobre as instâncias político-administrativas do Estado. Ao longo dos últimos vinte anos foram criadas várias comissões especiais na Assembléia Legislativa do Estado para discutir o tema das desigualdades regionais ou analisar os problemas de algumas das regiões menos desenvolvidas, sugerindo políticas e ações que possibilitassem seu enfrentamento. No âmbito do Poder Executivo, por sua vez, foram criados, em diferentes administrações, Departamentos, Grupos Executivos e Secretarias Extraordinárias para tratar dessas questões.

### **3. O Processo de Implantação**

Nesse contexto de crescente preocupação com a temática regional, a partir de 1991 começaram a ser implantados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Seus objetivos assemelham-se, em vários pontos, aos de alguns tipos de Conselhos existentes em outros países. Um exemplo é o dos *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR)*, da França, surgidos a partir de 1972, quando a administração pública francesa passou por uma reforma em que começou a ser implantado um novo nível administrativo, constituído por 21 regiões. Também no Chile, na Espanha, no Canadá, na Austrália, nas Filipinas, e em alguns países da Europa Oriental, como a Hungria, foram implantadas instituições com características similares, compostas por representantes de segmentos da sociedade das regiões, que servem como órgãos consultivos dos poderes executivos ou legislativos locais.

A proliferação dessas entidades parece resultar da necessidade – identificada pela literatura sobre o desenvolvimento e sobre a “governança regional” – de que sejam criadas organizações que promovam a cooperação entre os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, possibilitando a formação de coalizões que defendam os interesses regionais. Como registra um documento da OECD:

“(…) Regional economic councils are needed that can publicise specific issues and generate a consensus, funding and impetus from a wide variety of actors. These councils should have a brief to look to long-term development and concentrate on educating and informing members about the reasons for new policies and suggesting ways that aims can be achieved for the benefit of all.”<sup>8</sup>

De uma maneira geral, os Conselhos Regionais surgidos em diferentes países constituem uma adaptação, para o nível regional, de um modelo de instância

---

<sup>8</sup> “(...) são necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos e gerar consensos, recursos e motivação da parte de uma ampla variedade de atores. Esses devem dar prioridade ao desenvolvimento de longo prazo e concentrar-se em educar e informar seus membros sobre as razões para a adoção de novas políticas, sugerindo formas pelas quais possam ser alcançados objetivos que contribuam para o benefício geral.” – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995), p. 16.

consultiva que já era bastante comum, especialmente na Europa, em nível nacional<sup>9</sup>. Na maior parte dos casos, tal instância recebe a denominação de Conselho Econômico e Social (CES).

Embora seja fácil perceber alguma semelhança entre os COREDEs do Rio Grande do Sul e algumas dessas experiências, é importante destacar que existem diferenças significativas. A principal delas consiste no fato de que, na maior parte dos países antes referidos, os Conselhos Regionais – seja qual for a sua denominação – integram a estrutura de uma instância territorial descentralizada de governo. Na França, por exemplo, os *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* surgiram como parte de uma reforma ampla que envolveu a criação de um novo nível territorial da administração pública.

No Rio Grande do Sul, ao contrário, o surgimento dos Conselhos Regionais não esteve associado à criação de uma nova instância territorial da administração pública. Passados mais de quinze anos do início da sua implantação, as regiões dos COREDEs ainda não foram sequer adotadas como referência territorial e de planejamento por muitos dos órgãos que compõem a administração estadual. Sua criação não foi seguida por um esforço consistente e continuado no sentido de descentralizar a estrutura administrativa do Estado, com aumento da influência das chefias regionais e locais dos órgãos públicos sobre a tomada de decisões.

Um dos objetivos originais da implantação dos Conselhos Regionais era promover a descentralização das decisões de planejamento do governo<sup>10</sup>. No entanto, para que isso pudesse ter ocorrido, teria sido necessário um esforço mais amplo no sentido de capacitar a administração estadual para planejar e atuar de forma mais efetiva e articulada em termos regionais, o que exigiria mudanças bastante profundas na organização e na cultura administrativa do Governo do Estado.

Depois de mais de uma década do surgimento dos Conselhos Regionais gaúchos, os sucessivos governos do Estado ainda não conseguiram compatibilizar as várias regionalizações administrativas adotadas pelos órgãos estaduais com as regiões dos COREDEs. Avançaram menos ainda no que se refere à criação de instâncias internas que descentralizem a estrutura da administração estadual, possibilitando que fosse melhor articulada a atuação de seus órgãos em escala regional. Assim como acontece na maior parte dos estados brasileiros, no Rio Grande do Sul as chefias regionais e locais dos diferentes órgãos públicos apenas executam diretrizes concebidas

---

<sup>9</sup> Esse tipo de instância também existe em países de outros continentes. A página do Conselho Econômico e Social da França indica os endereços de Conselhos similares de vários países de todo o mundo ([www.ces.fr/ces\\_dat2/1-5monde/rela.htm](http://www.ces.fr/ces_dat2/1-5monde/rela.htm)).

<sup>10</sup> Segundo declarou um dos responsáveis pela idéia de criar os COREDEs:

“O planejamento como processo que define ações futuras, quando elaborado centralizadamente, pode se transformar em instrumento de dominação. Na medida em que separa os que pensam dos que fazem, possibilita ao núcleo pensante impor o seu pensar aos demais, além de retirar a capacidade crítica dos que fazem para corrigir a tempo eventuais erros, evitando o desperdício de recursos públicos. O planejamento político centralizado foi o grande instrumento dos governos autoritários e principal responsável por projetos e obras incompletas e fora de nossa realidade. É importante, no processo de planejamento, dar-se uma dimensão prática às soluções, só possível com a participação de quem vive o problema, o cidadão.” (CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (2002), p. 119).

“de cima para baixo”, não existindo canais horizontais de comunicação entre as chefias regionais de diferentes órgãos. Em suma, estando organizada exclusivamente em bases “setoriais” (saúde, educação, transportes, etc.), com cada área utilizando uma regionalização administrativa diferente, a administração pública estadual não consegue compor, a partir do somatório das visões setoriais, um referencial que possibilite sua atuação integrada em escala regional.

A consequência disso é que, nas regiões, a relação dos representantes da sociedade que atuam nos COREDEs com a administração pública ocorre de forma fragmentada, envolvendo chefias intermediárias, geralmente escolhidas por seus vínculos partidários, que não são orientadas por uma visão integrada dos problemas da região em que atuam e que possuem pouca influência efetiva sobre as decisões mais importantes, que são tomadas pelos escalões superiores dos órgãos respectivos, centralizados em Porto Alegre.

Essa não foi, evidentemente, a única dificuldade enfrentada pelos Conselhos Regionais gaúchos. Sua atuação também foi prejudicada pelas muitas alterações ocorridas nos procedimentos adotados pelas sucessivas administrações para promover a participação da população nas decisões relacionadas com a alocação de recursos orçamentários, que implicaram em freqüentes descontinuidades na forma como era feita a articulação entre os COREDEs e o governo do Estado.

Apesar de todos esses problemas, os COREDEs têm conseguido angariar e manter, dentro das regiões, apoios suficientes para continuarem funcionando. Parte expressiva de suas atividades tem sido constituída por ações de “advocacy”<sup>11</sup> em favor de políticas e programas relevantes para o desenvolvimento das regiões e para a redução das desigualdades regionais no Estado. Um ponto central dessas ações de “advocacy” tem sido a defesa da participação da comunidade no debate e na tomada das decisões relativas a essas políticas e programas.

O governo do estado adotou, ao iniciar o processo de implantação, uma sistemática flexível para definir o número de Conselhos que seriam criados, bem como a sua abrangência geográfica. As comunidades foram orientadas no sentido de realizar reuniões, com a presença de lideranças de reconhecida expressão local e regional, buscando gerar consensos que pudessem orientar a continuidade do processo. Houve preocupação no sentido de respeitar a autonomia das comunidades quanto à decisão de participar de um ou de outro COREDE, desde que fosse preservada a continuidade territorial.

Embora as Associações de Municípios tenham desempenhado um papel significativo em muitos casos, em geral foram as Universidades<sup>12</sup> que serviram como

---

<sup>11</sup> O termo “advocacy” tem sido utilizado para designar atividades que são desenvolvidas por diferentes organizações ou coalizões com o objetivo de exercer influência sobre a formulação de políticas públicas. Tais atividades podem estar direcionadas para vários tipos de objetivos, como incluir novos temas nas agendas governamentais, alterar a posição de ações na hierarquia de prioridades, influenciar as características de determinadas políticas ou garantir a sua efetiva implementação. O termo é especialmente freqüente na literatura relacionada com a atuação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), que muitas vezes têm nesse tipo de atividade um dos seus principais focos operacionais.

<sup>12</sup> Em muitas áreas, o próprio surgimento de formas embrionárias de identidade regional pode ser atribuído à criação dessas Universidades, ocorrida nas últimas três décadas. Por atraírem alunos de muitos municípios localizados em sua área de influência e por possuírem, em regra, vários *campi*, as

principais mobilizadoras no processo. A implantação foi concluída no final de 1996, quando foi instalado o COREDE Metropolitano do Delta do Jacuí, que abrange a capital do Estado e parte da Região Metropolitana, fazendo com que todos os municípios que compõem território do estado passassem a estar integrados a um Conselho Regional. Desde então ocorreram desmembramentos que levaram ao surgimento de quatro novos COREDEs, sendo atingido um total de 26.

A institucionalização dos COREDEs completou-se em setembro de 1994, quando após dois anos de debates e negociações na Assembléia Legislativa foi aprovada a Lei Estadual nº 10.283, de 17/10/94, que define as atribuições dos Conselhos Regionais. Essa Lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 35.764, de 28/12/94.<sup>13</sup> Os próprios dirigentes dos COREDEs tiveram papel destacado na aprovação da Lei, pois a administração estadual da época, cujo mandato já estava próximo de encerrar-se, havia perdido o interesse pelo tema.

A Lei Estadual nº 10.283 estabeleceu parâmetros que levaram a um certo grau de padronização na composição dos Conselhos. Apesar disso, ocorrem algumas variações, consubstanciadas em disposições constantes dos diferentes Regimentos Internos. A estrutura de um COREDE é constituída por uma Assembléia Geral Regional, por um Conselho de Representantes, por Comissões Setoriais e por uma Diretoria Executiva, composta por um Presidente, um Vice Presidente, um Secretário Executivo e um Tesoureiro.<sup>14</sup> O Conselho de Representantes é escolhido na Assembléia Geral, onde delegados de todos os municípios se reúnem, por segmentos, para elegerem seus representantes. Assim, por exemplo, os presidentes das cooperativas existentes na região, reunidos na Assembléia Geral, escolhem o seu representante. Cabe às Comissões Setoriais assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões, estudar os problemas regionais, elaborar programas e projetos e indicar temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho.

Com freqüência, a presidência dos COREDEs tem sido exercida por dirigentes de Instituições de Ensino Superior ou por Prefeitos. Como os Conselhos Regionais contam com poucos recursos<sup>15</sup>, esse tipo de escolha assegura o apoio

---

Universidades são as principais organizações existentes no interior do estado cuja atuação tem alcance efetivamente regional. Além disso, muitas dessas instituições caracterizam-se por uma sólida tradição de integração com a sociedade das regiões onde atuam. Várias delas são Universidades Comunitárias, forma de organização menos comum em outros estados, que se diferencia dos modelos público, confessional e privado, predominantes no resto do país. As Universidades Comunitárias têm sua administração controlada por fundações mantenedoras, dirigidas por representantes eleitos pela comunidade da região onde atuam.

<sup>13</sup> Os objetivos da atuação dos COREDEs, e suas competências, definidos por essa lei, foram expostos em BANDEIRA (2004). O texto completo da Lei Estadual nº 10.283 pode ser encontrado por meio do Sistema Legis, um banco de dados que contém a legislação estadual em vigor, que pode ser acessado através da página da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul ([www.al.rs.gov.br](http://www.al.rs.gov.br)).

<sup>14</sup> Os cargos de direção dos Conselhos Regionais não são remunerados.

<sup>15</sup> Cumprindo com o que determina a legislação (art. 8º do Decreto 35.764, de 28/12/994), o Orçamento do Estado tem destinado recursos para a manutenção dos Conselhos Regionais. Os valores mensais envolvidos são de pequena monta e variam conforme a área territorial e o número de municípios de cada Conselho. Os COREDEs devem manter registros sobre sua utilização, estando sujeitos à fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado. Segundo o depoimento de alguns dirigentes, os valores repassados pelo governo (nem sempre com regularidade) são insuficientes para atender as necessidades, sendo a diferença coberta pelo apoio de instituições e organizações da região (em geral Universidades e Prefeituras), que disponibilizam instalações, pessoal, materiais e equipamentos que tornam possível o funcionamento do

operacional – trabalho de secretaria, fax, telefones, etc. – necessário para o seu funcionamento, e essas tarefas acabam ficando a cargo da entidade à qual está vinculado o Presidente.

A coordenação do trabalho dos diferentes Conselhos Regionais é feita pelo Fórum dos COREDEs, composto pelos presidentes dos Conselhos, que teve sua existência formalizada no início de 1999. Este Fórum tem sido responsável por negociações com a administração estadual, com a Assembléia Legislativa, com órgãos do Governo Federal e com outras organizações, atuando como principal articulador das ações de "advocacy" desenvolvidas pelos COREDEs.

Sua atuação tem contribuído para desenvolver uma visão estratégica que orienta o trabalho dos Conselhos. Por sua iniciativa, em 1996 começaram a ser organizados encontros para avaliação e planejamento, que adquiriram periodicidade anual a partir de 1998. Ao final desses encontros têm sido divulgadas "Cartas"<sup>16</sup> que sintetizam as principais conclusões dos trabalhos. Outra atividade importante do Fórum dos COREDEs tem sido a divulgação de publicações que apresentam diagnósticos e propostas sobre o desenvolvimento das regiões do Estado<sup>17</sup>. O objetivo desses documentos, lançados no início das campanhas eleitorais para o Governo do Estado, desde 1998, é exercer influência sobre a elaboração dos programas dos candidatos. Essa iniciativa buscou complementar e reforçar outra ação já desenvolvida pelo Fórum desde 1995, que consiste em promover reuniões de representantes dos Conselhos com os candidatos, para que estes exponham suas propostas relacionadas com o desenvolvimento das regiões.

No final de 1997 o Fórum dos COREDEs adotou uma Declaração de Princípios pautada pela preocupação em estabelecer padrões de procedimento capazes de proteger o trabalho dos Conselhos da influência negativa de disputas e conflitos de interesses alheios aos seus objetivos.<sup>18</sup>

#### **4. Relações com a Administração Estadual**

Uma das finalidades da implantação dos Conselhos Regionais foi criar condições para o atendimento de um dispositivo da Constituição Estadual de 1989 que previa a regionalização dos Orçamentos Anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Planos Plurianuais.<sup>19</sup>

---

Conselho. Conforme esses depoimentos, em alguns casos o apoio das organizações da região chega a cobrir 4/5 dos custos totais do COREDE.

<sup>16</sup> Essas "Cartas" têm recebido o nome do município-sede do encontro.

<sup>17</sup> CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (1999) e CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (2002).

<sup>18</sup> Essa Declaração é reproduzida, na íntegra, em CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (2002) e em BANDEIRA (1999), pp. 82-83.

<sup>19</sup> Conforme estabelecem os seguintes parágrafos do artigo 149:

“§ 1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. (...)

Na fase inicial da existência dos COREDES, sua atuação concentrou-se em indicar prioridades das regiões, para atendimento através da alocação de recursos orçamentários. Segundo a sistemática adotada até o final de 1994, lhes era atribuída a decisão sobre a alocação de uma parcela do total de recursos previstos para investimento. A quota que cabia a cada Conselho era definida com base indicadores do grau de necessidade de cada região. Essa experiência foi afetada pelas dificuldades enfrentadas pelo Tesouro do Estado, e muitas das ações incorporadas ao orçamento acabaram não sendo implementadas.

No início de 1995, ao assumir um novo governo, foi alterada a forma como se estruturavam as relações entre a administração estadual e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Além da participação na elaboração da proposta orçamentária, que passou a ser organizada de forma diversa da anterior, foram enfatizadas outras atribuições conferidas aos COREDEs pela legislação, com o objetivo de fazer com que exercessem uma influência mais efetiva sobre as atividades de planejamento.

Continuou a ser feito o encaminhamento de propostas dos COREDEs, como subsídio para a preparação da peça orçamentária. As propostas para os orçamentos de 1997 e 1998 passaram a ser encaminhadas ao governo em formulário específico<sup>20</sup>, sendo incluídas em um banco de dados e remetidas aos órgãos setoriais, que deveriam analisar a viabilidade de sua incorporação, integral ou parcial, no orçamento. Cada proposta era acompanhada por um diagnóstico e uma justificativa, bem como pela descrição dos objetivos e metas a serem alcançados, bem como por uma estimativa preliminar dos valores envolvidos.

Deixaram de ser estabelecidos limites quantitativos para cada região, como ocorria anteriormente. O diagnóstico dos problemas, a identificação das necessidades das regiões e a formulação de uma visão estratégica sobre o desenvolvimento regional eram vistos como os aspectos mais importantes do trabalho dos COREDEs. Essa sistemática visava o longo prazo, dada a evidente insuficiência dos recursos de que dispunha a administração estadual para atender as propostas encaminhadas em um único exercício. Esperava-se que a reiteração da experiência levasse a uma melhora progressiva da qualidade dos diagnósticos e das propostas, permitindo que o trabalho dos Conselhos adquirisse uma crescente credibilidade técnica e política.

Essa sistemática de trabalho buscava estabelecer as bases para um modelo participativo e interativo de planejamento, formando redes em que representantes da comunidade, através dos Conselhos, e órgãos setoriais da administração pública interagissem no detalhamento de medidas voltadas para a promoção do desenvolvimento. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido

---

§ 8º - 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 desigualdades sociais e regionais.”

A Constituição Estadual também determina a participação de representantes da sociedade na definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento (art. 167).

<sup>20</sup> O formulário foi reproduzido em BANDEIRA (1999).

de estruturar e institucionalizar redes (*policy networks*) que atuassem na formulação e implementação de ações relacionadas com o desenvolvimento das regiões.

Embora tenha ocorrido a inclusão de um número relativamente expressivo de propostas oriundas dos COREDEs nos orçamentos de 1997 e 1998, persistiram as dificuldades no que se refere à execução. O comprometimento dos responsáveis pelos órgãos setoriais com a execução dessas ações era muito reduzido. Em geral, as ações relacionadas com as propostas dos COREDEs eram preteridas em favor de outras consideradas mais prioritárias pelas instâncias técnicas e políticas do governo. Assim, as frustrações continuaram a ocorrer.

A tentativa de integrar os COREDEs ao processo de planejamento setorial do Estado não teve sucesso. Apesar disso, algumas áreas da administração pública estadual passaram a utilizar mais intensamente os COREDEs como canal para articulação com a comunidade das regiões nesse período. Em alguns órgãos, como a Secretaria da Ciência e Tecnologia<sup>21</sup>, a interação com os Conselhos Regionais foi incorporada à rotina de trabalho. Outros órgãos passaram a adotar a divisão regional dos COREDES como base para a sua regionalização administrativa.

A partir de 1996, a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa deu início à prática de organizar audiências públicas no interior do Estado, com apoio dos COREDEs, para discussão da Proposta Orçamentária e apresentação de emendas de interesse das regiões. Foram realizadas três audiências em 1996 e seis em 1997.

No início de 1998, ano em que se realizariam eleições para o Governo do Estado, foi adotado um novo procedimento para promover a participação da comunidade na elaboração do orçamento. Foi encaminhado à Assembléia Legislativa um projeto que resultou na aprovação da Lei Estadual nº. 11.179, de 25/06/98<sup>22</sup> introduzindo uma Consulta Popular através da qual a população deveria indicar, com base em listas elaboradas pelos COREDEs, com orientação da Secretaria da Coordenação e Planejamento, alguns dos investimentos a serem realizados pelo Estado em cada região.

Para a realização da Consulta, inicialmente cada Conselho elaborava uma lista contendo opções de investimentos para a sua região. Essas opções eram relacionadas em uma cédula, com indicação dos valores envolvidos e dos municípios beneficiados em cada caso. Em um segundo momento, os eleitores da região eram chamados a votar, indicando até cinco alternativas da sua preferência. Podiam participar os eleitores registrados em qualquer dos municípios incluídos na área de abrangência de cada COREDE, bastando comparecer a uma das mesas de votação, no dia da realização da Consulta, apresentando um documento de identidade.

Para serem incluídas na cédula, as propostas deveriam ter sido aprovadas pela Assembléia Geral do COREDE, precedida por uma audiência pública na qual

---

<sup>21</sup> A boa relação já existia desde a administração anterior, devido à proximidade existente entre os Conselhos Regionais e as Universidades do interior, principais interessadas no programa de Pólos de Modernização Tecnológica, de responsabilidade dessa Secretaria.

<sup>22</sup> Regulamentada pelo Decreto 38.610, editado na mesma data.

membros da comunidade e de organizações que não participassem do Conselho podiam sugerir ações e projetos a serem considerados na Consulta.

Os participantes da Consulta Popular deliberaram sobre uma parcela das despesas com investimentos da administração estadual. Outros tipos de despesa, como, por exemplo, os relacionados com manutenção, não foram objeto de deliberação na Consulta. Segundo a legislação, a cada ano a administração deveria definir um valor não inferior a 35% da previsão de recursos destinados a investimentos para serem alocados através desse processo. O montante deveria ser distribuído entre as regiões com base na sua participação ponderada na população do Estado. As regiões de menor renda *per capita* teriam uma ponderação mais elevada que as mais ricas, de forma a aumentar o volume por habitante dos recursos a serem nelas alocados. Esse mecanismo redistributivo permitia caracterizar a Consulta Popular como um instrumento de política de redução das desigualdades regionais.

Seriam incluídas no orçamento as propostas mais votadas, em seqüência, até que fosse esgotado o valor atribuído à região. No primeiro ano de realização da Consulta Popular, os resultados de cada região seriam considerados válidos se o número total de votantes superasse 1% do total de eleitores inscritos. Esse valor deveria aumentar em um ponto percentual por ano, até atingirem 6%. Nas regiões onde não fosse atingido o quorum mínimo, os resultados da Consulta seriam considerados apenas indicativos, não sendo o Governo obrigado a incluí-los no orçamento. As ações incluídas no orçamento como resultado da Consulta Popular deveriam ser arroladas em quadros demonstrativos específicos, indicando as regiões e municípios por elas beneficiados. Os Conselhos Regionais deveriam encaminhar à Secretaria do Planejamento, imediatamente após a divulgação dos resultados, um detalhamento das propostas aprovadas.

A Consulta Popular foi realizada na segunda quinzena de julho de 1998, após um período relativamente reduzido de preparação. Os resultados, em termos de participação popular, podem ser considerados expressivos, tendo em vista o fato de que o voto não era obrigatório<sup>23</sup>.

As eleições realizadas em 1998 levaram a uma mudança na orientação do Governo do Estado, que implicou em alterações substanciais tanto na sistemática de elaboração da proposta orçamentária quanto na forma de participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no processo. Descrevendo de forma sumária a nova sistemática, pode-se dizer que ela consistiu em tentar implantar, em escala estadual, uma versão ampliada do modelo de “Orçamento Participativo” (OP) que vinha sendo adotado em Porto Alegre.

Contatos mantidos com o candidato vencedor, antes de realizadas as eleições, haviam gerado a expectativa de que fosse ampliado o papel dos Conselhos Regionais na elaboração da peça orçamentária.<sup>24</sup> No entanto, as primeiras ações

---

<sup>23</sup> O número de votantes alcançou 5,77% do eleitorado do Estado. Ultrapassou 10% do eleitorado da região em seis COREDEs, ficando entre 5 e 10% em 10 e abaixo de 5% em seis.

<sup>24</sup> Desde a eleição de 1994 os Conselhos Regionais têm convidado os candidatos a governador, no período pré-eleitoral, para exporem aos COREDEs suas propostas relacionadas com a temática do desenvolvimento regional. A expectativa de aumento do papel dos Conselhos foi gerada pelas declarações do candidato que veio a se eleito, em uma das reuniões realizadas com esse objetivo.

desenvolvidas pela nova administração, mesmo antes da posse do governador, não confirmaram tal expectativa. A montagem da estrutura organizacional e a composição da equipe de trabalho que viria a encarregar-se do novo processo de elaboração da proposta orçamentária avançaram sem que houvesse contato com os COREDEs. Além disso, o Governo do Estado decidiu não dar cumprimento aos dispositivos da Lei Estadual que havia introduzido a Consulta Popular para elaboração da proposta orçamentária, abandonando a metodologia prevista por essa peça legal.

A forma como o novo governo conduziu o processo gerou insatisfação entre os Conselhos Regionais, cuja pretensão de se constituírem em parceiros do poder público na elaboração da proposta orçamentária estava amparada na legislação vigente. Após um breve período de tensão nas relações entre os Conselhos Regionais e o Governo do Estado, foi alcançado um acordo, através do qual cada um dos COREDEs passou a indicar dois representantes para a composição do Conselho Estadual do Orçamento Participativo. Ainda como resultado desse acordo, os Conselhos Regionais passaram a indicar um dos quatro coordenadores desse Conselho. Além disso, a divisão regional adotada pelos Conselhos Regionais foi utilizada como base para a organização do Orçamento Participativo Estadual. Outra consequência foi o compromisso assumido pelo Governo no sentido de executar as ações que haviam sido incluídas no orçamento como resultado da Consulta Popular realizada no ano anterior.

Após as eleições de 2002, quando mudou a orientação política do Governo do Estado, foi implantada uma nova sistemática, definida por uma nova Lei Estadual, que combinou elementos das experiências da Consulta Popular e do Orçamento Participativo<sup>25</sup>. Deste último foi mantida a realização de Assembléias Municipais abertas à participação dos eleitores de cada município. No entanto, essas Assembléias passaram a ser organizadas em parceria com Conselhos Municipais de Desenvolvimento, criados por Leis Municipais, ao invés de serem promovidas e conduzidas exclusivamente por representantes do Governo do Estado. Também foi mantida a realização de Assembléias Regionais, da qual participam os membros dos COREDEs e delegados eleitos nas Assembléias Municipais. Da Consulta Popular foi mantida a utilização do voto secreto para tomada das decisões finais, sendo a votação realizada em data diversa daquela das Assembléias Municipais e Regionais, em urnas localizadas em diferentes pontos de cada município. A participação dos eleitores pode ser considerada expressiva, tendo em vista tratar-se de voto facultativo, alcançando 7,36 % do eleitorado em 2003, 9,26 % em 2004, 10,74 % em 2005 e 10,98 % em 2006.<sup>26</sup> Em geral, o comparecimento dos eleitores foi maior nos COREDEs do interior e nos municípios menos populosos.<sup>27</sup> A maior valorização das Consultas pelo eleitorado do interior parece refletir, por um lado, a maior facilidade de mobilização em centros menores. Por outro, reflete a maior carência dos atores do interior de canais que proporcionem influência sobre as decisões da administração pública.

---

<sup>25</sup> O Gabinete do Vice-Governador, responsável pela implementação desta nova sistemática, manteve até o final de 2006 um site na Internet sobre a sua implementação, no endereço [www.ppp.rs.gov.br](http://www.ppp.rs.gov.br). O material ainda podia ser acessado em julho de 2007.

<sup>26</sup> Ver HOHLFELD (2006), p. 116.

<sup>27</sup> Na Consulta realizada em 2006 o percentual de votantes ultrapassou 10% em 15 dos 24 COREDEs, passando de 20% em seis deles. O percentual mais elevado foi de 38,63%, no COREDE Médio-Alto Uruguai, composto por municípios pequenos onde predomina a agropecuária familiar, alguns dos quais estão entre os que apresentam os piores indicadores sociais do estado.

A frustração pela demora ou pela simples não-execução de propostas tem sido uma constante ao longo de toda a experiência de elaboração participativa das propostas orçamentárias no Rio Grande do Sul. Uma das causas é o aprofundamento progressivo da crise estrutural das finanças públicas estaduais, que tem reduzido substancialmente o nível dos investimentos públicos. No entanto, muitas propostas têm sido inviabilizadas por dificuldades burocráticas, às vezes causadas pelo desinteresse das instâncias administrativas relevantes em dar andamento aos atos necessários para sua implementação. Uma das hipóteses que podem explicar esse desinteresse é o fato de que, quando ocorrem contingenciamentos durante a execução orçamentária, essas propostas disputam recursos escassos com outras preferidas pelos administradores. Não é absurdo cogitar que o atendimento de demandas de tipo clientelista possa estar por detrás de pelo menos alguns desses episódios.

## **5. Outras Atividades**

As frustrações e dificuldades enfrentadas na área orçamentária desde cedo induziram os COREDEs a buscar ampliar sua pauta de atuação. Vários Conselhos elaboraram Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, conforme previsto na legislação. Esses documentos – geralmente produzidos com base em workshops realizados nas regiões – tiveram como finalidade principal qualificar o conteúdo das propostas elaboradas pelos Conselhos, preparando-os para melhor interagir com as instâncias da administração pública, em ações de "advocacy" ou no encaminhamento de propostas para inclusão no orçamento.

Já em 1994, no noroeste do Estado, cinco COREDEs se uniram, com apoio das Universidades existentes na área, para elaborar um documento<sup>28</sup>, que serviu como ponto de partida para negociações, junto à *Secretaria Especial de Políticas Regionais*, do *Ministério do Planejamento e Orçamento*, com o objetivo de definir medidas federais de estímulo à reconversão econômica da região. A evolução dessas negociações fez com que também fossem envolvidos no processo outros três Conselhos Regionais e várias Associações de Municípios do oeste de Santa Catarina, região cujas características sócio-econômicas são similares às do noroeste gaúcho.

Em novembro de 1997, em Chapecó (SC), foi feita entrega a um representante da *Secretaria Especial de Políticas Regionais* de outro documento, intitulado *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Uruguai*, produzido conjuntamente por representantes dos oito COREDEs antes referidos, de oito Associações de Municípios catarinenses, e de órgãos dos governos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Este trabalho passou a servir como referencial básico para a continuidade das negociações no sentido de que fossem empreendidas ações federais visando a promoção do desenvolvimento dessa região. Como resultado dessas negociações, posteriormente a região foi incluída no *Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas*, da *Secretaria de Programas Integrados do Ministério da Integração Nacional*. Oito COREDEs do Norte do Rio Grande do Sul e oito Associações de Municípios de Santa Catarina

---

<sup>28</sup> CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO ALTO JACUÍ, FRONTEIRA NOROESTE, MÉDIO-ALTO URUGUAI, MISSÕES e NOROESTE COLONIAL (1996).

passaram a compor, junto com municípios do Sudoeste do Paraná, a **Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL**. A inclusão de uma grande área do norte gaúcho nesse Programa constitui-se em um dos principais resultados concretos das ações de "advocacy" desenvolvidas pelos Conselhos Regionais ao longo de sua existência.

Esse Programa continua em execução, estando 2/3 do território do Rio Grande do Sul incluídos em áreas por ele alcançadas: a já referida Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL e a Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Em ambos os casos, os Conselhos Regionais participam, em posição de liderança, dos Fóruns encarregados da gestão do Programa.

Outros COREDES também estiveram empenhados, até o final de 1998, em esforços de planejamento que contaram com o apoio da **Fundação de Desenvolvimento Metropolitano e Regional** (METROPLAN), associada, em alguns casos, a Universidades locais. Como resultado dessa cooperação, o Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari, região situada a noroeste da capital, publicou, em três volumes, os resultados da elaboração do seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.<sup>29</sup> Em um esforço semelhante, dois outros Conselhos Regionais, o do Norte e o do Nordeste, produziram o **Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul**, concluído no final de 1997. Desde então, vários Conselhos Regionais têm publicados estudos sobre as regiões em que atuam.<sup>30</sup>

Durante a administração Olívio Dutra (1999-2002), a Secretaria da Coordenação e Planejamento elaborou Planos de Ação para algumas regiões, em conjunto com atores locais. Em alguns casos houve envolvimento dos COREDES nessa atividade. No mesmo período os Conselhos também demandaram do Governo do Estado a definição e implantação de uma nova regionalização administrativa, compatibilizando as divisões regionais adotadas pelos diferentes órgãos da administração pública com as áreas de atuação dos Conselhos Regionais.

No início de 1999 surgiu o **Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional**, resultante de uma parceria dos Conselhos Regionais com a Assembléia Legislativa do Estado, com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e com a União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS). A criação do Fórum Democrático, na verdade, consolidava e ampliava a parceria informal que os COREDES mantinham desde 1996 com a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa, com o objetivo de realizar audiências públicas, no interior do Estado, para promover a discussão das propostas orçamentárias anuais.

No momento em que surgiu esse Fórum, era bastante intenso o litígio dos COREDES com o Governo do Estado, em torno da participação na elaboração da proposta orçamentária. Nas discussões que precederam a criação do Fórum Democrático, a Presidência da Assembléia Legislativa, controlada pela oposição ao novo governo, pretendia que o trabalho da nova instituição fosse voltado essencialmente para a discussão de temas relacionados com o orçamento. A oposição preocupava-se com uma eventual perda de espaço político, como decorrência da implantação do

---

<sup>29</sup> CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI (1995), (1998-A) e (1998-B).

<sup>30</sup> A bibliografia deste artigo inclui alguns desses trabalhos.

Orçamento Participativo Estadual. Declarações de lideranças de partidos que se opunham ao novo governo apresentavam o Fórum como um "contraponto" ao Orçamento Participativo. Aos COREDEs, por sua vez, interessava ampliar o espaço de atuação junto ao Poder Legislativo, pois desejavam criar uma agenda alternativa que evitasse seu esvaziamento, caso não viesse a ocorrer entendimento com o Executivo quanto à sua participação no Orçamento Participativo.

A posição dos Conselhos Regionais foi decisiva para que não prosperasse a concepção estreita proposta pela Presidência do Legislativo. A resistência dos COREDEs em aceitar esse tipo de enfoque fez com que o Fórum Democrático tivesse seu escopo ampliado, ficando caracterizado como um mecanismo voltado para a ampliação dos debates sobre temas da pauta legislativa relevantes para o desenvolvimento regional. Como resultado, outras questões foram objeto de audiências públicas realizadas na capital e no interior do Estado. Nos meses de abril e maio de 2001 foi discutido, nas 22 regiões, o projeto de criação de uma Universidade Estadual. No segundo semestre desse ano foi também realizada uma série de audiências sobre o problema das desigualdades regionais. O procedimento básico do Fórum Democrático tem sido a realização de audiências públicas de diferentes Comissões da Assembléia Legislativa, em localidades do interior ou na capital.

Nos anos de 2004 e 2005 os COREDEs colaboraram com a Secretaria da Coordenação e Planejamento na elaboração de um estudo que deveria servir de base para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento para o Estado. Esse estudo, intitulado "Rumos 2015",<sup>31</sup> foi publicado em cinco volumes, que contêm diagnósticos e propostas sobre o desenvolvimento regional e a logística de transportes. Foi elaborado por um consórcio capitaneado pela Booz Allen & Hamilton, mesma empresa responsável pelo **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**<sup>32</sup>, encomendado pelo Governo Federal, no final da década de noventa, com a finalidade de servir de base para a preparação do Plano Plurianual 2000-2003.

## **6. O Apoio das Universidades**

Mesmo sem aprofundar a análise das diferenças de desempenho entre os COREDEs, é possível constatar que os mais dinâmicos em geral recebem suporte operacional de instituições de ensino superior. Tais Conselhos tendem a ocupar um espaço bem mais significativo na articulação e na discussão relacionada com o desenvolvimento das regiões em que atuam. De uma maneira geral, as Universidades tendem a encarar o apoio aos COREDEs como uma forma de integração com a comunidade das regiões em que atuam. Vários Conselhos têm sido presididos por Reitores, Pró-Reitores, Diretores de Unidades ou Professores, sendo raros os que não contam regularmente com a presença de elementos ligados a entidades desse tipo em cargos da sua Diretoria Executiva.

Na verdade, pode-se afirmar que as Universidades têm sido pressionadas no sentido de estreitar os laços que as ligam às regiões em que estão situadas,

---

<sup>31</sup> RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento (2006).

<sup>32</sup> BRASIL (2002).

contribuindo para o seu crescimento econômico, até mesmo porque muitas dependem do dinamismo das regiões em que atuam para assegurar os recursos necessários à sua manutenção, pois são financiadas pelas anuidades cobradas de seus alunos.

O crescimento da literatura sobre o papel das Universidades no desenvolvimento regional, que pode ser observado nas últimas décadas, está relacionado, por um lado, com a percepção da influência que essas organizações tiveram no sucesso de algumas regiões especialmente dinâmicas, como o *Silicon Valley*<sup>33</sup> e, por outro, com a pressão exercida pela globalização sobre a economia de certas áreas tradicionalmente prósperas de alguns países desenvolvidos, que necessitaram reforçar sua competitividade. O papel das instituições de ensino superior é especialmente destacado pela literatura relacionada com conceitos como os de "learning region", "learning economy" e "knowledge-based economy".<sup>34</sup>

John Goddard, da Universidade de Newcastle-Upon-Tyne, na Inglaterra, analisou os efeitos econômicos regionais das Universidades em um documento produzido em 1998 por encomenda da UNESCO. Recomendou que a pesquisa empírica sobre o tema buscasse aprofundar a compreensão de três tipos de efeito da atuação dessas instituições sobre o desenvolvimento das áreas em que estão localizadas. O primeiro deles é o efeito direto da Universidade como empregadora e como geradora de fluxos de gastos dentro da região.<sup>35</sup>

O segundo efeito refere-se aos impactos dinâmicos da interação entre a Universidade e as empresas localizadas nas regiões em que atuam, que ocorrem por meio da atividade de pesquisa, do ensino e do recrutamento de graduados pelas empresas locais, bem como através de programas de aperfeiçoamento profissional.<sup>36</sup> No caso específico do Rio Grande do Sul, deve ser classificado nesta categoria o resultado da atuação das Universidades como instrumento de geração e difusão de inovações tecnológicas capazes de contribuir para a diversificação produtiva e aumento da competitividade das economias regionais. Os COREDEs têm contribuído para fortalecer esta forma de atuação das Universidades, ao proporcionarem sustentação política para o Programa de Pólos de Modernização Tecnológica, desenvolvido pela Secretaria Estadual da Ciência e Tecnologia. Na atualidade, existem 26, Pólos instalados em 22 das regiões dos COREDEs.<sup>37</sup>

O terceiro efeito identificado por Goddard relaciona-se com a contribuição das instituições de ensino para o desenvolvimento social e comunitário das regiões, através de sua influência geral sobre o ambiente cultural e sobre a formação de lideranças, bem como pelo seu papel na formulação de uma visão estratégica sobre a economia da região.<sup>38</sup> O apoio prestado pelas Universidades gaúchas aos COREDEs pode ser classificado nesta última categoria, na medida em que contribui para qualificar

---

<sup>33</sup> Ver, por exemplo, SAXENIAN (1994) e GODDARD (1997) e (1998).

<sup>34</sup> Ver, por exemplo, COOKE (2000), ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2001) e LUNDEVALL e BORRÁS (1997).

<sup>35</sup> GODDARD (1998), p. 3.

<sup>36</sup> GODDARD (1998), pp. 3-4.

<sup>37</sup> A página da Secretaria de Ciência e Tecnologia na Internet, no endereço <http://www.sct.rs.gov.br/polos>, contém uma seção com informações sobre esse Programa, que inclui a descrição dos projetos desenvolvidos pelos diferentes Pólos.

<sup>38</sup> GODDARD (1998), p. 4.

o diagnóstico da situação das regiões e para formar uma visão estratégica sobre como os atores regionais podem atuar no sentido de melhorar essa situação.

## 7. Conexões Teóricas

A atuação dos COREDEs liga-se diretamente a vários temas que têm recebido atenção na literatura recente sobre desenvolvimento regional, gestão pública e até mesmo sobre filosofia política.

O primeiro tema está relacionado com a influência do “capital social” sobre o desempenho institucional e o desenvolvimento. O debate sobre essa questão difundiu-se após a publicação do livro do cientista político Robert Putnam, da Universidade de Harvard, sobre as regiões italianas, intitulado *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*<sup>39</sup>, lançado em 1993. Nessa obra, Putnam analisou detalhadamente o desempenho das administrações regionais italianas, criadas e implantadas em 1970, ao longo de seus vinte primeiros anos de existência. Depois de constatar que as administrações das áreas localizadas no centro e no norte da Itália haviam apresentado um desempenho melhor que as do sul, buscou identificar as causas dessas diferenças. Tendo descartado algumas hipóteses, como a de que as diferenças poderiam ser atribuídas ao maior ou menor desenvolvimento econômico das regiões, Putnam optou por atribuir o desempenho destacadamente melhor de algumas áreas do centro-norte do país às suas *tradições cívicas*, que teriam contribuído para que nelas fosse acumulado um maior estoque de capital social, constituído por uma densa malha de associações, organizações e entidades caracterizadas por relações horizontais, não hierárquicas, entre seus integrantes.

Um dos principais resultados da popularidade alcançada por esse livro de Putnam, bem como por outros de seus trabalhos posteriores, foi despertar a atenção do mundo acadêmico e dos formuladores de políticas públicas para a noção de capital social, definido como as “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.<sup>40</sup>

Essa noção, já presente na obra de autores anteriores a Putnam, como Pierre Bourdieu e James Coleman, alcançou uma difusão crescente no decorrer dos anos noventa, passando a ser utilizada em vários contextos, como os debates relacionados com desenvolvimento econômico ou o combate à pobreza. Já na segunda metade da década de noventa, o termo “capital social” havia sido solidamente incorporado ao discurso das principais organizações internacionais cuja atuação está ligada à promoção do desenvolvimento, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD) ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passando a figurar com destaque em documentos por elas publicados.

---

<sup>39</sup> Publicado em inglês, em 1993, e em português, pela Fundação Getúlio Vargas, em 1996, com o título de *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*.

<sup>40</sup> Ver PUTNAM (1996), p. 177.

O interesse dessas organizações está relacionado com uma mudança mais ampla que vem ocorrendo na sua abordagem do desenvolvimento, marcada por uma maior preocupação com a temática institucional. A mudança de enfoque fica bem caracterizada pelas posições apresentadas em vários documentos por elas publicados na última década, que amenizam a influência da ortodoxia econômica de inspiração liberal, com sua ênfase quase exclusiva na importância do papel dos mercados. No caso do Banco Mundial, a responsabilidade pela mudança de enfoque tem sido atribuída à influência de dois dirigentes: James Wolfensohn, que até recentemente ocupava a presidência do Banco, e Joseph Stiglitz, por alguns anos economista-chefe da instituição.

Parte da literatura mais recente dá o nome de *Comprehensive Development Paradigm* a essa nova abordagem, que reconhece a centralidade das dimensões social e política nos processos de mudança econômica. A participação abrangente da sociedade civil no processo de desenvolvimento ocupa papel central na sua formulação, tendo sido defendida de forma eloqüente em uma palestra proferida por Joseph Stiglitz em 1999, posteriormente publicada na forma de artigo.<sup>41</sup>

Nessa palestra, Stiglitz sintetizou os vários argumentos que têm sido apresentados em favor da participação, dentre os quais cabe destacar os que postulam a existência de uma relação positiva entre a participação e bons padrões de governança. De acordo com esses argumentos, em primeiro lugar, a participação aumenta a transparência das decisões, reduzindo as oportunidades para a corrupção e para o clientelismo. Em segundo lugar, permite que os programas, projetos e ações se baseiem em um melhor aproveitamento das informações disponíveis, aumentando sua eficiência e eficácia. Em terceiro lugar, aumenta a sustentabilidade política das ações, projetos e programas, ao possibilitar sua apropriação pela da sociedade e viabilizar a formação de grupos de interesse que, por meios legítimos, defendam a continuidade da sua implementação. Além disso, a participação estimula a ocorrência de processos de aprendizado coletivo, fortalece os laços comunitários e contribui para acumular capital social. A participação e o engajamento cívico são elementos essenciais para o bom funcionamento de uma sociedade democrática. Sem esses dois elementos, a própria idéia de democracia perde grande parte de seu significado.

No entanto, é preciso registrar que os esforços no sentido de incorporar práticas participativas à gestão pública, no Brasil, são ainda incipientes. Ainda há muito a aprender e experimentar para desenvolver fórmulas capazes de assegurar a eficácia, a exequibilidade e a lisura dos procedimentos. Nesse sentido, cabe lembrar a advertência de Tenório e Rosemberg:

“(...) antes que a participação popular e a parceria Estado-sociedade sejam encaradas como solução universal para todos os problemas, é indispensável promover a separação do joio do trigo. Em outras palavras, é necessário evitar a homogeneização e vulgarização dessas experiências, procurando distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de

---

<sup>41</sup> Intitulada *Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*, Ver STIGLITZ (2002).

cooperação Estado-sociedade da simples cooptação ou, o que é mais grave, da pseudo-participação.”<sup>42</sup>

Um dos desenvolvimentos importantes da literatura sobre capital social foi a distinção entre três tipos, denominados em inglês de "bridging" e "bonding" e "linking". O de tipo "bonding" seria constituído pelos laços fortes que unem pessoas que apresentam características similares, como familiares e amigos próximos. O de tipo "bridging", por sua vez, seria composto pelos laços horizontais (não-hierárquicos), mais fracos, que ligam pessoas com diferentes perfis sociais, políticos ou econômicos. No entanto, como destaca o *World Development Report 2000-2001*, do Banco Mundial, que abordou o combate à pobreza, uma abordagem do capital social que ficasse restrita a apenas esses dois tipos ficaria exposta à crítica de que ignora as relações de poder. Por esse motivo, foi incorporado um terceiro tipo, o "linking", constituído pelos elos verticais que ligam as comunidades – especialmente as comunidades pobres – às instâncias onde são tomadas as decisões que afetam o seu bem estar.<sup>43</sup> Embora essa distinção tenha sido desenvolvida tendo em vista a questão do combate à pobreza, seus termos básicos – ligações "fortes" entre semelhantes, ligações "fracas" entre diferentes e ligações que possibilitam exercer influência sobre a tomada de decisões – são relevantes em outros contextos, como o do desenvolvimento regional.

O surgimento do interesse pelo conceito de capital social coincidiu com o avanço de uma tendência, na literatura sobre desenvolvimento regional, que enfatizava a importância da dinâmica endógena das regiões – inclusive em termos políticos e sociais – como elemento determinante da sua competitividade e do seu potencial de crescimento econômico. Para alguns autores, como Benko e Lipietz<sup>44</sup>, a importância atribuída aos fatores endógenos, a partir dos anos oitenta, chega a caracterizar uma nova ortodoxia na disciplina.

A ascensão dessa abordagem esteve relacionada, por um lado, com o interesse despertado pelo sucesso dos distritos industriais da “Terceira Itália” e, por outro, com a insatisfação com os resultados das políticas “tradicionais” de desenvolvimento regional, adotadas desde o final da Segunda Guerra Mundial.<sup>45</sup> No contexto dessa verdadeira mudança de paradigma, vários autores passaram a destacar de forma explícita a importância do capital social para o desenvolvimento regional. Assim, por exemplo, Peter Maskell, preocupado com os processos de inovação e de aprendizado coletivo que são relevantes para a competitividade e para o dinamismo econômico, destaca que os padrões de inovação são localmente específicos, compondo sistemas em que a estrutura econômica e o capital social interagem para criar trajetórias específicas de especialização e aprendizado.<sup>46</sup>

A literatura sobre desenvolvimento regional também destaca outros mecanismos através dos quais o capital social pode afetar o desempenho econômico. Um documento publicado pela OECD, intitulado *Local Economies and Globalisation*, registra que a falta de "confiança disseminada" – considerada uma das conseqüências da

<sup>42</sup> TENÓRIO, F. G. e ROZEMBERG, J. E. (1997), p. 5.

<sup>43</sup> WORLD BANK (2000), p. 128. "Bridge" significa "ponte", "to bond" significa "colar" e "link" significa "elo" ou "ligação".

<sup>44</sup> BENKO et al. (1994), p. 10.

<sup>45</sup> Ver AMIN (1998).

<sup>46</sup> MASKELL (1999).

carência de capital social – pode tornar os atores de algumas regiões incapazes de cooperar em ações de interesse comum. Essa incapacidade de cooperar seria uma das principais causas de mau desempenho econômico em nível regional, junto com a falta de flexibilidade das estratégias de desenvolvimento que orientam as políticas públicas.<sup>47</sup>

Para a OECD, a solução desses problemas depende de esforços de construção institucional capazes de ajudar a difundir novas atitudes na região, fortalecendo a confiança e a cooperação e facilitando a formação de coalizões que permitam uma defesa mais eficaz dos interesses comuns dos atores regionais. O documento recomenda a criação de organizações capazes de estimular a confiança e a cooperação entre os atores regionais, que criem coalizões políticas para defender interesses comuns – praticando o que a literatura internacional denomina de "advocacy" em torno dessas questões de interesse regional – bem como possibilitar o intercâmbio e a cooperação com outras regiões.<sup>48</sup>

A influência da literatura relacionada com o conceito de capital social pode ser percebida em vários documentos produzidos pelo Fórum dos COREDEs, fato fácil de compreender, tendo em vista que muitos de seus dirigentes têm sido oriundos do meio acadêmico. A expressão "capital social" passou a ser incluída em documentos produzidos pelo Fórum dos COREDEs, como nos dois volumes de um texto divulgado em 2002 como contribuição para o debate sobre as propostas dos candidatos ao Governo do Estado.<sup>49</sup> Essas referências indicam que os responsáveis pelos COREDEs passaram a ter presente que um dos objetivos da sua atuação é contribuir para a formação de capital social em escala regional. Na verdade, a atuação dos Conselhos Regionais parece ter alcançado alguns resultados nessa direção, na medida em que contribuiu para promover o surgimento de novos tipos de redes regionais e proporcionou oportunidades de cooperação que não existiriam se os Conselhos não tivessem sido criados.

Até o surgimento dos Conselhos Regionais, não existiam mecanismos formais que contribuíssem para articular a atuação de grupos heterogêneos de atores – oriundos de diferentes segmentos sociais e de diferentes municípios de cada região – com o objetivo de tentar viabilizar iniciativas de promoção do desenvolvimento. As redes até então existentes ou ligavam representantes de um mesmo segmento, oriundos de vários municípios, ou uniam elementos de diferentes segmentos, mas de um mesmo município. Portanto, de uma forma geral, quando essas redes chegavam a ser regionais, eram estritamente "setoriais", quando eram abrangentes e heterogêneas, eram apenas municipais.

A atuação dos Conselhos Regionais tem colaborando para a formação dos três tipos de capital social referidos anteriormente, nas regiões em que atuam. Sua contribuição para a formação de capital social do tipo *bonding* tem ocorrido na medida em que a atuação de alguns Conselhos Regionais ajudou a criar a própria idéia de "região" em algumas porções do território do Estado, base para o surgimento de uma "identidade regional". Antes do surgimento da divisão regional dos COREDEs e das novas redes regionais formadas pela sua atuação, não existia, entre a população de

---

<sup>47</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995), p. 16.

<sup>48</sup> ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995), p. 16.

<sup>49</sup> CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (2002), V. 1, p.

muitas áreas do Estado, a idéia de que a soma dos municípios que compunham essas áreas constituía uma "região".

A identidade regional, no sentido da identificação de um conjunto de indivíduos com a "sua" região, é uma forma de identidade social construída historicamente. Surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais que fazem com que os habitantes de uma determinada área consolidem a percepção de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm afinidades e alguns interesses em comum, que se originam do fato de conviverem em um mesmo território. A prática reiterada da participação de membros de diferentes segmentos da comunidade em organizações como os COREDEs, para discutir questões e envolver-se em ações de interesse da região, contribui para fortalecer essa percepção de que eles fazem parte de uma mesma categoria ou grupo social territorialmente definido, ajudando a fortalecer a identidade regional.

A coesão proporcionada pela existência de uma "identidade regional" é especialmente importante no caso de áreas que não correspondem a um dos níveis da administração pública, quando ela se torna essencial para que o tipo de território possa ser considerado um ente politicamente relevante. Quando não existe, em certo grau, uma identidade – que pode ser considerada como base para o surgimento de uma forma "fraca" de *bonding social capital* – em geral os atores sociais, políticos e econômicos locais são incapazes de articular-se em torno de interesses definidos como "regionais". Nestes casos, a "região" tende a não passar de uma segmentação arbitrária do território, sem significado político, constituindo um elemento passivo na prática das políticas públicas.

A atuação dos COREDEs também tem contribuído para a formação de *bridging social capital*, na medida em que eles têm criado novas redes de cooperação, conectando atores com perfis variados, oriundos de diferentes segmentos da comunidade e dos diferentes municípios que compõem cada região, com a finalidade de identificar e organizar ações em defesa de interesses "regionais" comuns. Antes do surgimento dos COREDEs, não existiam redes que interligassem tais atores com esse objetivo, e as articulações visavam exclusivamente a defesa de interesses setoriais ou locais.

Na verdade, os COREDEs podem ser caracterizados como "bridging organizations", ou organizações-ponte, definidas pela literatura como entidades cuja principal função é possibilitar que atores diversos articulem e implementem soluções para problemas complexos, na medida em que constroem "pontes" entre muitas organizações diferentes, atuando como instrumentos de integração entre elas.<sup>50</sup> A atuação das "bridging organizations" distingue-se de outras formas de cooperação interorganizacional, como as parcerias, na medida em que elas são autônomas e possuem identidades e interesses próprios, diferentes daqueles das organizações ou dos atores que são por elas interligados. Como consequência, as "bridging organizations" negociam com esses atores ou organizações, muitas vezes buscando fazer com que adotem suas propostas ou posições.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> BROWN (1992), p. 3.

<sup>51</sup> BROWN (1992), p. 3.

Finalmente, os COREDEs têm também contribuído para a formação de *linking social capital*, criando canais que ligam as comunidades das regiões a atores ou organizações externos, que podem exercer influência sobre ações relacionadas com o desenvolvimento. Ao constituírem uma instância de representação regional reconhecida pela legislação, os Conselhos Regionais estão formalmente legitimados para empreender ações de “advocacy” perante organizações públicas ou privadas cuja atuação seja relevante para o desenvolvimento. Afora a influência que têm eventualmente conseguido exercer sobre a alocação de recursos do orçamento estadual, os COREDEs podem reivindicar dois sucessos nessa atividade.

Um primeiro sucesso da atuação dos COREDEs na formação de *linking social capital*, através de suas ações de “advocacy”, foi a já mencionada inclusão de áreas do norte do Estado no *Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas*, do Ministério da Integração Nacional. Também pode ser considerado um sucesso nessa direção a implantação do *Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional*, em que os COREDEs desempenharam papel decisivo, inclusive evitando sua caracterização como um simples contraponto ao Orçamento Participativo Estadual. A partir da criação desse Fórum, as comunidades do interior do Estado passaram a manter um contato mais próximo com os debates parlamentares, na medida em que se tornou freqüente a realização de audiências públicas de Comissões da Assembléia Legislativa fora da capital.

Outro tema teórico que se relaciona com a atuação dos COREDEs é o da democracia deliberativa. A teorização em torno desse conceito está centrada na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas depende da deliberação pública entre cidadãos livres e iguais. Para os adeptos dessa corrente, a idéia de justificação política é essencial para a democracia, e essa justificação depende da institucionalização do exercício livre da argumentação pública. As discussões teóricas sobre a democracia deliberativa contribuem para orientar como devem ser conduzidos os procedimentos participativos, de forma a bem explorar seu potencial para melhorar os padrões de governança e o funcionamento das instituições democráticas. Como destaca uma revisão recente da literatura sobre o tema:

“A democracia deliberativa configura-se (...) como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que (...) torna esta deliberação possível. Requer (...) uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo.”<sup>52</sup>

Para os defensores desta corrente, os cidadãos e seus representantes são capazes de debater e formular soluções adequadas para problemas de interesse público, através de processos de discussão e deliberação que favoreçam a reflexão racional e se baseiem na preocupação dos atores envolvidos no sentido de compreender os valores, os pontos-de-vista e os interesses dos demais participantes. Os envolvidos nesses processos devem admitir a possibilidade de reformular suas opiniões e posições, como resultado

---

<sup>52</sup> LUCHMANN (2002), p. 37.

do uso da razão na busca de interesses comuns e de soluções que sejam aceitáveis por todas as partes envolvidas.

A noção de Democracia Deliberativa serve de base para o conceito de “governança participativa”, definida como um processo conjunto de planejamento, formulação de estratégias e de soluções para problemas públicos, baseado na articulação das instâncias administrativas com os cidadãos, com seus representantes e com organizações da sociedade civil, por meio de uma discussão aberta que torne possível a formulação de alternativas que impliquem na reavaliação e eventual superação das posições originais dos grupos envolvidos, na busca da identificação e defesa de interesses comuns.

O formato institucional adequado dos espaços de discussão e deliberação é fundamental para evitar os “riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo”.<sup>53</sup> No caso dos Conselhos Regionais, isso implica em que a sua deve ser pautada por regras de procedimento que possibilitem aos representantes dos vários segmentos da sociedade das regiões engajar-se em um debate aberto, voltado para a identificação e defesa de interesses comuns. A identificação de interesses comuns requer a interação continuada entre esses atores, que possibilite a criação de um clima de confiança capaz de favorecer a cooperação e criar a disposição para que, eventualmente, sejam revistas suas posições iniciais, na busca por pontos de convergência.

## **8. Problemas e Dificuldades**

Os COREDEs têm sido pouco estudados por autores de fora do Rio Grande do Sul. Este fato é especialmente lamentável porque faz com que não se disponha de um número expressivo de abordagens cujos autores tenham o distanciamento crítico necessário para melhor avaliar os méritos, as dificuldades e as inadequações dessa experiência. A principal análise de autoria de um “não-gaúcho” foi feita recentemente por José Eli da Veiga, no artigo intitulado *Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos*, publicado em janeiro de 2006.<sup>54</sup> Além de conter observações importantes, esse texto certamente tem contribuído em muito para aumentar a visibilidade da experiência dos COREDEs junto ao público acadêmico de fora do estado, e suas considerações merecem ser comentadas de forma detalhada.

Veiga destaca o caráter de vanguarda dos COREDEs e registra as suas dificuldades. Considera que, apesar de sua origem virtuosa, a experiência “não está dando liga”.<sup>55</sup> Sua avaliação inicia por assinalar problemas que considera estarem prejudicando o desempenho dos Conselhos Regionais.

O primeiro seria a escala territorial inadequada: alguns Conselhos seriam grandes demais, incluindo grande quantidade de municípios. A consequência

---

<sup>53</sup> LUCHMANN (2002), p. 37.

<sup>54</sup> VEIGA (2006).

<sup>55</sup> VEIGA (2006), p. 7 da versão disponível na Internet.

operacional negativa seria o número excessivo de participantes nos eventos, dificultando a realização de discussões produtivas. O autor usa como exemplo a Assembléia Geral de um COREDE, que presenciou, da qual participaram 547 pessoas. Outro problema seria o apoio instável das Universidades: as disputas internas dessas instituições tenderiam a interferir com o trabalho dos Conselhos.<sup>56</sup>

Mais adiante, passa a analisar o que considera serem três questões “de fundo” que afetariam negativamente a atuação dos Conselhos. A primeira seria a precariedade das visões estratégicas por eles desenvolvidas para as regiões em que atuam. Nas palavras do autor:

“Salvo engano, nenhum COREDE chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional, que tenha resultado de profunda análise objetiva de suas potencialidades, vocações, vantagens, oportunidades, ou chances de médio e longo prazo. E que depois tenha sido amplamente debatido, legitimado e assumido pela coletividade envolvida. Encontra-se com certa facilidade alguma brochura intitulada “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional”, ou coisa parecida. Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas, a depender da competência do grupo de trabalho específico que as coletou.”<sup>57</sup>

Para Veiga, a existência de projetos consistentes de desenvolvimento, calcados em uma visão de longo prazo, seria essencial para dar solidez ao trabalho dos COREDEs:

“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. Só quando percebem com clareza uma real perspectiva de progresso é que as forças vivas de uma região podem “vestir a camisa”, independentemente se suas inclinações ideológicas, religiosas, políticas, etc. É isso que faz com que realmente se mobilizem para alavancar os recursos necessários, batendo à porta de outras instâncias que não apenas as dos orçamentos públicos do Estado e da União.”<sup>58</sup>

Certamente não falta razão a essa crítica. No entanto, é possível esperar que uma visão estratégica mais consistente do que a contida nas brochuras mencionadas por Veiga possa ser construída e/ou aperfeiçoada ao longo do processo de evolução do trabalho dos Conselhos Regionais.

No entanto, não se pode subestimar a dificuldade da empreitada. Afinal, não são abundantes os exemplos de regiões, brasileiras ou não, que tenham avançado muito na construção e explicitação de projetos desse tipo, e cujas lideranças e aparato institucional os tenham sustentado de forma consistente por um longo período. Não é

---

<sup>56</sup> VEIGA (2006), p. 7-10 da versão disponível na Internet.

<sup>57</sup> VEIGA (2006), p. 11 da versão disponível na Internet.

<sup>58</sup> VEIGA (2006), p. 11 da versão disponível na Internet.

fácil produzir uma visão estratégica que possa ser compartilhada por atores que, em muitos casos, recém se estão acostumando à idéia de que é necessário atuarem conjuntamente na escala regional. Em muitos casos – e isso é especialmente verdadeiro para aqueles que estão envolvidos em disputas políticas – tais autores têm estado tradicionalmente mais empenhados em demarcar as suas diferenças do que em identificar e consolidar consensos. Apesar disso, pode-se afirmar que no passado recente foram dados passos importantes na direção de suprir essa deficiência, como a elaboração do estudo “Rumos 2015”, que pode contribuir em muito para dar maior consistência técnica aos esforços de construção de estratégias de desenvolvimento para as regiões gaúchas.

A segunda questão de fundo seria a forma assumida pelo envolvimento dos COREDEs na elaboração dos Orçamentos do Estado, através de mecanismos como as Consultas Populares e os Orçamentos Participativos Estaduais, por meio dos quais a população tem sido chamada a definir a forma de alocação de uma pequena parcela dos recursos disponíveis para investimento. Parcela essa que se tem tornado cada vez menor, devido ao agravamento da crise estrutural das finanças públicas estaduais. Segundo o autor, o envolvimento com esses rituais desviaria os Conselhos de sua principal missão: “elaborar projetos consistentes que pudessem ser objetos de negociações para a implantação de estratégias de desenvolvimento regional.”<sup>59</sup> Ainda segundo Veiga:

“Enfim, em vez de mobilizar a capacidade de inovação dos principais empreendedores (privados, públicos e sociais) na elaboração de uma estratégia de construção da competitividade sistêmica do território, os COREDE abandonam esse objetivo central. Eles são levados a despendar suas melhores energias em inúmeros expedientes de varejo que possam levar este ou aquele órgão do governo estadual a empenhar, e depois executar, esta ou aquela previsão orçamentária. Em poucas palavras: os COREDE abdicam de seu papel no atacado ao se consumirem em pequenas ações de varejo.”<sup>60</sup>

No entanto, por mais desgastante e pouco produtiva que possa ser a tarefa de participar desse tipo de atividade, os COREDEs não devem declinar do seu papel legal de serem parceiros na organização de processos participativos relacionados com a alocação de recursos orçamentários. Desde que sejam bem concebidos e implementados, tais processos podem servir como importantes mecanismos de controle sobre algumas das decisões relacionadas com a alocação de recursos públicos, diminuindo o espaço para o clientelismo e para o favorecimento político para amigos e aliados de quem detém o poder de decidir.

Caso se concentrem apenas na definição de grandes linhas estratégicas para o desenvolvimento regional, abdicando de monitorar e influenciar as micro-decisões necessárias para que essas diretrizes sejam efetivamente implementadas, os COREDEs estarão declinando da possibilidade de contribuir para o aumento da transparência de decisões relevantes para o desenvolvimento das regiões. Tendo em

---

<sup>59</sup> VEIGA (2006), p. 12 da versão disponível na Internet.

<sup>60</sup> VEIGA (2006), p. 12 da versão disponível na Internet.

vista os tipos de influências tradicionalmente exercidas sobre decisões como essas na gestão pública brasileira, a desistência dos COREDEs de participar desses processos provavelmente implicaria em permitir que essas micro-decisões ficassem à mercê de alguma forma de clientelismo, deixando o campo livre para o uso político dos recursos públicos. De que adianta, por exemplo, os Conselhos considerarem de importância estratégica um programa que promova a instalação de laboratórios de informática se a falta de mecanismos capazes de inibir o clientelismo permitir que os equipamentos acabem indo apenas para a região onde o deputado x, que é muito influente, faz votos? Ou cheguem só aos municípios cujo prefeito é do partido do governo? O fato de que uma decisão sobre onde implantar um determinado equipamento tenha resultado da mobilização e do voto da população, e que esse resultado esteja clara e detalhadamente discriminado na peça orçamentária, ajuda a reprimir o tipo de uso privado dos recursos públicos.

O desafio dos COREDEs é cumprir com o dever legal de participar da organização e implementação desses processos sem abandonar a formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para as regiões. Sua participação é necessária para evitar que influências espúrias desviem a aplicação dos recursos públicos da rota definida nas diretrizes. É necessário um esforço para fazer com que as opções levadas à escolha da população estejam integradas à visão estratégica desenvolvida para a região, e não constituam apenas um somatório desarticulado de desejos e aspirações locais.

A última questão de fundo apontada por Veiga diz respeito à forma como é definida a composição dos Conselhos, que afetaria sua representatividade e legitimidade. Uma parcela é constituída por membros natos: deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, e os prefeitos e presidentes de Câmaras municipais dos municípios envolvidos. A outra é escolhida em uma Assembléia Geral Regional, com base no voto dos presentes. A crítica se refere à forma como é escolhida esta última parcela:

“É muito discutível que isso possa ser considerado como prática democrática. Pode-se até afirmar o oposto, pois esse tipo de escolha dos representantes de cada segmento exclui liminarmente quem não tiver condições de viajar naquele dia ao local da assembléia. Pior, escancara a possibilidade de que prevaleçam os que pertencem a algum “aparelho” partidário, sindical, de ONG, etc. E esse tipo de viés anti-democrático certamente causa prejuízos à composição balanceada de alguns setores decisivos dos empreendedores privados (associações de empresários), públicos (universidades, por exemplo), e sociais (movimentos menos “aparelhados”).”<sup>61</sup>

Efetivamente, as regras em vigor não contêm mecanismos de proteção suficientes para evitar que um Conselho seja capturado por um grupo de interesse ou por uma corrente política. É necessário encontrar soluções mais adequadas, que resguardem os Conselhos contra formas variadas de “aparelhamento”, venham de onde vierem. Felizmente, essa não tem sido uma situação tão freqüente quanto se poderia temer na vida dos COREDEs. Ressalvadas algumas exceções, de uma maneira geral tem

---

<sup>61</sup> VEIGA (2006), p. 13 da versão disponível na Internet.

predominado a busca do equilíbrio na composição, para reduzir o risco de contestações sobre a legitimidade da atuação do Conselho.

Tomadas em conjunto, as observações contidas no artigo de Veiga constituem uma crítica “simpática” da experiência dos COREDEs, centrada em apontar caminhos para seu fortalecimento. Assim, por exemplo, o autor afirma acertadamente que:

“(…) tanto os COREDE, quanto seus interlocutores no governo estadual, só teriam vantagens em aproveitar este momento para repensar a dinâmica organizacional e institucional do desenvolvimento das atuais 24 regiões. A partir de um balanço conjunto desses 35 anos de experiência prática, talvez seja possível retomar sobre novas bases o relacionamento dos COREDE com as várias esferas de governo e, sobretudo, com organizações cruciais para o desenvolvimento regional, como são os bancos de desenvolvimento (BNDES, BID e BIRD). Por outro lado, tudo indica que o ponto de mutação desse processo passará necessariamente por uma “repactuação” do relacionamento entre os COREDE e o governo estadual.”<sup>62</sup>

No entanto, é necessário registrar algumas objeções quanto à análise contida no artigo. A principal delas diz respeito à falta de uma análise mais adequada do contexto da atuação dos COREDEs. Salvo melhor juízo, é provável que esse contexto tenha sido causa de dificuldades maiores para os COREDEs do que os problemas internos, decorrentes da sua forma de atuação, da sua abrangência territorial e da sua forma de composição.

Um primeiro problema diz respeito à relação com o poder público. É inevitável, por mais difícil e frustrante que possa ser, a atuação dos COREDEs como demandantes de ações da administração pública, da esfera estadual ou federal. Qualquer Plano Estratégico, de qualquer região, sempre conterà uma lista de demandas de ações de responsabilidade do poder público. A atuação do estado é essencial para o desenvolvimento regional, na medida em que suas decisões, suas políticas e seus investimentos exercem influência decisiva sobre muitos dos fatores determinantes da competitividade das regiões. Não é realista supor que o trabalho dos COREDEs possa se sustentar se essa dimensão for descuidada.

No caso do Rio Grande do Sul, a execução de demandas de responsabilidade do governo do estado tem sido muito dificultada pela crise estrutural das finanças públicas, que se tem agravado ao longo da última década e que se reflete em uma progressiva redução dos investimentos do governo do estado, que caíram a níveis muito baixos, situando-se em menos de 5% da despesa total em 2006.<sup>63</sup>

No entanto, os problemas financeiros não esgotam a lista de dificuldades que os COREDEs enfrentam na sua relação com as diferentes esferas de governo. Mesmo que possam estar acima da média nacional, os estados do Sul não estão imunes a problemas causados pelo clientelismo, pelo uso político da máquina pública, pelo

---

<sup>62</sup> VEIGA (2006), p. 14 da versão disponível na Internet.

<sup>63</sup> Ver RIO GRANDE DO SUL (2007), p. 39, Tabela 3.

acirramento excessivo das disputas partidárias, pela burocracia excessiva, pela desprofissionalização da administração, pelo corporativismo, e, até mesmo, pela incidência de eventuais episódios corrupção. Sua influência cria um ambiente inóspito para processos de debate e tomada de decisões abertos e transparentes, como os que entidades do tipo dos COREDEs devem buscar promover.

Alguns desses “males” têm sua influência negativa bem documentada na história dos Conselhos Regionais. As disputas políticas deram causa a ocorrências, como a registrado no artigo de Veiga<sup>64</sup>, que desviaram alguns COREDEs, ao menos temporariamente, dos princípios que devem reger sua atuação. Mesmo sem chegar a esse extremo, em quase todas as regiões essas disputas são causa permanente de dificuldades para fazer com que algumas lideranças rivais atuem em sintonia com o trabalho dos COREDEs. Além disso, no plano estadual, as disputas políticas têm dificultado o aperfeiçoamento das metodologias utilizadas na elaboração participativa das propostas orçamentárias.

O clientelismo foi um dos fatores que contribuíram, junto com a burocracia e com a falta de recursos, para muitas das frustrações verificadas com a execução de propostas incluídas nos orçamentos por intermédio de procedimentos participativos organizados com a colaboração dos COREDEs. Com muita frequência, ações incluídas no orçamento como resultado desses processos foram preteridas em favor de outras que melhor favoreciam a interesses políticos que comandavam Secretarias e órgãos de governo responsáveis pelo andamento das providências administrativas necessárias para a sua execução.

Os outros tipos de “males” – uso político da máquina pública, desprofissionalização da administração, corporativismo e eventual ocorrência de corrupção – também têm contribuído, de forma indireta, para os problemas enfrentados pelos COREDEs, na medida em que têm ajudado a compor o pano de fundo da ineficiência da administração pública e têm dificultado a implementação de estratégias de recuperação das finanças estaduais.

## **9. Conclusão**

Apesar das dificuldades, os COREDEs têm alcançado alguns resultados concretos positivos. Prova disso é o fato de terem conseguido ultrapassar quinze anos de atuação contínua, que compreendem cinco administrações estaduais de partidos diferentes. Em um país onde as inovações institucionais deste tipo não costumam ser longevas, os Conselhos já teriam desaparecido há muito tempo se os resultados da sua atuação não fossem percebidos como relevantes pela comunidade.<sup>65</sup> Um efeito menos tangível da atuação dos COREDEs é a sua contribuição no sentido de manter permanentemente aceso o interesse do público sobre o desenvolvimento regional e sobre o enfrentamento das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, impedindo que esses temas passem a um segundo plano na agenda política.

---

<sup>64</sup> VEIGA (2006), p. 9 da versão disponível na Internet.

<sup>65</sup> Aliás, foi isso que aconteceu com algumas das experiências similares referidas em BANDEIRA (1999), como as do Ceará e do Espírito Santo.

Além dos resultados, outros fatores ajudam a compreender a longevidade dos COREDEs. O primeiro é que, praticamente desde o início, eles atuaram de forma autônoma em relação às instâncias governamentais, constituindo uma estrutura de coordenação independente, depois formalizada com a instalação do Fórum dos COREDEs. Isso imprimiu à sua atuação características semelhantes às de um "movimento social", que se engajou em ações de "advocacy" relacionadas com o desenvolvimento regional. Por esse motivo, conseguiram construir uma agenda própria, não controlada pela administração estadual. Sua ação autônoma ficou bem caracterizada já no decorrer do processo de institucionalização, quando representantes dos próprios Conselhos conduziram as gestões para que fosse aprovada a Lei Estadual nº 10.283, de 17/10/94. Em vários outros momentos, a autonomia dos COREDEs e sua capacidade de construir uma agenda própria foram cruciais para a sua sobrevivência.

O fato de que os Conselhos Regionais tenham sido, ao longo do tempo, compostos e liderados por pessoas de diferentes orientações políticas, contribuiu para dar credibilidade ao exercício dessa autonomia. É importante registrar a ênfase dada à autonomia e à pluralidade na Declaração de Princípios<sup>66</sup>, um dos documentos programáticos mais importantes para a sua atuação. Outro fator importante para o sucesso dos Conselhos é o grau de institucionalização alcançado com a aprovação da Lei Estadual nº 10.283. A existência dessa lei confere legitimidade formal às pressões exercidas pelos COREDEs no sentido de exercer influência sobre as decisões da administração estadual relacionadas com o desenvolvimento regional e com a alocação de recursos orçamentários.

A legitimidade formal, a composição plural, a preocupação em manter uma pauta autônoma, a atividade de coordenação exercida pelo Fórum dos COREDEs e o apoio de organizações importantes das regiões, como as Universidades, têm contribuído de forma decisiva para viabilizar a sobrevivência dos Conselhos Regionais. Isoladas, tanto a autonomia quanto a legitimidade formal teriam sido insuficientes para assegurar sua sobrevivência. Caso os COREDEs não tivessem assumido características de "movimento" autônomo, os dispositivos da Lei que os criou poderiam ter-se tornado letra morta. Da mesma forma, sem terem sua atuação respaldada pela legislação, que define atribuições específicas no processo de planejamento e na elaboração orçamentária, poderiam ser simplesmente ignorados pelo governo.

Talvez um dos mais importantes insucessos dos Conselhos Regionais, nesta sua década e meia de existência, seja o fato de não terem sido capazes de mobilizar apoios suficientes para pressionarem no sentido de que o Rio Grande do Sul avançasse mais rapidamente na implantação um modelo completo e abrangente de governança regional. Mesmo que sucessivos governos tenham incorporado ao seu discurso a promoção do desenvolvimento regional e o enfrentamento das desigualdades regionais, houve poucos avanços na adoção de providências indispensáveis para uma atuação organizada e articulada do poder público sobre o território, como, por exemplo, a compatibilização das divisões regionais adotadas pelos seus diferentes órgãos setoriais.

---

<sup>66</sup> Essa Declaração é reproduzida em CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (2002) e em BANDEIRA (1999), pp. 82-83.

No entanto, a observação da trajetória dos COREDEs permite firmar a convicção de que instituições desse tipo podem dar uma contribuição significativa no processo de renovação da gestão pública brasileira. Podem ser importantes para promover uma maior descentralização do planejamento e da gestão, através da implantação de novas instâncias territoriais intermediárias entre estados e municípios, muito necessárias no caso brasileiro. Podem, também, fazer com que aumente a transparência de decisões governamentais relevantes para o desenvolvimento regional. A atuação de instâncias como essas, de articulação de atores regionais, pode ser decisiva para a sustentabilidade de esforços no sentido de implantar esquemas de regionalização da administração pública. Esses esquemas correm o risco de serem efêmeros, e não se enraizarem, caso sejam implantados e operados “de cima para baixo”, sem que o conjunto dos atores regionais se sinta neles adequadamente representado.

Quando se considera os estágios da institucionalização de regiões, identificados por Paasi, pode-se perceber com facilidade a importância da atuação de instituições do tipo dos COREDEs. Seu surgimento constitui o desenvolvimento de instituições regionais e contribui para incorporar a existência da região às práticas e formas de organização da sociedade. Além disso, contribui para a consolidação de uma imagem conceitual e simbólica da região, ajudando a formar identidades regionais e fortalecer a consciência regional da comunidade.

Por esses motivos, deve-se fazer votos de que os Conselhos Regionais gaúchos sejam capazes de continuar a superar dificuldades e frustrações, avançando no sentido de servirem de âncora para um modelo abrangente e consistente de gestão do território no Rio Grande do Sul.

## BIBLIOGRAFIA

AMIN, Ash (1998) **An Institutional Perspective on Regional Economic Development**, texto apresentado no Economic Geography Research Group Seminar, *Institutions and Governance*, London, Department of Geography, UCL, em 3 de Julho de 1998, disponível na Internet, em 2/12/2002, no endereço [www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf](http://www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf);

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995) **Los Consejos Económicos y Sociales**, *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, Año 2, n.6, Mar./Abr.1995, (Número Especial);

BANDEIRA, Pedro S. (1994) As Raízes Históricas do Declínio da Região Sul, In ALONSO, José Antônio F., BENETTI, Maria, e BANDEIRA, Pedro (1994) **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: Causas e Perspectivas**, Porto Alegre, FEE, pp. 7-48;

BANDEIRA, Pedro S. (Coord.) (1998) **Desequilíbrios Regionais: Crescimento Regional no Rio Grande do Sul - Tendências e Desafios**, Porto Alegre, Secretaria da Coordenação e Planejamento, Projeto RS-2010;

BANDEIRA, Pedro S. (1999) **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**, Brasília, IPEA, disponível na Internet em 4/12/2002, no endereço [www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_630.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf), (Texto para Discussão, N. 630);

BANDEIRA, Pedro S. (2002) Construção das Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, In BRASIL Ministério da Integração Nacional (2002) **Reflexões sobre as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional**, Ministério da Integração Nacional, Brasília, p. 71-138;

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

BANDEIRA, Pedro S. (2004) **Articulação de Atores Sociais, Capital Social e Desenvolvimento Regional: O Caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**, In: BAHIA, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (Org.). *Desigualdades Regionais*. Salvador, 2004, v. 67, p. 219-250, disponível na Internet, em 22 de Junho de 2007, no endereço [www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes\\_sei/bahia\\_analise/sep/pdf/sep\\_67/pedro\\_silveira\\_bandeira.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/sep/pdf/sep_67/pedro_silveira_bandeira.pdf);

BANDEIRA, Pedro S. (2006) **Institucionalização de Regiões no Brasil**, in *Ciência & Cultura*, Ano 58, N° 1, Janeiro-Fevereiro-Março de 2006, disponível na Internet, em 22 de Junho de 2007, no endereço [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s0009-67252006000100015&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=s0009-67252006000100015&script=sci_arttext);

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (1994) **As Regiões Ganhadoras: Distritos e Redes, os Novos Paradigmas da Geografia Econômica**, Oeiras, Celta Editora;

BOISIER, Sergio (1995) **Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Público**, Santiago do Chile, ILPES/CEPAL, 1995. (Documento CPRD—95);

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Especial de Políticas Regionais (1995) **Indicações para Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento Regional**, Brasília.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – (s.d.) **Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR (Sumário Executivo)**, (disponível na Internet, em 20/06/2007, no endereço [http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/proposta\\_politica\\_de\\_desenvolvimento.asp](http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/proposta_politica_de_desenvolvimento.asp);

BRASIL (2002) **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**, publicado em CD e na Internet, no site [www.eixos.gov.br](http://www.eixos.gov.br) (não mais disponível on-line);

BROWN, L. David (1992) **Development Bridging Organizations and Strategic Management for Social Change**, Institute for Development Research, Boston, IDR Reports Vol. 10, No 3, disponível na Internet, em 4/4/2003, no endereço [www.jsi.com/idr/web%20reports/pdf/10-3.pdf](http://www.jsi.com/idr/web%20reports/pdf/10-3.pdf);

CEARÁ. Governo do Estado Ceará (1995-A) **Modelo de Gestão Participativa – Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável: Conceitos, Regras e Sugestões para Implantação e Funcionamento**;

CEARÁ. Governo do Estado Ceará (1995-B) **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará**;

CÉSAR, Benedito Tadeu; BANDEIRA, Pedro S. (Coordenadores) (2001-B) **Desenvolvimento Regional, Cultura Política e Capital Social: Pesquisa Empírica Como Subsídio à Atividade Parlamentar no Rio Grande do Sul**, Relatório de Análise dos Resultados, Porto Alegre, LABORS/IFCH/UFRGS, disponível por meio da Internet, em 14 de Abril de 2003, através do endereço [www.al.rs.gov.br/forum\\_democratico/desenv\\_regional/Pesquisa.zip](http://www.al.rs.gov.br/forum_democratico/desenv_regional/Pesquisa.zip);

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO LITORAL (2002) **A Integração na Busca do Desenvolvimento Sustentável do Litoral**, Torres, RS, COREDE Litoral;

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DA PRODUÇÃO (s.d.) **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região da Produção – 1999-2010**, Passo Fundo, RS, Gráfica UPF;

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI (1995) **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Taquari**, Lajeado, RS, Editora FATES, 3 V.;

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI (1998-A) **As Políticas de Desenvolvimento para o Vale do Taquari – Estratégias**, Lajeado, RS, Editora FATES;

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO TAQUARI (1998-B) **As Políticas de Desenvolvimento para o Vale do Taquari – Turismo**, Lajeado, RS, Editora FATES;

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA SERRA (s.d.) **Uma Trajetória de Participação – 1991/1998**, Caxias do Sul, RS, Gráfica da UCS;

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORTE e CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO NORDESTE (1997) **Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul**, s.l., (mimeo);

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO ALTO JACUÍ, FRONTEIRA NOROESTE, MÉDIO-ALTO URUGUAI, MISSÕES e NOROESTE COLONIAL (1996) **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**, Ijuí, UNIJUÍ;

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (1999) **Pró-RS: Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento do RS**, Lajeado, Editora da FATES;

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (2002) **Pró-RS II: Por Uma Organização Social do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2 V.;

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL (2006) **Pró-RS III: Bases Para Um Consenso Pró-Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, CORAG;

COOKE, Phillip (2000) **Social Capital in the Learning Region**, University of Wales, United Kingdom, disponível na Internet, em 2/12/2002, no endereço [www.rtsinc.org/learningnow/cooke.doc](http://www.rtsinc.org/learningnow/cooke.doc);

ESPÍRITO SANTO. Coordenação de Planejamento do Governo do Espírito Santo (1997) **Regionalização e Orçamento Participativo no Espírito Santo: Principais Aspectos**, Vitória, COPLAG;

FARIA, Cláudia Feres (2002) **Do Conflito Jurídico ao Consenso Democrático: Uma Versão da Implementação do OP-RS**, Relatório de Pesquisa do Projeto *Potencialidades e Limites da Inovação Institucional: Um Estudo Comparativo Sobre o Orçamento Participativo*, coordenado pelos Professores Leonardo Avritzer (UFMG) e Zander Navarro (UFRGS), apresentado em um seminário realizado em jan/2002, sem indicação de local (mimeo);

FOUNTAIN, Jane (1997) *Social Capital: A Key Enabler of Innovation*, In: BRASCOMB, L. KELLER, J (Eds.) **Investing in Innovation: Towards a Consensus Strategy for Federal Technology Policy**, Cambridge: MIT, 1997, disponível em 2/12/2002 no endereço <http://ksgnotes1.harvard.edu/BCSIA/Library.nsf/pubs/techproj-ch4>.

FRANTZ, Walter (2001) **A Experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul: Participação e Educação Política**, Ijuí, Editora Unijuí, Coleção Cadernos Unijuí;

GODDARD, John (1997) **Contributing to National and Regional Development**, Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle Upon Tyne, background paper do *OECD Project on the Response of Higher Education to Regional Needs*, disponível na Internet, em 4/12/2002, através do endereço <http://www.ncl.ac.uk/curds/univ/imhe-97.htm>;

GODDARD, John (1998) **Universities and Regional Development: An Overview**, relatório apresentado na *World Conference on Higher Education: Higher Education in the Twenty-first Century - Vision and Action*, UNESCO, conferência realizada em Paris de 5 a 9 de outubro de 1998;

HALL, Stuart (1998) **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**, Rio de Janeiro, DP&A Editora, 2ª Ed.;

HOHLFELDT, Antonio (2006) **O Rio Grande da Conciliação – Administração Germano Rigotto 2003/2006**, Porto Alegre, Fundação Ulysses Guimarães do Rio Grande do Sul;

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (2002) – **A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade**, Cadernos de Pesquisa do PPGSP/UFSC, nº 33, Florianópolis UFSC (disponível na Internet, em 16 de Maio de 2007, no endereço [www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2033.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2033.pdf));

LUNDEVALL, Bengt-Åke; BORRÁS, Susana (1997) **The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy**, Relatório do TSER Programme DG XII, Commission of the European Union, disponível na Internet, em 2/12/2002, através do endereço <ftp://ftp.cordis.lu/pub/tser/docs/globeco.doc>;

MASKELL, Peter; MALMBERG, Anders (1995) **Localised Learning and Industrial Competitiveness**, artigo apresentado na *Conferência da Associação Européia de Estudos Regionais*, realizada em Gotemburgo entre 6 e 9 de Maio de 1995, e publicado em 1999 no Cambridge Journal of Economics, V. 23, N. 2, p. 167-85;

MOVIMENTO DE EMANCIPAÇÃO (s. d.) **Emancipação – Metade Sul: Melhor Multiplicar ... e continuaremos gaúchos**, s. loc., s. ed.;

NARAYAN, Deepa (1999) **Bonds and Bridges: Social Capital And Poverty**, Poverty Group, World Bank, disponível na Internet, em 5 de Dezembro de 2002, através do endereço [www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.pdf](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan.pdf);

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995) **Local Economies and Globalization**, sumário das contribuições apresentadas na conferência sobre o tema *Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform*, realizada em Paris em 3 e 4 de Maio de 1993;

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2001) **Cities and Regions in the New Learning Economy**, Paris, OECD Publications Service, disponível na Internet em 14/04/2003, na página [www.urenio.org/courses/files/2/articles/OECD-Cities\\_in\\_Learning\\_Econ.pdf](http://www.urenio.org/courses/files/2/articles/OECD-Cities_in_Learning_Econ.pdf);

PAASI, A. (1986) **The Institutionalisation of Regions: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity**, *Fennia* 164:1, pp. 105-146;

PUTNAM, Robert D. (1993) **The Prosperous Community - Social Capital and Public Life**", *American Prospect*, N. 13, p. 35-42, disponível na Internet, em 2/12/2002, no endereço <http://www.prospect.org/print/V4/13/putnam-r.html>;

PUTNAM, Robert D. (1996) **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas;

PUTNAM, Robert D. (2000) **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**, New York, Simon & Schuster;

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento (2006) **Rumos 2015 - Estudo Sobre Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes no Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 5 Vols., disponível na Internet, em 3 de Julho de 2007, no endereço [www.scp.rs.gov.br](http://www.scp.rs.gov.br);

RIO GRANDE DO SUL (2007) **Mensagem à Assembléia Legislativa**, Porto Alegre, disponível na Internet, em 14 de Julho de 2007, no endereço [www.scp.rs.gov.br](http://www.scp.rs.gov.br);

SAXENIAN, Analee (1994) **Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128**, Cambridge, Mass., Harvard University Press;

SOUZA FILHO, Jorge Renato (1997) **Políticas Públicas e Participação Regional: O Caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre (artigo não publicado, versão preliminar);

STIGLITZ, Joseph (2002) – **Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm**, *Review of Development Economics*, 6(2), 2002, pp. 163-182;

TENÓRIO, F. G. e ROZEMBERG, J. E. (1997) – **Gestão Pública e Cidadania: Metodologias Participativas em Ação**, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Escola Brasileira de Administração Pública/FGV, v.7, 1997;

TERRA, Osmar; LEMAINSKI, Jorge (2002) **Desenvolvimento Desigual no Rio Grande: O Desafio de Reverter o Esvaziamento do Noroeste Gaúcho**, Porto Alegre, Ed. Gente do Livro;

VEIGA, José Eli da (2006) **Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos (COREDE)**, in RdE – Revista de Desenvolvimento Econômico, ano VIII, n. 13, Jan. 2006, pp. 19-27, disponível, em 28/06/2007, no endereço [www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ArtigosCientificos/2006\\_vicissitudes\\_RdE\\_Jan.pdf](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ArtigosCientificos/2006_vicissitudes_RdE_Jan.pdf);

WARREN, Mark R.; THOMPSON, J. Phillip; SAEGERT, Susan (1999) **Social Capital and Poor Communities: A Framework for Analysis**, artigo apresentado na conferência sobre *Social Capital and Poor Communities: Building and Using Social Assets to Combat Poverty*, promovida pela Ford Foundation, em Nova Iorque, em março de 1999, disponível em 2/12/2002 através do endereço <http://www-personal.umich.edu/~gmarkus/warren.html>;

WORLD BANK (1997) – **World Development Report 1997: The State in a Changing World**, Oxford University Press, New York;

WORLD BANK (2000) **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**, Oxford University Press, New York, disponível na Internet em 4/12/2002, através do endereço <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/>;