UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
CAMPUS LITORAL NORTE
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO – PGDREDES

IVONEI SOZIO

ORGANIZAÇÕES E INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
UM OLHAR PARA O COREDE LITORAL E SEUS DESAFIOS

Tramandaí-RS
2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
CAMPUS LITORAL NORTE
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO – PGDREDES

ORGANIZAÇÕES E INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
UM OLHAR PARA O COREDE LITORAL E SEUS DESAFIOS

IVONEI SOZIO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - PGDREDES da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para a obtenção do título de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Alex Alexandre Mengel

Tramandaí-RS
Ano 2026

CIP - Catalogação na Publicação

Sozio, ivonei
ORGANIZAÇÕES E INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM OLHAR PARA O COREDE LITORAL E SEUS DESAFIOS / ivonei Sozio. -- 2026.
171 f.
Orientador: Alex Alexandre Mengel.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, Tramandaí, BR-RS, 2026.

1. Desenvolvimento. 2. Arranjos inovativos. 3. Desenvolvimento Regional. 4. COREDES. 5. COREDE Litoral. I. Mengel, Alex Alexandre, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
CAMPUS LITORAL NORTE
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E DESENVOLVIMENTO – PGDREDES

ORGANIZAÇÕES E INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM OLHAR PARA O COREDE LITORAL E SEUS DESAFIOS

IVONEI SOZIO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento - PGDREDES da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para a obtenção do título de Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Alex Alexandre Mengel

Aprovado em: Tramandaí, 07 de janeiro de 2026.

Banca examinadora:

_____
Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul

_____
Profa. Dra. Anelise Graciele Rambo
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

_____
Profa. Dra. Silvia Lima de Aquino
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

_____
Prof. Dr. Alex Alexandre Mengel - Orientador
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

“Os filósofos têm apenas interpretado o mundo de maneiras diferentes; a questão, porém, é transformá-lo.”

Karl Marx

“Quanto mais inteligência é aplicada ao processo produtivo, menor é o desgaste físico e mental, menor é o desperdício (de esforço inclusive), menor é a poluição e menores são os malefícios à qualidade de vida dos que habitam o nosso planeta. Por isso, o desenvolvimento é uma força inclusiva que coloca na equação não só o bem-estar humano, mas o de todas as espécies que habitam o planeta. Pensar o desenvolvimento econômico no Brasil e no mundo não é um luxo. É uma necessidade.”

André Roncaglia e Paulo Gala

RESUMO

No Brasil, a atuação do Estado nacional-desenvolvimentista na promoção da transformação e do desenvolvimento nacional foi iniciada na década de 1930 e, na década de 1980, com a ascensão do ideário neoliberal, a ideia de Estado-nação foi abandonada, bem como suas estratégias de planejamento para a promoção do desenvolvimento nacional. Desde então, o país passou a ser comandado a partir de ações de curto prazo. Na esteira dessas mudanças, a responsabilidade pela construção e implementação de estratégias de promoção do desenvolvimento foi transferida para o mercado e para as instâncias estaduais e municipais, propiciando que as abordagens relacionadas às estratégias e métodos de desenvolvimento regional e local assumissem relevância. Nesse sentido, no estado do Rio Grande do Sul, uma das estratégias adotadas foi a criação dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento – na década de 1990. Estes Conselhos têm como principal função a promoção do desenvolvimento regional através da articulação e integração de atores regionais com governos municipais e estadual. Nessa linha, este trabalho investigou em que medida o COREDE Litoral - um dos 28 conselhos regionais existentes, que atua desde a década de 1990 - consegue promover a inovação, que leva à transformação e à complexificação do tecido produtivo regional, ou seja, ao desenvolvimento. Para tanto, este trabalho foi realizado a partir de uma metodologia qualitativa, utilizando as técnicas de análise documental, observação e entrevistas semiestruturadas com atores da região do COREDE Litoral e diretores deste Conselho. O referencial teórico fulcral se baseia na teoria de desenvolvimento de Schumpeter, contando com as contribuições de autores neoschumpetrianos, o que nos permitiu definir o conceito de desenvolvimento e estruturar os elementos fundamentais que necessitam ser articulados para que esse fenômeno aconteça. Após a investigação, pôde-se observar que o COREDE Litoral possui sérias restrições em sua estrutura de funcionamento enquanto organização. Igualmente, a estrutura institucional - que tanto o conforma como conforma os atores regionais - se apresenta mais como restrições do que como estímulos à inovação. Com isso, observou-se que este Conselho tem grandes limitações no que diz respeito às capacidades de articular os elementos necessários ao desenvolvimento, criar arranjos inovativos e, assim, promover a transformação que leva ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Arranjos inovativos; Desenvolvimento regional; COREDES; COREDE Litoral.

ABSTRACT

In Brazil, the national-developmentalist State's role in promoting national transformation and development began in the 1930s, and, in the 1980s, with the rise of neoliberal ideology, the notion of the nation-state was abandoned, as were its planning strategies aimed at fostering national development. Since then, the country has come to be governed through short-term actions. In the wake of these shifts, responsibility for formulating and implementing development-promotion strategies was transferred to the market and to state and municipal bodies, which brought increasing prominence to approaches associated with regional and local development strategies and methodologies. In this context, one of the strategies adopted in the state of Rio Grande do Sul was the creation of the COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Regional Development Councils - in the 1990s. These councils are primarily tasked with promoting regional development through the coordination and integration of regional actors with municipal and state governments. In line with this, the present study investigates the extent to which COREDE Litoral—one of the 28 existing regional councils, active since the 1990s—has been able to promote innovation that leads to the transformation and increasing complexity of the regional productive structure, that is, development itself. To this end, the study employs a qualitative methodology, using document analysis, observation, and semi-structured interviews with actors from the COREDE Litoral region and members of the council's leadership. The central theoretical framework is grounded in Schumpeter's development theory, supplemented by contributions from neo-Schumpeterian authors, which enabled us to define the concept of development and to delineate the fundamental elements that must be articulated for this phenomenon to occur. Following the investigation, it was observed that COREDE Litoral faces significant constraints in its operational structure as an organization. Moreover, the institutional framework that shapes both the council and regional actors functions more as a barrier than as an incentive to innovation. As a result, the council demonstrates substantial limitations in its capacity to articulate the elements required for development, to foster innovative arrangements, and thus to promote the transformative processes that drive development.

Keywords: Development; Innovative arrangements; Regional development; COREDES; COREDE Litoral.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACICC - Associação Comercial, Industrial e Prestadora de Serviços de Capão da Canoa
ACIO - Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Osório
ACISATT - Associação do Comércio, Indústria, Serviços, Agronegócio e Turismo de Torres
ALRS - Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul
AMLINORTE - Associação dos Municípios do Litoral Norte
APL - Arranjo Produtivo Local
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDE - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDL - Câmara de Dirigentes Lojistas
CLN - Campus Litoral Norte
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FOFA - Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IFRS – Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IPS – Índice de Progresso Social
NBD – Novo Banco de Desenvolvimento
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento
PED Litoral– Planejamento Estratégico de Desenvolvimento do COREDE Litoral
PEDR – Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional
PGDREDES – Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento.
PIB – Produto Interno Bruto
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA – Plano Plurianual

PPG – Programa de Pós-Graduação

PPGDR – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional

SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UNICNEC – Centro Universitário Cenecista de Osório

UNIJUI – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul

VAB – Valor Adicionado Bruto

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de Entrevistados. 21
Quadro 2 - Lista de documentos.....23
Quadro 3 - COREDE Litoral.....29
Quadro 4 - Aglomeração Urbana do Litoral Norte. 31
Quadro 5 - Elementos necessários ao desenvolvimento 47

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação da indústria de transformação no PIB do Brasil, em % 60
Gráfico 2 - Complexidade Econômica do Brasil.....63
Gráfico 3 - Evolução PIB Per Capita do Brasil.....64

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

Procedimentos Metodológicos 17

Procedimentos e ferramentas de coleta de dados 17

Coleta, registro e análise de dados 24

O objeto e o Campo 25

1. CAPÍTULO I: OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS AO DESENVOLVIMENTO 34

1.1 Conceituando e delimitando o Desenvolvimento 34

1.2 Elementos necessários ao desenvolvimento em Schumpeter 36

1.3 As contribuições dos neoschumpeterianos 40

1.4 Considerações finais do capítulo 47

2. CAPÍTULO II: DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL 50

2.1 O período Nacional-Desenvolvimentista 50

2.2 O declínio do projeto nacional-desenvolvimentista e a ascensão do projeto neoliberal 58

2.3 O Desenvolvimento Regional sob o Consenso de Washington 65

2.4 Revisitando a literatura sobre os COREDES do estado do RS 70

2.5 Uma breve retomada sobre o conceito de Desenvolvimento Regional 77

3. CAPÍTULO III: A ATUAÇÃO DO COREDE LITORAL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO 81

3.1 A estrutura de gestão do COREDE Litoral 82

3.1.1 A estrutura prevista 82

3.1.2 A realidade percebida no COREDE Litoral 86

3.2 O Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral 95

3.2.1 O modelo teórico pensado para o PEDR dos COREDES 96

3.2.2 A experiência prática de planejamento do COREDE Litoral 102

3.3 A atuação na coordenação do crédito e captação de recursos 113

3.4 A articulação entre local, regional, estadual e nacional 119

3.5 Interação entre universidades, governo e estrutura produtiva 125

3.6 Uma brevíssima interpretação institucional 142

3.7 Possibilidades e desafios para a criação de arranjos inovativos e a promoção do desenvolvimento 146

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 151

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 155

6. ANEXOS 166

INTRODUÇÃO

O planejamento estatal ganha espaço com a crise do Estado liberal do século XIX, expressa no início do século XX. Chang (2016) e Siedenberg (2010), identificam o surgimento das práticas relacionadas ao planejamento estatal centralizado e do planejamento regional no século XX, como fruto da crise liberal. Ademais, reconhecem que tais práticas de planejamento vertem de três perspectivas distintas e correlacionadas.

A primeira perspectiva origina-se da crescente necessidade da realização de planejamento urbano, que nasce em função do surgimento, transformação e crescimento das cidades industriais. A segunda, intimamente ligada à primeira, se origina nos problemas sociais percebidos em função dos desequilíbrios gerados com a ascensão do sistema capitalista, o que exigiu o incremento de práticas de planejamento social e a intervenção do Estado para promover o bem-estar comum. E a terceira perspectiva surge em função da estruturação econômica moderna, com a institucionalização do mercado e da formulação da economia política clássica.

Considerando Siedenberg (2010) e Chang (2013, 2016), observa-se exemplos de atuação do Estado na promoção do desenvolvimento, como na extinta União Soviética, nos Estados Unidos da América, Japão, Índia, China, França, Grã-Bretanha, assim como em outros países da Europa e América Latina. Nestes exemplos, é possível observar a criação de estratégias de planejamento estatal focadas no desenvolvimento econômico e social através do planejamento nacional e regional em diferentes escalas. Chang (2013), afirma, inclusive, que o uso dessas estratégias - a saber, políticas industriais, comerciais e tecnológicas - foram realizadas em praticamente todos os países que hoje são ricos.

Destaca-se também que em países de industrialização retardatária, como é o caso do Brasil, o planejamento surge para orientar, apoiar, financiar, organizar e realizar o processo de industrialização. No Brasil, partindo do entendimendo de Bresser-Pereira (2010, 2015) e Brum (1997), identifica-se que no período entre as décadas de 1930 e 1980 aconteceu o ciclo, ou pacto, nacional-desenvolvimentista. Tal dinâmica ocorreu mediante uma série de ações

de planejamento estatal coordenadas a partir do Governo Federal, com foco em promover o desenvolvimento nacional por meio da industrialização.

Nesse período, Hirakuta (2022) e Bresser-Pereira (2015) explicam que o Brasil foi um dos países com o mais rápido crescimento no mundo, passando por uma grande transformação econômica e social, e por mudanças estruturais. Deixou de ser um país estritamente agrícola, para desenvolver um sistema industrial diversificado, contando com uma forte integração entre bancos de desenvolvimento e empresas estratégicas. Bresser-Pereira (2015, p. 17) destaca que ”O grande momento do desenvolvimento econômico brasileiro foi o período de 1930 a 1977”, demonstra que “a taxa anual média de crescimento da renda *per capita* é de 4%, o que fez que o Brasil fosse o país que mais cresceu no mundo em termos de Produto Interno Bruto (PIB); em termos de PIB *per capita* perdemos apenas para o Japão”.

Entretanto, a partir dos anos 1980, na esteira do declínio do projeto nacional-desenvolvimentista, manifesto na crise da dívida externa e alta inflação inercial, seguido da ascensão do projeto neoliberal, como explica Bresser-Pereira (2015), as estratégias econômico-produtivas para a promoção do desenvolvimento a partir do Estado passaram para a responsabilidade das esferas local e regional. Com a ascensão do projeto neoliberal, em nível de nação o foco passa a ser planos de estabilização monetária e abertura econômica, ideias fundadas na crença basilar do projeto neoliberal de que o mercado, desde que livre, seria responsável por promover o desenvolvimento nacional. Nessa linha, Bresser-Pereira (2015, p.253) afirma que:

> A partir de 1978, depois de cinquenta anos de extraordinário desenvolvimento, uma grave crise financeira o interrompeu e levou a economia brasileira a uma quase estagnação que dura até hoje, mas que, no entanto, não impedirá um significativo avanço político e social nos trinta anos seguintes. Encerrava-se então o Ciclo Nação e Desenvolvimento, que havia logrado completar a Revolução Capitalista Brasileira, e começava o Ciclo Democracia e Justiça Social.

Todavia, desde esse período, o Brasil tem percebido uma sensível queda nos níveis de industrialização em relação ao PIB, do nível de complexidade de sua economia e está preso na “armadilha da renda média”, conforme Gala (2018), Barbosa (2020) e Hirakuta (2022)**.** Outrossim**,** Bresser-Pereira (2015) afirma que nos primeiros trinta anos após o declínio do projeto nacional desenvolvimentista e ascensão do projeto neoliberal, a taxa de crescimento

econômico no Brasil foi menor que um quarto se comparado com o período nacional desenvolvimentista (1930-1980).

Com base em Wittmann e Ramos (2004) e Abdal (2020), observa-se que o pacto federativo, oriundo da Constituição Federal de 1988, consolidou o deslocamento de nível de governo responsável pela promoção das políticas de desenvolvimento. Desde então, passa a ser responsabilidade dos próprios entes estaduais/municipais/regionais a definição de seus destinos na perspectiva da construção e implementação de estratégias econômico-produtivas.

Uma das estratégias para o desenvolvimento regional que surgiu nesse período e nesse contexto, foi a criação dos COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento - nos anos 1990, no estado do Rio Grande do Sul. Com base em Wittmann e Ramos (2004), Frizzo (2010) e Randolph *et al.* (2014), constata-se que os COREDES surgiram na esteira das políticas neoliberais dos anos 1990, em um período em que não havia nenhuma preocupação com o desenvolvimento regional nos níveis dos governos federal e estadual. Inicialmente foram criados 21 Conselhos, sendo o COREDE Litoral um deles.

O COREDE Litoral, assim como os demais COREDES, foi criado com o objetivo de promover o desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável, através da integração dos recursos e ações de governo, para melhorar a qualidade de vida da população, a distribuição da riqueza produzida, o estímulo à permanência da população em sua região de origem e a preservação e recuperação do meio ambiente. O Conselho foi estruturado como um espaço de articulação e debate, via participação da comunidade organizada.

Deste modo, entender as possibilidades da promoção do desenvolvimento realizado a partir da perspectiva regional e por uma organização regional se mostra atual e relevante. Nesse sentido, este trabalho buscou problematizar como o COREDE Litoral enquanto organização, que representa e está em uma região com recursos escassos, e é conformado por estruturas institucionais limitantes, pode pensar uma estratégia própria de desenvolvimento para a sua região.

Nessa linha, com fulcro no conceito de desenvolvimento de Schumpeter (1997), complementado por contribuições de autores neoschumpeterianos - como será detalhado ao longo do capítulo I -, diante da problematização e reflexão sobre a evolução histórica das condições de construção de estratégias

econômico-produtivas e de planejamento de desenvolvimento na perspectiva regional no Brasil e, em especial, no estado do Rio Grande do Sul, e em face ao contexto estrutural que conforma o COREDE Litoral, chegou-se ao problema proposto que orientou essa pesquisa, que foi a seguinte questão: **Quais as possibilidades e limitações do COREDE Litoral promover a inovação, que leva à transformação e à complexificação do tecido produtivo regional, ou seja, ao desenvolvimento?**

O objetivo geral deste trabalho foi construído de forma a estar adequadamente relacionado com o problema de pesquisa, sendo ele a busca por compreender as possibilidades e limitações de geração de desenvolvimento através da atuação COREDE Litoral.

Quanto aos objetivos específicos, foram elaborados de modo a representarem as etapas, ou ações necessárias a atender ao objetivo geral e responder o problema de pesquisa. Os objetivos específicos também podem ser compreendidos como uma divisão mais detalhada do objetivo geral, e foram definidos da seguinte forma:

1 - Diagnosticar a estrutura burocrático/operacional e de gestão do COREDE Litoral enquanto organização;

2 - Compreender o ciclo do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional realizado pelo COREDE Litoral;

3 - Compreender as dinâmicas de atuação e articulação dos atores regionais do Litoral Norte;

4 - Avaliar em que medida a atuação do COREDE Litoral favorece a criação de arranjos institucionais que promovem a inovação que leva a transformação.

A hipótese de pesquisa foi definida considerando que existe uma limitação no quadro de pessoal e no orçamento operacional disponível no COREDE Litoral enquanto organização, o que dificulta a atuação na promoção do desenvolvimento regional. Além disso, falta conexão com um abrangente projeto nacional de desenvolvimento, e a conexão e influência no planejamento dos atores regionais é limitada. Outrossim, falta garantia de recursos para a implementação de grandes projetos de inovação e transformação a médio e longo prazo, o que resulta em não atuar de forma a tecer arranjos institucionais inovativos;

Procedimentos Metodológicos

A presente pesquisa adotou o enfoque qualitativo para a coleta e interpretação de dados. Tal abordagem destaca-se ao focar na qualidade e na profundidade da informação, que é obtida através do tratamento de dados selecionados e coletados de forma que garantam um real conhecimento do campo. Deste modo, a escolha adequada de métodos, que segundo O'leary (2019), são de pequena escala, como entrevistas, pesquisa documental e observação, bem como de fontes, tornam-se um vetor de sucesso elementar.

Para além disso, deve-se considerar a expertise e a capacidade do pesquisador em avaliar os dados coletados, compreender o dito e o não dito, o escrito e o não escrito em seus contextos, visto que, para O'leary (2019), a análise qualitativa é um exame temático, realizado de forma subjetiva e interpretativa.

Desta forma, escolhemos as fontes desta pesquisa buscando garantir, da melhor forma possível, a representatividade relacionada ao objeto e o correto alinhamento ao referencial teórico, para que propicie ao pesquisador o entendimento na profundidade adequada para atender aos objetivos desta pesquisa. Com isso, sem rejeitar tanto a subjetividade e as pré-noções relacionadas à condição prévia do pesquisador (Weber, 1979) e (Paugam, 2015), quanto a crítica à falsa neutralidade das técnicas (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 2010), e ciente que a objetividade absoluta é inalcançável, a fuga dos "ídolos da caverna" (Bacon, 2000), em direção à objetividade possível, passou pela definição da estrutura metodológica que será detalhada na sequência.

Procedimentos e ferramentas de coleta de dados

Para a realização desta pesquisa, os dados foram coletados através de observações, de entrevistas semiestruturadas e da análise de documentos. As observações foram feitas através da participação presencial em reunião do COREDE Litoral e participação em grupo de comunicação instantânea através de aplicativo de celular que conta com a participação de diversos atores regionais e é gerenciado pelo COREDE Litoral.

A participação presencial em reunião do COREDE Litoral se deu na condição de representante da UFRGS – Campus Litoral Norte em assembleia relacionada à Consulta Popular 2025/2026 do COREDE Litoral. A reunião ocorreu em 25 de julho de 2025, na parte da manhã, nas dependências da UNICNEC – Centro Universitário Cenecista de Osório. A participação no grupo de comunicação instantânea se dá pela mesma condição de represente da UFRGS - Campus Litoral Norte, e ocorre deste 26 de agosto de 2025. As anotações foram registradas em caderno de campo sob gestão e guarda deste pesquisador e contribuíram para complementar as informações obtidas através das entrevistas e análise documental.

Com as entrevistas, buscou-se compreender o contexto econômico e social dos atores regionais entrevistados, de forma a permitir a compreensão do objeto e das dinâmicas da região em profundidade, como destacado por Gaskell (2014). Para sua realização, optou-se pelo uso do modelo semiestruturado, pois ele permitiu, partindo de um roteiro prévio, conduzir a entrevista de forma aberta para novos pontos ou questões emergentes que surgiram ao longo das entrevistas.

Este modelo, entretanto, tem como desvantagem o fato de, como destaca Queiroz (1988), estar ligado à habilidade do entrevistador em gerenciar o processo como um todo, conduzir e administrar a conversa de forma que não fuja do roteiro prévio, mas com sensibilidade de perceber na fala do entrevistado novos pontos a serem explorados. Todavia, acredita-se que esse não foi um grande percalço na realização desta pesquisa, uma vez que em todas as entrevistas todos os assuntos elencados no roteiro prévio foram abordados dentro do limite de tempo estipulado pelo entrevistado.

Barbot (2015), destaca que o pesquisador deve preparar estratégias de interesse para ter o consentimento dos entrevistados, uma vez que nenhum entrevistado é obrigado a participar das entrevistas. Nessa linha, a estratégia adotada foi a construção de um roteiro com perguntas objetivas, tratando apenas sobre assuntos de real interesse para a pesquisa, para que a entrevista não ficasse longa e cansativa para o entrevistado, visto que a grande maioria dos entrevistados são pessoas ativas profissionalmente e que ocupam cargos de gestão e liderança. Ademais, no momento do agendamento da entrevista, além de dar ampla abertura para o entrevistado escolher data, local e forma, foi

previamente informado que seria uma entrevista curta e objetiva. Outrossim, foi destacado o anonimato no uso dos dados, informando que seus nomes não seriam citados de forma direta no trabalho, para que assim tivessem mais liberdade de falar abertamente e sem medo de serem questionados no futuro. Por fim, os entrevistados foram informados de que os dados teriam sigilo na perspectiva da guarda e acesso, ou seja, apenas o pesquisador e o orientador teriam acesso de forma irrestrita.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de fevereiro e junho de 2025, ou seja, ao longo de seis meses. Quanto ao tempo de duração, ele foi gerenciado de acordo com a disponibilidade previamente informada pelos entrevistados, e, em média, levaram de 20 a 45 minutos, dependendo do roteiro utilizado. No entanto, nem todas as pessoas que foram contatadas aceitaram ser entrevistadas, e isso foi levado em conta na análise dos dados, visto a posição que ocupam no contexto desta pesquisa.

Ao final do trabalho de campo, das 41 pessoas que entramos em contato, obtivemos sucesso em realizar 28 entrevistas de maneira formal e estruturada - seguindo os roteiros que estão no Anexo 1 deste trabalho - e mais cinco pessoas via conversas informais, sem roteiro estruturado, mas sobre pontos específicos de interesse desta pesquisa e com forte convergência aos roteiros. Destas cinco, quatro conversas foram realizadas com profissionais, tanto da ativa quanto aposentados, que têm ou já tiveram relação de liderança e ou representação da UFRGS na região do COREDE Litoral, sobre um ponto específico - a saber, o projeto do parque tecnológico do COREDE Litoral - visto que esse assunto surgiu em mais de uma entrevista, e uma com profissional do mercado financeiro experiente e atuante na região do COREDE Litoral sobre política de crédito e estrutura de restrições e acessos à financiamentos.

Das entrevistas formais, entrevistamos cinco pessoas relacionadas ao COREDE Litoral, e que em algum momento ocuparam cargos de direção desse Conselho. Nesse sentido, conseguimos abranger um período de atuação dos entrevistados que se dá desde 2001 como membros do COREDE Litoral e desde 2006 como presidência/diretoria. Gestores anteriores a esse período não foram identificados pois o COREDE Litoral não tem registros históricos e não foi possível identificar em documentos públicos ou sítios de internet. Quanto aos

demais atores da região, foram entrevistadas 23 pessoas, totalizando 22 atores regionais, conforme detalhamento do Quadro 1.

Para a construção dos critérios que embasaram a escolha dos entrevistados, inicialmente cabe retomar Champagne (1998, p. 199), quando afirma que “No mundo social nem todas as opiniões têm o mesmo valor, o peso de uma opinião depende do peso social da pessoa que a exprime”. Dito isso, compreende-se que os critérios escolhidos buscaram refletir, da melhor maneira possível, na seleção adequada dos participantes para atingir o objetivo de coleta de dados em profundidade e qualidade adequados.

Nessa linha, definimos como entrevistados: a) presidentes e/ou diretores do COREDE Litoral; b) representantes de poderes executivos municipais; c) universidades e instituições de ensino; d) associações comerciais; e) bancos; f) incubadora de negócios e agência de desenvolvimento. Deste modo, ao entrevistar membros do COREDE Litoral e seus atores regionais, pretendemos garantir um maior alcance e profundidade quanto ao entendimento das dinâmicas desta região, além de estar alinhado com a abordagem interpretativa que emana do referencial teórico - detalhado no Capítulo I - e dos objetivos de pesquisa.

Outrossim, destaca-se que em estudo sobre o arranjo produtivo da cidade de Santa Rita do Sapucaí - MG, realizado por Botelho, Carrijo e Kawasaki (2007), os autores destacam como característica marcante a articulação existente entre grupos de atores que são muito semelhantes com os quais definimos no Quadro 1. Com isso, objetivou-se obter uma visão em amplitude e profundidade adequada para responder ao problema de pesquisa.

Os atores selecionados para a entrevista foram organizados em 5 grupos denominados da seguinte forma: Grupo 1: Presidentes e/ou membros da diretoria do COREDE Litoral; Grupo 2: Instituições de ensino, pesquisa, extensão; Grupo 3: Governos municipais; Grupo 4: Associações comerciais, e agências de Desenvolvimento e incubação; e Grupo 5: Bancos, conforme detalhado no quadro 1. Cada grupo possui um roteiro específico e exclusivo de entrevista e, alguns atores possuíam questões pontuais adicionadas.

Quadro 1 - Lista de Entrevistados.

Atores	**Quantidade**
Grupo 1: Presidentes e/ou membros da diretoria do COREDE Litoral;	5
Grupo 2: Instituições de ensino, pesquisa, extensão: UFRGS-CLN, UERGS-Osório, IFRS-Osório, UNISC- Capão da Canoa, UNICNEC - Osório e SENAC - Tramandaí.	6
Grupo 3: Governos municipais: Torres, Osório, Capão da Canoa, Tramandaí, Imbé e Xangri-lá;	8
Grupo 4: Associações comerciais, agência de Desenv. e incubação: ACIO, ACICC, CDL Tramandaí, ACISATT; Incubadora - IFRS Osório e Agenc. Desenv. Litoral Norte RS;	5
Grupo 5: Bancos: Sicredi Caminho das Águas, Sicoob Credisulca, Banrisul e Banco do Brasil.	4
Conversas informais sobre assuntos pontuais da pesquisa	5
Total de pessoas entrevistadas de maneira formal	28
Total de pessoas alcançadas (informal + formal)	33
Total de atores regionais alcançados	23

Fonte: Elaborado pelo autor.

A escolha das instituições de ensino, pesquisa e extensão, Grupo 2 do Quadro 1, está amparada tanto nos achados em análise documental prévia feita no documento de atualização do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional para o período 2022-2030, quanto no capítulo I - onde destacamos o referencial teórico desta pesquisa - e percebe-se a importância destes atores na construção de arranjos inovativos que irão promover a inovação e a transformação, destacando a importância das relações entre empresas, universidades, instituições de pesquisa e assessoramento técnico, indústrias e governo.

A escolha dos governos municipais, Grupo 3 do Quadro 1, se deu inicialmente por assumirem, junto com governos estaduais, a responsabilidade pela construção e implementação de estratégias para promover o desenvolvimento em função do declínio do projeto nacional-desenvolvimentista e da ascensão do ideário neoliberal nos anos 1980, como será tratado no Capítulo II. Nesse sentido, entrevistamos os responsáveis pelas secretarias de desenvolvimento dos respectivos municípios, pois procuramos entender em mais detalhes as estratégias e ações de desenvolvimento realizadas pelos poderes executivos municipais, e também pelo fato de que, segundo informação

obtida em entrevistas com presidentes do COREDE Litoral, os prefeitos não entendem o COREDE Litoral como sendo o “seu fórum de debate”, pois participam de forma mais ativa da AMLINORTE (Associação dos Municípios do Litoral Norte). Outrossim, partindo do referencial teórico discorrido no Capítulo I, entende-se os governos municipais como parte dos arranjos inovativos, visto que são uma esfera de governo. Para além disso, com algum ajuste de escala e escopo, podem ser interpretados com base no conceito de Estado Empreendedor, de Mazzucato (2014).

Especificamente, a escolha inicial dos governos municipais foi em função de, além de serem sedes dos principais atores regionais listados pelo COREDE Litoral no documento de atualização do PEDR para o período 2022-2030, são as cidades com maior população e dinamização social e econômica, conforme perfil socioeconômico FEE (2022). Destaca-se que mais de 65% da população total dos 21 municípios do COREDE Litoral residem nestes 6 municípios, e que estes representam aproximadamente 65% do PIB regional. Por fim, com base na pesquisa de Ferraz (2022), esses são os seis municípios com maior número total de empresas, ao somar serviços, comércio, indústria e agropecuária, extração vegetal, caça e pesca.

Quanto ao Grupo 4 do Quadro 1, as associações comerciais estão relacionadas com a abordagem de Schumpeter (1997), sobre a importância do empreendedor, bem como relacionadas aos arranjos inovativos, visto que representam o setor empresarial e a estrutura produtiva regional. No caso da Agência de Desenvolvimento do Litoral Norte e da Incubadora do IFRS/Osório, suas atividades fins são relacionadas à promoção de ações inovativas e de desenvolvimento regional. Destacamos que para a escolha das associações comerciais, foi adotada a mesma abordagem do Grupo 3, focando nas principais cidades da região, conforme listado no Quadro 1.

Por fim, o Grupo 5 - Quadro 1 busca representar o sistema bancário, mais especificamente a função crédito, conforme será trabalhado no capítulo I. Os bancos selecionados foram escolhidos por serem operadores locais dos bancos públicos de desenvolvimento, como BNDES e BRDE, além das cooperativas de crédito - instituições sem fins lucrativos - que têm em seu bojo a perspectiva de atender demandas de seus cooperados, entre elas o financiamento de ações de inovação. Outrossim, conforme dados da Associação Brasileira de

Desenvolvimento, tais bancos fazem parte do Sistema Nacional de Fomento, que é uma rede de instituições financeiras que atuam nos níveis regional e nacional e tem como objetivo financiar o desenvolvimento brasileiro. Tal grupo está intimamente ligado à teoria de desenvolvimento de Schumpeter (1997), visto que para o autor o crédito é visto como elemento fundamental no processo de desenvolvimento, uma vez que a transformação realizada a partir da inovação necessita ser financiada. A conexão com os bancos públicos de desenvolvimento também tem estreita conexão com a abordagem de Mazzucato (2014) e a função do Estado Empreendedor fornecer crédito paciente, assumindo risco, para financiar projetos de inovação.

Quanto aos documentos que foram analisados - para além de ajudar na construção de parte dos roteiros prévios para as entrevistas, já pré-visualizando possíveis gargalos ou falta de profundidade nas suas informações - também representam uma visão complementar às entrevistas. Cellard (2008) destaca uma das vantagens deste método ao afirmar que na coleta de dados via análise documental se elimina a influência do pesquisador na geração dos dados. Entretanto, as pré-noções e subjetividades podem estar presentes na análise e interpretação. Assim, reconhece-se que não existe neutralidade na produção humana, ou seja, os próprios documentos representam um ponto de vista de quem o produziu. Por isso May (2004), destaca a importância de avaliar o contexto e o processo de sua produção, e de considerar questões como autenticidade, credibilidade, representatividade e significado. No Quadro 2 consta a lista dos documentos que foram analisados.

Quadro 2 - Lista de documentos.

Planejamento COREDE Litoral 2011 - 2020
Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral do Rio Grande do Sul - 2015-2030
Atualização do Plano de Desenvolvimento Regional (PED) para o período 2022-2030 do COREDE Litoral.
Estatuto do Fórum dos COREDES.
Plano Estratégico de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul 2015-2030: Perspectivas estratégicas das regiões funcionais
Proposta Estratégica para o Desenvolvimento Regional do estado do Rio Grande do Sul – Pró-RS V, 2015-2018.
Proposta Estratégica para o Desenvolvimento Regional do estado do Rio Grande do Sul – Pró-RS VI, 2019-2022.

Plano de Desenvolvimento Econômico, Inclusivo e Sustentável - Gov. RS 2024.
Plano do Projeto Litoral Norte nas 4 Estações - 2022.
PPA – Plano Plurianual dos governos municipais do Grupo 3 do Quadro 1. Ciclos 2018/2021 e 2022/2025.
Obra: Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional. SIEDENBERG, D. R. (org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2010

Fonte: Elaborado pelo autor.

Coleta, registro e análise de dados

Para a realização das entrevistas, os dados foram coletados através de gravação de áudio, usando dois equipamentos diferentes, por motivos de segurança. Destaca-se que todos os entrevistados permitiram a gravação e assinaram o 'TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO' quando a entrevista foi realizada de forma presencial, ou concordaram de forma verbal com a gravação quando a entrevista se deu por ligação ou reunião online. Após a gravação, os arquivos foram salvos em dois locais diferentes, em dispositivos físicos e na nuvem, ambos sob responsabilidade e guarda do autor deste trabalho, com acesso permitido apenas ao orientador. Para a transcrição do áudio em texto, foi utilizado o aplicativo *Transkriptor*. Após a transcrição automática, se fez necessário uma validação manual da transcrição, comparando o conteúdo do áudio com o que foi transcrito pelo *software*. Além das ferramentas de gravação, adotou-se um livro de registros e anotações, para as percepções de antes, durante e depois das entrevistas.

Quanto aos dados e informações obtidos através da busca documental, todos são documentos públicos, disponíveis em diversos sítios eletrônicos. Mesmo assim, por segurança, foram salvos em dois locais diferentes, em dispositivos físicos e na nuvem. Os dados das observações foram registrados em caderno de campo e arquivos digitais.

Por fim, foi realizada uma avaliação e reflexão crítica dos dados coletados com vistas a atender os objetivos geral e específicos, bem como para responder o problema de pesquisa e confrontar e avaliar as hipóteses. Este trabalho foi feito a partir da análise conjunta dos elementos encontrados nas observações, na análise documental e das informações coletadas nas entrevistas, sendo avaliados com base no referencial teórico adotado nesta pesquisa. Como toda a

pesquisa e coleta de dados, esta etapa não foi feita de forma quantitativa, a partir de um índice ou indicador de desempenho ou métrico. A avaliação se deu de forma qualitativa, em um processo de avaliação e descrição de elementos e pistas que ajudaram a elucidar as problematizações da pesquisa, e que foram discutidos e apresentados ao longo de todo o Capítulo III.

Por conseguinte, ao confrontar os dados empíricos com os conceitos referenciais, buscou-se compreender quais são as características, com destaque às possibilidades e limitações do COREDE Litoral enquanto organização que atua para promover o desenvolvimento na região. Foi avaliado se o COREDE Litoral, através de suas práticas de gestão e instrumentos gerenciais, tem articulações com estratégias estaduais e nacionais; se cria, de fato, estratégias voltadas à inovação e à transformação regional; e se articula, de forma efetiva, seus atores para a construção e criação de arranjos institucionais e ecossistemas de inovação. Além disso, foi avaliado o quanto o COREDE Litoral consegue articular a captação de recursos para financiar tais projetos, de forma a atuar como indutor do investimento e da inovação necessários à transformação.

Com isso, os elementos que encontramos para responder o problema de pesquisa e que vamos apresentar ao longo deste trabalho estão relacionados à capacidade operacional enquanto organização do COREDE Litoral, a capacidade de articular atores e criar arranjos inovativos. Além de refletir e problematizar se o Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional consegue ser uma ferramenta que facilite essa dinâmica, e se consegue ser um instrumento que auxilie na captação de recursos para financiar as estratégias de inovação e transformação econômica e social.

O objeto e o Campo

A pesquisa foi realizada abordando o COREDE Litoral enquanto organização, de forma a estudar a sua interação com os atores regionais. A escolha se deu por uma série de motivos que serão brevemente elencados na sequência. Inicialmente cabe destacar sua história de mais de 30 anos de atuação nas dinâmicas e práticas de desenvolvimento local e regional. Para além disso, considerando as peculiaridades regionais e do próprio COREDE Litoral,

tanto o objeto como a forma de abordagem e pesquisa de campo se mostraram viáveis, uma vez que, de acordo com a orientação de Eco (2016), a escolha do objeto deve considerar se as fontes de consulta são acessíveis e manejáveis pelo pesquisador.

Outrossim, destaca-se que no momento da construção do projeto de pesquisa, e após ampla revisão em bancos de dados e repositórios digitais, constatou-se que existem poucos estudos sobre o COREDE Litoral, e que nenhum destes abordava a problemática ou a perspectiva desta pesquisa. Deste modo, a presente pesquisa tem o potencial de preencher uma lacuna observada, tanto quanto ao campo, dada a inexistência de estudos semelhantes, mas também na perspectiva da abordagem da efetividade de seus objetivos, estratégias e instrumentos.

A busca sobre trabalhos e estudos relacionados ao COREDE Litoral foi realizada nos seguintes bancos de dados: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, Google Acadêmico, Scielo, LUME - Repositório Digital da UFRGS, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e Portal de Periódicos da CAPES. Nenhum dos resultados encontrados tratavam o COREDE Litoral na mesma perspectiva desta pesquisa, os poucos trabalhos encontrados usam o COREDE Litoral como recorte espacial regionalizador - enquanto conjunto de municípios - ou a partir de outras abordagens, como da gestão e controle social.

Dito isso, cabe uma rápida retomada histórica da região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Para tanto, retomamos o trabalho de Giongo (2022), que propõe dividir a ocupação da região em cinco períodos diferentes, que serão brevemente apresentados. O pesquisador define que o primeiro período vai até 1726, e é caracterizado pela ocupação de pescadores e coletores nômades e seminômades. O segundo período vai de 1726 a 1888, e foi caracterizado por doação de sesmarias entre Laguna e Rio Grande e ocupação de estâncias, tendo uma economia baseada na agricultura, pecuária e pesca. Destacamos também o fato de que o primeiro município do Litoral Norte do RS foi Santo Antônio da Patrulha - 1809 - e que atualmente não pertence à região do COREDE Litoral, mas foi a partir dele que se emanciparam 20 municípios pertencentes a esse COREDE, ou, dito de outra forma, todos os municípios do COREDE Litoral com exceção de Mostardas (GIONGO, 2022, p. 48).

O terceiro período proposto pelo pesquisador vai de 1888 a 1940, é caracterizado pelas práticas de banho de mar com fins terapêuticos, surgimento dos primeiros hotéis e pousadas e construção das primeiras vias de acesso ao litoral. Nessa Linha, Strohaecker (2011 p.16), observa que a partir de 1920 iniciou-se uma política de urbanização e desenvolvimento do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, “objetivando a integração regional, a densificação demográfica e o crescimento econômico”.

O quarto período proposto por Giongo (2022) vai de 1940 a 1995. A partir dos anos 1940 são criadas vilas e balneários com foco no turismo de veraneio, inicialmente visando atender a população da região metropolitana e norte do estado. Strohaecker (2011, p. 10) destaca que nos anos 60 “surge uma nova tendência na região, os municípios com perfil de segunda residência”, chegando ao ponto de que, em algumas cidades, 80% dos domicílios eram segundas residências. Sobre a década seguinte, 1970, Strohaecker (2011, p. 11) afirma que “A indústria da construção civil impulsionou a implantação de uma série de atividades comerciais e de serviços complementares, ampliando as opções de trabalho e atraindo população permanente para a região.” Em decorrência, ressalta-se o crescimento da população urbana: enquanto essa população era de 25% nos anos 1960, nos anos 1980 passou para 69%. Giongo (2022) ainda destaca a inauguração das rodovias ‘*Freeway’* - conectando Porto Alegre e região Metropolitana ao Litoral - e ‘Estrada do Mar’ - conectando os municípios litorâneos.

O quinto período de ocupação vai de 1995 a 2020, é marcado pelo surgimento e expansão dos condomínios horizontais, inauguração da rodovia chamada ‘Rota do Sol’ - ligando a Serra Gaúcha ao Litoral -, e pelos reflexos da pandemia do vírus COVID - 19, aumentando a população da região. (GIONGO, 2022, p. 49).

Atualmente, o COREDE Litoral representa um conjunto de 21 municípios, destaca-se o fato de que cresceu, do ponto de vista populacional, 32% de 2010 a 2022 (Garcia, 2023), sendo que sete das dez cidades que mais cresceram entre 2010 e 2022 no Rio Grande do Sul são da região do COREDE Litoral (Samuel, 2023). Nessa linha, Paiva (2023, p. 390) afirma que:

> Serra, Litoral e Hortênsias são as regiões que apresentam o maior crescimento demográfico do RS há décadas. Atraem pessoas porque

> estão crescendo acima da média do estado e gerando oportunidades de emprego e renda.

Em complemento, no documento Atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral 2022 -2030 (2023), consta a seguinte afirmativa:

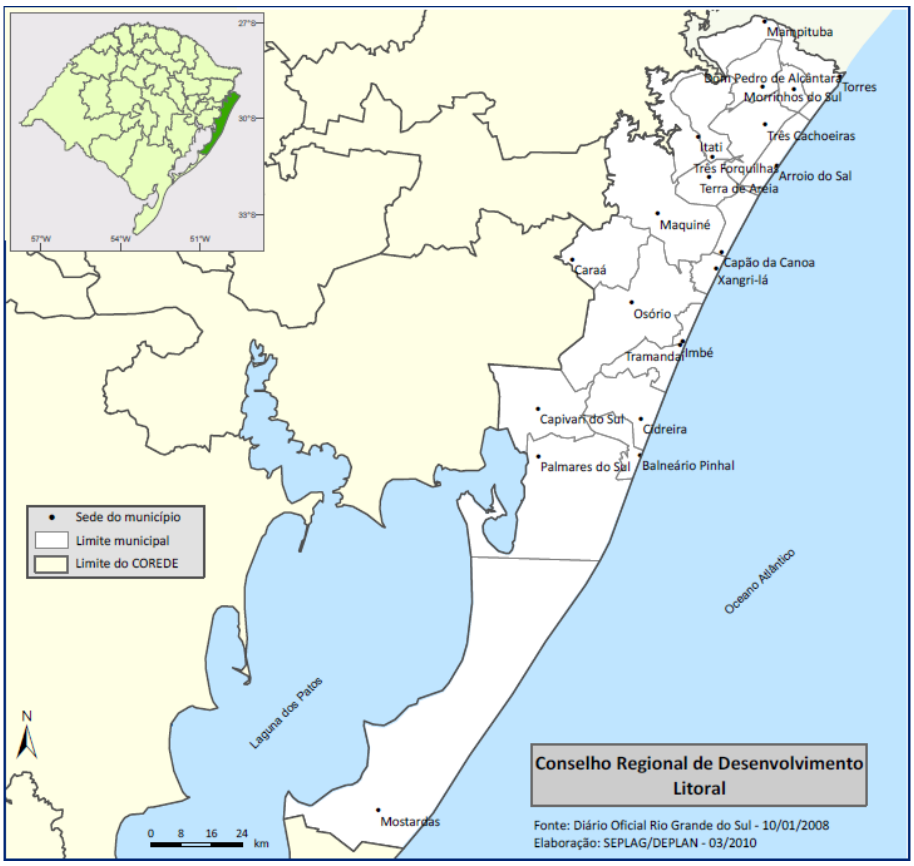
> O COREDE Litoral está situado nessa área de maior concentração populacional e apresentou no período 2010-2020, uma taxa média de crescimento demográfico entre 1,51% até 1,78% ao ano, constituindo a maior taxa do Estado juntamente com a região da Serra. Esse crescimento não é recente, pois a Região foi a segunda que mais cresceu também no período 2000-2010. Isso decorre, entre outros fatores, do dinamismo do segmento da construção civil.
> Em relação ao crescimento populacional dos municípios a maior parte cresceu no período 2010-2022 com taxas médias superiores à estadual, destacando-se Imbé 51,81%, Capão da Canoa 51,27%, Arroio do Sal 42,86%, Balneário Pinhal 37,76%, Cidreira 34,76%, Xangri-lá 32,40%, Tramandaí 30,79%, Torres 20,47%, Palmares do Sul 17,46% e Osório 15,88%. Estes apresentaram os maiores crescimentos no período. Desses municípios, sete estão entre os dez que mais cresceram no Estado, em sua maioria localizados na orla marítima e apresentando alto grau de urbanização. Por outro lado, apresenta-se um grupo de seis municípios – Três Forquilhas, Morrinhos do Sul, Mostardas, Dom Pedro de Alcântara com taxas negativas de crescimento ou abaixo de 1% no período de 2010 até 2022. (COREDE Litoral, 2023, p. 86).

Ademais, destaca-se o aumento de empregos na área da construção civil, conforme pesquisa realizada por Ramos (2014, p. 109), em que afirma que predomina “o trabalhador de baixa renda com família numerosa. É neste grupo que se concentra o maior contingente de migrantes para região”. Ainda segundo Ramos (2014), observa-se que o crescimento populacional também está relacionado com o fluxo de pessoas aposentadas que buscam qualidade de vida. Destacamos também os efeitos relacionados com mudanças das dinâmicas profissionais - não somente - mas principalmente, nas mudanças advindas com as novas possibilidades de trabalho remoto e/ou híbrido, que foram acentuadas durante a pandemia de COVID-19 (2020-2023), conforme já citado por Giongo (2022).

Todavia, o índice médio de progresso social da região do COREDE Litoral está abaixo da média do estado do Rio Grande do Sul (IPS Brasil, 2024). Além disso, em 2020, se considerado o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), o COREDE Litoral ficou na vigésima sétima posição no ranking dos 28 COREDES, frente à vigésima terceira em 2013 (PED Litoral, 2023).

Para além das informações já apresentadas, cabe retratar mais algumas características da região. Tendo como base o Perfil Socioeconômico do COREDE Litoral (2015), o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2022) o Atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral 2022 -2030 (2023) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul 2015-2030 (2017), observa-se que o COREDE Litoral foi criado em 1991 e pertence à Região Funcional de planejamento número 4 do governo do Estado do Rio Grande do Sul. É composto por vinte e um municípios: Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Capivari do Sul, Caraá, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá, conforme Quadro 3. Tais cidades podem ser divididas em 4 perfis diferentes: Urbano Permanente, Urbano para Segunda Residência, Urbano Agroindustrial e Rural.

Quadro 3 - COREDE Litoral.



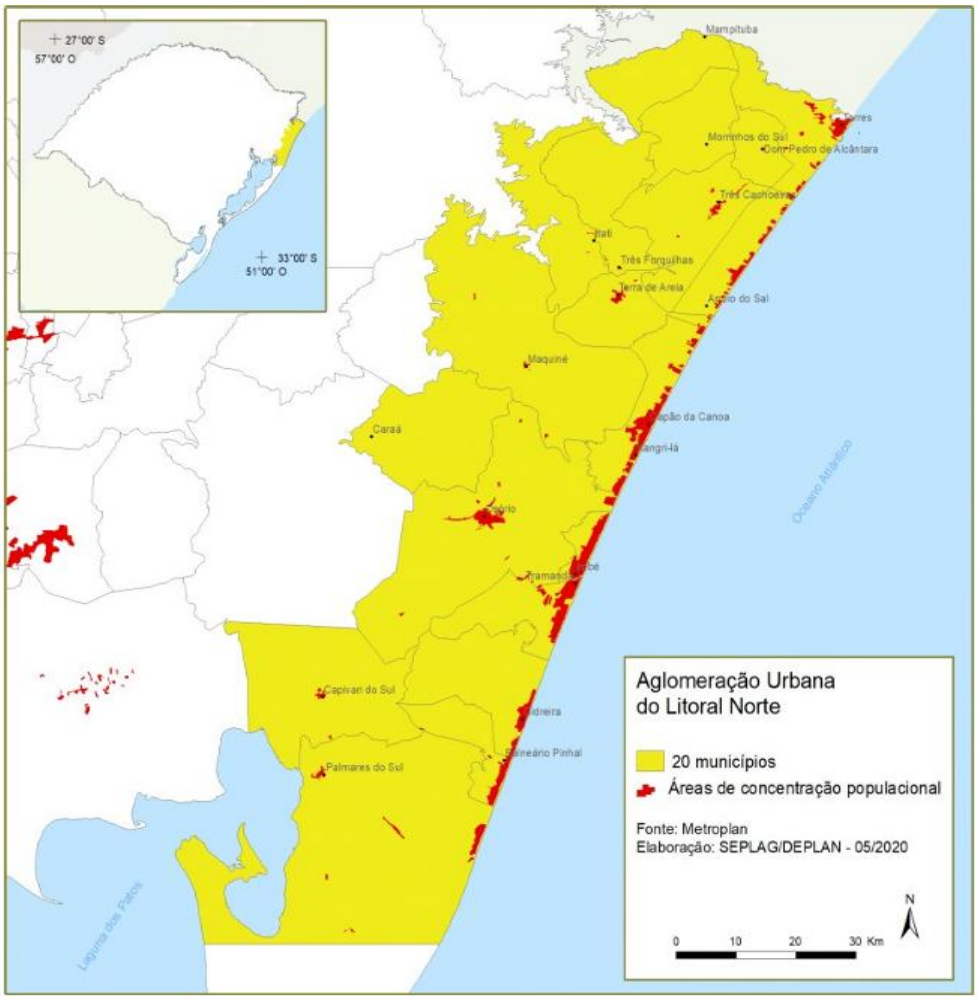
Fonte: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes

Outrossim, a partir do documento Atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral 2022 - 2030 (2023), é possível identificar que a região pode ser dividida em subdivisões:

> A região se divide em três subdivisões, de um lado estão os municípios mais rurais, com forte potencialidade ambiental, situados ao norte e noroeste, localizados a oeste da BR-101, como característica apresentam menores índices de urbanização. Nesse grupo estão os municípios de Caraá, Dom Pedro de Alcântara, Itati, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Terra de Areia, Três Cachoeiras e Três Forquilhas.
> Em outro lado estão as localidades costeiras, com grande potencial de veraneio, possuem praias e balneários, localizados a leste da BR-101, muito urbanizados, com populações acima da média do COREDE e que nos meses do verão chega a quadruplicar o número de habitantes. Possuem situação econômica dinâmica. Nesse grupo estão os municípios de Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Cidreira, Imbé, Osório, Torres, Tramandaí e Xangri-Lá.
> No terceiro grupo estão os municípios ao sul do COREDE, Capivari do Sul, Palmares do Sul e Mostardas. Distinguem-se por possuírem relação com a Lagoa dos Patos e por estarem localizados ao Sul da RS-040, importante via de ligação com Porto Alegre, sua urbanização é menor do que dos municípios costeiros. (COREDE Litoral, 2023, p.142).

A taxa de urbanização é de aproximadamente 86%, e quase todos os municípios, com exceção de Mostardas, fazem parte de uma das únicas duas regiões de aglomerações urbanas reconhecidas por lei no estado do Rio Grande do Sul, conforme Quadro 4. A densidade demográfica, dados de 2022, está acima da média do Rio Grande do Sul, e pertence, deste modo, ao grupo de COREDES com maior densidade populacional. A população é de aproximadamente 365.000 pessoas - o que representa aproximadamente 3% do estado do RS -, sendo um dos COREDES com a maior taxa de crescimento nas últimas duas décadas. Para além disso, dada a sazonalidade do verão, a população pode triplicar nesse período, em especial nos municípios localizados na faixa litorânea.

Quadro 4 - Aglomeração Urbana do Litoral Norte.



Fonte: Atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral 2022 -2030 (2023)

Do ponto de vista físico-natural, o COREDE Litoral está em uma região considerada Planície Costeira, e apresenta predominância do bioma pampa, com uma pequena incidência de Mata Atlântica ao norte. Possui três diferentes Bacias Hidrográficas: Bacia Hidrográfica do Rio Mampituba, Rio Tramandaí e Litoral Médio. Também merece destaque o detalhamento que segue:

> Fatores climáticos têm influência fundamental na composição do ambiente e para a caracterização dos ecossistemas, o clima do Litoral é do tipo subtropical úmido com verões quentes. Em uma pequena área, localizada na região nordeste, em altitudes mais elevadas, com verões amenos. (...)
> ambientes fluviomarinhos paralelos ao mar com cordão de dunas, banhados, lagoas, matas de restinga e campos arenosos. O solo, por sofrer forte influência marinha, costuma ter alta salinidade. Sendo arenosos e pouco estruturado, é pobre e facilmente encharcado. A vegetação campestre é composta principalmente por espécies

> herbáceas campestre, as gramíneas costumam ocorrer em áreas de solo mais seco e as ciperáceas, de solo mais úmido (mal drenado). Devido à diversidade de condições físicas presentes nessa região, existem entre as formações campestres, manchas de vegetação arbustiva e arbórea (mata de restinga, mata paludosa, butiazal). (COREDE Litoral, 2023, p. 81 e 82).

Outra característica importante da região é o tensionamento que existe entre a perspectiva ambiental e as dinâmicas, nem sempre ordenadas e articuladas, de crescente urbanização e pujante construção civil, como pode ser observado no trecho que segue:

> A presença de ecossistemas raros e diferenciados como cordão de lagoas, as barreiras de dunas, os banhados, os contrafortes da Serra Geral e a reserva da biosfera da Mata Atlântica, vêm sendo afetados pelo intenso e desordenado processo de urbanização que ocorre desde a década de 90, trazendo aos municípios do Litoral Norte gaúcho um cenário de grande desafio para a promoção da sustentabilidade no processo de urbanização e desenvolvimento da região. (COREDE Litoral, 2023, p. 89).

Na perspectiva econômica, de acordo com a Atualização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral 2022 -2030 (2023), usando dados de 2020, a região apresenta baixa participação da indústria de transformação na estrutura econômica, não chegando a representar 2,5% do Valor Adicionado Bruto da região. Nesse item, prepondera a fabricação de produtos alimentícios, em especial a moagem, a fabricação de produtos amiláceos, de alimentos para animais, abate e fabricação de produtos de carne e fabricação de calçados. Nesse contexto, destaca-se a seguinte leitura de que “A baixa participação da Indústria de Transformação, devido à forte polarização exercida pela Região Metropolitana, dificulta a dinamização da Região”, (COREDE Litoral, 2023, p. 137).

No que diz respeito aos serviços, que representam mais de 78% do Valor Adicionado Bruto, e mais de 70% do pessoal ocupado, os segmentos de maior relevância são, em ordem, administração pública, atividades imobiliárias e serviços de manutenção e reparação. No setor agropecuário o Valor Adicionado Bruto representa pouco mais de 6%, e o que predomina é a produção de arroz.

Quanto ao turismo, dado a oscilação da demanda, atrai pessoas de baixa qualificação para trabalhos temporários e informais de baixa renda. Com base em dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do estado do Rio

Grande do Sul e do Observatório de APL (arranjo produtivo local) do Governo Federal, o COREDE Litoral não tem nenhum APL formalmente registrado. Com relação ao PIB da região, observa-se que:

> O PIB per capita do COREDE era de R$ 18.826,16 em 2013, ocorrendo um aumento de 67% para 2020, acumulando o valor de R$ 28.320,80, constituindo o décimo primeiro maior valor dentre os 28 COREDES. (COREDE Litoral, 2023, p. 137).

Por fim, destaca-se que este trabalho está estruturado em cinco partes, a primeira, sendo esta Introdução, busca apresentar e delimitar o tema desta pesquisa, destacando o problema, objetivos de pesquisa, hipóteses e procedimentos metodológicos adotados. A segunda parte, denominada Capítulo I, apresenta e discute os elementos necessários ao desenvolvimento, através da articulação das teorias e abordagens que serviram de referencial teórico para a realização desta pesquisa. A terceira parte, ou Capítulo II, trata da trajetória histórica da abordagem da promoção do desenvolvimento no Brasil, partindo do período nacional-desenvolvimentista, quando era promovida na perspectiva do Estado-nação, passando pelo período de esgotamento deste modelo e ascensão do projeto neoliberal, e indo até o ressurgimento do debate sobre desenvolvimento, agora sob os auspícios do Consenso de Washington. A quarta parte, ou capítulo III, versa sobre a atuação do COREDE Litoral na promoção do desenvolvimento regional, tratando de suas estratégias, relação com atores regionais, instrumentos de gestão, e discute sobre as possibilidades e desafios para a construção de arranjos inovativos. A quinta parte é destinada às Considerações Finais, com algumas reflexões sobre o trabalho e proposições para futuras pesquisas e encaminhamentos.

1. CAPÍTULO I: OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS AO DESENVOLVIMENTO

Este capítulo busca refletir sobre o conceito de desenvolvimento, bem como identificar e compreender seus elementos e instrumentos fundamentais. Para isso, foi adotada a abordagem de desenvolvimento de Schumpeter (1997; 1961) e de autores considerados neoschumpeterianos, como Dosi (1982;1988), Dosi e Nelson (2009), Dosi, Freemann e Fabiani (1994), Dosi *et al.* (2014) e Dosi, Fagiolo e Roventini (2010).

O capítulo está estruturado em quatro partes, a primeira busca definir e delimitar o alcance do conceito de desenvolvimento, tendo como base Schumpeter (1997; 1961) e Bresser-Pereira (2003; 2015). A segunda parte busca compreender e detalhar os elementos necessários ao processo de desenvolvimento a partir da obra de Schumpeter (1997; 1961). A terceira parte trata das contribuições dadas pelos autores neoschumpeterianos, presentes nas obras dos autores citados no parágrafo anterior, à compreensão do desenvolvimento e seus elementos condicionantes fundamentais. Por fim, a quarta parte é destinada às considerações gerais e finais do capítulo.

1.1 Conceituando e delimitando o Desenvolvimento

Desenvolvimento é transformação, e não deve ser entendido como mero sinônimo de crescimento econômico, mesmo que, na maioria dos casos, o crescimento econômico possa ser um reflexo ou resultado esperado dos processos de desenvolvimento realizados em determinado território. Desenvolvimento é um conceito complexo, abrangente e profundo, Bresser Pereira (2003, p. 31) afirma que “O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social”, e que trata “de um processo social global”, pois realiza “profundas transformações” nas estruturas econômicas, políticas e sociais de uma nação.

O autor afirma que não existe desenvolvimento “apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social”, erro comum observado em certas arenas de debates - inclusive acadêmicas – e que pode levar a uma compreensão equivocada de sua importância e impacto, tendo, por vezes, sua relevância - acadêmica e aplicada – minimizada. É necessário compreender que dado o

enraizamento da economia na sociedade, a transformação econômica também será transformação social. Outrossim, Bresser-Pereira (2003) adverte que ações econômicas que não causem transformações econômicas ou sociais, não podem ser entendidas como desenvolvimento. Em Bresser-Pereira (2015) observa-se que essas transformações tendem a ocorrer na direção do aumento do padrão de consumo de uma nação, assim como na incorporação de progresso técnico que leva ao aumento da produtividade, além da contínua sofisticação de sua estrutura produtiva, observados no aumento da industrialização e nos serviços com tecnologia altamente sofisticada.

Bresser-Pereira (2003; 2015), portanto, dialoga com Weber (2009) pois considera que a ação econômica é uma ação social e, mesmo tendo um objetivo econômico, só é compreendida como parte de uma realidade social maior, sendo dependente das demais relações sociais que só têm sentido no interior daquela sociedade. Dialoga, também, com Polanyi (2012), para quem o sentido da ação humana não é econômico e por isso as ações dos seres humanos na economia só serão compreendidas se considerar o conjunto das relações em que os indivíduos em estudo estão inseridos.

Sobre o enraizamento da economia na sociedade, Bresser-Pereira (2003, p.31) explica que “Um sistema social é constituído de relações tanto econômicas como sociais e políticas”, afirma que essas relações não são isoladas, mas sim interdependentes, ou seja, quando algum segmento do sistema sofre alterações “as outras receberão necessariamente as influências das modificações”. Deste modo, conclui que quando ocorrerem reais modificações na estrutura econômica, elas irão, obrigatoriamente, repercutir nas estruturas política e social, isto é, “O desenvolvimento, portanto, é um processo de transformação global” e integrado.

Nessa linha, Varoufakis (2025), ao explicar a profundidade e extensão das transformações que a inovação pode promover, afirma que:

> A mudança tecnológica age dentro de um sistema social até que, de repente, o sistema tenha sido transformado em algo bastante distinto, ainda que isso não signifique que todos os materiais do qual o sistema é construído - capital, trabalho, dinheiro - tenham necessariamente mudado. Melhoras na navegação e na construção naval não acabaram por si só com o feudalismo. Só que, quando os volumes de comércio resultantes e a riqueza mercantil acumulada alcançaram uma massa crítica, eles desencadearam a mercantilização da terra, depois do

> trabalho, pouco depois de quase tudo. Antes que qualquer um percebesse, o feudalismo tinha se metamorfoseado no capitalismo.

Nessa linha, destaca-se a teoria de desenvolvimento proposta por Schumpeter (1997). Schumpeter considera o desenvolvimento como objeto da história econômica, que é parte da história geral, e que a economia está enraizada na sociedade, ou seja, a transformação econômica também é transformação social. Para o autor, a situação tanto econômica quanto social de uma população emerge da situação total precedente, o que significa que o autor destaca a importância da compreensão da dependência da trajetória, na qual pode se observar que a dinâmica de desenvolvimento atual terá como base as estruturas do desenvolvimento anterior. Afirma que não se deve compreender desenvolvimento como crescimento econômico - medidos pelo crescimento de população e riqueza, por exemplo -, destaca que desenvolvimento é transformação.

1.2 Elementos necessários ao desenvolvimento em Schumpeter

Em Schumpeter (1997), observa-se a inovação como a principal chave explicativa para a compreensão do processo conceituado como desenvolvimento, pois é a inovação a geradora de transformação econômica e social. Schumpeter define a inovação de maneira ampla, podendo esta ser de origem tecnológica, organizacional, ou produtiva, como segue: 1) fazer um novo bem para a indústria ou para o consumidor final; 2) desenvolver um novo método de produção com os fatores já existentes; 3) abrir um novo mercado, seja ele doméstico ou externo; 4) descobrir uma nova matéria prima ou, inclusive, um bem semimanufaturado; 5) desenvolver uma nova forma de organizar o sistema produtivo.

Inovação significa, para o autor, realizar novas combinações econômicas e tecnológicas a partir dos fatores de produção já existentes, isto é, a inovação não está, necessariamente, ligada à criação de tecnologia nova, mas sim em dar novos usos aos fatores produtivos existentes, significa combinar os fatores de maneira distinta da usual. A inovação transforma a maneira com que os seres humanos se relacionam com a natureza, transforma os usos do trabalho, as ferramentas de trabalho, portanto transforma a maneira com que as pessoas

trabalham e, assim, transformam a maneira com que as pessoas se relacionam. É neste sentido que a inovação, elemento causador do desenvolvimento, transforma não só a economia, mas toda a sociedade, e é a chave para compreender as mudanças produtivas, de maneira restrita, e sociais de maneira ampla. Nessa linha, Kalecki (1977, p. 187) ao afirmar que, no longo prazo, as economias capitalistas precisam de determinados elementos para desenvolver-se, diz que “Entre esses fatores apontamos as inovações em seu sentido mais amplo como o fator mais importante para promover o desenvolvimento.”.

Outrossim, em Schumpeter (1961), observa-se a importante contribuição da ideia de destruição criativa para a compreensão do conceito de desenvolvimento. Deve-se considerar que, dado o processo de inovação, que gera transformação econômica e social, acontecerá a destruição das estruturas antigas para o advento de novas estruturas mais adequadas às dinâmicas conformadas pela inovação atual. Deste modo, a transformação oriunda da inovação irá substituir, reposicionar ou destruir as estruturas anteriormente válidas. Assim, compreende-se a destruição criativa como uma consequência cíclica do processo de inovação.

Schumpeter (1961, p. 488) afirma que este processo “revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos.”. Como exemplo, cita-se o caso das ferrovias que, no passado, em determinados países, já substituíram as diligências e, atualmente, em outros países - se implementadas - podem substituir o transporte rodoviário, que por sua vez substituiu as diligências. Eis aqui um exemplo da dinâmica cíclica relacionada à destruição criadora dentro de um contexto de dependência da trajetória.

A ideia de destruição criativa evidencia o amplo alcance do conceito de inovação, pois ela não modifica a maneira de acumular capital, de forma isolada, e sim gera transformações sociais de maneira ampla. Necessita a criação de novos conhecimentos, novas profissões, torna obsoletos conhecimentos e atividades até então fundamentais, necessita novas formas de atuação do Estado, destrói fortunas, reposiciona países na divisão internacional do trabalho, entre outros, de modo que não é imposta de fora para dentro, mas sim surge no âmago da esfera econômica – que, mais uma vez relembrando, é social.

Destaca-se, entretanto, considerando Schumpeter (1997), que adaptações gradativas e contínuas, como mudanças em pequenas etapas ou apenas mudança no gosto dos consumidores, não são consideradas desenvolvimento, mas sim mudança de dados. A inovação schumpeteriana, mudança radical, destruidora e recriadora não ocorre a partir do gosto do consumidor, mas sim a partir do produtor, a partir da indústria e do comércio. A mudança é tão significativa que é impossível os consumidores saberem da sua possibilidade, o desenvolvimento é uma mudança descontínua, perturba o equilíbrio anterior.

Nessa linha, como forma de exemplificar a mudança radical presente na perspectiva de inovação schumpeteriana, cabe citar frase de Steve Jobs, que consta em sua biografia feita por Isaacson (2011, p. 795):

> Alguns dizem: 'Deem aos consumidores o que eles querem'. Não é assim que eu penso. Nossa tarefa é descobrir o que eles vão querer antes de quererem. Acho que Henry Ford disse certa vez: 'Se eu perguntasse aos consumidores o que queriam, eles teriam dito: 'Um cavalo mais rápido!'.

Tal processo é realizado por quem Schumpeter (1997) conceituou como empreendedor. O autor, diferente do senso comum - que associa o termo empreendedor ao empresário, dono de uma firma privada – define empreendedor como aquele que faz a transformação acontecer de fato, seja ele, ou não, um dono de firma. Empreendedor, para Schumpeter, é um tipo ideal. A partir deste tipo ideal que lidera um processo amplo de mudança na economia - portanto na sociedade - pode-se deduzir que o empreendedor pode ser um indivíduo socializado em uma realidade ou uma organização. Observa-se também a diferenciação entre o empreendedor Schumpteriano e o capitalista, compreendido aqui como o detentor do capital.

Schumpeter (1997) destaca a importância do empreendedor ao afirmar que este atua em um ambiente de grande incerteza, sempre pressionado a lutar contra os hábitos e a pensar de forma diferente. Além disso, sofre a reação contrária do meio que, inicialmente, age contra a inovação, por meios legais, políticos e condenação de conduta. As instituições, neste sentido, sempre dificultam o processo de mudança que leva a inovação. Schumpeter (1997) afirma que novas combinações geralmente são feitas por empresas novas, visto que iniciativas inovativas recebem pressões de resistência por parte de

empresas consolidadas, que são ameaçadas pela inovação e se beneficiam do ordenamento estrutural atual. Como exemplo, afirma que não é o dono da empresa de diligências que irá se arriscar no negócio de construir estradas de ferro.

Os bancos, por seu turno, possuem central importância nessa teoria pela sua função de concessão de crédito. Neste sentido, o autor o considera o "éforo das economias de trocas", visto que tem poder de decisão sobre qual projeto financiar, sendo fundamental no processo de efetivação das novas combinações. O banqueiro, que via sua função de concessão de crédito viabiliza o investimento, é responsável por ser o intermediário entre os detentores de capital e os tomadores (ou empreendedores), que são as pessoas que irão gerar a transformação a partir da inovação, uma vez que, para o autor, o investimento em inovação é feito com crédito. Deste modo, é possível compreender o banqueiro, ou a função crédito, como uma espécie de produtor da mercadoria "poder de compra". Nessa linha, Schumpeter (1997, p. 74) afirma:

> Entenderemos por "desenvolvimento", portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há nenhum desenvolvimento econômico. Pretenderíamos com isso dizer que o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e, portanto, a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica.

Deste modo, conclui-se que em Schumpeter (1961;1997) a chave explicativa para o processo de desenvolvimento é a inovação, em seu conceito amplo, que consequentemente irá gerar transformação econômica e social, que também pode ser entendida como um processo de destruição criadora. Esse processo é realizado pelo empreendedor Schumpteriano, um tipo ideal, que necessita de crédito para realizar novas combinações e inovações, sendo a decisão de concessão do crédito uma atribuição direta dos banqueiros.

1.3 As contribuições dos neoschumpeterianos

Reflexões relevantes a respeito de como ocorre a inovação no século XX e XXI são realizadas pelos autores denominados como neoschumpeterianos. Tais autores dão especial atenção à influência dos arranjos organizacionais sobre os processos inovativos. Neste sentido, Dosi (1982, 1988) e Dosi e Nelson (2009), afirmam que os processos evolutivos e de desenvolvimento e crescimento econômico estão relacionados com uma qualificada rede de complexa interação entre organizações, como empresas, industriais, universidades, centros de pesquisa, agências do governo e estrutura institucional.

Essa rede de complexa interação deve ser compreendida como um sistema de inovação, e nesse sentido, os autores destacam a necessidade das relações entre: 1) empresas e industriais, atuando principalmente através de seus esforços em pesquisa e desenvolvimento, aprendizagem interna e na busca por lucro e novos mercados; 2) universidades e institutos de pesquisa, por produzirem e acumularem conhecimento que deve ser transferido ao sistema produtivo; 3) e governo, através de suas agências, políticas públicas, projetos de desenvolvimento e gestão fiscal, cambial e monetária, delineando da forma mais adequada possível a estrutura de incentivos e restrições às atividades de inovação.

Nessa linha, Rodrik e Stiglitz (2024) destacam que a trajetória da mudança tecnológica não se dá de forma exógena ou previamente determinada, ela irá responder aos direcionamentos oriundos dos incentivos econômicos, políticas públicas e estratégias governamentais, bem como às regras sociais que prevalecem na comunidade inovadora.

Nesta mesma perspectiva, destaca-se Etzkowitz e Leydesdorff (1995), e a abordagem conhecida como hélice tríplice, que afirma a importância da interação entre universidades – compreendendo inclusive centros de pesquisa - , indústria - representando as empresas e organizações do setor privado -, e governo (através de incentivos, pressão e participação). A compreensão é de que a colaboração ativa entre esses três atores sociais (hélices) é essencial para o desenvolvimento, pois é a sua interação que potencializa as possibilidades de geração de inovação.

Os autores destacam, inclusive, a existência de um novo contrato social envolvendo a Universidade e a sociedade. Nele não se espera apenas contribuições de ampliação do conhecimento acadêmico, mas sim contribuições diretamente no processo de transformação socioeconômica, como na formação de empresas, contratos de pesquisa e conhecimento aplicado diretamente no processo produtivo. Afirmam que o surgimento de *Startups* são um resultado comum dessa integração entre os três setores, surgindo de grupos de pesquisa, laboratórios governamentais e de grandes corporações. Nesse contexto, Gala (2025), afirma que:

> Países que dominam indústrias complexas criam ecossistemas de inovação onde engenheiros, designers e tecnólogos desenvolvem soluções cada vez mais sofisticadas. Universidades se alinham com demandas industriais reais. Startups surgem para resolver problemas específicos. Trabalhadores desenvolvem habilidades valiosas globalmente.

Tendo como base a abordagem da hélice tríplice, Carayannis e Campbell (2009) criam uma abordagem complementar que irá adicionar uma quarta hélice, que vai se somar à tríade universidade-indústria-governo, e que podemos denominar de “público baseado na mídia e cultura”, pois leva em consideração a sociedade civil e suas características culturais, midiáticas, valores e estilo de vida. É possível observar que tal abordagem dialoga com o conceito de instituições de North (2018), ou seja, as regras que estruturam e conformam as possibilidades de atuação entre atores e indivíduos, neste caso em específico, principalmente, mas não somente, as regras informais, onde estão elementos como cultura, valores e estilo de vida, por exemplo.

Para além da atuação articulada e próxima desses atores, em Dosi, Freemann e Fabiani (1994) observa-se que as questões institucionais, de conformação, adaptação e mudança devem ser entendidas a partir da forma como as empresas são organizadas e geridas, leis vigentes e organização do mercado de trabalho, visto que devem ser adequadamente estruturadas de forma a promover e incentivar a inovação.

Observa-se também a importância dada aos investimentos em infraestrutura educacional, treinamento interno, Pesquisa & Desenvolvimento e outras atividades científicas, que devem estar adaptadas aos novos paradigmas tecnoeconômicos, para a criação e aquisição de novas tecnologias e inovações.

Dosi, Freemann e Fabiani (1994) afirmam que atividades técnicas e científicas, de Pesquisa & Desenvolvimento, devem ser realizadas dentro da própria indústria ou comércio. Para tal efetivação, demonstram a importância de adequados incentivos governamentais e apresentam exemplos de fracasso em tentativas de promover a inovação em países onde as atividades técnicas e científicas eram separadas das atividades de produção, e onde os sistemas de gestão não ofereciam incentivos à inovação.

Os autores destacam a importância da atuação do Estado, para além dos exemplos de adequadas políticas públicas, leis e regras corretamente moldadas, citando a importância do sistema educacional e demais serviços públicos de natureza técnica e científica, como, por exemplo, informações técnicas, banco de dados, bibliotecas científicas, consultoria e assessoria, associações de pesquisa e escritórios de patentes.

Deste modo, os autores afirmam que a inovação depende de questões internas à empresa, aprendizagem a partir de uma gama de fontes externas e redes formais e informais. Concluem reforçando a importância da infraestrutura nacional e do sistema nacional de inovação, além do investimento em infraestrutura, que é visto como essencial. Entretanto, alertam que este investimento deve ser em áreas dinâmicas e com potencial de avanços inovativos e tecnológicos.

Neste ponto, é importante compreender que a mera existência das organizações no território, seja nacional ou regional, não garante a dinâmica de ação inovativa do arranjo, faz-se mister uma grande articulação e desenho institucional de forma que a Universidade efetivamente se aproxime do sistema produtivo e que este tenha os regramentos e incentivos adequados. Que o governo gerencie questões como o tripé-macroeconômico, subsídios, leis e incentivos de forma a induzir e facilitar a criação e manutenção de arranjos inovativos. Esses detalhes podem ser observados em casos de sucesso, como o do sistema nacional de inovação da China, a partir do trabalho de Mitsuse e Bittencourt (2018), e com base na história do Vale do Silício, região localizada nos Estados Unidos da América, conforme Takeuchi e Nonaka (2008), FIA (2022), Horn (2024) e Gala (2024).

Essa leitura se estende ao crédito/investimento, e sua relação com os arranjos, visto que para ser elemento chave da transformação não basta apenas

ser aplicado a estruturas existentes, mas desarticuladas e conformadas de forma inadequada. Tal ação, na melhor das hipóteses, geraria crescimento econômico - dada a função que o investimento exerce no PIB - mas não desenvolvimento, uma vez que as estruturas e institucionalidades necessárias à mudança não estariam orientadas e articuladas para promover a inovação e a transformação.

Observa-se também que o investimento em infraestrutura educacional e outros serviços de natureza técnica e científica, além de mudanças e estruturações institucionais nesse contexto, devem ser feitas com o objetivo de articular as estruturas dos arranjos inovativos da forma mais eficiente possível. O investimento em educação deve estar adequadamente alinhado aos objetivos de desenvolvimento e em nível de qualidade adequada e elevada, para que assim, o sistema educacional estando próximo da estrutura produtiva, e já fazendo parte dos arranjos, viabilize o desenvolvimento de capacidades inovativas e tecnológicas de ponta.

Essa perspectiva pode ser observada em Chang (2013), onde explica, exemplifica e compara situações reais em torno da afirmativa de que apenas investimentos com foco em aumentar o nível de educação não garantem o desenvolvimento. O autor afirma que é necessário dar especial atenção à construção de instituições e organizações adequadas, de forma que estimulem o investimento e a assunção de riscos, promovam a proteção aos projetos nascentes, tenham capital paciente para o investimento com retorno a longo prazo e uma boa política de subsídios e regulamentação em Pesquisa & Desenvolvimento. Além de apoio ao empreendedor que assume riscos, através de uma boa lei de falência, e apoio aos trabalhadores, por meio de um adequado Estado de bem-estar social.

Sobre a importância das instituições para a construção dos arranjos inovativos, cabe maior detalhamento deste conceito partindo de North (2018). O autor compreende o conceito de instituições como promotoras do desenvolvimento econômico, ao defender que elas têm função fundamental para o desempenho econômico de um país, pois moldam os incentivos econômicos e as escolhas dos indivíduos e das organizações, uma vez que, por exemplo, afetam a forma como os recursos são alocados, a garantia de contratos e a relação entre atores envolvidos nos arranjos inovativos.

Nessa linha, o conceito de instituições pode ser entendido como as regras, ou restrições, responsáveis por estruturar as relações sociais existentes entre diferentes indivíduos e atores, com diferentes objetivos e vieses. Essas regras servem como um guia, ao orientar, definir e limitar as escolhas possíveis. North (2018) destaca que as instituições compreendem toda forma de restrições existentes - que podem ser divididas entre formais e informais - bem como as condições permitidas para que determinados atores exerçam determinadas ações.

Desta forma, as restrições formais podem ser entendidas como um conjunto de regras e leis escritas, como a constituição de determinado país ou seu arcabouço legal. Já as restrições informais podem ser compreendidas como convenções, códigos de conduta e costumes que não são necessariamente escritos, mas que na prática são amplamente aceitos e conformam as decisões e ações da mesma forma que as restrições formais.

Ainda, para o correto entendimento do conceito de instituições, faz se mister diferenciá-lo do de organizações, visto serem termos que muitas pessoas, em diferentes arenas, tratam como sinônimos, também porque ambos estão presentes nos arranjos inovativos. North (2018) afirma que, assim como as instituições, as organizações também proporcionam uma estrutura para as relações. As organizações podem ser políticas (partidos, senado, agência reguladora), sociais (igrejas, clubes), econômicas (empresas, cooperativas, sindicatos) e educacionais (escolas, universidades). As organizações que se formam, bem como a forma como evoluem, são influenciadas pelo quadro institucional, ou seja, se desenvolvem em consequência do conjunto de oportunidades e restrições existentes. Ao passo que evoluem, se tornam importantes agentes de mudança, ou consolidação institucional. Nessa linha, North (2018, p.16) exemplifica afirmando que:

> Conceitualmente, é preciso diferenciar de forma clara as regras dos jogadores. A finalidade das regras é definir o modo segundo o qual o jogo é jogado, ao passo que o objetivo das equipes no âmbito daquele conjunto de regras é ganhar o jogo - mediante uma combinação de habilidades, estratégias e entrosamento, com jogo limpo e às vezes com faltas. Modelar as estratégias e as habilidades das equipes à medida que se desenvolvem é um processo distinto de modelar a criação, a evolução e as consequências das regras.

Nesse contexto, o papel das instituições é reduzir a incerteza nas relações, através de estruturas estáveis. Entretanto, mesmo tendo como principal função a estabilidade, as instituições se alteram e evoluem ao longo do tempo, de forma gradativa e contínua, dado o arraigamento das restrições informais na sociedade, visto que estão intimamente ligados à forma de viver, aos hábitos, costumes e tradições de determinados indivíduos e sociedades.

Por sua vez, Mazzucato (2014) aborda a importância do Estado no processo de desenvolvimento e apresenta o conceito de "Estado empreendedor", no qual se observa que o empreendedor Schumpeteriano também pode ser o Estado. Para além da atuação no planejamento e na construção de políticas públicas, a atuação do Estado se dá com sua participação nos arranjos inovativos de forma executiva, através de universidades, centros de pesquisa, organizações e empresas públicas, na promoção da inovação que leva à mudança e à transformação. Ademais, o Estado pode assumir a função do banqueiro Schumpeteriano, com capital paciente, que financia a inovação através de recursos do tesouro, ou através de bancos de investimento que são capitalizados pelo Estado, sejam eles de escopo e abrangência internacional, nacional ou regional, a exemplo do Novo Banco de Desenvolvimento, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Regional de Desenvolvimento Econômico ou Banco do Nordeste.

Neste ponto, cabe destacar a interpretação feita com base em Bresser-Pereira (2015) sobre os elementos necessários ao desenvolvimento. Elementos como educação, progresso técnico, inovação, investimentos em infraestrutura, crédito e instituições adequadamente conformadas representam os fatores do lado da oferta. Entretanto, acrescentando as contribuições de Dosi *et al*. (2014) e Dosi, Fagiolo e Roventini (2010), observa-se a importância da percepção dos elementos do lado da demanda, já que, para Bresser-Pereira (2015), aqui residem pontos de estrangulamento importantes. Destaca-se a relevância do acesso à demanda interna e externa, que geram as oportunidades de investimentos lucrativos para as empresas e com isso financiamento ao processo de desenvolvimento.

A demanda interna se dá a partir dos salários, que devem crescer na mesma proporção da produtividade, aliados ao fato de que as rendas de juros e aluguéis devem ser as menores possíveis. Quanto à demanda externa, ela deve

ser acessada através da neutralização da “doença holandesa”, que ocorre quando a taxa de câmbio está no nível de equilíbrio industrial, fato que torna as empresas nacionais competitivas no mercado global, como nos casos do Japão e China, conforme Varoufakis (2025) e Gala (2023).

Nesse sentido, entendemos que cabe uma breve explicação, alicerçada em Bresser-Pereira (2015), do que estamos nos referindo quando falamos em “doença holandesa”. Recebeu esse nome dado os acontecimentos dos anos 1960 na Holanda, onde esse fenômeno foi percebido. Ela se manifesta em países que possuem abundância de recursos naturais, que consequentemente levam a taxa de câmbio a um nível sobreapreciado, distante do que seria o ideal, o nível de equilíbrio industrial, e é por isso que também é conhecida como a maldição dos recursos naturais. O resultado é que o câmbio no nível errado acaba por inviabilizar estratégias de desenvolvimento baseadas em industrialização, resultando em desindustrialização e estagnação.

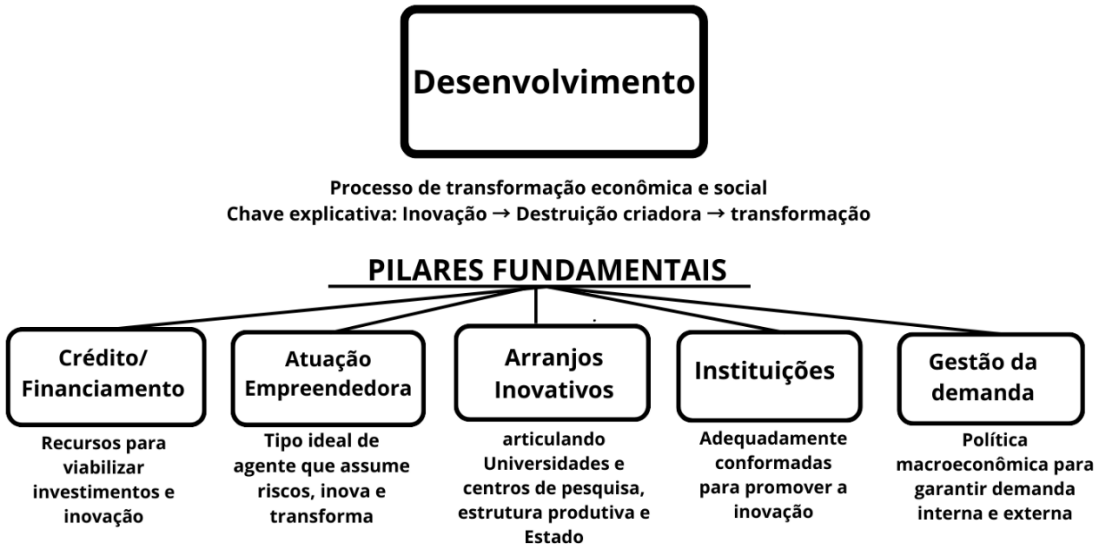
Com base em Dosi, Fagiolo e Roventini (2010) e Dosi *et al.* (2014), observa-se a conclusão de que o chamado “motor Schumpeteriano” sozinho não consegue sustentar alto crescimento e pleno emprego. Eles destacam que o motor endógeno da inovação só consegue fazer isso na presença de elementos keynesianos de geração de demanda, destacando as políticas públicas fiscais. Com a gestão da demanda, no curto prazo, observam-se efeitos positivos no desemprego e na estabilização da produção, assim como benefícios no longo prazo, com crescimento mais alto e desbloqueio de economias estagnadas. Por outro lado, destacam que medidas de austeridade fiscal apresentam efeitos prejudiciais no desempenho macroeconômico tanto no curto quanto no longo prazo.

Os autores afirmam a importância de políticas de gestão de demanda, destacando que quando tais políticas não estão ativas, o crescimento de longo prazo entra em colapso, mesmo diante de outros elementos Schumpeterianos de desenvolvimento, como um alto grau de oportunidades tecnológicas e capacidades de pesquisa empresarial.

Com isso, percebe-se que a contribuição dos neoschumpeterianos à abordagem de desenvolvimento a partir de Schumpeter se dá no entendimento de que são nos contextos sociais em que há uma institucionalidade - nos quais existem arranjos inovativos mais bem conformados - que surgem as inovações.

É aí que a atuação do empreendedor Schumpeteriano torna-se possível e, portanto, a transformação socioeconômica, em outras palavras, o desenvolvimento. Para além disso, detalham e explicam o que são e como se conformam as estruturas desses arranjos. Deste modo, os arranjos inovativos construídos através de múltiplos atores, estrutura institucional e a gestão da demanda somam-se ao crédito, possibilitando a inovação e destruição criadora, portanto a transformação, como os elementos estruturantes fundamentais ao processo de desenvolvimento. Com o objetivo de sintetizar, no quadro 5, elaborado por Sozio e Mengel (2025), apresentamos de forma visual e estruturada os elementos necessários ao desenvolvimento, conforme trabalhamos ao longo deste capítulo.

Quadro 5 - Elementos necessários ao desenvolvimento



Fonte: Sozio e Mengel (2025).

1.4 Considerações finais do capítulo

Ao longo deste capítulo buscou-se realizar uma reflexão sobre o desenvolvimento a partir de Schumpeter e de autores neoschumpeterianos. Inicialmente definiu-se e delimitou-se o conceito de desenvolvimento, entendido como um processo de transformação econômica e social, para na sequência elencar seus elementos fundamentais. Observou-se que a contribuição original de Schumpeter apresenta uma leitura do desenvolvimento baseada na inovação, que gera transformação econômica e social através da destruição criativa. Para

o autor, esse processo é levado a cabo pelo empreendedor Schumpeteriano, e que para tanto, necessita de crédito para viabilizar a realização de novas combinações e inovações.

A partir dessa estrutura, os autores neoschumpeterianos fazem sua contribuição com a abordagem da gestão da demanda e dos arranjos inovativos, estruturados de forma a estimular da forma mais eficiente possível os processos de inovação, a atuação do empreendedor e a eficiência do investimento. Além disso, aprofundou-se o entendimento do conceito de instituições, fundamental nessa abordagem, assim como constatou-se que o empreendedor Schumpteriano, pode, inclusive, ser o Estado.

Ao compreender a complexidade da dinâmica necessária para tecer a conformação adequada ao processo de inovação, percebe-se a importância da atuação do Estado de forma articulada com o mercado, superando a visão dicotômica - existente em muitas arenas -, na qual ambos são contrapostos, inviabilizando por muitas vezes a construção de institucionalidades e arranjos inovativos corretamente conformados para o surgimento do processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, a aproximação das organizações de pesquisa e ensino com o sistema produtivo passa por uma correta adequação do sistema institucional de incentivos e restrições.

O crédito necessário às novas combinações deve ser conformado através de uma adequada política monetária, reduzindo custos para os tomadores e incentivando o investimento privado na estrutura produtiva, e não no rentismo passivo. Isso ocorre mantendo a taxa referencial de juros em níveis baixos, contribuindo, inclusive, e juntamente com a valorização dos salários, para a gestão de demanda interna. Nessa linha, Bresser-Pereira (2015, p.156) afirma que a condição prévia para o investimento não é a poupança prévia, mas sim a disponibilidade de crédito associada a “oportunidades de investimentos lucrativos para os empresários” que, para o autor, “se expressam em uma diferença satisfatória entre a taxa de lucro esperada e a taxa real de juros.”

Quanto ao acesso à demanda externa, manifesta a partir da política cambial - que se dá em nível nacional, assim como a monetária - deve ser manejada de forma a neutralizar a “doença holandesa”, na busca pelo câmbio de equilíbrio industrial, pois este viabiliza maior competitividade à estrutura

produtiva nacional no contexto da divisão internacional do trabalho, tornando, deste modo, o investimento em estrutura produtiva mais atrativo ao capital privado. A política fiscal deve ser adequadamente gerida, de forma coordenada com as políticas cambial e monetária, e considerando a importância de medidas contracíclicas, investimento público em educação de alta qualidade, incentivos e investimentos em infraestrutura física.

A destruição criadora, fenômeno cíclico e oriundo das transformações que surgem dos processos inovativos, não se dá de forma isenta, sem reflexos. A mudança, em si, gera desconforto. Nesse sentido, a criação de políticas públicas adequadas para equilibrar e equacionar possíveis desequilíbrios se fazem necessárias para garantir a viabilidade das mudanças estruturais em andamento.

É nesse cenário e contexto, em arranjos inovativos adequadamente delineados e conformados, em que o empreendedor Schumpeteriano, que também precisa dos incentivos e regramentos adequados, e que pode inclusive ser o Estado, como já arguido por Mazzucato (2014), tem condições de ser o agente ativo para a promoção do processo de desenvolvimento.

Em face ao exposto neste capítulo, conclui-se que, muitas das estruturas que compõem os arranjos necessários ao processo de desenvolvimento são construídas e só podem ser alteradas a partir da perspectiva da nação. Como exemplo, citamos as questões relacionadas à política monetária, fiscal e cambial, atualmente estruturadas a partir do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, metas de inflação e equilíbrio fiscal). Assim como outros elementos estruturantes, como é o caso da legislação trabalhista, administrativa, previdenciária, civil, entre outras, inclusive parte da legislação tributária. Constata-se, deste modo, que são elementos fundamentais à conformação das instituições e construção dos arranjos inovativos, e que não estão na alçada de poder de decisão e influência de atores que atuam exclusivamente no alcance regional, como é o caso do COREDE Litoral. Deste modo, esses elementos necessitam ser adequadamente geridos a partir da perspectiva de nação, com vistas a articulá-los a uma abordagem regional para maiores probabilidades de sucesso.

2. CAPÍTULO II: DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este capítulo tem como objetivo tratar da trajetória histórica da abordagem da promoção do desenvolvimento no Brasil, partindo do período nacional-desenvolvimentista, quando era promovida na perspectiva do Estado-nação, passando pelo período de esgotamento deste modelo e ascensão do projeto neoliberal, e indo até o ressurgimento do debate sobre desenvolvimento, agora sob os auspícios do consenso de Washington. Para além disso, consta uma seção destina à uma revisão da literatura sobre trabalhos feitos sobre a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul, que se dá dentro do contexto que será previamente detalhado, bem como uma reflexão sobre o conceito de desenvolvimento regional.

2.1 O período Nacional-Desenvolvimentista

No Brasil, segundo Bresser-Pereira (2010, 2015) e Brum (1997), identifica-se que no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1980, aconteceu o ciclo do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro. O novo pacto nacional pôs fim ao período do Estado oligárquico, vigente até então, baseado em um modelo agrário-exportador, marcando o início do período do Estado Nacional-desenvolvimentista. Neste momento histórico observa-se o início da construção de um Estado onde, pela primeira vez, a alta burocracia pública passa a ter papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro. O Estado deixa de ser mero garantidor da ordem social, para ser um agente ativo do desenvolvimento econômico, no qual a burocracia técnica e política e a burguesia industrial, tornam-se as classes dirigentes do país. Nessa linha, Rotta (2018, p. 33) afirma que:

> A opção por um novo modelo que substituísse a matriz produtiva tradicional não ocorreu de uma hora para outra e não se fez sem conflitos e novas articulações entre os agentes econômicos, políticos e sociais, presentes na realidade brasileira. A “Revolução de 1930”, de certa forma, representou o momento de ruptura com o modelo anterior e a vitória de uma nova proposta comprometida com a incipiente burguesia industrial e com as camadas médias urbanas. Essa ruptura, entretanto, não foi tão radical, pois a inspiração positivista que orientou o novo governo apostava na transição negociada, na conciliação de

> interesses e na mudança gradual e sem grandes conflitos. O positivismo representou uma versão capitalista bem mais aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma modernização econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil.

Para Bresser-Pereira (2015), esse período representa, para além de profundas transformações econômicas, significativas transformações políticas e sociais. Na interpretação do autor, o Brasil faz a transição de um ciclo de sociedade, que o autor denomina “Ciclo Estado e Integração Territorial”, baseado em um pacto oligárquico, para um ciclo denominado “Nação e desenvolvimento” baseado, inicialmente, em um pacto nacional-popular, ocorrido em 1930, e, com o golpe de Estado de 1964, um pacto autoritário-modernizante.

Outrossim, observa-se que, até então, a sociedade apresentava apenas duas classes sociais, que para Bresser-Pereira (2015, p.126) são a “dirigente, dos senhores de terra, associada a um estamento burocrático patrimonialista; e a dominada, constituída por um enorme subproletariado de escravos libertos e homens livres”. Entretanto, a partir de 1930 duas novas classes sociais passam a se formar, sendo elas a burguesia industrial e a do proletariado urbano.

Esse período também ficou marcado por uma série de ações de planejamento estatal e regional coordenadas a partir do Governo Federal, com foco em promover o desenvolvimento nacional por meio da industrialização. Para Bresser-Pereira (2015, p. 116) “a partir de 1930, começa gradativamente a se configurar uma estratégia de industrialização substituidora de importações: a economia se volta para dentro, para o mercado interno”.

De acordo com Giambiagi *et al.* (2011), Justen e Frota (2018) e Bresser-Pereira (2015), pode-se destacar alguns exemplos da atuação do Estado, como na reestruturação da máquina pública, ou a reestruturação do próprio Estado, na criação de empresas e organizações estratégicas e na construção de planos de desenvolvimento.

Considerando Bresser-Pereira (2015), observa-se que as primeiras medidas do governo que influenciaram o início do desenvolvimento industrial foram ações relacionadas com o enfrentamento da Grande Depressão de 1930: a compra e queima dos estoques de café, para sustentar a demanda interna; e a depreciação cambial, relacionada com a crise da balança de pagamentos e

moratória da dívida externa, que, neutralizando a “doença holandesa”, estimularam a industrialização. Com a valorização da taxa de câmbio ocorrida na sequência, outras medidas surgiram, como obstáculos administrativos à importação de manufaturas, elevação de tarifas aduaneiras, e investimentos em empresas estatais, que criavam demanda para a indústria.

Em 1938 é criado o DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), com objetivo de dar ao Estado um aparato burocrático gerencial para tratar de assuntos como orçamento, pessoal, planejamento e controle, e atuar como órgão de assessoramento técnico da Presidência da República, sobre os mais diversos assuntos. Já no ano seguinte, em 1939, o DASP elabora o Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional, que tinha como objetivo promover a criação da indústria de materiais básicos no Brasil, a execução de obras públicas e o aparelhamento da defesa nacional.

Nesse período é criada a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1941 e a Companhia Vale do Rio Doce em 1942, como forma de fomentar o desenvolvimento industrial no Brasil através da atuação direta do Estado no meio empresarial. Além disso, em 1941 ocorre a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, considerado o primeiro órgão de planejamento econômico do Brasil, e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1943.

Bresser-Pereira (2015) explica que a partir de 1947, após um curto período de influência do liberalismo econômico na atuação do governo, e devido à crise cambial, o governo volta a controlar as importações. Giambiagi *et al.* (2011, p. 6) destacam que o sistema de controle de importações, criado para fazer frente ao desequilíbrio externo de moeda estrangeira, foi um fator de "grande importância para o crescimento da indústria no pós-guerra”. Interpretam que a necessidade de equilibrar o uso de moeda estrangeira disponível, bem como a limitação de importações, serviram de estímulo para a implantação de indústria interna.

No período entre 1951 e 1953 é criada a Comissão de Desenvolvimento Econômico Conjunto Brasil-EUA, que tinha como objetivo dar assistência técnica para captação de recursos externos. Resultou na construção de 41 projetos e foi considerada o primeiro passo efetivo para o planejamento da economia brasileira. Como exemplo dos resultados dessa Comissão, no ano de 1952 é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que teve

como objetivo inicial financiar o Plano Governamental criado em 1951, além de atuar no financiamento dos investimentos necessários à infraestrutura e industrialização do país. Destaca-se também a criação da Petrobras no ano de 1953.

Em 1956, no Governo de Juscelino Kubitschek, é criado o Conselho de Desenvolvimento, que foi responsável por elaborar 30 metas para a criação do plano de metas para o período de 1957-1960, que, para Giambiagi *et al.* (2011, p. 28), reunia "pesados investimentos públicos e privados nos setores industrial e de infraestrutura econômica", principalmente energia e transportes, que ficaram a cargo de investimentos públicos. O setor privado, tanto capital nacional quanto estrangeiro, investiria nas indústrias de base, automobilística, construção naval, mecânica pesada e equipamentos eletrônicos. Os autores destacam que é nesse período que a economia brasileira passa por uma grande mudança estrutural, diminuindo a participação relativa da agropecuária no PIB e aumentando a participação da indústria.

No período 1957-1959 observa-se o início do planejamento de ações regionalizadas, como a consolidação de ferrovias regionais para atender aos interesses da União e a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a partir dos trabalhos do Grupo de Trabalho para desenvolvimento do Nordeste, coordenado pelo economista Celso Furtado.

Bresser-Pereira (2015, p.145) afirma que "o período que se segue até 1961 constitui-se um período áureo do desenvolvimento econômico nacional", demonstrando que o crescimento da produção industrial médio anual foi de 11%, quase o dobro do crescimento do PIB no mesmo período. Nesse período ocorre a consolidação do processo de industrialização do Brasil, com o desenvolvimento da indústria de bens de consumo, estruturação da indústria de base, instalação da indústria automobilística, de equipamentos industriais e navais.

Em 1964 é criado o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), para o período 1964 -1966, seus principais objetivos eram realizar uma série de reformas, entre elas tributária, monetária, bancária, mercado de capitais, cambial e salarial, além da criação do Banco Central, e com isso acelerar o crescimento econômico e controlar a inflação, entre outros. Na sequência, em 1966 é criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e, no ano

seguinte, 1967 a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

Na mesma década, em 1968, é lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento, que, segundo Giambiagi *et al.* (2011), foi estruturado tendo quatro prioridades: o controle da inflação, fortalecimento do capital privado para aumentar o investimento, consolidação da infraestrutura sob responsabilidade do governo e ampliação do mercado consumidor interno. É neste período que acontece a mudança da estratégia de desenvolvimento, passando o foco do modelo de substituição de importações para o modelo de exportações de bens manufaturados. Soma-se a isso a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva e adequada ao modelo exportador, que, para Bresser-Pereira (2015), foi o fator chave para a proporção de bens manufaturados em relação ao total exportado passar de 6% em 1965 para 60% em 1980.

Em seguida, considerando Bresser-Pereira (2015) e Giambiagi *et al.* (2011), observa-se que o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, feito para o período 1972-1974, tinha objetivos extremamente audaciosos, como tornar o Brasil uma nação desenvolvida no período de uma geração, fazer com que a renda per capita de 1980 fosse o dobro da de 1969, e elevar o crescimento econômico e expansão do PIB entre 8% e 10% ao ano. Também merece destaque os objetivos relacionados com a integração nacional e redução das desigualdades regionais.

Ainda segundo os autores supracitados, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento foi criado para o período 1975-1979, e previa investimentos públicos e privados partindo de objetivos básicos relacionados ao crescimento acelerado proposto no primeiro Plano, seguindo as metas de crescimento, controle da inflação e distribuição de renda. O foco estava direcionado em ampliar as malhas ferroviária, telecomunicações e da infraestrutura para produção agrícola. Também focava em siderurgia, química pesada, pesquisa e exploração de petróleo, geração de energia elétrica e desenvolvimento de álcool combustível.

A partir da leitura de Bresser-Pereira (2015) e Giambiagi *et al.* (2011), observa-se que o Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento tinha caráter qualitativo, definia estratégias, diretrizes, critérios e instrumentos de ação. Os grandes objetivos nacionais definidos neste plano eram acelerar o crescimento

da renda e emprego, distribuição de renda e diminuição da pobreza, redução das disparidades regionais, controle da inflação, entre outros.

Assim, para Giambiagi *et al.* (2011, p. 74) o período entre 1974 e 1984, "marca o auge e o esgotamento do modelo de crescimento vigente no país desde os anos 1950, isto é, do modelo de industrialização por substituição de importações", sendo o Estado o principal comandante desta dinâmica através de planejamento, coordenação, investimento e crédito.

Bresser-Pereira (2015), apresenta uma leitura um pouco diferente: para o autor, a industrialização por substituição de importações representou a primeira fase da revolução industrial e acabou nos anos 1960, sendo este fato, inclusive, a causa estrutural da crise dos anos 1960. Na sequência, após um período de crise política, econômica e ajustamento, acontece a transição para um modelo misto entre substituição de importações e exportação de bens manufaturados. Entretanto, o declínio do projeto desenvolvimentista se dá devido à crise financeira dos anos 1980, causada pelo alto endividamento externo, e pela abertura comercial e financeira nos anos 1990, além da ascensão do projeto neoliberal no Brasil.

Como forma de fazer um resumo do período nacional-desenvolvimentista que ocorreu no Brasil entre os anos 1930 e 1980, Hirakuta (2022) afirma:

> Entre os anos 30 até os 80, o Brasil foi um dos países de mais rápido crescimento no mundo, passando por profundas mudanças estruturais, deixando de ser um país agrícola e construindo um sistema industrial diversificado e infraestrutura de apoio, ao mesmo tempo em que integrava importantes forças econômicas, como bancos de desenvolvimento e empresas estratégicas. Neste processo, a capacidade do governo de organizar a coordenação dos interesses públicos e privados têm desempenhado um papel decisivo.

Na mesma linha, Bresser-Pereira (2015, p. 153) afirma que:

> O nacional-desenvolvimentismo sagrara-se vitorioso. O Brasil de 1960 era outro país quando comparado ao de 1930. Seu desenvolvimento econômico havia sido extraordinário, um parque industrial sofisticado e integrado fora montado.

O autor ainda segue afirmando que o "Estado, enquanto organização, estava mais estruturado e profissionalizado", e conclui, ao destacar que:

> O Brasil já não era mais uma sociedade mercantil e patriarcal, mas uma sociedade capitalista industrial na qual a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico passavam a fazer parte integrante do processo econômico.

Deste modo, percebe-se que as estratégias de desenvolvimento deste período tinham como principal objetivo a transformação da sociedade existente até então, realizadas a partir de mudanças estruturais alavancadas pelo processo de industrialização induzidas pelo Estado. Isso nos remete diretamente ao conceito de desenvolvimento proposto por Schumpeter (1997), quando trata do desenvolvimento como um processo de inovação, que consequentemente gera transformação econômica e social, uma vez que a economia está enraizada na sociedade. O objetivo era retomar o poder aquisitivo da população, que sofreu com a crise de 1929, e dinamizar e transformar a organização produtiva interna. Deste modo, foi possível reposicionar o Brasil na divisão internacional do trabalho a partir da criação e desenvolvimento do processo de industrialização nacional.

Nesse sentido, observa-se que a importância da inovação via industrialização pode ser percebida em literatura datada do final do século XVIII e início do século XIX. Em Smith (1996), cuja publicação original é de 1776, observa-se que as nações desenvolvidas se destacam pela sua superioridade na manufatura. Hamilton (1791) arguiu sobre a importância da industrialização, afirmando que proporciona aumento da renda da sociedade, ganhos de produtividade, gera empregos, diversifica a economia e reposiciona a nação na divisão internacional do trabalho, entre outros. Para isso, defendia estratégias protecionistas de defesa da indústria nascente, como barreiras tarifárias, subsídios e isenção de impostos. Para além disso, merece um especial destaque a percepção deste autor sobre as inovações, que merecem ser incentivadas, tanto no seu desenvolvimento quanto no uso.

Por sua vez, Belgrano (2016), publicado originalmente em 1802, afirmou que as nações desenvolvidas se esforçam para não vender matéria-prima em estado bruto, mas sim em dar novas formas através da indústria nacional. Destaca ainda que tais nações se esforçam para comprar matéria prima de outras nações, para industrializá-las e depois revendê-las. Afirma que não pode

ser ignorado que a industrialização agrega um valor maior à matéria prima do que se vendida em estado bruto.

Partindo de Tavares (2000) e Bresser-Pereira (2010, 2015), percebe-se que a primeira fase do processo de industrialização brasileiro foi baseada no que se convencionou chamar de substituição de importações, que inicialmente foi efetivado via industrialização de produtos de bens de consumo imediato e bens de consumo duráveis, e, num segundo momento, via industrialização pesada de bens de capital e insumos básicos.

Sobre o conceito de substituição de importação, Tavares (2000, p. 230) afirma que se trata de “um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial”. Bresser-Pereira (2015, p; 176), afirma que nesse período “As novas empresas industriais já iniciavam suas atividades com um mercado cativo: aquele que fora aberto pelas importações de artigos manufaturados similares”. Destaca também que tais importações não eram mais possíveis de acontecer devido às barreiras alfandegárias e cambiais.

Bresser-Pereira (2010, p. 32) complementa ao destacar a característica de proteção da indústria nascente nacional, além de destacar os investimentos diretos feitos pelo Estado em infraestrutura e “indústrias de base cujos riscos e necessidades de capital eram grandes.”. Para além disso, dentro desta estratégia também estavam presentes bancos de desenvolvimento, empresas públicas para desenvolver novos setores, promoção de exportações e integração regional.

Outrossim, a partir de Gala (2017, 2018), percebe-se que no período nacional desenvolvimentista o nível de complexidade da economia brasileira esteve em franco crescimento. Ressalta-se a forte atuação estatal neste processo - o que remete às proposições de Estado Empreendedor de Mazzucato (2014), em que a nação é o ator principal de planejamento, atuação e articulação da inovação e do desenvolvimento - que conduziu o país a vários ciclos de crescimento econômico e grandes mudanças na organização social, reforçando a afirmativa de Chang (2016), quando este diz que o Estado é o ator econômico mais importante de uma nação.

Outro destaque importante é que desde a década de 1950 identifica-se nos planejamentos, mesmo que por vezes de forma pontual, a atenção às questões relacionadas à perspectiva regional. Podemos citar o exemplo da criação da SUDENE, SUDAM e SUDECO e a definição da busca da redução das desigualdades regionais como objetivos a serem alcançados pelos planos nacionais através de diferentes estratégias.

2.2 O declínio do projeto nacional-desenvolvimentista e a ascensão do projeto neoliberal

A partir dos anos 1980 inicia a crise do projeto nacional-desenvolvimentista. Ela ocorreu em função da crise da dívida externa brasileira - que teve como precedente a política de crescimento com poupança externa dos anos 1970 - e que foi originada em função de um período de estagflação dos Estados Unidos. Conforme Chang (2016), devido à estagflação, o governo dos Estados Unidos tomou medidas que levaram à elevação dos juros internacionais, que impactaram diretamente na dívida externa brasileira e, segundo Bresser-pereira (2015, p.255) “provocou uma crise financeira de grande proporção e manteve o país estagnado por dez anos”.

Além disso, merece destaque a alta inflação e a estagnação econômica brasileira, somadas à ascensão do ideário neoliberal que estava ocorrendo no mundo no mesmo período. Com isso, Chang (2016) explica que o Brasil foi obrigado a recorrer às instituições de *Bretton Woods* (FMI e Banco Mundial), que impuseram ao Brasil um programa de ajuste estrutural baseado na diminuição do Estado, privatizações e abertura comercial. Este ajuste - que foi convenientemente moldado e alinhado aos interesses das nações desenvolvidas e que, como demonstramos nessa dissertação, foi ineficaz para promover o desenvolvimento em nações subdesenvolvidas - representa, desta feita, um verdadeiro chute na escada feito pelos países desenvolvidos, uma vez que aos países subdesenvolvidos foi proibido adotar estratégias de desenvolvimento outrora adotadas pelos países desenvolvidos.

Bresser-Pereira (2015) explica que a política de crescimento com poupança externa resultou no aumento da dívida externa e na apreciação da taxa de câmbio. Esse aumento se transformou em crise de balança de

pagamentos e crise bancária. Consequentemente, os bancos e as empresas endividadas em dólares foram socorridos pelo Estado, resultando em crise fiscal. Com isso, o Estado entrou em desequilíbrio, o que possibilitou ao pensamento neoliberal reforçar sua tese de que o Estado não era solução, mas sim problema.

Como resultado desse ajustamento imposto, no Brasil, a nação deixa de ser um elemento central na construção e gestão de estratégias de desenvolvimento, uma vez que dada a hegemonia do pensamento neoliberal, a crise foi atribuída à excessiva intervenção do Estado na economia. Com isso, é nesse período, que segundo Bresser-Pereira (2015, p. 9):

> Perdemos, então, a ideia de nação, algo que sempre foi fundamental para o desenvolvimento de qualquer povo, mas que se tornou mais estratégico ainda na era da globalização, quando a competição entre as nações ganhou uma nova dimensão.

Segundo o autor, observa-se que a interpretação das causas da crise nos países latino-americanos, incluído o Brasil, segundo o consenso de Washington, eram baseadas em dois pontos. O primeiro, que o Estado era muito grande, adotava medidas protecionistas e tinha muita regulação. O segundo, a incapacidade de controlar o déficit público e as demandas salariais. Para solucionar estes problemas, as reformas que deveriam ser feitas tinham como base promover o ajuste fiscal, reduzir fortemente o tamanho do Estado e realizar a liberalização do comércio internacional.

Nessa linha, Bresser-Pereira (2010, p. 39) explica, ao afirmar que o “Consenso de Washington” propôs o abandono do conceito de nação com base na tese de que na globalização os Estados-nação perderam importância, pois a partir deste momento os livres mercados “cuidariam de promover o desenvolvimento econômico para todos”. Ao Estado - após promover a liberalização e abertura comercial, privatizações e desregulamentações - caberia unicamente garantir direitos de propriedade e contratos, bem como atuar na realização de políticas sociais para grupos específicos. Com isso, a perspectiva de um Estado nacional planejador é abandonada, e o controle da inflação através de planos de estabilização econômica (totalizando 12 entre 1980 e 1993) passa a ser o principal foco de atuação do governo federal brasileiro.

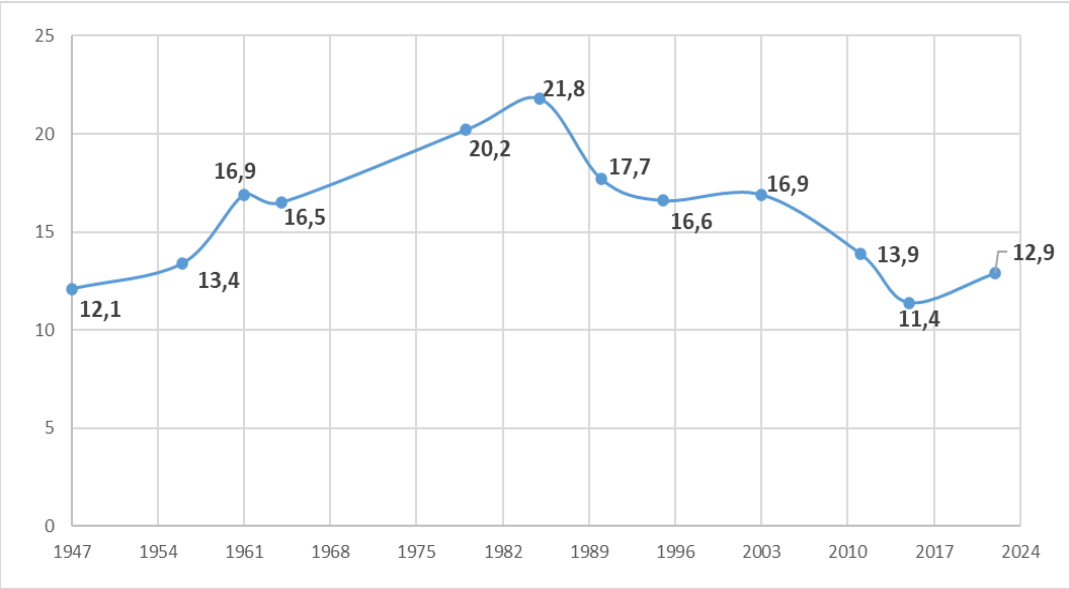
Quanto à ascensão da ideologia neoliberal no Brasil, que aconteceu naquele período, Bresser-Pereira (2015, p. 251) explica que, devido à acumulação de capital que ocorreu a partir de 1930:

> Formou-se no país uma imensa burguesia empresarial, constituída de pequenos, médios e grandes industriais, agricultores, comerciantes, prestadores de serviços de toda natureza, substituindo cada vez mais a velha burguesia latifundiária e mercantil. Ao lado dessa burguesia empresarial surgiu também uma burguesia rentista de classe alta e de classe média que vive de juros, aluguéis e dividendos. E toda essa burguesia passava agora a ser portadora da ideologia capitalista clássica: liberalismo econômico e político, individualismo, defesa da "iniciativa privada" como único regime compatível com a democracia, valorização da atividade empresarial e do lucro.

Entretanto, mesmo seguindo todo o receituário neoliberal vindo dos países do norte - receituário esse muito convenientemente alinhado com os interesses dos países desenvolvidos e contrários aos interesses das nações em desenvolvimento - a promessa de que o livre mercado promoveria o desenvolvimento econômico brasileiro não se concretizou. Bresser-Pereira (2015, p. 307) afirma que "apesar de todo o ajuste e de todas as reformas implementadas, o país manteve-se estagnado", destacando que esse modelo marca a submissão do Brasil aos países ricos. Chang (2013, p. 100) afirma que, salvo algumas exceções, todos os países atualmente ricos adotaram uma combinação de "protecionismo, subsídios e outras políticas que hoje eles aconselham os países em desenvolvimento a não adotar".

De acordo com Gala (2018), a partir desse momento, o nível de industrialização, que chegou a atingir seu pico (% em relação ao PIB – Produto Interno Bruto) durante o período nacional-desenvolvimentista, entrou em declínio extremamente acentuado, e chegou, nos anos atuais, a mínimas históricas, conforme Gráfico 1. Isso evidencia-se deveras preocupante, pois, segundo Chang (2013), a desindustrialização de uma nação, associada à produtividade letárgica do setor industrial remanescente, pode resultar em desequilíbrios econômicos no curto prazo até à queda no padrão de vida e fracasso econômico a longo prazo.

Gráfico 1 - Participação da indústria de transformação no PIB do Brasil, em %



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gala (2018) e Carrança (2023)

Chang (2016) explica que as causas da desindustrialização estão relacionadas às políticas liberais aplicadas nos anos 1980: a abertura comercial de forma repentina destruiu muitas indústrias; a abertura financeira permitiu aos bancos reorganizar a política de crédito com prejuízo ao sistema produtivo; e as políticas de controle da inflação, sendo elas juros elevados e moeda sobreapreciada inviabilizaram o crescimento da estrutura produtiva, encarecendo empréstimos e inviabilizando as exportações.

Como a economia está enraizada na sociedade, isso significa que uma crise econômica também é uma crise social, resultando em uma série de problemas para a sociedade. Isso será percebido através do aumento da pobreza e da redução da capacidade do Estado de fornecer serviços públicos e fazer investimentos básicos. Da redução do emprego e renda, aumento das desigualdades sociais, diminuição da dinamicidade social e declínio progressivo da qualidade de vida da população como um todo, além da crise de confiança nas instituições.

Cano (2017), afirma categoricamente que todos os países desenvolvidos tiveram como vetores do desenvolvimento a industrialização guiada por um Estado forte e atuante. Na mesma linha, Monteiro Neto, Castro e Brandão (2017) destacam a importância do setor industrial para o desenvolvimento regional, pois, além da geração de emprego e renda, gera recursos – ao Estado, via

tributos - para a aplicação em políticas sociais, de combate às desigualdades (entre elas as regionais) e investimentos produtivos e em infraestrutura.

Outrossim, e pelas mesmas causas do declínio do projeto de Estado desenvolvimentista e ascensão do ideário neoliberal, o nível de complexidade da economia brasileira seguiu a mesma curva de queda acentuada, conforme Gráfico 2, que demonstra a ascensão e queda do nível de dinamismo e sofisticação tecnológica do sistema produtivo brasileiro. Tendo como referência dados do *Growth Lab* da Universidade de Harvard, de 1995 a 2021 o Brasil caiu da 25ª posição no Ranking de Complexidade Econômica Mundial para a 70ª, o que significa que, se comparado com o restante do mundo, a estrutura produtiva do Brasil está cada vez mais atrasada e defasada.

Destaca-se que a abordagem da complexidade econômica considera o nível de dinamismo e sofisticação tecnológico da estrutura econômico-produtiva de uma nação, tendo como base pesquisas empíricas sobre a evolução da pauta exportadora das nações ao longo dos anos. Isso significa que esse ranking faz uma comparação entre as nações, ranqueando-as pelo nível da sofisticação de sua estrutura produtiva.

Conforme Gala (2017, 2018), observa-se que quanto maior a complexidade econômica de uma nação, mais desenvolvida ela é, tanto do ponto de vista da geração de emprego e renda, quanto da qualidade de vida. Gala (2017) afirma que “Todos os países hoje ricos são complexos do ponto de vista econômico”.

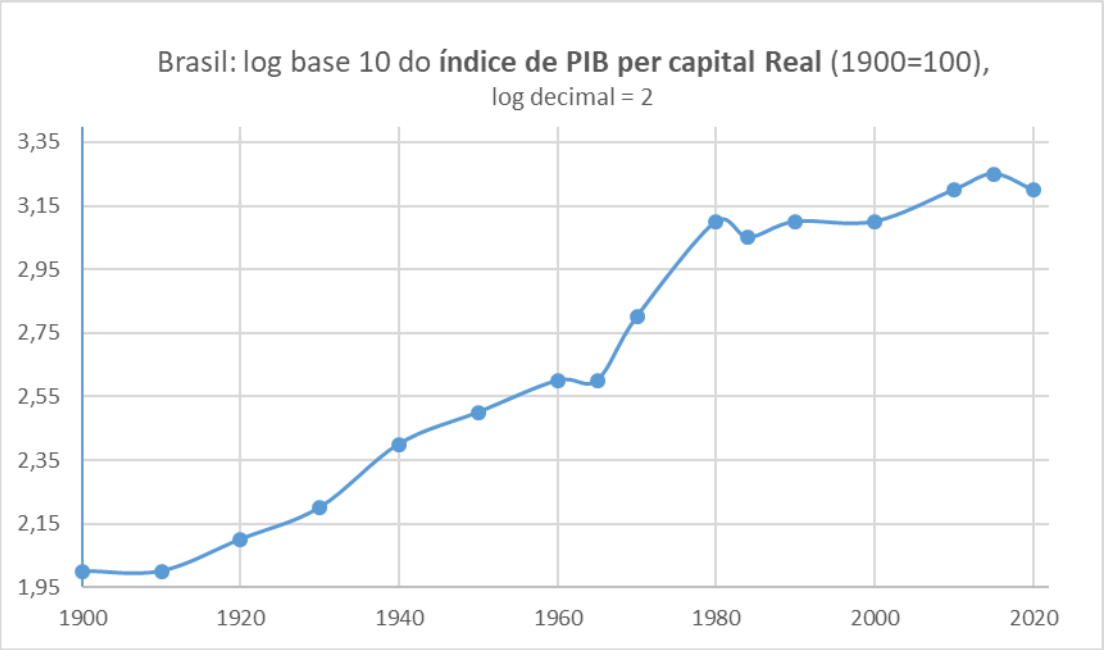
Gráfico 2 - Complexidade Econômica do Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gala (2018)

Na mesma linha, Acemoglu (2022), ao analisar o cenário econômico brasileiro, afirma que a atual estrutura produtiva brasileira e sua respectiva posição na divisão internacional do trabalho - um país que exporta principalmente, mas não somente, *commodities*, que está cada vez menos industrializado e menos complexo - não vai tornar o Brasil um país rico, desenvolvido e com renda média elevada. Observa-se que, com fulcro em Barbosa (2020) e Hirakuta (2022), desde o declínio do projeto nacional-desenvolvimentista o Brasil está preso na armadilha da renda média, conforme curva do Gráfico 3.

Gráfico 3 - Evolução PIB Per Capita do Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Barbosa (2020)

Acemoglu (2022) destaca que é necessário definir e efetivar uma estratégia relacionada à produtividade e competitividade dos setores de indústria e serviços. “O País precisa de educação, capital humano, criatividade, empreendedores, tecnologia para construir coisas novas”, conclui o autor. Nessa linha, Bresser-Pereira (2010, p. 29), ao destacar a importância de uma estratégia nacional de desenvolvimento afirma que “Historicamente, países que conseguiram alcançar o nível de desenvolvimento das nações ricas adotaram estratégias de desenvolvimento nacional”.

Dialogando com o alerta de Acemoglu (2022), ressalta-se as contribuições de Rodrik e Stiglitz (2024), inicialmente, os autores afirmam que um elemento comum às estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento adotadas até agora foi a via da industrialização. Entretanto, alertam que estamos diante de um ponto de inflexão na construção de estratégias de desenvolvimento que merecem atenção e reflexão, o que, para os autores, torna a via exclusiva da industrialização voltada à exportação insuficiente para países em desenvolvimento. Argumentam que a indústria tem usado cada vez menos mão de obra e demandado mais qualificação e capital. Isso significa uma mudança quantitativa para qualitativa, e que torna a busca dos países em desenvolvimento pelo reposicionamento na divisão internacional do trabalho ainda mais

desafiadora e pressiona por estratégias com elementos internos de geração de emprego e renda. Nesse sentido, os autores destacam a importância de estratégias voltadas aos serviços e transição verde.

Sobre a transição verde, os autores destacam os desafios relacionados às mudanças climáticas e a necessidade e dificuldade de adaptação às mudanças estruturais e tecnológicas, em especial aos países em desenvolvimento. Entretanto, afirmam que estratégias e políticas públicas bem delineadas, bem como um adequado e robusto volume de investimentos iniciais, podem se transformar em oportunidades de desenvolvimento e transformação estrutural. Contudo, advertem que essa transição pode não gerar um grande saldo positivo na demanda por mão de obra, por isso reforçam a importância dos serviços. Mesmo cientes da dificuldade do aumento da produtividade se comparado à indústria, Rodrik e Stiglitz (2024) destacam a necessidade de estratégias, assim como a importância de governos locais criarem arranjos adequadamente conformados, voltados tanto aos serviços qualificados e com potencial de serem globalmente competitivos - como os relacionados à tecnologia da informação e comunicação e processos de negócios - quanto aos serviços de baixa qualificação, e que são limitados à capacidade do mercado interno, para a geração sustentada de emprego e renda.

Por fim, um outro reflexo da ascensão do ideário neoliberal dos anos 1980, segundo Abdal (2020) e Carleial (2014), é que as estratégias históricas de desenvolvimento nacional são abandonadas e o país passa a ser comandado a partir de ações de curto prazo. Com isso, o desenvolvimento de cada região é abandonado à própria sorte para logo na sequência ser assumido, por obrigação, por estados e municípios, o que acabou levando ao agravamento da guerra fiscal entre os estados federados na busca de investimentos externos.

2.3 O Desenvolvimento Regional sob o Consenso de Washington

Com as transformações realizadas pela ascensão do projeto neoliberal, percebe-se uma mudança no foco das políticas de desenvolvimento regional. Abandona-se o combate às desigualdades regionais, estratégias existentes a partir da década de 1950, que só faziam sentido a partir de uma perspectiva de nação, onde o Estado tem papel chave. Na perspectiva neoliberal, o elemento

gerador de desenvolvimento regional é a competitividade regional e local, e a ideia de nação é suplantada pelo ideário do livre mercado. Nessa linha, Carleial (2011, p. 126) destaca que esse contexto:

> teve o condão de gerar a crença da "falta de lugar" para a ação estatal, para o planejamento e para as políticas de desenvolvimento regional coordenadas nacionalmente. No caso brasileiro, foi a época da intensa "guerra fiscal", cada estado federado atraindo investimentos externos, negociando a doação de terrenos, as isenções fiscais e a alíquota do ICMS, iniciando-se a hegemonia do lugar, do local e do desenvolvimento local.

Bittencourt e Rapini (2009) afirmam que: "A consideração da região como uma base fundamental para a atividade econômica ressurgiu no começo da década de 80", visto que dinâmicas de produção surgiam em algumas regiões e não em outras, fato que foi relacionado às diferenças regionais e de localização, além de questões institucionais e tecnológicas. Com uma leitura semelhante, Bellingieri (2017, p.6) destaca que a retomada do debate sobre o desenvolvimento regional e local influenciou inclusive "a proliferação de programas de Pós-graduação em desenvolvimento" bem como, agora nas escalas regional e municipal, "a difusão de políticas e estratégias governamentais voltadas à sua promoção". Na mesma linha, Lahorgue e Guimarães (2015, p. 182), afirmam que:

> Os anos 1980 marcam o surgimento da importância das regiões nos processos nacionais de desenvolvimento. Por um lado, as grandes transformações econômicas, com o fim do protecionismo e a crise fiscal da maioria dos países, e, por outro lado, os processos de descentralização política, com a criação de instâncias subnacionais de decisão, introduzem novos elementos no planejamento do desenvolvimento.

No Brasil, a partir de Wittmann e Ramos (2004) e Abdal (2020), observa-se que o novo pacto federativo, nascente da Constituição Federal de 1988, ajudou a consolidar esse deslocamento de nível de governo responsável pela promoção das políticas de desenvolvimento. A implementação e execução das políticas foram descentralizadas para estados e municípios, e a formulação e regulação das políticas e programas foram concentradas na União. Segundo os autores, atualmente, na dimensão regional, ainda segue na responsabilidade dos próprios entes estaduais/municipais/regionais a definição de seus destinos

na perspectiva da construção e implementação de estratégias econômico-produtivas.

Esse fato ocorre, pois inexiste instância atuante na formulação de planos e políticas nacionais que desempenhe papel efetivo na equalização de decisões do mercado internacional, que ajuste políticas macroeconômicas nacionais a grandes objetivos, bem como que coordene o processo como um todo em nível de nação. Tal necessidade de atuação é possível de ser identificada em Furtado (1958, p. 215) quando afirma que “As políticas regionais de desenvolvimento pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais de desenvolvimento”, e em Bresser-Pereira e Gala (2010) quando destacam que na perspectiva do Novo-desenvolvimentismo, a nação atua como agente responsável pela construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento, que é a instituição chave para o crescimento econômico.

Na ausência de um plano nacional de desenvolvimento, percebe-se a existência da perspectiva de políticas de desenvolvimento, em especial nas concepções industrial e regional. Para Abdal (2020), nos anos 1990, o arranjo - em que o governo federal é responsável pela promoção das políticas de desenvolvimento, e os estados e municípios pela implementação e execução das políticas - não funcionou. Já nos anos 2000, a partir da formulação de uma nova política industrial e da formulação de uma nova PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) - duas estratégias que inclusive foram retomadas pelo Governo Federal em 2023 - funcionaram pouco.

As causas do não funcionamento destas estratégias nos anos 1990, para o autor, estão relacionadas com a ascensão do ideário neoliberal, que resultou em um conjunto de reformas econômicas e do Estado, além de visões negativas quanto à intervenção do Estado na economia. Já nos anos 2000, o autor destaca que a esses mesmos fatores se somam questões como a fraqueza institucional da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e um desalinhamento com a política macroeconômica nacional relacionada ao tripé macroeconômico, ou seja, um descompasso e falta de convergência nas definições das políticas fiscal, monetária e cambial.

Deste modo, com base em Theis (2019), Brandão (2014) e Abdal (2020), desde o declínio do projeto nacional-desenvolvimentista e a ascensão do projeto neoliberal entre os anos 1980 e 1990, as regiões passam a ter a

responsabilidade e autonomia para definir seus futuros e estratégias econômico-produtivas, uma vez que, entre outras características, o projeto neoliberal defendia que a substituição de um Estado-nação atuante por uma maior liberdade ao mercado seria o suficiente para a geração de desenvolvimento.

Em Siedenberg (2010, p. 37), identificamos que a articulação e planejamento na perspectiva e escala regional e microrregional (articulação entre grupos de municípios), não é apenas uma realidade brasileira. O autor afirma que esse espaço de ação também é usado como referência em outros lugares do mundo, como na União Europeia. Destaca, a partir de sua compreensão, a perspectiva regional "como fundamental em processos de desenvolvimento". Nessa linha, aponta que na maioria das regiões do Brasil inexiste uma estrutura político-administrativa intermediária entre estados e municípios que atue na perspectiva de articulação para o desenvolvimento. Entretanto, no estado do Rio Grande do Sul, o autor aponta o exemplo dos COREDES – Conselhos regionais de desenvolvimento. Porém, cabe destacar que os COREDES não se constituem em uma estrutura político-administrativa regional de fato - intermediária entre as esferas estadual e a municipal -, uma vez que não há autonomia política, orçamentária e de gestão, bem como não há eleição e mandato do que poderia ser um governador ou gestor regional.

Quanto à autonomia das regiões, cabe observar que ela se manifesta dentro de um contexto econômico específico, explicado a partir de Bresser-Pereira (2015, p. 331): "Entre 1980 e 1994, os problemas fundamentais que a economia brasileira enfrentava eram a crise financeira da dívida externa, a alta inflação inercial e o desequilíbrio das contas públicas". Tais problemas foram equacionados a partir da estabilização de preços de 1994, e do estabelecimento da meta de superávit primário em 1999. Todavia, desde então temos dois novos problemas fundamentais, a alta taxa de juros e o câmbio cronicamente sobreapreciado, elementos resultantes da política econômica ortodoxa adotada desde 1994. Para Bresser-Pereira (2015), isso representa uma armadilha macroeconômica, que impede o Brasil de realizar um processo de desenvolvimento contínuo e adequado, pois esses dois elementos impedem o investimento na estrutura produtiva e estão na origem do processo de financeirização que torna os lucros de rentistas maiores que os lucros de investimentos em estrutura produtiva.

Nesse contexto também merece destaque o tripé macroeconômico adotado pelo Brasil no final dos anos 1990, que, resumidamente, é baseado em câmbio flutuante, metas da inflação e superávit primário. Bresser-Pereira (2015) considera essas configurações equivocadas, uma vez que não estão corretamente configuradas para contribuir com o desenvolvimento nacional.

Aliás, o câmbio flutuante muitas vezes deixou a moeda sobreapreciada, muito longe do ponto de equilíbrio industrial, que é fundamental para que as empresas nacionais tenham acesso à demanda externa, um dos elementos fundamentais ao desenvolvimento, como já tratamos no capítulo I deste trabalho. Quanto às metas da inflação, Bresser-Pereira (2015) propõe a existência de três metas em paralelo - mesmo que informais - inflação, câmbio e crescimento, cabendo ao governo o equilíbrio da priorização entre esses três objetivos. Entretanto, atualmente, as metas da inflação subordinam a taxa de câmbio e a busca por pleno emprego. Ao prejudicar a busca por pleno emprego, controlando a inflação através de altas taxas de juros, ocorre o desestímulo ao investimento em estrutura produtiva e o enfraquecimento da capacidade de demanda do mercado interno, dois dos elementos fundamentais ao desenvolvimento. Por sua vez, o superávit primário não deve ser um dogma, pois destaca-se a importância da política fiscal adotar medidas contracíclicas em momentos em que esta medida se faz mister.

Bresser-Pereira (2015) destaca que a partir de 2003, mesmo continuando sem projeto nacional de desenvolvimento e tendo o tripé macroeconômico como pilar macroeconômico, algumas ações mais ativas em nível federal merecem consideração, como uma eficiente política de distribuição de renda e aumento do salário-mínimo, ampliando a capacidade de demanda interna. Assim como políticas fiscais anticíclicas, aumento da capacidade de crédito do BNDES, incentivos à indústria e implantação do Programa de Aceleração de Crescimento. Entretanto, com raras exceções, o câmbio seguiu-se sobreapreciado e a taxa básica de juros elevada, inviabilizando qualquer expectativa de desenvolvimento contínuo no médio/longo prazo. E como bem destaca Bresser-Pereira (2015, p.359) “política industrial sem taxa de câmbio competitiva é como enxugar gelo”.

Nessa linha, dado o atual cenário institucional, constata-se que a perspectiva de competição entre regiões tem se acentuado desde os anos 1980,

o que não representa, necessariamente, um crescimento ou desenvolvimento enquanto nação. A autonomia para criar estratégias econômico-produtivas regionais pode resultar apenas em uma competição entre regiões que, com fundamento em Lucas (1988), poderá provocar uma reorganização da divisão interna do trabalho, o que poderia, inclusive, aumentar as desigualdades regionais. Questiona-se também que tipo de autonomia de fato essas regiões possuem, bem como quais as reais capacidades, tanto estruturais quanto de financiamento, existentes na região para tornar os projetos reais, uma vez que tal autonomia se dá unicamente pela ausência de projeto nacional de desenvolvimento, como já citado e observado em Gomes (2020), Carleial (2014), Pinto *et al.* (2010), Brandão (2014), Bresser-Pereira e Gala (2010) e Dallabrida (2017).

Com isso, observa-se que a ausência de grandes objetivos nacionais articulados em escala de nação pode ser um elemento que dificulte a implementação das estratégias regionais, sejam elas quais forem. Visto que, apesar da autonomia, as regiões poderão encontrar dificuldades para articular e manejar os elementos estruturantes necessários à promoção do desenvolvimento, tal qual apresentamos no Capítulo I. Por exemplo: obstáculos para a obtenção de recursos e fontes de financiamento para viabilizar a infraestrutura necessária para a efetivação de seus projetos, como as provenientes do Tesouro Nacional e do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), além de políticas econômicas, cambiais e fiscais inadequadas para seus objetivos.

2.4 Revisitando a literatura sobre os COREDES do estado do RS

Para realizar a revisão da literatura, inicialmente optou-se por buscar trabalhos relacionados ao COREDE Litoral nos seguintes bancos de dados: Biblioteca Digital Brasileira de teses e dissertações, Google acadêmico, Scielo, LUME - repositório digital da UFRGS, catálogo de teses e dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e Portal de períodos da CAPES.

Nenhum resultado encontrado trata o COREDE Litoral na mesma perspectiva desta pesquisa, ou mesmo de forma tangencial para que contribua

com a construção desta seção. Os poucos trabalhos encontrados usam o COREDE Litoral como recorte espacial - enquanto conjunto de munícipios - ou a partir de outras abordagens, como da gestão e controle social. Deste modo, com o objetivo de buscar pesquisas com abordagens mais próximas desta obra, a revisão da literatura foi expandida para os demais COREDES e outras organizações que adotam abordagem semelhante.

As dissertações de Santos (2015) e Alves (2015) apresentam uma característica peculiar, ambas são do mesmo programa de pós-graduação (PPGDR - UNIJUI), defendidas no mesmo ano, e possuem títulos praticamente idênticos - Interfaces entre plano regional de desenvolvimento e planos plurianuais municipais -. A diferença está no campo empírico, um o estudo de caso foi realizado no COREDE Celeiro e outro no COREDE Noroeste Colonial.

Dito isto, iniciemos por Alves (2015), que buscou apresentar como se dá o planejamento municipal de médio prazo e as interfaces do plano de desenvolvimento regional com os planos plurianuais dos municípios do COREDE Noroeste Colonial. A autora destaca que os conceitos utilizados estão relacionados ao Desenvolvimento e Planejamento Regional, a importância estratégica de um plano de desenvolvimento, participação e aos instrumentos de gestão pública.

Os dados foram coletados através de pesquisa documental e entrevistas. Os documentos analisados foram o Plano de Desenvolvimento Regional do COREDE Noroeste colonial e os Planos Plurianuais de 11 municípios pertencentes a este COREDE. O objetivo, segundo a autora, foi realizar um confronto entre os documentos citados para verificar as conexões, influências e interações. O resultado desta parte do estudo foi que 73,77% do somatório dos programas pertencentes aos PPA’s do período 2014-2017, que somam 469 programas avaliados, considerando o conjunto de municípios estudados, tem alguma relação com no mínimo uma das 56 diretrizes temáticas do Plano de desenvolvimento regional do respectivo COREDE. Até este ponto podemos considerar que existe interface e influência do PEDR nos PPAs’s municipais.

Por sua vez, as entrevistas foram realizadas com gestores públicos municipais, e tiveram o objetivo de avaliar e compreender em profundidade como se dá a construção do PPA e se o Planejamento do COREDE Noroeste Colonial é levado em consideração de fato. O resultado se mostrou interessante, pois, se

contrapõe aos números obtidos junto a pesquisa documental que levam a compreensão de que existe interface entre PEDR e PPA's. As entrevistas apontaram que as prefeituras não conhecem o PEDR do seu COREDE, o que significa, na prática, que não existe influência de fato para a construção dos PPA's. Conclui-se que os números obtidos pela análise da pesquisa documental representam um falso positivo, sendo fruto não da integração dos planejamentos, mas de mero acaso ou de uma amostra equivocada.

Tal descoberta reafirma a importância das entrevistas como método de coleta de dados em profundidade, uma vez que, especificamente esse estudo, caso fosse realizado apenas através da pesquisa documental, o resultado seria totalmente divergente das conclusões finais da pesquisa.

Santos (2015) tem a mesma abordagem de Alves (2015), inclusive quanto a análise documental e entrevistas. Entretanto, o estudo de caso se dá na relação do COREDE Celeiro e seus municípios. Os conceitos utilizados, segundo o autor, são fundamentos legais sobre Descentralização e Gestão Social, Planejamento do Desenvolvimento Local/Regional e Planejamento Governamental.

Ao observar apenas os resultados da análise documental, e diferentemente dos resultados obtidos por Alves (2015), observa-se pouca convergência entre o PEDR do COREDE Celeiro e os PPAs das prefeituras. Outrossim, ao somar os dados das entrevistas para a conclusão, percebe-se que a pesquisa do autor está em convergência com as conclusões de Alves (2015). Novamente, observou-se que o PEDR do COREDE Celeiro não foi utilizado como referência para a elaboração e discussão dos Planos Plurianuais municipais para o período 2014-2017. A causa, segundo o autor, é o desconhecimento, por parte dos gestores públicos, da importância dessa ferramenta para a gestão pública. Entretanto, podemos problematizar se, para além disso, uma outra causa não seria que os gestores municipais percebem que o planejamento é feito com limitada perspectiva de implementação e, caso o município queira segui-lo, necessitará utilizar orçamento próprio ou buscar orçamento por sua conta.

Os trabalhos evidenciaram que, em ambos os COREDES objetos de estudo, a comunicação entre COREDE e prefeitura é baixa, ao ponto de que os gestores públicos não conhecem e não buscam conhecer o PEDR para construir

seus PPA's. Isso demonstra que, ao menos nos COREDES estudados, identifica-se um grande desafio relacionado a um dos objetivos do PEDR construído pelos COREDES, que é articular e influenciar os atores regionais a partir desse plano. Isso se dá, possivelmente, por certa descrença por parte das prefeituras na capacidade dos COREDES articular fatores produtivos para promover a transformação, argumento apresentado no estudo de Treib et al (2021), que será detalhado ao longo desta seção.

Entretanto, os trabalhos de Alves (2015) e Santos (2015) focam apenas nas relações e interfaces dos instrumentos de gestão - PEDR e PPA's -, enquanto esta pesquisa tem como questão central a problematização do COREDES Litoral enquanto organização promotora do desenvolvimento. A busca por dados sobre a influência do COREDE Litoral, e consequentemente seu PEDR, nos atores regionais também está presente nesta pesquisa, mas é tratada como um dos objetivos específicos, e não como problema central.

Todavia, observa-se que as conclusões de Alves (2015) e Santos (2015) de que a ferramenta estratégica de maior amplitude e alcance dos COREDES não consegue realizar seus objetivos de articular os atores regionais, contribuem na problematização dos COREDES, de forma ampla, enquanto organizações promotoras do desenvolvimento.

A pesquisa de Santos, Angst e Ristow (2018) abordou em um estudo de caso o COREDE Missões, o método utilizado foi a análise temática de documentos. O foco da pesquisa centrava-se nas estratégias para a promoção do desenvolvimento por parte do COREDE em questão. O referencial teórico abordou os conceitos de desenvolvimento regional e regionalização através dos COREDES. Realizaram uma retomada das características regionais bem como um breve debate sobre questões relacionadas ao PEDR do respectivo COREDE, em uma perspectiva de comparação com os demais COREDES da Região Funcional de Planejamento 7 do estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa constatou que os COREDES regionais com mais apoio de universidades locais têm maior credibilidade de atuação, uma vez que, segundo os autores, isso garante maior integração com a comunidade regional. Entretanto, a pesquisa em questão foi realizada apenas de forma documental, portanto não se constata a profundidade necessária para, de fato, problematizar

a efetividade das estratégias de promoção de desenvolvimento do referido COREDE.

Ademais, a constatação que um maior ou menor engajamento regional na atuação dos COREDES está relacionado com a existência de Universidades na região entra em choque com as pesquisas de Alves (2015) e Santos (2015), uma vez que estes demonstraram a falta de engajamento e conexão entre COREDES e prefeituras, mesmo que as regiões possuam Universidades regionais. Deste modo, a este trabalho resta a inferência de que as universidades dessas regiões não oferecem apoio de maneira adequada.

Por sua vez, Corrêa, Silveira e Kist (2019) analisaram o planejamento para o desenvolvimento regional realizado pelo COREDES na região da Fronteira Oeste, nos anos de 2009 e 2016. Os conceitos teóricos usados tratam de planejamento e planejamento em esfera pública, mesmo que não estatal. A metodologia adotada foi a de análise documental. Inicialmente os autores realizaram um detalhamento e comparação entre os modelos de planejamento adotados nos anos 2009 e 2016, concluem que não houve grandes alterações do ponto de vista dos procedimentos metodológicos.

O destaque do trabalho está nas conclusões, onde observa-se que, para os autores, o fato da característica da gestão dos COREDES ser baseada em atuação voluntária, associada à constatação da falta de estrutura operacional, leva à conclusão de que existem limitações na capacidade gerencial e executiva do respectivo COREDE. Os autores interpretam essa incapacidade relativa pelo fato de que o COREDE é uma organização sem função executiva, e mesmo tendo papel de ser um elo entre sociedade civil e Estado, não é nem um nem outro. Destacam também que os atores regionais não trabalham de forma articulada, e que prevalece os interesses individuais, pessoais ou setoriais.

Na mesma linha, Cargin, Lemos e Cunha (2020) buscam refletir, através da análise documental, sobre a experiência dos COREDES na construção dos planos estratégicos do período 2015-2030. Após fazer uma breve retomada histórica dos COREDES, apresentam o detalhamento do processo de construção dos planos estratégicos, apontam algumas falhas metodológicas, como a ausência de temas estratégicos ou não problematizados de forma coerente, o que leva a um descolamento da carteira de projetos de desenvolvimento.

Outrossim, destacam que a carteira de projetos presente no PEDR representa um avanço, uma vez que, ao serem padronizados, os projetos ganharam aderência aos instrumentos de gestão e planejamento governamental, além de facilitar a busca de recursos para sua efetivação. Entretanto, os autores alertam para a dificuldade de efetivar os planos, dada a limitação de recursos do Governo do estado do Rio Grande do Sul, apontando para a possibilidade de financiamento por parte de Bancos de Desenvolvimento, como o BRDE.

Na tese de Corrêa (2018), foi abordado o planejamento regional no COREDE Fronteira Oeste, a coleta de dados se deu a partir de entrevistas e análise documental, e teve como base conceitual o desenvolvimento regional, planejamento e escalas espaciais. No trabalho observa-se as fragilidades enfrentadas pelo COREDE estudado, com destaque para os problemas na sua atuação na construção de dinâmicas de planejamento, e a falta de articulação com políticas de escala federal. Destacou também os problemas políticos relacionados as propostas do planejamento, que atribui a trocas de governos e de atores regionais, além do não entendimento do objetivo maior deste conselho.

Treib et al (2021) realizaram uma análise dos COREDES na perspectiva de gestão descentralizada e participativa como ferramenta de política pública. Os autores afirmam que trata de estudo qualitativo com base em revisão bibliográfica. Mesmo sendo chamado, pelos autores, de revisão da literatura, acredita-se que queriam falar do referencial teórico quando destacam os conceitos de descentralização e desenvolvimento, COREDES e políticas públicas.

Uma das conclusões que merecem destaque é o fato da constatação de que, a partir de 2010, os COREDES têm enfrentado certa descrença da sociedade enquanto instrumentos efetivos de promoção do desenvolvimento de forma descentralizada. As causas, segundo os autores, passam pela crise econômica que resulta em escassez de recursos para investimento, e de uma onde neoconservadora.

Outrossim, o estudo atribui como papel importante dos COREDES a proximidade da sociedade e poder público para levantar demandas e estruturar planos estratégicos que levariam a construção de políticas públicas. Todavia, novamente retoma-se os estudos de Alves (2015) e Santos (2015), que, através

de dados empíricos e pesquisas em profundidade, demonstraram que, ao menos nos COREDES objetos de seus estudos de caso, isso não acontece. Isso nos mostra que existem diferentes dinâmicas, práticas e realidades nos 28 COREDES existentes.

Mesmo não tendo como estudo de caso um COREDE, o trabalho de Coimbra e Hopfer (2017) merece ser considerado pois avalia a atuação de uma organização, que no caso é uma prefeitura, na promoção do desenvolvimento local e regional, ou seja, tem uma abordagem semelhante à adotada nesta pesquisa. O estudo, apresentado como qualitativo e quantitativo, teve como principal método a pesquisa documental. Possui referencial teórico que abrange políticas públicas, desenvolvimento regional e planejamento estratégico. Teve o município de São José dos Campos - SP como objeto de estudo de caso. Tal município, foi transformado em polo tecnológico a partir da década 50, época em que o Estado Nacional Planejador era atuante nas práticas de desenvolvimento. Atualmente, mesmo sem a perspectiva do Estado-nação que atue de forma efetiva na promoção do desenvolvimento, segue como destaque em inovação.

Os resultados do estudo apontam para a confirmação de que as estratégias e planos estratégicos deste município têm resultado positivo para a promoção do desenvolvimento local e regional, dentro de um contexto de dependência da trajetória, que neste caso é o de ser uma região com destaque para inovação e tecnologia.

Outrossim, é oportuno destacar as diferenças entre o COREDE, que é um conselho de atuação voluntária com limitados recursos para custear suas ações, de uma prefeitura municipal, que é um ente federativo. A Prefeitura possui corpo e estrutura burocrático gerencial composto por servidores concursados e contratados, orçamento para financiar suas atividades de custeio e de investimento e infraestrutura física e organizacional.

A análise das conclusões deste artigo, juntamente com a reflexão da diferença de características entre um município e um conselho regional, permite realizar uma comparação entre as capacidades de geração e promoção do desenvolvimento através de diferentes estruturas organizacionais. Percebe-se aqui a importância da existência de um corpo burocrático com orçamento adequado para a construção e promoção de ações relacionados ao desenvolvimento local e regional.

2.5 Uma breve retomada sobre o conceito de Desenvolvimento Regional

Se considerarmos a retomada da literatura internacional sobre desenvolvimento regional feita por Theis (2019), podemos constatar que esse conceito se relaciona com concepções e estratégias que se baseiam em uma maior independência das comunidades regionais em relação a uma esfera nacional. Bellingieri (2017, p.15) destaca que o desenvolvimento, nesta abordagem, é determinado “por aspectos intrínsecos ao local, ao território, e pela sua capacidade de usar suas potencialidades de forma a conectar-se ao sistema econômico global”. Outrossim, se observado a partir de uma perspectiva instrumental, com base na obra de Theis (2019), percebe-se o destaque para a combinação de ação, estrutura, instituições e discurso na busca pelo atingimento de seus objetivos.

Theis (2019) e Siedenberg (2010) apresentam uma série de reflexões que ajudam a compreender este conceito e apontam que questões relacionadas a trajetórias históricas das regiões no seu processo de conformação econômica e territorial devem ser observadas e consideradas. Theis (2019) sintetiza afirmando que desenvolvimento regional é uma teoria de médio alcance e tem caráter interdisciplinar, que perpassa por várias áreas do conhecimento, como economia, geografia, sociologia, ciência política, antropologia, história, direito e arquitetura. Afirma que o conceito pode ser entendido como algo bom com que se procura combater desigualdades sociais, econômicas e políticas. Entretanto, ressalta que não existe uma única via ou forma de fazer isso. O autor afirma haver três enfoques principais: um, via mecanismos de mercado, outro via Estado e uma terceira, um pouco mais complexa, que propõe superar as condições materiais que criam as desigualdades.

O primeiro enfoque destacado por Theis (2019) recomenda a adoção do mercado autorregulado, e a não intervenção estatal nem da sociedade organizada. O segundo, diametralmente oposto, propõe a intervenção do Estado de forma ativa e efetiva. Destaque para o fato que, para cada um dos enfoques citados, é o outro a causa fundamental das desigualdades. O terceiro enfoque advoga a autonomia de cada comunidade em seu projeto de desenvolvimento

sem negar o mercado e o Estado, mas libertando-se da coação do capital e recuperando sua autonomia.

De acordo com Dallabrida (2017), Corrêa, Silveira e Kist (2019a) e Bellingieri (2017) percebe-se a afirmativa de que as primeiras reflexões sobre desenvolvimento regional tinham forte viés econômico, dando como exemplos os polos de crescimento, baseados nos conceitos de indústrias motrizes e movidas. Por sua vez, a perspectiva da causação circular cumulativa parte dos efeitos de retroação e difusão, sendo estes benéficos ao desenvolvimento regional e aqueles perversos. Já a abordagem baseada na base exportadora trata do surgimento de atividades de exportação baseadas em fatores locais específicos, que irão gerar desenvolvimento local e regional. Além da abordagem do encadeamento, e seus reflexos para trás - estimulando setores que fornecem insumos – e para frente - induzindo novas atividades com base nos insumos produzidos.

Ainda segundo Bellingieri (2017), com contribuições de Siedenberg (2010) e Dallabrida (2017), observam-se outras estratégias e abordagens para o desenvolvimento local e regional. Destaca-se as regiões que aprendem (a lidar e se adaptar à globalização) ou *learning regions*, abordagem do capital social, regiões com competências regionais, regiões que se configuram como meios inovadores, regiões com marketing próprio ou cidades criativas e desenvolvimento a partir de fatores endógenos. Na mesma linha, em Cargnin, Lemos e Cunha (2020, p. 51) nota-se que:

> o território é um elemento central onde os atores interagem e desenvolvem as condições para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento sustentável, fundamentado em sistemas territoriais, gerando uma “atmosfera” favorável ao desenvolvimento. Conceitos como Arranjos Produtivos Locais, Sistemas Regionais de Inovação, Regiões de Aprendizagem e clusters, são algumas das vertentes que evoluíram a partir da onda localista e se associam de alguma forma a essa perspectiva, com objetivo de articular a ação dos atores com vistas a construir alternativas para a inserção no mundo globalizado.

Por fim, em Abdal (2020), Theis (2019), Bellingieri (2017), Brandão (2014) e Siedenberg (2010), evidencia-se que a abordagem do desenvolvimento regional se dá em uma perspectiva de autonomia, protagonismo e responsabilidade das regiões pelo seu devir econômico-produtivo e

desenvolvimento regional e local. Essa perspectiva visa definir o futuro das regiões a partir de questões culturais, ambientais, políticas e históricas, via estratégias democraticamente discutidas e pactuadas entre os atores regionais, dentro de um cenário de maior competição entre regiões e menos intervenção estatal de nível central/federal.

Entretanto, e como já articulado no Capítulo 1 e problematizado ao longo deste capítulo, observa-se que, para que iniciativas locais e regionais de construção de ambientes e sistemas inovativos tenham sucesso, faz-se mister uma adequada articulação com elementos e estratégias que, no Brasil, só podem ser articuladas e manejadas em nível de Governo Federal. Como questões relacionadas à política industrial e tecnológica, políticas macroeconômicas e à conformação institucional de boa parte das regras do jogo (North, 2018), uma vez que a autonomia dos atores regionais não abrange esse nível de poder e decisão.

Nesse sentido, essas práticas e políticas se manifestam na necessidade de um projeto de nação, uma vez que tais elementos devem ser articulados de forma coordenada e com coerência em projetos de médio e longo prazo. De modo que efetivamente coordenem e contribuam com as estratégias locais e regionais de desenvolvimento, sejam elas quais forem, mas em especial, dado o tema desta pesquisa, na conformação de arranjos locais e regionais inovativos.

Podemos exemplificar partindo da política macroeconômica e a gestão de seus 5 preços (taxa de lucro, taxa de câmbio, taxa de salários e taxas de inflação), retomando Bresser-Pereira e Gala (2010) e Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016). Nenhum destes elementos está ao alcance da gestão local ou regional, e são fundamentais para a construção de arranjos inovativos locais/regionais, uma vez que, taxas altas de juros encarecem e dificultam o acesso ao crédito e desestimulam o investimento produtivo, dado que a taxa de lucro precisa ser atrativa ao capital privado frente ao risco, e custo, do investimento. A taxa de câmbio no nível errado bloqueia o acesso aos mercados internacionais, e ao mesmo tempo aumenta a concorrência com produtos estrangeiros, ao ponto de inviabilizar a estrutura produtiva local, os empregos, e arranjos inovativos gerados internamente. A taxa de salários deve crescer em ritmo semelhante à produtividade, com vistas a criar um mercado interno forte.

A inflação deve ser a menor possível, manejada de modo a não inviabilizar as estratégias de médio e longo prazo de desenvolvimento.

Para além disso, o adequado delineamento da conformação institucional de políticas setoriais, como no caso da Educação, deve se dar de modo que aproxime de fato o sistema universitário e de pesquisa da estrutura produtiva local e regional, como Mitsuse e Bittencourt (2018) demonstram que ocorreu na China.

Tais elementos, fundamentais à criação de arranjos inovativos locais e regionais, não são gerenciáveis por atores locais/regionais, por maior que seja sua autonomia, protagonismo e responsabilidade por seu devir econômico-produtivo e desenvolvimento regional e local. Deste modo, na ausência de projeto na nação, e como já demonstramos ao longo deste capítulo, a região irá competir com outra região vizinha, em uma competição autofágica.

Entretanto, diante de adequadas políticas nacionais, as regiões do país conseguem competir com outros países, seus produtos não competem mais no mercado nacional e sim no internacional. Com isso, não teremos só os produtos primários - e seu baixo valor agregado - como competidores, mas sim competiremos com a inovação e conhecimento - e seu alto valor agregado - gerados pelos sistemas locais de inovação.

3. CAPÍTULO III: A ATUAÇÃO DO COREDE LITORAL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Os COREDES-RS, segundo Wittmann e Ramos (2004), Frizzo (2010) e Randolph *et. al.* (2014), surgiram na esteira das políticas neoliberais dos anos 1990, em um período em que não havia nenhuma preocupação com o desenvolvimento regional nos níveis dos governos federal e estadual. Tal contexto gerou preocupação e levou à mobilização dos segmentos sociais do Rio Grande do Sul sobre questões relacionadas com a criação de estratégias de desenvolvimento na perspectiva local e regional. Esses Conselhos - que objetivam proporcionar espaços de articulação e debate através da participação da comunidade organizada - surgiram em 1991 e foram legalmente institucionalizados em 1994. Naquele período foram criados 21 conselhos - o COREDE Litoral foi um deles -, atualmente o estado do Rio Grande do Sul está dividido entre 28 COREDES.

Para além destes 28 conselhos também destacamos a existência de um Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul. De acordo com seu Estatuto (2018), ele foi criado em 1992 e institucionalizado em 1998. Este fórum, que também é chamado de COREDES-RS, é o órgão máximo de representação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do RS. Seu objetivo principal é integrar os conselhos, além de representa-los judicial e extrajudicialmente, se necessário, entre outras atribuições elencadas no estatuto. Também tem como finalidade formular diretrizes estratégicas para a atuação dos Conselhos Regionais.

É estruturado a partir dos seguintes órgãos: Assembleia Geral; Diretoria; Conselho Fiscal; Conselho Consultivo. Todos esses órgãos são ocupados por representantes da diretoria dos 28 Conselhos Regionais que compõe este fórum, salvo o Conselho Consultivo, que é constituído por todos os ex-Presidentes do COREDES-RS (o fórum dos conselhos regionais) na condição de membros natos, e também por até cinco membros eleitos pela Assembleia Geral.

Neste capítulo, a partir das entrevistas, das observações e da análise documental, vamos caracterizar e evidenciar a forma e as possibilidades de atuação do COREDE Litoral, tratar de suas práticas de gestão, de como se dá a

relação com os atores regionais e de suas possibilidades de articular os elementos necessários ao desenvolvimento e assim o promover em sua região.

3.1 A estrutura de gestão do COREDE Litoral

Nesta seção, vamos tratar da estrutura de gestão do COREDE Litoral, fazendo um comparativo entre a estrutura prevista - usando como principal fonte a análise documental - e a realidade percebida ao longo das entrevistas e observações.

3.1.1 A estrutura prevista

Com fulcro na lei estadual de sua criação, o objetivo do COREDE Litoral, assim como do sistema COREDE como um todo, é promover o desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável, através da integração dos recursos e ações de governo, para melhorar a qualidade de vida da população, a distribuição da riqueza produzida, o estímulo à permanência da população em sua região de origem e a preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

De acordo com a Lei Nº 10.283, DE 17 DE OUTUBRO DE 1994, do governo do Estado do Rio Grande do Sul, que trata da criação, estruturação e funcionamento dos conselhos regionais de desenvolvimento, entre outras providências:

> Art. 2º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.
> Art. 3º - Compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:
> I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
> II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;
> III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
> IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;

> V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
> VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.
> (...)
> Art. 8 - Além das Comissões Setoriais, previstas no inciso IV do art. 4º, que serão criadas para tratar de temas específicos, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento deverão implantar, em cada município, Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDEs.

Ademais, e ainda com base no mesmo instrumento legal, a estrutura básica é definida da seguinte forma: Assembleia Geral Regional; Conselho de Representantes; Diretoria executiva; Comissões Setoriais; Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais. Destaca-se que:

> Art. 5 - A Assembleia Geral Regional, órgão máximo de deliberação do Conselho Regional de Desenvolvimento, será composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores.
> Parágrafo único - compete à Assembleia Geral Regional:
> I - eleger a Diretoria Executiva do Conselho Regional de Desenvolvimento, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo, com mandato de dois anos;
> II - definir a composição do Conselho de Representantes e eleger seus membros efetivos e suplentes a cada dois anos;
> III - aprovar e alterar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento;
> IV - apreciar e deliberar sobre o relatório anual do Conselho de Representantes;
> V - apreciar e aprovar as propostas regionais a serem submetidas ao Poder Executivo Estadual com vistas a subsidiar a elaboração das leis previstas no art. 149 da Constituição do Estado;
> VI - deliberar sobre outros assuntos de interesse da região.

Já o conselho de representantes, que é definido como um órgão executivo e deliberativo, têm as seguintes atribuições:

> I - formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, a serem submetidas à Assembleia Geral Regional;
> II - promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;
> III - promover a articulação do Conselho Regional de Desenvolvimento com os órgãos do Governo Estadual e Federal com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região;
> IV - elaborar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento e as propostas a que se refere o parágrafo único, inciso V, do artigo anterior.

Quanto ás comissões setoriais, de acordo com o Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994 - que regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Compete:

> Art. 7 - O Conselho de Representantes criará como órgãos técnicos, Comissões Setoriais, em função de áreas que mereçam atenção específica.
> § 1º Compete às Comissões Setoriais:
> I - assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões;
> II - estudar e dimensionar os problemas regionais;
> III - elaborar programas e projetos regionais.
> § 2º As Comissões Setoriais serão compostas por pessoas, cuja formação ou área de atuação correspondam à da Comissão, além dos representantes dos órgãos estaduais e municipais existentes na região.

Por seu turno, a Diretoria Executiva tem como principais atribuições as funções executivas e de apoio administrativo, além de dirigir, ou coordenar, a Assembleia Geral Regional e o Conselho de Representantes.

Outrossim, de acordo com o Estatuto (2018) do Fórum dos COREDES-RS, suas receitas podem ser oriundas de doações, auxílios de entidades públicas ou privadas, fundos sociais, entre outros.

> Título III - Do Patrimônio e da Renda
> Art. 6° - O patrimônio do COREDES-RS constituir-se-á de numerário, títulos, bens móveis e imóveis, adquiridos, legados ou doados.
> Art. 7° - A receita do COREDES-RS será constituída de:
> I - Doações, contribuições ou legados de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado;
> II - Bens móveis, imóveis e direitos ou rendas, sobre tais, auferidos;
> III - auxílios ou subvenções de entidades públicas ou privadas;
> IV - Fundos sociais;
> V - Rendimentos de capital;
> VI - Contribuições dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento;
> VII - outros rendimentos.

Ademais, com fulcro no Decreto nº 54.572, de 14 de abril de 2019 - ALRS, os COREDES-RS terão dotação específica para custeio previsto no orçamento do estado do Rio Grande do Sul:

> Art. 13 Será prevista dotação específica no Orçamento do Estado para o custeio do Fórum dos COREDEs e dos COREDEs, sendo sua distribuição efetuada mediante a adoção dos seguintes critérios:
> I - Cinco por cento do montante destinado para o Fórum dos COREDEs; e
> II - o saldo remanescente obedecerá aos seguintes critérios de distribuição:
> a - um terço distribuído igualitariamente para cada COREDE;
> b - um terço proporcional à área territorial de cada COREDE;
> c - um terço proporcional ao número de municípios integrantes de cada COREDE.

Ainda com base no mesmo instrumento legal, destacamos outros elementos que consideramos importantes para a compreensão da estrutura prevista de funcionamento dos COREDES:

> Art. 14 - Os COREDES e o Fórum dos COREDES poderão ser apoiados administrativa e institucionalmente por associações de direito privado criadas para tal finalidade, para as quais poderão ser repassados recursos, (...), devendo seus rendimentos serem aplicados no objeto da parceria, mediante aprovação da Secretaria de Governança e Gestão Estratégica, estando sujeitos à prestação de contas.
> (...)
> Art. 15 - As despesas efetuadas pelos COREDEs se pautarão pelos princípios da economicidade, impessoalidade, razoabilidade, moralidade e demais princípios da administração pública, sendo obrigatória a comprovação da adequação dos preços com os de mercado por meio de cotação de preços.
> Parágrafo único: As despesas pagas com recursos vinculados à parceria deverão ser efetuadas observando as regulamentações expedidas pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE.
> Art. 16 - Caberá às entidades parceiras, conjuntamente com o Presidente do COREDE, a gerência dos recursos recebidos e sua prestação de contas, anualmente, junto à unidade orçamentária de origem, na forma das regulamentações expedidas pela CAGE.
> (...)
> Art. 18 - Os COREDES poderão fomentar a constituição de fundos regionais de desenvolvimento, com base em recursos dos municípios e de instituições privadas da região, com a finalidade de investir, isoladamente ou em parceria com o Governo do Estado, em projetos de interesse da região.

Outrossim, observa-se que desde a criação da Consulta Popular do governo de Estado do Rio Grande do sul, através da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, os COREDES passam a ser entendidos como operadores regionais desta política pública, conforme consta na sequência:

> Art. 1º - O Poder Executivo promoverá, anualmente, consulta popular direta à população, visando a destinar parcela do Orçamento do Estado para serviços e investimentos de programas finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado, para fim de atendimento a prioridades de interesse municipal e regional.
> (...)
> § 2º - Competirá aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) organizar a consulta popular, nos termos dispostos nos arts. 3º e 4º desta Lei.

Destaca-se que a consulta popular trata de uma estratégia onde a população, por meio de voto, define, anualmente, qual a prioridade de cada região para destinação de parte do recurso anual no orçamento do estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, é previsto em Estatuto (2018) que seus membros exerçam seus cargos sem remuneração, bem como observa-se a possibilidade de ter uma equipe de secretaria executiva:

> Art. 20 - Compete à Diretoria:
> (...)
> Parágrafo único: A Secretaria Executiva, poderá ser composta por funcionários contratados, cedidos ou por estagiários, com atribuições de exercício administrativo de funções a serem delegadas ou designadas pela Diretoria.
> Art. 29 - Todos os membros dos órgãos do COREDES-RS exercem seus cargos sem remuneração, considerados "múnus" público, à exceção dos membros da Secretaria Executiva.

Tal equipe pode ser composta por funcionários contratados, cedidos ou estagiários, estes remunerados. Além destes, o corpo burocrático também pode ser composto por associações de direito privado criadas para tal finalidade, para as quais poderão ser repassados recursos do Governo do estado do Rio Grande do Sul.

3.1.2 A realidade percebida no COREDE Litoral

Sobre o COREDE Litoral ser um espaço de articulação e debate, com participação da comunidade organizada, foi possível observar, a partir das entrevistas e relatos, uma queda na participação dos atores regionais ao longo dos anos, que, segundo os entrevistados, pode ser atribuída a dois principais fatores. O primeiro, por elementos diretamente relacionados às regras de atuação de direcionamento de recursos gerenciados pelo sistema COREDES como um todo, não sendo algo específico do COREDE Litoral.

Observou-se que após a retirada, da Consulta Popular, da possibilidade de destinação de recursos para projetos na área da saúde, segurança e educação, uma série de atores regionais (incluindo aqui governos municipais), mas principalmente ligados a essas pautas, deixaram de participar, conforme relata o Presidente do COREDE Litoral de 2017-2022 (maio de 2025):

> Antes, participava da Consulta Popular educação formal nas escolas e também segurança pública, eu fui um dos participantes ativos no estado do Rio Grande do Sul que defendeu a retirada da saúde e da educação formal da Consulta Popular. Por quê? Porque antes, o recurso que vinha para a Consulta Popular, ele era direcionado, era para comprar ambulância, era para comprar viatura, corpo de bombeiros, era isso que virava.

> E os municípios auxiliavam até mais a Consulta Popular porque o político queria botar uma ambulância na sua cidade, tinha todo um protocolo, vinha o recurso e tal. O que nós criamos: um movimento aqui no estado do Rio Grande do Sul de retirada disso, para que a Consulta Popular tivesse destinação de recurso para atividades propulsivas do desenvolvimento, de acordo com os planejamentos estratégicos. Então, por exemplo, o Litoral Norte, turismo, o Litoral Norte, estradas vicinais também, que são acessos.
> Então, aí nós começamos, aí tanto que começou a capacitação profissional, sabe? Que daí não é aquela educação, a formal, assim, é o processo mais direcionado. Então, aí começamos a ter votação desse tipo de projeto. O que que aconteceu? Diminuiu a votação.
> Entrevistador: Após esse movimento diminuiu a participação?
> M.R: Drasticamente. Diminuiu a votação. Então, se antes nós tínhamos 24 mil votos, quando saiu a saúde, quando saiu a segurança, baixou para 7 mil no Litoral Norte com a retirada da saúde e da segurança. Por quê? Porque elas estão intimamente ligadas ao discurso político. Entendeu?
> Então a mudança na formatação da Consulta Popular fez reduzir drasticamente a votação. Mas, nesse passo, começou-se a trabalhar projetos de turismo, projetos de capacitação profissional, projetos mais voltados a esses segmentos, do desenvolvimento regional.

Por sua vez, o atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025) afirma que dos 21 governos municipais que fazem parte do COREDE Litoral, atualmente apenas 4 ou 5 participam de forma ativa, destaca também o recente início de participação da UFRGS, através do Campus Litoral Norte, e cita o IFRS de Osório e a UNICNEC como atuantes. Complementa afirmando que a participação de "outras instituições só ocorreu quando ainda tinha, por exemplo, a segurança pública na Consulta Popular, que daí se envolviam os bombeiros, a polícia e os hospitais. Depois que retiraram, aí deixaram de se envolver".

O segundo fator da explicação para a queda na participação dos atores regionais no COREDE Litoral é o valor destinado à Consulta Popular ser muito baixo na leitura de alguns atores, como explica o Presidente do COREDE Litoral de 2017-2022 (maio de 2025):

> Municípios com menor população, com menor orçamento participam mais. Por quê? Porque para um município no porte de Maquiné, do Caráa, de Três Forquilhas, 600 mil reais, tem um impacto financeiro e econômico maior do que um município que tem um orçamento de R$ 300 milhões, R$ 350 milhões, como Osório, Tramandaí, etc. Só que aí o que tu faz? Tu não consegue massificar a ideia da Consulta Popular. Então, se tu pegar os dados, os municípios que recebem recursos da Consulta Popular são municípios com menor orçamento, com menor população.
> Entrevistador: E são os que mais participam também?
> E são os que mais participam, por quê? Porque aquele recurso para eles é relevante.

Isso se dá pois o COREDE Litoral recebe um valor via Consulta Popular que, se for dividido entre todos os municípios da região, representa muito pouco no orçamento geral de municípios grandes e com maior arrecadação, pois estes possuem outras formas de arrecadar recursos em volume maior, como segue explicando presidente citado:

> Por que, o que eles pensam nos municípios maiores? “Ah, eu vou movimentar toda a minha estrutura para receber 400 mil reais?”. Ele vê a relação disso com a receita total do município.
> Os municípios maiores têm uma participação maior dos deputados federais, então, vai captar recurso com uma emenda parlamentar. É difícil um deputado federal lançar uma emenda de um milhão num município pequeno. Mas em um município com um porte mais considerável, Osório, Capão, Tramandaí, ele faz.

Por isso, os governos municipais que mais participam são os de cidades pequenas e com pouca arrecadação, pois mesmo após a divisão, na proporção geral frente aos seus orçamentos, esses recursos têm um impacto maior. Dialogando com essa leitura, Treib *et al.* (2021) observam que, a partir de 2010, os COREDES têm enfrentado certa descrença da sociedade enquanto instrumentos efetivos de promoção do desenvolvimento de forma descentralizada. As causas, segundo os autores, passam pela crise econômica que resulta em escassez de recursos para investimento, e de uma onda neoconservadora que enfraquece projetos participativos.

Outrossim, merece destaque o fato de que a estrutura produtiva da região não participa do COREDE Litoral de forma ativa, fato que, para um dos presidentes do COREDE Litoral entrevistados, é um dos pontos necessários de melhorias na atuação deste conselho. Presidente do COREDE Litoral 2011-2017(maio de 2025) afirma que:

> Tem que trazer muito mais a iniciativa privada agora, que a gente tem um cenário diferente do que eu vivi na nossa região. Eu acredito que a iniciativa privada agrega muito, não só os setores públicos, que ele tem muita representatividade pública, mas agregar a iniciativa privada, toda essa visão agora de indústria que a gente já tem na nossa região, para que fortifique isso. Parceria público-privada é sempre uma visão de sucesso.

Ademais, poucas instituições de ensino e pesquisa regionais participam de forma ativa, bem como atores de outros segmentos. Além disso, é de extrema importância acrescentar um terceiro fator, pois observou-se que muitos dos atores regionais entrevistados questionam a importância do COREDE Litoral,

afirmam que a relevância, ou até mesmo o que faz o COREDE Litoral, não está muito claro, como exemplifica o depoimento do Diretor de um Campus da UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), localizado na região, ao afirmar que:

> A relevância do COREDE não está muito clara assim. Qual é a importância de participar nas reuniões do COREDE? O que isso agrega para nós concretamente? E para a região? Não me parece que isso seja algo claro. Para as pessoas. (fevereiro de 2025).

Nessa mesma linha, observou-se que outros atores possuem gestores na alta liderança que sequer conhecem este Conselho, ou se conhecem - pelo nome - não conseguem compreender a sua função na região. Ao longo deste capítulo essas falas serão apresentadas.

Mesmo esta pesquisa não tendo o foco na problematização da participação e controle social em seu bojo principal, este fator chama a atenção, pois acreditamos que a possibilidade de articular atores para a construção de arranjos entre estrutura produtiva, universidades e governo, no nível regional, tal qual trabalhamos e detalhamos no Capítulo I, tem mais chance de sucesso quando esses atores já estão, em certa medida, no mínimo incipientemente próximos, mesmo que ainda não articulados de fato à formar arranjos inovativos. Contudo, percebe-se que o COREDE Litoral, mesmo tendo competência regional, não consegue, de fato, reunir, sob sua coordenação e influência, os atores regionais necessários à construção de arranjos inovativos e promoção do desenvolvimento em um espaço comum de debate e construção.

Como já apresentado, os COREDES-RS teriam dotação específica para custeio previsto no orçamento do estado do Rio Grande do Sul. Nessa linha, observou-se que o COREDE Litoral não tem receitas diversificadas, como seu estatuto prevê, inclusive é destacado a dificuldade que o COREDE Litoral enfrenta para custear suas atividades, visto que o financiamento das atividades operacionais se dá quase que exclusivamente através do governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Outrossim, em determinados momentos observou-se que nenhum recurso era recebido, conforme afirma membro da diretoria do COREDE Litoral de 2001-2009 (abril de 2025), quando questionada sobre a disponibilidade de recursos para custeio das atividades do COREDE Litoral:

> Não, para custeio eu acho que não tinha. A gente só tinha depois quando vinha aquela Consulta Popular. Mas assim, pra custeio, eu acredito que não teve nunca no estado. As instituições que assumiam mesmo esse trabalho em prol da região.

Na mesma linha, o presidente do COREDE Litoral de 2017-2022 (maio de 2025), afirma que:

> Para mim, os COREDES estão passando, nos últimos anos, por uma desvalorização muito grande, tanto que sempre foi uma briga do Fórum dos COREDES, que a Consulta Popular e que a manutenção dos COREDES fossem um percentual do orçamento do estado. E essa briga é de 20 anos e nunca andou.
> (...)
> Então, até a captação de recursos, ela não é facilitada para os COREDES. Então, os COREDES sobrevivem de auxílios das universidades e das verbas de manutenção, que são pequenas.
> (...)
> A Controladoria Geral do Estado, ela tinha umas compreensões que o COREDE não podia nem ser executor de projeto. Então, uma época nós recebemos 400 mil reais, habilitamos um projeto para criar o aplicativo do turismo do litoral norte. O recurso foi habilitado na Consulta Popular e nós não conseguimos uma...o COREDE foi impedido de executar este projeto.

Todavia, os valores disponibilizados são extremamente limitados, o fluxo não é previsível e constante, não sendo possível custear todas as demandas. Percebe-se a possibilidade de custear apenas parte das ações relacionadas à Consulta Popular e às operações rotineiras do COREDE Litoral, como uma vaga de estágio que, desde 2019 não tem mais recursos.

Merece destaque o fato de que alguns custos operacionais, como custeio da logística dos presidentes e equipe diretiva, são financiados ou pelos próprios atores regionais de onde os diretores do COREDE Litoral são oriundos, ou de seus próprios recursos pessoais, ou seja, como foi observado nas entrevistas com presidentes do COREDE Litoral, trata-se de um trabalho voluntário com um forte viés solidário, como pode ser observado na fala de membro da diretoria do COREDE Litoral de 2001-09 (abril de 2025):

> Olha, a gente fazia mutirão, então sempre se teve sim muita participação e muita boa vontade de todos, porque quem estava se prontificando a isso é porque já tinha um viés de ser solidário, dentro da comunidade, então era um trabalho bem legal esse do COREDE, porque era uma junção, uma força tarefa de todos. Todos se engajavam e todo mundo dava um jeitinho de poder ajudar de alguma forma.

Além disso, foi relatado que alguns atores regionais realizam a liberação de parte da carga horária, sem o desconto no salário, de seus profissionais quando estes estão ocupando cargo de gestão no COREDE Litoral, por entender que a participação representa uma atribuição conectada com sua atuação profissional e é de interesse estratégico do ator regional onde atua profissionalmente. Como pode ser observado no relato de membro da direção do COREDE Litoral do período 2006-2010 (abril 2025):

> Então, eu tinha muito tempo pra muitas vezes, muito não, mas eu tinha tempo, para isso, e também pra ir conversar com os prefeitos, pra ir ouvir as pessoas, enfim, porque a casa estava relativamente bem arrumada com pessoas responsáveis em todos os setores.
> (...)
> Enfim, cada um dava um jeito de fazer acontecer.

Na mesma linha, presidente do COREDE Litoral 2011-2017(maio de 2025), afirma que:

> A universidade sempre liberou.
> Nós tínhamos esse horário mais flexível quanto as participações nos conselhos, então eu tinha essa flexibilidade de, se eu tivesse alguma reunião ou se eu tivesse alguma capacitação, alguma coisa que fosse fora desse horário da manhã, que era o meu mais livre, eu tinha liberdade pra fazer isso.

Porém, essa não é uma realidade que se aplica a todos os atores regionais, visto que um dos presidentes do COREDE Litoral, ao trocar de local de atuação profissional, relata que teve que sair da equipe diretiva devido à inviabilidade de conciliar as suas novas atribuições profissionais com a atuação no COREDE Litoral, que é, como já destacado, uma atuação voluntária e solidária. Na sequência segue trecho da entrevista com presidente do COREDE Litoral período 2017-2022:

> É que na época, o período em que eu era Pró-reitor, daí a questão de compreensão e investimento da Universidade.
> Então a Universidade disponibilizava parte da carga horária para a gente poder fazer essa administração.
> Tanto que depois que eu saí da Universidade, eu não consegui mais fazer a gestão como era feito anteriormente.
> Porque daí a iniciativa privada, tem essa, é outro ritmo.
> Daí a gente foi fazer uma transição de direção.

Isso ocorre porque as presidências e equipes diretivas dos COREDES-RS não ganham rendimentos, o que significa, na prática, a tendência que a

prioridade sempre será para a atuação na demanda profissional remunerada. O tempo de trabalho voluntário e solidário dedicado ao COREDE Litoral ocorre num contexto de dar “um jeitinho para ajudar de alguma forma” como já citado por membro da diretoria do COREDE Litoral de 2001-09 (abril de 2025). Em nossa concepção - e considerando todos os elementos que necessitam ser articulados para promover o desenvolvimento, conforme Capítulo I -, isso é muito pouco, dada a necessidade de ter uma equipe, com formação e tempo para dedicação, para desempenhar as atividades que são atribuições da organização.

Outro ponto observado durante as entrevistas é de que após um tempo atuando na gestão do COREDE Litoral as equipes diretivas cansam, dada a dificuldade de ter retorno e reconhecimento de sua atuação. Neste ponto merece destaque o fato de que um membro da direção COREDE Litoral não aceitou dar entrevista para esta pesquisa justificando estar muito atarefado com suas múltiplas funções (profissionais, pessoais, COREDE Litoral e outras arenas de participação, entre outras atividades).

Como já citado, é previsto em Estatuto a possibilidade que o COREDE Litoral tenha uma equipe de secretaria executiva, que pode ser composta por funcionários contratados, cedidos ou estagiários, estes remunerados. Além destes, o corpo burocrático também pode ser composto por associações de direito privado criadas para tal finalidade, para as quais poderão ser repassados recursos do Governo do estado do Rio Grande do Sul. Entretanto, este não é o caso do COREDE Litoral, pois não tem equipe executiva nem contratada nem cedida, e a disponibilidade de estágio se deu apenas durante um período, visto a limitação de recursos por parte do governo do Estado do Rio Grande do Sul e a falta de outras fontes de financiamento para custear suas atividades operacionais.

Essa limitação de equipe, segundo os próprios relatos dos entrevistados, levou e leva a uma limitação da atuação do COREDE Litoral na promoção do desenvolvimento regional, citando o exemplo da falta de pessoal para pensar, estruturar e elaborar projetos relacionados à captação de recursos para financiar tanto o próprio COREDE Litoral quanto o mais importante, que são os projetos regionais de desenvolvimento.

Nessa linha, podemos citar membro da diretoria do COREDE Litoral de 2001-09, que quando questionada sobre estratégias de captação de recursos refletiu e afirmou que:

> Porque teria que ter também toda uma estrutura, de pesquisa, de elaboração de projetos, então já era bem mais complicado, mais trabalhoso. E a gente tinha uma estrutura enxuta, então era mais difícil. Então a gente ficava mais restrito.

Nessa mesma linha, atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025), afirma que atualmente as atividades realizadas pelo COREDE Litoral são todas feitas pela diretoria. Isso significa que todo o trabalho, do estratégico ao operacional, do controle de documentos ao pensar formas de planejar o futuro da região, do envio de e-mail a análises de conjunturas, tudo é feito pela equipe diretiva, que, como já destacamos, são profissionais atuando de forma voluntária e tendo que dividir o tempo com demandas pessoais e profissionais prioritárias.

Quanto à infraestrutura, os entrevistados afirmaram que nunca existiu um local permanente de fato, destacando que a sede passou por vários espaços cedidos por atores regionais, como universidades e a AMLINORTE. Atualmente, o COREDE Litoral não possui uma sede física. Tal fato se mostra preocupante, pois como constatado pelos próprios presidentes entrevistados, a falta de equipe operacional e executiva e a falta de sede, levam à perda de documentos e dados históricos importantes. Um exemplo é o fato de não existir registros das equipes diretivas do COREDE Litoral de períodos anteriores a 2011. Nesta pesquisa tivemos sucesso em descobrir pessoas relacionadas ao COREDE Litoral de 2001 em diante porque pesquisamos esses registros em outros locais que não relacionados à curadoria do COREDE Litoral, como portais de notícias e nos documentos analisados.

Merece destaque, também, o fato de que em diferentes momentos e gestões do COREDE Litoral tentou-se viabilizar a instalação de um parque tecnológico, entretanto, como detalharemos nas seções seguintes, este projeto não teve sucesso.

Desse modo, conclui-se que o COREDE Litoral atua com uma grande limitação, tanto de infraestrutura física, recursos de custeio operacional e equipe de apoio administrativo. Todo o trabalho é realizado praticamente de forma exclusiva pelos membros da diretoria que, como já demonstramos, necessitam

equilibrar o seu tempo destinado ao COREDE Litoral, pois esta é uma atuação sem remuneração, com suas demandas pessoais e profissionais. Ademais, na prática, dos múltiplos atores regionais existentes, apenas uma pequena parte é atuante e participa das assembleias que, mesmo sem serem restritas ao ciclo da Consulta Popular, costumam ser mais frequentes durante este período. Percebe-se, com isso, que ao COREDE Litoral falta capacidade de governança e liderança regional, de fato.

Nesse sentido, pode-se observar convergência às conclusões do trabalho de Corrêa, Silveira e Kist (2019b) sobre o COREDE Fronteira Oeste. Os autores apontam que o fato da gestão dos COREDES ser baseada em atuação voluntária, associada à constatação da falta de estrutura operacional, leva à conclusão de que existem limitações na capacidade gerencial e executiva. Interpretam essa incapacidade relativa pelo fato de que os COREDES são uma organização sem função executiva, e mesmo tendo papel de ser um elo entre sociedade civil e Estado, não é nem um nem outro. Destacam também que os atores regionais deste COREDE não trabalham de forma articulada, e que prevalece os interesses individuais, pessoais ou setoriais.

Para além disso, observou-se o fato de que além de ser penoso estar à frente do COREDE Litoral, sentem que essa precisa ser uma estratégia transformada em política de Estado, para ter mais força e condições de realizar sua missão de forma efetiva. Observou-se também entraves jurídicos, que limitam ainda mais a atuação, não permitindo ter robustez e eficiência em ações que buscam a promoção do desenvolvimento regional. Presidente do COREDE Litoral de 2017-2022 (maio de 2025), explica que:

> Infelizmente, não ocorreu uma tentativa de manutenção dos COREDES. Os COREDES passam por uma crise. A partir do governo da Yeda, os COREDES começaram a ter, na minha visão, na minha análise, uma certa desvalorização. Depois do governo Sartori também algumas coisas avançaram, mas de uma forma muito incipiente. Os primeiros anos do Leite também foram anos muito complexos para os COREDES, até porque o Governador, ele não tinha nem conhecimento do que eram os COREDES.
> E eu me recordo que eu fui da diretoria estadual dos COREDES. E nós tivemos uma reunião aí com o governador e o governador ele disse, olha, preciso me apropriar dos COREDES, eu preciso me apropriar dos planejamentos estratégicos, dos PEDs.
> E isso o Eduardo Leite estava indo acho que para o terceiro ou quarto ano de governo. Então, aí que nós tivemos um apoio maior do governo do Estado. Porque os próprios atores políticos, muitas vezes, não têm

> conhecimento. Então, nos COREDES, eles passaram por esses problemas envolvendo as relações institucionais.
> Então, aqui no Litoral Norte, nós tínhamos uma relação com a AMLINORTE e também sofremos com a falta de conhecimento do setor político sobre o COREDE.

Com isso, constata-se que, mesmo tentando atuar em outras frentes, o COREDE Litoral tem uma atuação prioritária muito centrada nas dinâmicas que giram em torno das ações relacionadas à Consulta Popular do orçamento do estado do Rio Grande do Sul. Isso acaba sendo um grande conformador de sua atuação.

3.2 O Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral

A literatura acerca do tema planejamento estratégico, ao menos no ocidente e em nível organizacional, é discutida desde a década de 1960 com vistas à construção de teorias e modelos estruturantes (Mintzberg, 2004). A partir de Oliveira (2012) e Mintzberg (2004), podemos definir o planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão, construída através de um processo administrativo de formulação de estratégias em que se estabelece qual direção e grandes objetivos a organização ou região vai seguir. Tal processo orienta a tomada de decisão e definição de prioridades por parte de gestores, equipes e atores regionais e/ou locais de determinada região.

Mintzberg (2004) afirma que a teoria do planejamento estratégico oferece centenas de modelos instrumentais, que podem ser ajustados, adaptados e aplicados para todo o tipo de organização, seja pública ou privada. Entretanto, mesmo diante de tanta flexibilidade, e considerando também Oliveira (2012), podemos definir um modelo conceitual genérico com os seguintes elementos: 1 - Definição da missão, visão e valores; 2 - Análise interna de pontos fortes e fracos; 3 - Análise externa de oportunidades e ameaças; 4 - Criação de cenários; 5 - Proposição de objetivos e desafios; 6 - Estabelecimento de estratégias; 7 - Criação de projetos e planos de ação; 8 - Execução e 9 - Controle e avaliação.

Nessa linha, Bellingieri (2017, p.17 e 22) afirma que “o desenvolvimento endógeno supõe o território como fator estratégico de desenvolvimento, que parte das potencialidades socioeconômicas originais do local, enraizadas nas condições locais”. Afirma também que essa perspectiva influenciou “uma série

de políticas, estratégias e experiências práticas voltadas à promoção do desenvolvimento, em regiões e cidades.", sendo uma delas o Planejamento Estratégico de Cidades, ou Planejamento Estratégico Urbano, que adota a metodologia já consagrada para o meio empresarial, agora adaptada para a perspectiva de regiões e integrando múltiplos atores.

Dito isso, destacamos que nessa seção adotaremos a mesma estratégia da anterior. Será apresentada, inicialmente, a estrutura de planejamento estratégico de desenvolvimento regional prevista, a partir da análise documental da obra que foi referência teórica para a construção. Para isso, consideramos o que consta na parte que explica a metodologia do documento Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral do Rio Grande do Sul - 2015-2030:

> A metodologia adotada para o processo de atualização/elaboração dos planos estratégicos dos COREDES foi aquela definida como orientadora do processo de elaboração dos planos estratégicos em 2009/2010 e que se encontra publicada no capítulo "Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial" de autoria de Sérgio Luís Allebrandt, Pedro Luís Büttenbender e Dieter Rugard Siedenberg, em livro organizado por este último autor: Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional (2010). (COREDE Litoral, 2017, pag. 13)

Na sequência, em outra subseção, apresentaremos a estrutura e uso real percebida a partir da análise documental dos planos estratégicos e das entrevistas.

3.2.1 O modelo teórico pensado para o PEDR dos COREDES

Esta seção foi articulada baseada da análise da obra "Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional", 2010, organizada por Dieter S. Siedenberg, que como já dito, serviu de modelo para a construção do PEDR do COREDE Litoral.

Quando se trata de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional, e mesmo com algumas divergências mais terminológicas que metodológicas, observa-se em Siedenberg (2010) a afirmação de que na literatura existe certa concordância nos aspectos instrumentais e de macro etapas a serem seguidas. As macros etapas propostas na referida obra tem o

objetivo de formar uma sequência logicamente encadeada, e, ao passo que a necessidade de operacionalização se apresenta, observa-se a orientação de que deve ser feita de forma articulada com os atores da região e com equipe técnica capacitada. Nessa linha, destacamos uma nota de rodapé - que consta em capítulo destinado a tratar do detalhamento do modelo de planejamento estratégico territorial - e fala sobre a estrutura do modelo de planejamento proposto:

> O modelo de planejamento estratégico territorial em questão está embasado nas diretrizes definidas pelo Fórum dos COREDES e na metodologia adotada pela maioria dos 28 COREDES do Rio Grande do Sul para elaboração dos seus respectivos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional a partir de 2009. É desnecessário enfatizar as inúmeras vantagens da adoção de um modelo padrão de planejamento estratégico tanto para a escala regional quanto para a escala municipal. Cabe lembrar ainda que os autores deste capítulo integraram um Grupo de Trabalho instituído em 2007 pelo Fórum dos COREDES com o objetivo de estudar diferentes metodologias, propor um modelo padrão e auxiliar na implementação dos processos de planejamento estratégico regional no âmbito dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS. Sobretudo durante o ano de 2009 essas atividades envolveram a participação de diferentes lideranças locais e regionais em discussão com representantes do Governo do Estado, do Ministério da Integração Nacional e do ILPES/CEPAL, entre outros.(SIEDENBERG, 2010, p.51)

Mesmo com a flexibilidade e a possibilidade de agregar outras etapas e elementos operacionais de acordo com as condições de cada região, o autor faz um alerta: Para que o instrumento seja efetivo no processo de desenvolvimento regional, algumas macro etapas precisam ser desenvolvidas de forma obrigatória, sendo elas: diagnóstico técnico; análise situacional; matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças); referenciais estratégicos; macro objetivos; definição de modelo de gestão do processo; e divulgação e implementação. Na sequência essas etapas serão detalhadas com base nos principais pontos observados na obra de referência.

O diagnóstico técnico trata de uma sistematização de dados primários e secundários sobre a região envolvida no processo de planejamento. A orientação é a de que essa etapa deve ser desenvolvida por equipe técnica especializada responsável por coletar, organizar e sistematizar os dados de forma que fiquem suficientemente claras as características socioeconômicas da região.

Como roteiro básico para o diagnóstico técnico, observa-se no documento as seguintes informações que devem ser levantadas: aspectos naturais (como região, clima, solo, recursos hídricos, flora e fauna...); aspectos históricos, culturais e institucionais; aspectos demográficos (idade e sexo da população, população urbana, densidade...); gestão estrutural (saneamento, acesso à água, gestão do lixo, energia, comunicação, transporte...); gestão econômica (dados da indústria, comércio e agropecuária, mercado de trabalho, retorno ICMS, PIB, renda, finanças públicas...); gestão social (educação, saúde, segurança, assistência social…); e gestão institucional/organizações (bancos, associações, autarquias, sindicatos, feiras, fóruns de articulação...). A orientação é que o resultado da primeira etapa deve ser apresentado em forma de textos descritivos, mapas, figuras e tabelas e deve ser distribuído entre todos os interessados.

Na sequência, partindo da referida obra, observa-se a orientação de realizar a análise situacional, que é realizada, inicialmente, como uma atividade técnica do processo de planejamento, e consiste, resumidamente, na análise e interpretação dos dados levantados na primeira etapa, os dados brutos são transformados em informações úteis para todos os interlocutores e atores envolvidos no processo de planejamento. Em um segundo momento, deixa de ser uma atividade técnica e passa a ser uma atividade política, pois a análise feita pela equipe técnica é submetida à apreciação e revisão dos atores envolvidos no processo. Nesse ponto, destacamos o seguinte trecho:

> Para a consecução destas atividades, sugere-se enfaticamente que a equipe responsável pelo processo de planejamento busque apoio nas instituições de ensino e pesquisa atuantes no território, desafiando docentes e técnicos que atuam no próprio município ou região a contribuir no processo. É de fundamental importância que estas etapas se configurem numa espécie de concertação (orquestração) regional, onde todos os cidadãos e os mais diferentes agentes e atores sociais tenham possibilitada a participação. Neste sentido, considera-se que o repasse das atividades do processo de planejamento estratégico territorial para assessorias ou consultorias configura um despropósito inaceitável. A simples terceirização de etapas retira um ingrediente fundamental do processo de planejamento estratégico territorial: a apropriação cidadã, o ato de constatar, entender e assumir causas e consequências do próprio desenvolvimento socioeconômico como sujeito. (SIEDENBERG, 2010, p.65)

Observa-se a afirmativa de que o resultado dessa etapa vai além de uma apresentação em audiência pública, ele é uma análise descritiva da realidade

socioeconômica da região que será avaliada de forma crítica pelos atores regionais envolvidos no processo, uma vez que certos gargalos, problemas e tendências podem passar despercebidos pela equipe técnica em sua primeira análise, mas serem evidenciados no processo de validação dos atores em assembleias e audiências.

Outrossim, constata-se, no documento, a afirmativa de que essa é uma etapa crucial no processo de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional, já que faz a transição entre o diagnóstico técnico (que olha para o passado) com o prognóstico futuro (que olha para o futuro), evidenciando o que a região é e o que pretende ser, através dos atores envolvidos no processo de planejamento, pois estes são os sujeitos do processo.

Na sequência, observa-se a explicação que as duas primeiras etapas lançam as bases para a terceira, que também é preparada pela equipe técnica, que é a aplicação da matriz FOFA. Segundo o documento, essa matriz é uma ferramenta de gestão que organiza as Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças de determinada região. Mesmo sendo organizada pela equipe técnica, consta orientação de que essa etapa deva ser realizada de forma coletiva.

Como a dinâmica de planejamento estratégico regional deve envolver vários municípios e atores, consta na obra a sugestão de primeiramente aplicar a matriz de forma local para após ser sistematizada na perspectiva regional. Observa-se a percepção de que o resultado desta etapa deve ser uma relação escalonada, definida de forma coletiva pelos atores, das principais potencialidades, limitações, riscos e desafios regionais. Esses dados subsidiarão os projetos e ações estruturantes para o desenvolvimento regional.

Ainda, o documento afirma que os referenciais estratégicos estão relacionados à visão desejada da região, às vocações a serem desenvolvidas e dinamizadas e aos valores a serem seguidos. Observa-se também a orientação de realizar essa discussão de forma participativa entre os cidadãos e validar sua definição como compromisso formal não trata de ação apenas simbólica, mas sim um exercício de cidadania relacionada com o empoderamento social.

Com base no documento, definir a visão estratégica de uma região significa descrever de forma objetiva qual a realidade futura que se planeja para este espaço, como essa região gostaria de ser reconhecida no futuro. Observa-se no documento a expectativa que a formalização da visão contribui para

orientar e conjugar esforços de todos os atores para um futuro compartilhado, na mesma direção, e deveria ser um grande norteador dos projetos de desenvolvimento construídos.

Quanto às vocações regionais, observa-se a orientação de que devem ser consideradas tanto as vantagens comparativas naturais quanto as competências e aptidões já existentes de cada região, como as relacionadas ao turismo, cultura, indústria, inovação, entre outros aspectos. A descrição dessas vocações deve ser detalhada de forma precisa, e para tal análise devem ser consideradas todas as questões históricas, culturais, ambientais e econômicas da região. Outrossim, existe um destaque de que vocações podem ser buscadas e adquiridas, desde que os atores envolvidos no processo se comprometam com esse desafio.

Já os valores e princípios orientadores podem ser entendidos como padrões sociais de comportamento socialmente aceitos, que são valorizados e preservados pelas pessoas e instituições de determinada região. Eles atuam como um código de conduta, por vezes informal, que coordena as relações e a integração social, ou seja, podem ser entendidos teoricamente a partir da abordagem institucional de North (2018).

Por sua vez, observa-se que os macro-objetivos são os resultados do desenvolvimento pretendidos pela sociedade, que devem ser definidos através de pactuação entre os atores regionais e desdobrados em programas, projetos e ações, que são responsáveis por quantificar e especificar diversos aspectos regionais.

Consta a orientação de que o estabelecimento desses macro-objetivos deve envolver a participação de todos os atores interessados, e as pactuações devem ser precedidas de negociações e acertos claros e transparentes. Contudo, consta também a ressalva de que dado o grande número de atores, interesses e perspectivas, a convergência de ideias e pactos abrangentes pode ser muito difícil. Deste modo, a orientação é de priorizar pontos de consenso.

Ainda sobre esse ponto, após a definição dos macro-objetivos, a orientação é que sejam subdivididos em programas, que podem ser subdivididos em projetos e estes em ações. Todos esses dados, além de outros como prazo de execução, justificativa, valor, fonte de financiamento, atores envolvidos, beneficiário, responsável e indicadores relacionados, irão compor a ficha do

projeto, que é um documento gerencial com as informações necessárias ao acompanhamento, gestão e transparência de informações.

Sobre a definição do modelo de gestão, nota-se que trata da etapa em que, resumidamente, se realiza a construção da arquitetura organizacional responsável e do modelo de gestão que irá realizar o acompanhamento da execução do planejamento estratégico de forma articulada com todos os atores envolvidos, visto que o planejamento estratégico consiste em ferramenta de gestão contínua.

A última etapa proposta identificada é destinada à divulgação, implementação, acompanhamento, gestão e revisão do plano. A orientação é a de que ele deve ser uma ferramenta de uso contínuo de gestão por parte de todos os atores envolvidos direta ou indiretamente no processo de planejamento e que estão conectados com algum dos macro-objetivos, programas, projetos ou ações. Observa-se o entendimento de que a ampla divulgação e socialização do plano tem objetivos maiores que a mera transparência e fiscalização, ele busca efetivar a apropriação por parte dos atores envolvidos e de toda comunidade (sociedade civil, governo local e agentes de mercado, entre outros) de forma ativa no processo de desenvolvimento regional.

Por fim, da análise da obra é possível extrair o entendimento que o Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional deve ser percebido como uma ferramenta estruturada de gestão e apoio à tomada de decisão de longo prazo, utilizada para discutir e definir o futuro e o desenvolvimento de determinada região. Ademais, observa-se que este modelo de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional tem caráter administrativo e de longo prazo, superior a 10 anos. Este deveria servir, de acordo com a proposição contidas na obra, de pano de fundo para todo e qualquer plano, projeto ou programa criados pelos atores regionais. Uma vez que consta a proposição de que o instrumento seja uma referência geral de articulação lógica de ações. Assim, a partir dele, todos os planos, mesmo que tenham objetivos e escopos diferentes, deveriam estar convergentes, articulados e correlacionados.

3.2.2 A experiência prática de planejamento do COREDE Litoral

Desde sua criação, o COREDE Litoral trabalha com certo grau de autonomia, dentro dos seus limites de atuação, com o objetivo de debater e promover o desenvolvimento de sua região. Quanto à autonomia de atuação, ela se deu por um bom tempo, inclusive no que diz respeito à construção de seus próprios métodos e planos estratégicos de desenvolvimento. Entretanto, para Siedenberg (2010), até 2009 as discussões sobre esses planos ainda eram realizadas com elevados níveis de empirismo e amadorismo, ficando os conselhos reféns dos interesses políticos de curto prazo, dada a ausência de um processo racional de planejamento de longo prazo.

O primeiro modelo usado foi finalizado no ano de 2009, representando uma tentativa de construir um instrumento gerencial mais para auxiliar nas dinâmicas de priorização de metas e projetos submetidos à Consulta Popular do governo do Estado do Rio Grande do Sul, do que de fato um instrumento de gestão e de alcance regional para promover o desenvolvimento através de múltiplas ações. Nessa linha, presidente do COREDE Litoral de 2006-10 (abril de 2025) afirma que:

> O planejamento estratégico, ele, na verdade, no começo a gente não tinha planejamento estratégico. Isso ele foi sendo construído durante esses 4 anos. Mas quando nós conseguimos terminar o planejamento estratégico, isso ajudou muito para depois as pessoas terem inclusive um norte. Para definir as estratégias, o que que era, o que que era mais é importante, Enfim.
> E aí é isso, por exemplo, quando nós definíamos os projetos a serem votados, é era muito mais fácil definir.

Destaca-se o fato que nenhum dos projetos era assumido ou financiado pelos atores regionais, mesmo sendo de seu interesse. Todos os projetos eram feitos exclusivamente para serem financiados pela Consulta Popular, reforçando a forte conexão, desde as primeiras versões, tanto da atuação do COREDE Litoral quanto de seu PEDR com a Consulta Popular do governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Observa-se, entretanto, que o COREDE Litoral possuía apenas um diagnóstico estratégico com projetos e dados regionais, mas não um PEDR completo, considerando os moldes metodológicos e estruturantes da versão atual. Para Siedenberg (2010), o modelo de gestão estratégica do COREDE

Litoral, na época, era definido pela tipologia “inspiração” que, segundo o autor, é uma variação deficiente das dinâmicas de planejamento, e ocorre na ausência de planos e deliberações exequíveis quanto às estratégias e ações de desenvolvimento regional.

O planejamento estratégico mais antigo que tivemos acesso foi o do período 2011 - 2020, pelo motivo já apresentado neste capítulo, que é a falta de estrutura organizacional/burocrática para gestão de várias frentes, inclusive acervos e documentos. Neste documento (PEDR 2011-2020), foi possível perceber que mesmo tendo convidado um número relativamente grande de entidades regionais, apenas 10 tiveram um envolvimento ativo de fato, conforme consta no documento: “Teve o envolvimento ativo de 10 entidades em, pelo menos, 3 dos 7 seminários realizados” (COREDE Litoral, s.d., n.p.). Ainda, observou-se que a estrutura metodológica tem forte adesão ao padrão já apresentado na seção anterior. No documento, consta a seguinte visão de futuro para a região:

> • a melhor qualidade de vida do Rio Grande do Sul, com indicadores sociais (IDH) equivalentes aos países desenvolvidos;
> • forte vocação para o turismo, ao longo do ano, de forma sustentável e compatível com suas belezas naturais e a conservação do meio ambiente;
> • desenvolvimento econômico a partir da prestação dos serviços relacionados ao turismo, na construção civil, da indústria de tecnologia, moveleira e de confecção e da agricultura com produtos com qualidade de exportação; (COREDE Litoral, s.d., n.p.).

Já quanto às vocações regionais, foram organizadas em atuais e futuras, conforme listado abaixo:

> Atuais: Turismo de veraneio, de eventos, ambiental; Horticultura, Fruticultura / Orizicultura / derivados da cana de açúcar; Pesca; Construção Civil / expansão imobiliária; Indústria moveleira / madeireira; Energia Eólica; Prestação de serviços / comércio; e *indústria da confecção (costa mar norte).
> Futuras: Região de referência para qualidade de vida, com fixação de residência, especialmente para melhor idade; Turismo diversificado, por todo o ano (rural, verão, ambiental, aventura, eventos, ...); Energia Eólica; Horticultura, Fruticultura / Orizicultura / derivados da cana de açúcar, devido agregação de valor, pela busca da certificação e produtos de qualidade diferenciadas; Região com foco fortemente concentrado na prestação de serviços, rede hoteleira, construção civil, comércio, outros; e Indústria moveleira / confecção.

Os projetos estruturantes deste planejamento foram elaborados em 9 eixos: 1 - Articulação política; 2 - Infraestrutura; 3 - Segurança; 4 - Ambiente; saneamento e sustentabilidade; 5 - Saúde; 6 - Agricultura; 7 - Educação tecnologia e cultura; 8 - Turismo; e 9 - Social; totalizando 58 projetos. Analisando o documento citado e em conjunto o documento “Proposta estratégica para o desenvolvimento regional do estado do Rio Grande do Sul – Pró-RS V, 2015-2018.”, onde constam as prioridades do COREDE Litoral à época, é possível observar que esses projetos não tratam apenas de projetos com potencial de desenvolvimento, tal qual trabalhamos o conceito no Capítulo I - um processo movido pela inovação, que gera transformação econômica e social e tende a levar a complexificação e sofisticação da estrutura produtiva -, mas também agregam uma série de projetos relacionados à gestão pública e do território. Abaixo listamos os 10 projetos prioritários constantes no documento Proposta Estratégica Para o Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul – Pró-RS V, 2015-2018:

> PRIORIDADES REGIONAIS:
> - Fortalecimento da articulação institucional da região, com forte representação nos governos do Estado e Federal;
> - Desenvolvimento de competência no diagnóstico, elaboração, captação e implementação de projetos integrados entre os municípios da região, com foco no desenvolvimento regional;
> - Manutenção e melhoria da qualidade de vida da região, com crescimento sustentável e maior oferta de serviços de saúde, segurança, assistência social e educação (especialmente profissionalizante);
> - Desenvolvimento de ações que possam mitigar problemas ambientais existentes e também impactos pelo desenvolvimento econômico da região, além de preservar os recursos naturais e promover sua sustentabilidade;
> - Desenvolvimento dos potenciais da agricultura/agronegócios da região, para o pequeno, médio e grande produtor, e da variedade de produtos existentes nas microrregiões do litoral norte;
> - Dotação da região de capacidade de receber investimentos econômicos de alto valor agregado, por sua posição geográfica estratégica e acesso, por mão de obra qualificada, por rede de ensino profissionalizante, acadêmico e tecnológico, por capacidade ociosa de áreas, por sua qualidade de vida;
> - Desenvolvimento e diversificação dos potenciais turísticos da região, dotando-os de maior infraestrutura, visibilidade, integração regional, entre outros, como fonte de diferenciação e vantagem competitiva, associado à proximidade e ao acesso à capital e serra. (COREDES - RS, 2014. p. 105 e 106).

Neste ponto, chamamos a atenção ao fato de que nenhum dos projetos principais apontam diretamente para a concretização de parte da visão de futuro

relacionada à indústria de tecnologia. Outrossim, dos projetos estruturantes identificados com potencial de transformar a estrutura econômico-produtiva da região, destaca-se o que tratava da ativação do polo tecnológico pelas universidades da região, mas que na prática acabou não tendo sucesso. Outro ponto de destaque, e considerando o conceito de dependência da trajetória, presente tanto em North (2018) como em Schumpeter (1997), são os projetos com relação direta ou indireta com o turismo regional. Mesmo identificando no documento a percepção da necessidade de diversificar os potenciais turísticos regionais, na direção de criar inovações frente ao que já se tem, e com vistas a garantir um fluxo durante todo o ano - como relacionados ao turismo rural, ambiental e de aventura - visto ser essa uma vocação da região, não foi possível identificar a criação de projetos estruturantes nessa linha. Observou-se que os projetos apresentados estão muito mais relacionados com o fomento do que já existe (crescimento econômico) e não com o desenvolvimento como o compreendemos neste trabalho.

Alguns anos após a criação desse planejamento, e mediante a articulação de todos os COREDES do Estado do Rio Grande do Sul, foi criada uma metodologia comum, que se ajustou à realidade do conjunto dos COREDES, para a construção dos planos estratégicos de desenvolvimento regional. Em 2015 foi realizado um convênio entre Governo do estado do Rio Grande do Sul e os COREDES para a atualização, ampliação e implantação de uma metodologia de planejamento de desenvolvimento regional padronizada em todos os COREDES do estado do Rio Grande do Sul.

Com isso, desde 2015, o COREDE Litoral passou a ter um PEDR estruturado a partir dos elementos teórico-metodológicos elaborados para todos os COREDES-RS. No caso do COREDE Litoral, esse trabalho foi coordenado por uma consultoria privada contratada exclusivamente para esse fim.

Os projetos prioritários desse planejamento, que constam no documento “Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral do Rio Grande do Sul - 2015-2030”, foram construídos a partir de dados históricos, informações dos primeiros planejamentos estratégicos e registros históricos da Consulta Popular, conforme explica Presidente do COREDE Litoral 2011-17(maio de 2025):

> A gente fez toda uma pesquisa das consultas populares dos outros anos e foi fazendo assembleias nos municípios para levantar justamente as necessidades de cada um.
> Então a gente foi fazendo pequenas assembleias em cada município, do planejamento estratégico, levantando todas as necessidades e demandas de cada município.

O depoimento do interlocutor reforça, novamente, a estreita conexão entre PEDR e Consulta Popular, sendo os dois instrumentos retroalimentadores, ambos sendo pensados dentro de uma estratégia de governo, ou desempenhando um papel de escuta da população para o governo, mas não sendo instrumentos efetivos de desenvolvimento.

Deste documento, cabe algumas considerações. O trabalho foi finalizado em 2017, e, diferentemente de outros COREDES, em que o trabalho foi coordenado por universidades com atuação na região do respectivo COREDE, o PEDR 2015 -2030 (2017) do COREDE Litoral foi feito a partir da contratação de uma empresa de consultoria. Isso nos mostra que o COREDE Litoral não estava articulado e não contava com o apoio efetivo das universidades com campus ou unidades localizadas na região.

O polo tecnológico do litoral norte novamente é citado, inclusive nominando as instituições de ensino e pesquisa que seriam as participantes. Entretanto, desta vez essa citação vem acompanhada de uma análise crítica de que devido à dificuldade em captar recursos e à falta de interação efetiva das instituições de ensino - que não estavam atuando de forma ativa com projetos de inovação - este polo ainda não havia apresentado resultados efetivos.

A citação abaixo foi extraída do referido documento, mas consta como sendo uma análise originalmente retirada de “STROHAECKER, T.M. Trajetória do planejamento territorial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 27, p. 68-93, mar. 2016” (COREDE Litoral, 2017. p. 71):

> O Polo de Modernização Tecnológica do Litoral Norte, institucionalizado em 2009, tem como instituições participantes a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA – Torres), Universidade do Estado do Rio Grande do Sul (UERGS – Cidreira), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS - Imbé), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC – Capão da Canoa), Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro) e Faculdades Cenecistas de Osório (FACOS). As áreas de atuação compreendem agropecuária, agroindústria, indústria de malhas e confecções, indústria moveleira, meio ambiente, pesca e aquicultura, tecnologia da informação, suporte

> científico e tecnológico ao turismo. No entanto, devido aos recursos escassos disponibilizados e a falta de interação efetiva entre as instituições participantes na proposição de projetos de desenvolvimento e tecnologia, até o momento o Polo de Modernização Tecnológica do Litoral Norte não apresentou resultados satisfatórios. A implantação de várias instituições de ensino superior e técnico na região, públicas e privadas, configura uma tendência no longo prazo de melhoria qualitativa do capital social. (COREDE Litoral, 2017. p. 72).

Também merece destaque o entendimento quanto à visão de futuro, a leitura das vocações regionais e definição dos valores da região do COREDE Litoral constantes neste planejamento:

> VISÃO
> Constitui-se na estratégia de desenvolvimento de longo prazo para a região. É a descrição de como a região quer ser conhecida e reconhecida pelos cidadãos, instituições e pelas demais regiões.
> *"Ser uma região de respeito a diversidade cultural e ambiental, de produção sustentável e com qualidade de vida"*
>
> VOCAÇÃO
> Vocações de um determinado território têm condições de auxiliar na definição e validação dos principais potenciais daquele espaço geográfico, mas também podem ser entendidos como as aptidões, capacidades ou talentos passíveis de serem desenvolvidos pelos munícipes e suas instituições.
> *"Forte produção primária, com processamento e produção sustentável com base ecológica na fruticultura tropical e nativa, na olericultura e na pesca artesanal. Destaque para agropecuária, e orizicultura. Um setor de serviços ligado ao turismo pujante e diversificado, com serviços de porte na educação superior e na saúde. Destaque para a produção de energia sustentável.".*
>
> VALORES
> Os padrões sociais comumente aceitos, valorizados e preservados pelas pessoas e pelas instituições sociais públicas e privadas podem ser considerados como valores ou princípios norteadores de uma localidade ou região. Tais valores se constituem como uma espécie de credo informal ou código de conduta que rege as relações e a integração social.
> *"Respeito as riquezas naturais e à diversidade sociocultural e o prazer de bem receber".* (COREDE Litoral, 2017. p. 100).

Observa-se, deste modo, que na definição dos elementos citados acima não foram considerados elementos que tencionam na direção da complexificação da estrutura econômico produtiva. Evidencia-se uma forte perspectiva de defesa ambiental, qualidade de vida, produção primária e turismo.

No que diz respeito às estratégias em si, o eixo estratégico voltado para a matriz econômica da região apresenta uma leitura de poucos elementos com possibilidade de sofisticação do tecido produtivo. Ao contrário, é possível observar a leitura de que o objetivo é promover e fortalecer a estrutura existente,

que, segundo o documento, é baseada em turismo, produção rural e construção civil. Conforme consta no documento PEDR 2015 -2030 (2017), na parte destinada às estratégias para potencializar a matriz econômica:

> Da série de reuniões realizadas para o desenvolvimento da análise situacional da região (etapa anterior) foram três grupos de atividades econômicas que apareceram com maior frequência nos debates: atividades ligadas ao turismo, a produção rural e a construção civil. As estratégias desse eixo procuram promover o fortalecimento dessas atividades e diversificá-las quando possível, obedecendo os referencias estratégicos da região. (COREDE Litoral, 2017. p. 92).

Por sua vez, o segundo eixo está voltado à prática de gestão do território, com ênfase à articulação regional, infraestrutura, questões ambientais, segurança pública e saneamento. Porém, novamente, sem elementos com capacidade de inovação e sofisticação da estrutura econômica produtiva.

Quanto aos projetos, merece destaque que na versão de 2017 do PEDR, muitos dos 79 projetos apresentados na versão final não continham as informações mínimas necessárias à caracterização e construção do projeto, alguns têm apenas o título. Outrossim, dado o grande volume de projetos, houve uma seleção, elencando os 10 projetos prioritários, - esses projetos constam tanto no planejamento citado quanto nos documentos “Proposta estratégica para o desenvolvimento regional do estado do Rio Grande do Sul – Pró-RS VI, 2019-2022.” e “Plano Estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul 2015-2030: Perspectivas estratégicas das regiões funcionais”.

No documento PEDR 2015-2030 (2017) consta a seguinte explicação:

> A Região Funcional nº 4 coincide territorialmente com o COREDE Litoral. Dessa forma, o processo de priorização proposto para essa etapa, nada mais foi que uma hierarquização daqueles projetos que o próprio COREDE identifica como mais necessários para o seu desenvolvimento. Para a definição das prioridades dentre os projetos destacados, foram utilizadas como ferramenta a matriz GUT que avalia os problemas e a necessidade de solução em relação a três aspectos: gravidade, urgência e tendência. Define-se a matriz estabelecendo uma pontuação que avalia cada situação ou projeto a partir de critérios que ponderam uma variação de escala que vai da situação extremamente favorável ao quadro extremamente pior - menos favorável. (COREDE Litoral, 2017. p. 173).

Na sequência, de forma resumida, apresentamos os projetos de foram definidos como prioritários, destacando os principais elementos e respeitando a ordem de priorização utilizada.

1 - Planos Municipais de Saneamento Básico. Objetivo: Realizar os 21 planos de Saneamento Básico dentro de uma mesma diretriz geral.

2 - Regularização Fundiária do Litoral Norte. Objetivo: Contratação de empresa de consultoria para realização do Plano de Regularização Fundiária Regional do COREDE Litoral.

3 - Elaboração e Implementação de Planos Regionalizados Integrados de Gestão Ambiental de Resíduos Sólidos. Objetivo: Elaboração dos Planos de gestão ambiental de resíduos sólidos dos 21 municípios.

4 - Recuperação de Áreas Degradadas. * Na ficha deste projeto consta apenas o título e nada mais. Sem justificativa, valor estimado, metas ou demais informações que caracterizam o projeto.

5 - Programa de Acesso à Água Potável. Objetivo: Criação de um programa para aumentar o acesso dos moradores do Litoral a água potável.

6 - Plano de Ação para prevenção do Crime com a População Vulnerável. Objetivo: Criação de um programa de auxílio às populações vulneráveis.

7 - Projeto de Qualificação da Gestão do Uso e Monitoramento da Qualidade das Águas. Objetivo: Realização de projeto para o monitoramento da qualidade das águas da região.

8 - Fortalecimento do Corpo Técnico das Prefeituras. Objetivo: Realização de Cursos para aperfeiçoamento da gestão pública municipal.

9 - Elaboração e Implementação de Plano de Uso e Conservação das Lagoas Costeiras e Áreas Úmidas. Objetivo: Realização do Plano de Uso e Conservação das Lagoas Costeiras e Áreas Úmidas.

10 - Recuperação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Orla Marítima. Objetivo: Realizar ações contra a ocupação ilegal da orla.

Chama a atenção o fato de que mesmo nesses 10 projetos principais, observou-se a falta de informações, como fonte de recurso e valor estimado do projeto, a ponto de um dos projetos prioritários ter apenas o título e mais nenhuma informação. Para além disso, é possível observar que nenhum dos projetos prioritários tratam de questões relacionadas à transformação e sofisticação da estrutura produtiva da região. Os referidos projetos tratam de melhorias na infraestrutura, questões ambientais, segurança pública e saneamento, ou seja, têm mais relação com práticas de gestão do território do que com desenvolvimento.

Entretanto, observou-se que alguns projetos não tratados como prioritários guardam algumas perspectivas de potencial de transformação, mesmo que parcial, da estrutura produtiva regional. Um desses projetos, que inclusive está em andamento, trata da criação de um novo produto regional relacionado ao turismo que, resumidamente, trata do turismo rural, diversificando o uso de propriedades que antes eram exclusivamente agropecuárias para trabalhar com um outro segmento econômico. Este novo segmento irá demandar conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas diferentes, relacionadas com o turismo e seus fazeres. Os documentos relatam que para a realização deste projeto existe uma articulação entre municípios da região, produtores rurais, SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) e EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural).

Outro destaque recai sobre objetivos e estratégias relacionadas ao perfil da agroindústria regional. Os projetos tratam, resumidamente, de apoio à criação de políticas públicas municipais para fortalecer a agricultura familiar, associativa e agroindústria regional, articulação de formação, incluindo aqui nominalmente a participação do IFRS - Osório, e EMATER, para apoio técnico. Além da criação de serviços de inspeção nos municípios, para que todos os produtores tenham acesso e com isso viabilizem a agroindústria nos municípios.

Além destes, observou-se um projeto na área da saúde que tem como objetivo aumentar a complexidade dos hospitais da região e, consequentemente, aumentar o número de diversos profissionais com formação específica e técnica na área da saúde, contribuindo com a sofisticação da estrutura produtiva deste segmento. Entretanto, este projeto está apenas parcialmente elaborado, sem apresentar elementos básicos como produto a ser entregue, meta, prazo e cronograma, além de não mensurar o valor estimado ou a fonte de recursos.

Recentemente, no ano de 2023, o PEDR do COREDE Litoral foi atualizado e revisado, resultando no documento “Atualização do Plano de Desenvolvimento Regional (PED) para o período 2022-2030 do COREDE Litoral.”. A carteira de projetos, atualmente, está estruturada em 2 eixos estratégicos, divididos em 7 estratégias, totalizando 68 projetos.

Nessa linha, observa-se que essa ação trata da fase de acompanhamento do planejamento estratégico, além da realização de atualizações e ajustes no plano original, como aglutinação de projetos semelhantes para melhor

organização do documento e hierarquização dos projetos dentro de cada uma das sete estratégias. Na atualização do andamento dos projetos observou-se que de todos os projetos do PEDR 2015-2030, 52,27% não foram iniciados; 34,09% estão em andamento e 13,64% foram implementados. Sobre a revisão, atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025) explica que:

> Porque tinha que ter uma revisão para todos os planejamentos. O nosso estava muito desatualizado, porque a região carecia de outras situações que não eram previstas. Então, se o planejamento era de 2015 até 2030, cortaram 7 anos, 2015 a 2022, então 22 até 2030. São 8 anos que vão ser abarcados aí questões como, por exemplo, defesa civil e adaptação climática. Isso agora está previsto no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento, que não havia previsão antes, porque o Litoral Norte sempre sofreu com eventos climáticos, mas nunca foi dada a devida importância.
> E devida importância, eu quero dizer, o Estado vem fazer alguma coisa, não é só "Ah, ocorreu um Vendaval". Daí mandam telhas e lonas, não! é ter estrutura. Os municípios, de modo geral, inclusive, não têm estrutura disso, de defesa civil. Por isso que o planejamento foi revisado.

Entretanto, como relatam os presidentes do COREDE Litoral entrevistados, esses projetos não têm recursos garantidos, servem apenas como registro e referência de demandas da região. Mesmo os projetos cujos responsáveis registrados são atores regionais, ou que possuem registro de fonte de recursos estaduais ou federais, todas essas informações, novamente, servem apenas de referência, como podemos observar na fala de presidente do COREDE Litoral 2011-17(maio de 2025), ao responder se as fontes de recursos indicadas nos projetos representavam garantia de financiamento:

> Não, tudo indicativo. Tudo indicativo, tudo de referência, assim. Tudo como referência. Inclusive nós colocamos a possibilidade de recursos federais através do apoio da AMLINORTE na busca desses recursos federais também. Mas tudo é indicativo, nada é garantia.

Na mesma linha, atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025) explica que:

> É uma previsão, porque assim, na metodologia da Consulta Popular, ela alterou bastante. Então aquilo é muito ligado à Consulta, só pra você entender, quando chega na Consulta, tu partes de uma premissa. Aquela premissa ela pode ser alterada, embora a base permaneça a mesmo. Exemplo disso é do turismo. Ações voltadas ao turismo, como cada pessoa pode encaminhar para a Consulta Popular e depois nas assembleias, a gente vai lapidando. Acontece que tem que estar de acordo com o planejamento estratégico. Muitas vezes, então fazem demandas mais abertas justamente para incluir aquilo que as pessoas

> estão propondo, tá? Então, a partir disso, tenta aliar o planejamento estratégico, a carteira de projetos com as demandas que são propostas pela população. Então tenta casar porque eles mudaram a metodologia, entendeu? E com isso, tentar cumprir minimamente aquele planejamento que se tem, se não serviria de nada.

Observa-se, deste modo, que desde o primeiro modelo de 2009 até a versão atual, o planejamento estratégico de desenvolvimento regional do COREDE Litoral ainda é muito preso e ligado à Consulta Popular, não sendo, de fato, um instrumento de gestão regional estruturado com vistas a promover o desenvolvimento.

Destaca-se também que devido à falta de equipe, os presidentes do COREDE Litoral entrevistados relatam que esse planejamento não possui um ciclo definido, nem perspectiva de revisão periódica dos indicadores ligados às metas estratégicas, visto que essa atividade demanda muito trabalho. A falta de cooperação dos atores regionais em fornecer as informações de forma tempestiva também foi um ponto de estrangulamento apontado pelos entrevistados, como pode ser observado no relato do atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025), quando questionado sobre como se dá o acompanhamento dos projetos e de seus respectivos indicadores:

> Esse é um problema. Porque que ele é um problema? porque faltam informações dos municípios.
> Por exemplo, o *roaddmap* que foi feito agora, iniciado no final do ano passado, para esse ano foi solicitado para os municípios informações sobre questões climáticas e planos.
> Alguns informaram, outros não, e daqueles que informaram, não informaram tudo. Talvez assim. É uma leitura fora, eu faço por conta do ano, era um ano eleitoral, isso dificulta, as pessoas ficam com medo do que que é, para o que aquelas informações vão ser utilizadas.

Observa-se, deste modo, que aquilo que a ferramenta permite fazer, numa perspectiva de apoio à governança, na verdade, é feito em partes e, mesmo o modelo atual tendo um rigor ou estrutura metodológica mais refinada, na realidade ainda é muito próximo dos incipientes modelos desenvolvidos no primeiro decênio deste milênio.

Outrossim, diferentemente da expectativa teórica expressa na obra de referência, Siedenberg (2010), onde observa-se a afirmativa que o PEDR deveria servir de pano de fundo para todo e qualquer plano, projeto ou programa criados pelos atores regionais - sendo uma referência geral de articulação lógica

de ações e, a partir dele, todos os planos deveriam convergir e se articular - o que se observou ao longo das entrevistas com os atores regionais foi algo diferente. Dos 22 atores entrevistados, apenas 7 informaram que de fato o PEDR do COREDE Litoral tem alguma influência em seus projetos e planejamentos, e destes a maioria cita que é de forma indireta.

Deste modo, observa-se que, dado o atual uso do PEDR, ele não tem sido uma ferramenta efetiva para a promoção do desenvolvimento em nível regional. Mesmo tendo um caráter de longo prazo, é mais um conjunto de demandas relacionadas à gestão do território regional do que uma ferramenta de apoio à transformação da estrutura econômica produtiva. Além disso, não consegue contribuir de forma efetiva para articular os atores de forma a construir arranjos inovativos e realizar captação de recursos para financiar projetos de desenvolvimento.

Por fim, assim como no Capítulo I chamamos a atenção para a diferença entre crescimento e desenvolvimento, percebe-se a necessidade de diferenciar gestão - da qual o planejamento estratégico é uma ferramenta - de desenvolvimento, que pode se valer dessa ferramenta, desde que devidamente ajustada e configurada.

3.3 A atuação na coordenação do crédito e captação de recursos

Como já tratamos neste capítulo ao longo das seções anteriores, com base em entrevistas com presidentes do COREDE Litoral, observou-se que sua atuação no direcionamento do crédito e captação de recursos limita-se às ações relacionadas à Consulta Popular, com financiamento do governo do Estado do Rio Grande do Sul. Nessa linha, Cargnin, Lemos e Cunha (2020) alertam para a dificuldade do sistema COREDE como um todo em efetivar seus planos de desenvolvimento regional, dada a limitação de recursos do Governo do estado do Rio Grande do Sul - o valor destinado ao COREDE Litoral varia conforme disponibilidade alocada no orçamento de cada ano e critérios subsequentes de rateio, entretanto, gira em torno de 2 a 3 milhões de reais por ano -. Como alternativa, Cargnin, Lemos e Cunha (2020) destacam a possibilidade de financiamento por parte de Bancos de Desenvolvimento, como o BRDE.

Quanto à carteira de projetos do COREDE Litoral, observa-se que poderia contribuir como uma forma de facilitar a busca por recursos, visto que deveria representar uma espécie de estudo prévio do projeto. Todavia, como já constatado nas seções anteriores, muitos projetos necessitam de um maior detalhamento para representar, de fato, um anteprojeto ou estudo prévio a ser apresentado na captação de recursos, além do que, muitos tratam da gestão do território, e não da geração do desenvolvimento como tratamos nesta pesquisa.

Com fundamento nas entrevistas com presidentes do COREDE Litoral, observou-se que, nos primeiros anos deste milênio, este COREDE não tinha muita relação com bancos regionais e bancos de financiamento, justificado pela falta de equipe técnica para elaborar, acompanhar e trabalhar com projetos, como explica membro da diretoria do COREDE Litoral de 2001-09(abril de 2025):

> Ficava mais restrito ao Governo do Estado. Essa abertura ainda, de buscar isso. Porque teria que ter também, ter toda uma estrutura, de pesquisa, de elaboração de projetos, então já era bem mais complicado, mais trabalhoso. E a gente tinha uma estrutura enxuta, então era mais difícil. Então a gente ficava mais restrito à Consulta Popular.

Nessa linha, na tentativa de criar estratégias de captar recursos e mobilizar atores e pessoas para construção de projetos (neste caso principalmente via projetos de pesquisa), a partir de 2011 ocorreu a tentativa de reativar um polo tecnológico vinculado ao COREDE Litoral - criado em 2004, mas não consolidado - tendo a atuação principal das universidades da região. Entretanto, apenas uma universidade, que na época tinha vínculo com a presidência do COREDE Litoral e que atualmente não está ativa e atuante neste Conselho, aderiu ao projeto, mas sem muito sucesso. As demais universidades da região, bem como municípios, não participaram do projeto e este acabou não evoluindo.

Um outro movimento observado nas entrevistas com os presidentes do COREDE Litoral foi o de captar recursos diretamente pelo COREDE Litoral, sendo este o órgão de captação e execução. Entretanto, com base em entrevistas já citadas em seções anteriores, um parecer jurídico da Controladoria e Auditoria Geral do estado do Rio Grande do Sul exarou uma interpretação da legislação de que o COREDE Litoral não poderia executar projetos com recursos oriundos da Consulta Popular, deveria atuar apenas na coordenação do

processo, como um operador da Consulta Popular na região. Esse fato tornou-se um limitador para o COREDE Litoral captar em seu nome e executar projetos quando a fonte de recursos é o governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Deste modo, tal parecer acabou inviabilizando, à época, a execução de um projeto de abrangência regional na área do turismo que tinha recebido R$ 400.000,00 via Consulta Popular. Com base nos relatos, observou-se que alguns atores regionais, como universidades, tiveram dificuldades de se adequar aos regramentos necessários para captar esse recurso e executar o projeto. Ademais, a possibilidade de algum município receber esse recurso gerou um certo desconforto, visto que existe certa desconfiança de que um município, com sua visão estritamente local, iria de fato executar esse recurso como o projeto que foi pensando na perspectiva regional. Em resumo, no momento que estas linhas são escritas, esse recurso segue consignado ao COREDE Litoral, mas trancado por falta de executor. Entretanto, uma nova tentativa de construção de convênio para captação e execução deste recurso está sendo tecida com a UFRGS - Campus Litoral Norte.

Isso levou o COREDE Litoral a limitar e ajustar sua atuação, reforçando e limitando à prática de atuar como um intermediário dos atores regionais na captação de recursos, dialogando com bancos de financiamento, mas sempre colocando à frente estes atores para captar e executar o recurso, como explica presidente do COREDE Litoral de 2017-22 (maio de 2025) quando questionado sobre como se dava a relação com os bancos na captação de recursos:

> A gente fez diálogos, mas sempre colocando outros atores à frente. Sempre colocando outros atores, tentando abrir espaço para os municípios. (...) Então a gente faz uma relação muito de articulação, não assim, buscar recurso para o fortalecimento, recurso para o COREDE em si. Nós, pelo menos, nunca tivemos essa abordagem. Sempre foi buscar recursos para os atores executarem.
> (...)
> Nós fizemos eventos do BRDE aqui em Osório, chamamos os municípios, os municípios se habilitaram, mas não foi assim no sentido de nós buscarmos recursos para o COREDE em si. Nós não tivemos essa pretensão.

Entretanto, esses eventos não ocorrem com frequência, conforme observado na fala do atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025):

> Bom, eu já participei de reuniões com O BRDE, reuniões inclusive com outros COREDES, mas isso faz bastante tempo, salvo engano, foi

> antes da pandemia inclusive, tá, foi 2018 ou 2019, agora não recordo, mas não mais não, porque o que que o assim, o que que o estado faz? O estado, ele morde e assopra, ele estava mais mordendo do que assoprando, agora, porque reclamaram bastante é que ele está soprando esse, se me permite com essa analogia ou metáfora, melhor dizendo, justamente porque o vice-governador é daqui. Então tu imaginas se nada acontecer aqui, isso é importante, que algo aconteça. Então ele demanda assim em situações muito pontuais, quem conhece, mas é a maior dificuldade de conseguir uma reunião.
> Então eles puxaram muito para eles essa situação creditícia e realmente envolvendo a economia. Hoje o COREDE acaba não tendo essa participação. Não participa desse, fica muito mais centralizado no estado.
> Muito centralizado em Consulta Popular e outras ações que a gente faz pontualmente, mas eles tentam abafar. Não digo para que não exista, mas para “Ah, não, a gente, nós somos os protagonistas.”.

No que diz respeito aos bancos que estão na região do COREDE Litoral, observou-se, ao longo das entrevistas com esses atores, que nenhum destes tem ou já teve alguma relação com o COREDE Litoral. Inclusive, um dos entrevistados desconhecia o que era o COREDE Litoral. Para além disso, não reconhecem no PEDR uma ferramenta de apoio à gestão, visto que desconhecem esse planejamento, ou seja, a atuação do COREDE Litoral não exerce influência nas estratégias de crédito na atuação destes atores regionais.

Observou-se também que as próprias dinâmicas de planejamento dos atores entrevistados do Grupo 5 - Bancos - são feitas a partir de dinâmicas e regionalizações próprias de cada banco. Isso significa que não usam a regionalização dos COREDES no Rio Grande do Sul para realizar seu planejamento. Os entrevistados informaram que suas metas de atuação já vêm prontas de uma central, sendo que o ator regional não tem praticamente nenhuma autonomia. Um dos bancos relata, inclusive, que, com base em regras de atuação de sua instituição, dependendo do tamanho do faturamento de determinado ator regional, ele nem é atendido na região, mas sim por uma central na região metropolitana. Conforme trechos das entrevistas transcritas abaixo, todas realizadas com gerentes de banco de agências da região:

> A gestão do banco, ela vem da diretoria. O banco tem a parte estratégica, a parte tática, a parte operacional. Nós somos a parte operacional, as agências de varejo. Aí depois, a parte tática, que é Porto Alegre, e a parte estratégica, que é Brasília. Então, Brasília traça estratégia, Porto Alegre, a tática, e nós operacionalizamos. São por hierarquias. A unidade operacional não se comunica com a estratégica, se comunica com a tática, e a tática se não consegue resolver, vai com a estratégica. A gente não tem contato direto com a diretoria, até porque não é sim, o banco é bem hierarquizado. (...) O banco tem uma

> estratégia geral nacional, digamos nacional. E às vezes o banco abre para Porto Alegre, tem uma estratégia local que é local nível do Rio Grande do Sul. (...) o estadual. Daí o regional que é Caxias não tem. Ele nos supervisiona, nos gerencia, mas ele não tem essa parte muito de estratégia, não é, mas é, ela vem pronta, entendeu? (...) E a gente executa né. (F.V., março de 2025).

> O Rio Grande do Sul está dividido em regiões. Então as nossas agências são acomodadas em regiões. Hoje, por exemplo, a região onde eu trabalho, ela tem sede de Novo Hamburgo. Nós chamamos de regional leste, então ela pega de Novo Hamburgo até o litoral, Torres até Mostardas e Tavares, então basicamente é isso, é dar 116 para cá. E aí pega essa faixa litorânea mais ou menos aí, pega o vale, O vale do Cai ali o vale dos Sinos, o vale do Paranhana, é essa região toda (...)claro que essa divisão é feita, logicamente de uma maneira que aproxima muito as características das regiões (C.E, abril de 2025).
> Quem faz esse tipo de planejamento é uma central (...) lá de cima, vem lá por Brasília (...) o é que a diretoria executiva lá, tem os consultores, eles fazem todo o alinhamento de planejamento(...) a nossa cooperativa, ela também é submetida a uma Confederação, que é ali Santa Catarina e Rio Grande do Sul e fica em Florianópolis e abrange, ela administra todas singulares desses 2 estados. (M.B., abril de 2025).

Quanto à política de crédito, mesmo sendo padronizada por uma central nacional, observou-se nos relatos que possuem uma pequena margem de personalização do crédito ofertado - dentro de parâmetros restritos de produtos ofertados pela instituição financeira - para se adequar ao perfil do cliente.

Um destaque que foi possível observar é a afirmativa de que a análise de crédito é feita a partir de critérios rigorosos, principalmente se feita para pessoas jurídicas. Avaliam a capacidade de pagamento, a viabilidade do projeto, o panorama econômico setorial que a empresa está inserida, se a atividade está em alta no mercado ou não. Isso influencia o volume do crédito e o custo do dinheiro (taxa de juros): as atividades consideradas em baixa pela análise de crédito do banco recebem menos crédito e mais juros, as atividades consideradas em alta ou com potencial, mais crédito e menos juros. Observou-se também que para novos empreendimentos o critério de análise é ainda mais rigoroso e restritivo. Conforme explicam os gerentes de agências do BB e SICOOB citados abaixo:

> A gente vai analisar teu histórico como pessoa física, está te liberando para isso, porque quando tu vais iniciar um negócio que não tem um histórico, não tem faturamento, tu vais ter talvez uma projeção de faturamento, mas é uma coisa que é muito futurística. É difícil tu basear. Mas a gente tem linhas que têm fundos garantidores. (...)Geralmente elas vão ter um critério um pouquinho mais rigoroso, talvez nem sempre vai enquadrar para o novo empreendedor, mas para quem já está atuando, até aquele caso, a pessoa já tem uma

> empresa que abriu uma filial, ele expandiu o negócio. Já tem um histórico, já o enquadraria melhor. (Gerente SICOOB, abril de 2025)

> O banco decide para quem ele quer emprestar e quem não quer (…) O banco tem uma política de crédito. O que que o banco faz? Ele decide assim, olha, o negócio proposto pelo senhor não atende os parâmetros do banco. (...) Um empreendimento novo pior ainda. Menos de 1 ano de banco, menos de 1 ano de conta. As empresas têm um tipo de análise e depois de 1 ano de banco, elas têm outra metodologia de análise. Então, tu pegar uma empresa, vim aqui abrir uma conta nova, menos de um ano de banco, provavelmente os seus limites vão ser baixos. (Gerente BB, março de 2025).

Esse ponto entra em choque com a perspectiva do capital paciente, que assume riscos e aguenta ficar anos absorvendo prejuízos até a iniciativa financiada se tornar viável, pelo fato de ser um projeto estratégico dentro de uma perspectiva maior de desenvolvimento. Percebe-se aqui que as regras adotadas pelos bancos comerciais entrevistados não fornecem essa importante possibilidade de desenvolvimento, que é fornecida pelo capital paciente que assume riscos estratégicos.

Nesse sentido, reforça-se a importância de bancos públicos, como o BNDES e BRDE, promotores do desenvolvimento através de políticas de crédito voltadas a projetos com potencial de transformação. Nessa linha, cabe ressaltar que todos os bancos entrevistados são operadores de bancos de desenvolvimento, como os citados.

Outrossim, relatam os entrevistados do Grupo 5 que, mesmo diante de uma política expansionista do governo através do aumento da disponibilidade de crédito e com juros subsidiados, o banco operador atua como um avalista, ou seja, significa que irá realizar uma análise técnica do crédito, e que esta será um limitador de crédito disponível. Conforme podemos observar na explicação feita por gerente geral de um banco público da região (março de 2025):

> É porque, na verdade, a partir do momento que eu capto aquele recurso e eu empresto, o banco se torna corresponsável com a operação. Então, por mais que a gente queira emprestar na mesma velocidade que a política macroeconômica expansionista que tu tá colocando aí, por mais que seja nesse ritmo, o banco também tem que fazer análise de crédito e comprovar que a pessoa tem capacidade de pagamento, que ela tem um projeto que é viável, que justifica em todas essas questões, que a gente opera no dia a dia,
> (...)
> Até porque, se o cliente não pagar, o banco tem que honrar o recurso junto ao BNDES, por exemplo, e depois continuar cobrando esse recurso para receber do cliente que ele emprestou. Então, por isso que a análise às vezes se torna mais criteriosa, entendeu?

> E um exemplo, assim, por exemplo, uma determinada linha o BNDES abre para operar em 100 meses. A taxa é mais ou menos equivalente, o que muda é uma comissão que a gente cobra, cada banco cobra aquela comissão para operar com seus clientes, ganha um '*spreadzinho'* para operar, mas pode ser que o BNDES diz que está operando por aquela linha em 100 meses, mas se banco achar que 100 meses é muito, ele às vezes limita e diz, "ó, não, esse eu vou entrar nesse programa, eu vou aderir, nós vamos emprestar em 84 meses". Então, também define sua própria política dentro daquele escopo, entendeu?

Por fim, observou-se também que é o banco operador que decide para quem ele quer emprestar, independente da política pública de crédito. Isso nos mostra que a parte técnica do banco operador comercial - com seu viés de lucro ao final do ano - acaba se sobrepondo à uma eventual política expansionista de crédito minimamente influenciada na perspectiva do capital paciente de longo prazo.

Com isso, conclui-se que o COREDE Litoral não exerce liderança ou influência ativa sobre os atores regionais relacionados ao sistema financeiro. Além disso, da fonte que representa um fluxo contínuo anual - a Consulta Popular - acaba não tendo uma coordenação ativa no direcionamento do processo para a destinação exclusiva de recursos a projetos relacionados à transformação da estrutura econômica produtiva regional, uma vez que esses projetos necessitam ter aderência ao PEDR do COREDE Litoral, que, como tratamos na seção anterior, está estruturado mais como um instrumento de gestão territorial do que de promoção do desenvolvimento.

3.4 A articulação entre local, regional, estadual e nacional

Acerca deste tópico, foi possível observar que não existe uma integração multiescalar. O que queremos dizer é que estamos nos referindo a um modelo que não faz, de forma eficiente e articulada, a conexão entre local, regional, estadual e nacional. O COREDE Litoral possui atuação regional, perfazendo uma área de 21 municípios, entretanto, como já tratamos anteriormente, poucos destes participam de forma ativa, o que nos leva a perceber que o COREDE Litoral não é visto como uma liderança regional de fato para coordenar a promoção do desenvolvimento.

Ao longo das entrevistas com presidentes do COREDE Litoral, observou-se a leitura acerca do desafio relacionado à integração entre lideranças,

municípios e atores regionais, visto que os atores acabam adotando posturas individualizadas e locais, como podemos observar em trechos da entrevista de presidente do COREDE Litoral 2011-2017(maio de 2025):

> Mas aí sempre teve uma grande resistência e uma grande competitividade dos municípios. E eu falo até pelo turismo, que eu sempre disse que o nosso litoral tinha que se unir porque nós temos riquezas que não é só a faixa de areia do mar.
> (...)
> Os municípios sempre quiseram trabalhar individualmente.
> (...)
> Então, foi muita dificuldade, assim, foi a proposta foram apresentados vários projetos e tivemos muita dificuldade em que se entendesse a região do Litoral Norte como uma coisa só.

Nessa mesma linha, merece destaque uma afirmativa que consta tanto no documento Plano Estratégico Participativo de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral do Rio Grande do Sul - 2015-2030, quanto no Atualização do Plano de Desenvolvimento Regional (PED) para o período 2022-2030, do COREDE Litoral, que trata de dois problemas identificados na região, a falta de associativismo entre estrutura produtiva e demais setores e a falta de integração regional focada em políticas públicas:

> Um importante item vivenciado foram as falas relacionadas a divisão regional e as disparidades entre municípios, o que colabora com dois problemas principais, falta de associativismo entre eles e a união para proposição de políticas públicas integradoras.
> O primeiro problema se evidencia principalmente na infraestrutura do turismo, no entanto, não se restringe a apenas a ele. Não há um espírito de associação ou de cooperação na área. As decisões são tomadas de forma individual, sem perceber que muitas delas poderiam ter melhor impacto se fossem compartilhadas. Quando envolve a área da produção, principalmente primária, a falta de cooperação impõe restrições de acesso a outros mercados consumidores.
> Na integração regional da esfera pública, tem-se também o mesmo problema. Como exemplo, utilizando novamente o setor do turismo, vemos que não há na região uma gestão intermunicipal integrada sobre o tema. Não há nem mesmo um calendário único de eventos, o que poderia ser a solução para a sazonalidade do litoral. Ainda relacionado a gestão pública, observou-se nas reuniões uma crítica ao baixo envolvimento político no litoral, talvez por ser o local de uma segunda residência. (COREDE Litoral, 2023, p. 144 e 145).

Essa mesma percepção ficou evidente ao longo das entrevistas com os atores municipais, pois adotam estratégias individualizadas, pensando seus municípios de forma exclusiva e não integrada, tanto na perspectiva horizontal (entre municípios) quanto na vertical (articulando o local com o regional, estadual e nacional).

Nessa linha, observa-se convergência com os estudos de Santos (2015) e Alves (2015), que abordaram os COREDES Celeiro e Noroeste Colonial, respectivamente, já que os trabalhos evidenciaram que, em ambos os COREDES, a comunicação entre COREDE e governo municipal é baixa, e a liderança e capacidade de coordenação é fraca. Isso se dá, possivelmente, por certa descrença por parte dos governos municipais na capacidade dos COREDES em articular fatores produtivos para promover a transformação, argumento apresentado no estudo de Treib *et al.* (2021). Evidencia-se, então, que não se trata de um problema exclusivo do COREDE Litoral, mas sim dos condicionantes estruturais, que se aplicam a todo o sistema COREDE, e que conformam sua possibilidade de atuação.

Como já abordado, uma vez que a atuação do COREDE Litoral fica muito centrada na coordenação da Consulta Popular, suas possibilidades de coordenação e liderança de governos municipais na construção de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento acabam ficando limitadas.

Chama a atenção o fato de que em uma das entrevistas, a pessoa responsável por uma das secretarias de desenvolvimento econômico municipal entrevistadas nem sabia o que era o COREDE Litoral ou o sistema COREDE como um todo. Nessa mesma entrevista, constatou-se que a pessoa em questão participava de outro fórum – onde participam os secretários municipais de desenvolvimento econômico - que discute o desenvolvimento no estado do Rio Grande do Sul. Isso nos mostra, mais uma vez, que o COREDE Litoral não é percebido nem lembrado como uma organização com possibilidade de coordenar e liderar as dinâmicas de desenvolvimento na região.

Ao longo das entrevistas com os representantes dos governos municipais - todos relacionados com a secretaria responsável por promover o desenvolvimento econômico local, independente da variação no nome da secretaria - ficou evidente o foco estritamente local na forma de pensar o desenvolvimento. Cada governo municipal considera apenas para seu município, sem pensar a região e parcerias para projetos maiores de nível regional. Isso poderia ser equalizado pelo COREDE Litoral, gerando sinergia e articulação nas estratégias, mas não acontece.

Outro ponto que chamou a atenção foi a não participação do COREDE Litoral no projeto do porto de Arroio do Sal. Ao longo das entrevistas com os

presidentes do COREDE Litoral foi possível observar que, nos primeiros debates, o COREDE Litoral até participou das assembleias, mas atualmente existe um distanciamento entre o COREDE Litoral e o governo municipal de Arroio do Sal (que nunca foi ativo no COREDE Litoral), a ponto de atualmente o COREDE Litoral não ter informações do andamento desse projeto. “É como se fosse uma, tivesse uma grande barreira que não acessasse as informações.” afirma o atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025), sobre a relação com o governo municipal de Arroio do Sal.

No que diz respeito à articulação com o governo do Estado do Rio Grande do Sul, os presidentes do COREDE Litoral entrevistados destacam a forte relação no trabalho anual da Consulta Popular, bem como as construções e debates feitos via fórum dos COREDES, mas demonstram certa dificuldade em articular ações e ter acesso ao governo do Estado do Rio Grande do Sul via gabinete e secretarias. Sobre isso, o atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025) conclui que “até chegar ao estado é difícil, é muito difícil.” e que “Ter uma conversa com esses atores é bem complicado, então as instâncias acabam que a gente se socorre do fórum dos COREDES”.

Nessa linha, como já citamos anteriormente, chama a atenção o fato de que um dos presidentes entrevistados afirmou que um dos governadores do Estado, de recente gestão, sequer sabia a existência e a função dos COREDES, muito menos da existência dos planejamentos estratégicos de desenvolvimento regionalizados.

Isso nos leva à reflexão de o quanto de fato esses planejamentos estão cumprindo sua função, tanto na perspectiva regional, quanto no apoio ao planejamento governamental de maneira regionalizada. Nesse sentido, a carteira de projetos, além de sua função principal - como já tratamos em seções anteriores -, também contribui, ou deveria, com o governo do Estado do Rio Grande do Sul em suas estratégias de regionalização do planejamento e construção do Plano Plurianual através das regiões funcionais de planejamento. Entretanto, cabe reforçar novamente que, como relatam os presidentes do COREDE Litoral entrevistados, e já citado em seções anteriores, esses projetos não têm recursos garantidos, servem apenas como registro e referência de demandas da região.

Como exemplo, o “Plano de Desenvolvimento Econômico, Inclusivo e Sustentável”, poderia ser um elemento de articulação entre a perspectiva estratégica do governo do Estado do Rio Grande do Sul com o planejamento estratégico do COREDE Litoral. Entretanto, como tratamos na seção anterior, devido à fragilidade da capacidade burocrática gerencial, a equipe diretiva do COREDE Litoral não possui condições de realizar tal alinhamento e articulação de modo que tais documentos sejam realmente referências e apoio ao processo de gestão e transformação regional.

Outrossim, chama a atenção o fato de que no documento do “Projeto Litoral Norte nas 4 Estações”, construído em 2022 pela Secretaria de Turismo do governo do Estado do RS com o apoio da AMLINORTE, e que trata da integração turística nos municípios da região, com o objetivo de fomentar o turismo durante todo o ano, não faz nenhuma referência ao apoio ou cooperação do COREDE Litoral na sua construção. Além disso, esse projeto não foi citado pelos entrevistados que atuavam no COREDE Litoral na época.

Observa-se também uma desarticulação entre estratégias construídas em nível estadual e regional, como é o caso da não relação entre a atuação do COREDE Litoral e o projeto Inova - RS. O projeto busca, resumidamente, construir projetos de desenvolvimento através da promoção de ecossistemas regionais de inovação no estado do Rio Grande do Sul. Esse projeto adota uma regionalização que parte das regiões funcionais de planejamento do estado do RS, mas coloca a região do Litoral Norte junto com a Região Metropolitana, somando, desta forma, em uma única região, o COREDE Litoral e os COREDES Centro Sul, Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Caí e Vale do Rio dos Sinos.

Percebe-se que o COREDE Litoral muitas vezes acaba sendo esquecido ou ficando à margem de certos projetos. Nessa linha, retomamos a citação já feita por um dos presidentes do COREDE Litoral entrevistados ao afirmar que sente que o sistema COREDE como um todo não é tratado com a devida importância, e que passam por uma crise. Afirma também que o sistema COREDE deveria ser fortalecido e tratado como uma política de Estado.

No que diz respeito à articulação realizada pelo COREDE Litoral com instâncias e projetos em nível federal, destaca-se que, segundo os presidentes do COREDE Litoral entrevistados, não existe essa conexão, pois se trata de uma

estratégia de atuação exclusivamente regional. Nessa linha, presidente do COREDE Litoral de 2017-2022 (maio de 2025), explica que:

> Os municípios usavam o PED até como justificativa de emendas parlamentares, sabe? Mas não existe no governo federal, existe um ministério de desenvolvimento regional, mas assim, que não tem nenhuma relação com os COREDES.

Retoma-se novamente a leitura de que a fragilidade da estrutura burocrática/gerencial inviabiliza qualquer tentativa de construir projetos com abrangências maiores. Nesse sentido, observa-se aderência ao que consta na tese de Corrêa (2018), em estudo feito sobre o COREDE Fronteira Oeste. Ele destaca, entre outros, a falta de articulação com políticas de escala federal.

Também merece destaque a convergência com Siedeberg (2004, p. 154 e 155), quando, ao avaliar as possibilidades e resultados dos COREDES, afirmava que o modelo de desenvolvimento regional adotado “tem chances restritas no direcionamento de fatores de produção” e complementa ao afirmar que “é incapaz de neutralizar as decisões do mercado global” além de ser “subjugado pelas políticas macroeconômicas nacionais”. Com essa constatação, afirmava ser “inquestionável” o papel do Estado nas dinâmicas de desenvolvimento regional, o que impossibilitaria, deste modo, um modelo totalmente descentralizado.

Nessa linha, segundo Brandão (2014, p.137) percebe-se que um plano nacional de desenvolvimento deveria, além de ser de longo prazo, ter como base “a integração e transversalidade das políticas públicas”, além de ser pensado e implementado “em múltiplas escalas espaciais e bem articular níveis de governo”.

Entretanto, a própria ausência de um projeto nacional de desenvolvimento efetivo que oriente as estratégias regionais, e que equilibre os impactos dos mercados internacionais, atuando de forma a coordenar a gestão do tripé macroeconômico e orientar a construção de planos regionais, também se apresenta como um fator de forte limitação, tal qual reforça Furtado (1958, p. 215), quando afirma que “As políticas regionais de desenvolvimento pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais de desenvolvimento”.

3.5 Interação entre universidades, governo e estrutura produtiva

No Capítulo II, destacamos que com o declínio do projeto nacional-desenvolvimentista ao longo dos anos 1980, a responsabilidade de pensar, construir e conformar estratégias de desenvolvimento foi transferida para estados e municípios, visto a grande influência da ideologia neoliberal de Estado mínimo nesse período. Ideologia esta, cabe reforçar, convenientemente alinhada aos interesses das nações desenvolvidas e que, como demonstramos nessa dissertação, ineficazes para promover o desenvolvimento em nações subdesenvolvidas.

Nessa linha, inicialmente, cabem algumas observações quanto às descobertas feitas na análise das entrevistas dos atores municipais sobre suas perspectivas e estratégias de promoção do desenvolvimento, que como já tratamos, se dá com a ausência de participação do COREDE Litoral e de forma muito individualizada, olhando apenas para a realidade do município.

No município de Capão da Canoa - RS, observou-se um foco praticamente exclusivo no turismo, que vai desde elementos observados em todos os anos no veraneio, como eventos e shows, até projetos novos, como articulação com a iniciativa privada para investimentos em atrações, como roda gigante, teleférico e restaurantes temáticos. Além disso, também merece destaque a preocupação de criar estratégias e eventos para manter a cidade movimentada o ano todo, consolidando o município na área de turismo.

Entretanto, o que chama a atenção é que o foco da secretaria responsável pelo desenvolvimento no município está mais relacionado às questões de zeladoria municipal, como o cuidado de lixeiras, banheiros e praças, do que em pensar estratégias para sofisticar a estrutura produtiva. O foco está centrado em atrair mais turistas e veranistas para aumentar o crescimento econômico a partir de estruturas já consolidadas. Outro ponto observado foi uma certa descrença na fala do entrevistado sobre a importância do COREDE Litoral para o município. Como pode ser percebido na transcrição da entrevista de secretário de turismo e desenvolvimento do município de Capão da Canoa – RS (maio de 2025):

> Porque ficar só de conversa, reunião com o conselho aqui, realmente o conselho lá ajuda, porque essas pessoas também vão divulgando. Mas a divulgação maciça, que é aquela que tu vem e tira uma foto e mostra pra um amigo, esse vale muito.

> [...]
> Dotar o município de equipamentos que possam trazer o turista, estamos trabalhando para isso. Aí não sobra tempo para os conselhos, não sobra tempo para cuidar de não sei o que, de coisinhas. Nós somos do atacado.

Este referido município possui um projeto de parque tecnológico que, pelos relatos e entrevistas que realizamos (incluindo aqui representantes da estrutura produtiva e universidades deste município), estava bem articulado e encaminhado com os atores envolvidos. Destaque para o fato de que, mais uma vez, o COREDE Litoral não teve participação nesse projeto. Nessa linha, destacamos a contribuição do presidente da ACICC (Associação Comercial, Industrial e Prestadora de Serviços de Capão da Canoa) (maio de 2025), com o destaque de que, ao longo da entrevista, foi possível perceber um certo cansaço e decepção, pela demora e possível não efetivação deste projeto:

> Até tem um sonho, para fazer o parque tecnológico(...) Mas aí depende muito mais do Poder Público. Porque a área é deles, a gente tem projeto, conseguiu algumas conexões. Mas o Poder Público não age e não alavanca. Porque a área é deles, o projeto deles, a construção seria deles, mas eles não fazem andar.
> O prefeito saiu. O atual saiu, então não deu continuidade. Eu não sei se o novo vai querer continuar ou não.
> (...)
> Eu não sei se o novo prefeito vai ter interesse em seguir esse projeto ou não, foi tudo postado pra ele. O projeto tecnológico conta com o apoio das entidades privadas e das demais associações.
> O prefeito gostaria muito de fazer, o antigo prefeito, mas esse novo, ele não sabe ainda, ele está analisando, está estudando isso.
> Entrevistador: E existe algum prazo para retorno, ou previsão para os atores envolvidos?
> A.C.: Não, não deu nada. Ficou de analisar e pensar no melhor caminho que ele vai fazer, mas, acho que na maioria das vezes esbarra em ego, às vezes, de vez em quando.
> Eu gostaria que fosse feito, acho que toda cidade ganha, mas...
> Aí depende muito do que ele está analisando lá na frente, foi só atual prefeito. É um bom prefeito, mas aí tem que ver como é que ele está sendo assessorado.

No município de Xangri-lá - RS observa-se uma postura muito semelhante à do município de Capão da Canoa - RS. Para o município, o “pensar” e o “promover” o desenvolvimento se resumem à uma atuação encerrada na perspectiva municipal, com foco no veraneio, e em gerir a cidade para prepará-la para o período de verão. Ademais, não se identificou a existência de projetos com potencial de desenvolvimento ou que pensem a estrutura produtiva da

região. Quando questionado sobre as estratégias de promoção do desenvolvimento realizadas pelo município, a resposta foi:

> É um município muito sazonal. Então, na verdade, a gente direciona mais para, vamos dizer, para os quatro meses agora já ampliamos, antes eram dois, agora quatro meses de alta temporada.
> Não que esses outros oito meses sejam de baixa, tá? Mas é um...diminui um pouco.
> Então, é um...A gente pensa, vamos dizer assim, a ideia é que teria que pensar macro, tá? Mas ainda está simplesmente dentro do município hoje.
> (...)
> O município é como eu te disse, hoje, a âncora do município hoje, em função de arrecadação, é os condomínios fechados. Até denominava a cidade dos condomínios fechados.
> Isso acaba ajudando muito o município em função de arrecadação, em função, digamos assim, de as pessoas morarem mais, ter uma proximidade maior com o município.
> E é o que acontece hoje no município, nesses últimos 15, 20 anos.
> Para precisar mais a partir de 2005.
> 2005 foi o estouro do crescimento em função desses condomínios. (L.A., maio de 2025)

Por sua vez, o município de Torres - RS, segue a mesma linha, com estratégias voltadas ao perfil turístico municipal, o que inclui o oferecimento de cursos e capacitações nessa área, como atendimento ao cliente, vendas e idiomas, além de investir em obras e melhorias na infraestrutura turística.

Entretanto, merece destaque uma observação feita de que estão estudando, em nível municipal e sem participação do COREDE Litoral (a pessoa entrevistada neste município nem sabia o que era o COREDE Litoral), sobre a construção de uma estratégia na área da tecnologia. O município ainda não tem bem claro como será elaborado e articulado esse projeto, mas afirmam que estão avaliando a criação de uma incubadora municipal e/ou um parque tecnológico municipal para atrair empresas e startups.

Como destaca a secretaria de Indústria, Trabalho e Comércio (maio de 2025), “a gente começa a pensar em novas estratégias, e uma delas é conseguir uma área para começar a conversar sobre isso, para a gente conseguir trazer startups e fazer alguma coisa de tecnologia também.” Como este projeto ainda está em fase interna de delineamento e construção, a entrevistada informou que não poderia fornecer mais detalhes.

O município de Imbé - RS é um dos poucos que afirma ter uma relação mais ativa com o COREDE Litoral, principalmente no que diz respeito às

atividades da Consulta Popular para captar recursos e financiar projetos municipais. Entretanto, o que merece destaque nesse município é um projeto, em nível municipal, e sem a participação do COREDE Litoral, que articula um banco que possui agência na cidade, o governo municipal, uma instituição de capacitação na área do empreendedorismo e um fundo garantidor de crédito que tem o governo do Estado do Rio Grande do Sul como um de seus fundadores. Resumidamente, esse projeto busca fornecer crédito a juros reduzidos, junto com capacitação na área do empreendedorismo para empresários desse município implementarem novos empreendimentos ou expandirem e financiarem os negócios já existentes. Nesse sentido, gerente de agência de uma cooperativa de crédito que participa desse projeto (fevereiro de 2025), explana que:

> Ela é uma linha, que é uma parceria público privada, então ela tem um próprio site, onde o município faz todo esse estímulo, é solicitado direto na sala do empreendedor ou através do site, então assim, esse estímulo ele está lá, claro que tem um valor x limitado. Ali, é até R$150.000 por empresa. E tem também um nicho de MEI ali. Então são parcelas fixas, a taxa de juros é muito boa.
> (...)
> O município, ele tem uma sala do empreendedor, nessa sala do empreendedor, eles fomentam nessa linha de crédito, que é justamente para que as empresas do município elas se desenvolvam. Se desenvolvam numa taxa, numa linha de crédito com uma taxa de juros atrativa. Uma taxa mais baixa em comparação com uma taxa normal de mercado, vamos dizer assim. E tendo o respaldo para a instituição da empresa que está avalizando, e a capacitação, porque a capacitação ela é necessária, como você tem que fazer a gestão do teu negócio, por vezes o que que tu sabes é vender o teu produto. E não é gerir.
> (...)
> Então a capacitação do SEBRAE vem em contrapartida disso, porque a empresa, vamos falar de desenvolvimento regional, não é só montar uma empresa. Tem impostos, tem uma gestão financeira, tem um entendimento do que que é uma conta pessoa jurídica, o que que é pessoa física. Ainda mais para quando se começa a trabalhar, vamos dizer, como empresário, como dono do próprio negócio.

Outro destaque é o desejo manifesto, e neste caso, mais desejo que projeto, deveras, em criar estratégias para viabilizar um parque tecnológico para o município de Imbé - RS. O secretário de desenvolvimento deste município (março de 2025), citou na entrevista que se baseia no exemplo de uma região litorânea e turística na Espanha, cidade de Málaga, que possui um parque tecnológico e poderia ser um modelo, visto as semelhanças que identifica entre as regiões. Afirma “o nosso sonho de criar um polo tecnológico. Então a gente

imagina que uma aproximação com a UFRGS seria bem viável em cima da criação do polo tecnológico". Contudo, não tem nem previsão de início de estudo de viabilidade.

Quanto ao município de Osório - RS, observou-se uma forte preocupação ambiental em suas ações de pensar o desenvolvimento, visto que articula essa preocupação com o turismo, que considera elemento central para o crescimento da renda e negócios em nível municipal. Como pode ser observado no trecho que segue, retirado da entrevista com o secretário de desenvolvimento deste município (maio de 2025):

> A gente tem uma natureza muito rica aqui na região, porque nós temos o privilégio de ter morro, mar e lagoas, e um manancial de lagoas muito vasto, muito vasto. Então, um vetor de desenvolvimento nosso aqui, que é uma preocupação e coincide com o COREDE, é a questão do saneamento. Saneamento. Então, nas prefeituras, a gente percebeu que de uns anos para cá passaram a ter mais preocupação com essa questão do tratamento da água, o cloacal, o dejeto. Nós temos praias aqui na região. Então, se tu ficar dejetando no mar, dejetando, dejetando no mar, ou nas lagoas, polui tudo, o que de fato sempre aconteceu, então, essa é uma questão que eu vejo assim bem presente. A gente tem hoje aí uma discussão muito grande, muitas audiências públicas envolvendo municípios vizinhos, por uma briga de escoamento de água.
> (...)
> Então essa questão da água, do saneamento, do tratamento, eu vejo que não era uma preocupação até uns anos atrás e passou a ser. E ela tem que ser prioritária, porque é poluente da nossa natureza aqui, dos nossos recursos hídricos, das nossas praias. Essa é uma coisa. A questão do turismo, eu acho que também está dentro do plano de desenvolvimento da região, um turismo, justamente por essa natureza rica que a gente tem, um turismo sustentável.
> (...)
> Então, nós temos uma natureza bonita, que a gente tem que ter toda uma atenção para a questão da sustentabilidade.
> (...)
> A especulação imobiliária com a questão ambiental, as licenças ambientais, então a gente tem que ter um olhar muito atento a isso. As prefeituras, de um modo geral, elas carecem muito de fiscalização.
> Algumas delas já estão bem servidas de dispositivos legais, para preservar, para proteger, para evitar esse desordenamento.

Este município possui um parque industrial, onde áreas são concedidas para a estrutura produtiva, via edital. As propostas são avaliadas por um comitê técnico, todavia, constatou-se que a palavra final é do prefeito. Outrossim, o entrevistado deste governo municipal informa que aproximadamente 90% das concessões são feitas para expansão de empresas que já existem, e não para empresas novas. Além disso, não existe um direcionamento ou área de negócio

específica para a concessão, qualquer negócio pode ser contemplado. Salienta-se, novamente, que o COREDE Litoral não articula ações de desenvolvimento com este município.

Chama atenção também o fato de que, para o entrevistado, desenvolvimento é algo mais associado à qualidade de vida. Inclusive, questiona as demandas da população por geração de emprego no município através da atração de indústrias, conforme trecho que segue:

> Mas uma dificuldade que nós da academia, que nós pesquisadores temos, é de enfrentar essa ideia distorcida de desenvolvimento. Porque as pessoas associam desenvolvimento a emprego e renda, emprego e renda, emprego e renda. Falam muito em trazer indústrias...indústria...tem que ter indústria.
> (...)
> Sim. Quem foi que disse que desenvolvimento só ocorre com indústria? A indústria é importante no fator empregabilidade, crescimento econômico, sim.
> Mas desenvolvimento não é só isso. Desenvolvimento é qualidade de vida. Isso é desenvolvimento. (maio de 2025).

Por certo, compreende-se que a percepção e compreensão do entrevistado tem forte influência em estratégias e ações que o município toma, visto sua função estratégica, que é a de secretário de desenvolvimento. Isso explica o fato de, ao longo da entrevista, não identificarmos estratégias ou intenções de construção de ações que levem à sofisticação da estrutura produtiva de seu município.

O município de Tramandaí - RS segue a mesma lógica, visto que, quando questionado sobre os principais projetos de inovação e desenvolvimento para o município, o entrevistado apresentou um plano de investimentos para os próximos 4 anos, totalizando aproximadamente 500 milhões de reais, oriundos de diversas fontes, com projetos organizados em 14 áreas ou grupos diferentes, totalizando 114 projetos. No entanto, após análise dos dados públicos sobre esses investimentos, constatou-se que nenhum deles está relacionado à inovação, empreendedorismo, desenvolvimento ou que tenha potencial de aumentar a complexidade do tecido produtivo deste município. Todos são projetos de obras e melhorias em infraestrutura municipal. Essas informações estão disponíveis de forma pública no site da prefeitura, apresentados na forma de painel interativo, e podem ser acessados através do link - https://transformar.tramandai.rs.gov.br -.

Quando questionado de forma objetiva sobre a possibilidade de investir em algum tipo de projeto como um berçário industrial, incubadora municipal ou parque industrial, o secretário de desenvolvimento entrevistado (junho de 2025), afirma que “Não está dentro do plano de governo, pode ser que seja criado aí no decorrer desses quatro anos, mas não está dentro do plano de governo isso“.

Ao longo desta entrevista ficou clara a perspectiva de que o que cabe ao governo municipal é investir em infraestrutura e, com isso, o mercado faria a sua parte, que na leitura do entrevistado, é a de promover o desenvolvimento. “Então a questão do desenvolvimento econômico, isso vai ser automático” - após o investimento feito em infraestrutura pela prefeitura - afirma.

Com isso, observa-se que na atuação dos municípios não existem estratégias ativas e em funcionamento para construir e promover ações que levem, mesmo de forma indireta, a mudanças na direção de complexificação da estrutura produtiva de seus municípios. Mesmo nos municípios que afirmaram - ou que identificamos em seus PPA’s (como no caso do município de Osório - RS, nos demais não foram identificados registros relevantes) - possuírem recursos para investimento em seus orçamentos ou terem estrutura de pessoal para captar recursos, não foram identificados projetos em execução e apontados como prioritários na atuação municipal que tenham o potencial de transformação da estrutura produtiva local e regional.

Praticamente todos os municípios entrevistados, quando instigados a falar de suas estratégias de desenvolvimento econômico, empreendedorismo, estrutura produtiva local, se limitavam a falar do veraneio e de ações de zeladoria, infraestrutura e gestão municipal, sendo o mercado a entidade que diante dos investimentos em melhorias urbanas promoveria o desenvolvimento. A não liderança do COREDE Litoral também merece destaque como um fator limitante e condicionante desta atuação.

Outrossim, chama a atenção o fato de que paira pelo Litoral Norte a ideia dos parques tecnológicos ou centros de inovação municipais. Observou-se ao longo das entrevistas que 4 municípios estão em etapas diferentes de pensar/propor/construir projetos nesse sentido, mas todos com perspectivas majoritariamente locais, nenhum articulado com o COREDE Litoral que, por sinal, também teve um vislumbre de um projeto de polo tecnológico que não teve muito sucesso e consolidação.

Um dos municípios, Osório - RS, chegou a fazer uma aproximação com uma universidade de sua cidade para produzir um desenho, construir os elementos do projeto básico e estruturar um centro municipal de inovação. L.S (março de 2025) reitora, à época, da referida instituição, afirma que:

> Tinha um trabalho de centro de inovação, tinha uma ideia com a prefeitura, que estava em andamento, estávamos envolvidos nessa ideia. A gente apoiou, eu tive várias entrevistas, inclusive, para ideias tanto da parte estrutural, como da parte de pessoas. E a gente ajudou bastante, principalmente com entrevistas e com ideias. Só que depois eu não sei como ficou e agora na troca de gestão não me procuraram mais.

Constatou-se também que este município, inclusive, tinha recursos destacados em seu PPA 2022-2025 para a instalação de um parque tecnológico. No entanto, esse projeto acabou sendo, mesmo que temporariamente, engavetado.

Outro município, Capão da Canoa - RS, segue a mesma linha de travamento do projeto após a troca de gestão. Entretanto, as tratativas deste estavam mais adiantadas que as do município anterior, visto que já havia sido feita uma forte articulação com a estrutura produtiva e com atores locais e regionais, inclusive com uma universidade local. Todavia, a informação mais atualizada que tivemos acesso é de que segue concluso no gabinete do governo executivo municipal para reavaliação, sem prazo para retomada, conforme já citado em seções anteriores.

Um terceiro município, Torres - RS, tem um projeto em fase de construção, que ainda está na fase de estudo do modelo mais adequado (parque, incubadora, centro de inovação municipal…), do foco e da escolha e definição de espaço físico, entre outros. Por fim, um quarto município, Imbé - RS, é o mais distante da implementação, pois relata que ter um parque tecnológico, por hora, é apenas um sonho, e ainda não vislumbram a possibilidade de tornar um projeto municipal a médio prazo.

Por sua vez, o polo tecnológico do COREDE Litoral, criado em 2004, tinha inicialmente como apoio o campus da UNISC da região. Na época de sua criação, uma série de atores regionais - inclusive instituições de ensino e pesquisa - participaram e assinaram um protocolo de cooperação. Conforme relata membro da diretoria do COREDE Litoral de 2001-2009 (abril de 2025):

> A gente tinha o apoio do Polo de Santa Cruz, aqui do Vale do Rio Pardo. A gente tinha um trabalho bem forte de inovação.
> Então, tanto é que a gente chegou a fazer um projeto lá, e depois a gente conseguiu essa implantação do polo, foi um passo muito importante.
> (...)
> 2004, foi a assinatura do convênio. Daí foram as unidades executoras, a UFRGS, CECLIMAR, a FACOS, o UERGS já estava também ali, a ULBRA, o FEPAGRO e a UNISC. E aí tinha esse apoio que a gente também colocava à disposição do polo de modernização, depois passou para a inovação tecnológica do Vale do Rio Pardo.
> Em 2005 foi consolidado realmente o polo.

Entretanto, esse projeto acabou não se consolidando. Alguns anos mais tarde, a partir de 2011, já com outra gestão à frente do COREDE Litoral, ocorre uma tentativa de reativação desse polo, retomando o diálogo com universidades da região e governos municipais. A ideia é que esse polo atuaria na captação de recursos através de projetos. Nesse momento, a sede do polo era ligada à sede do COREDE Litoral, ou seja, de fato, não existia uma grande infraestrutura. Nessa linha, presidente do COREDE Litoral 2011-2017(maio de 2025) destaca que referido polo:

> Estava desativado praticamente. Quando isso veio para Capão da Canoa, lá em 2001 mais ou menos, foi trazida algumas ações do Polo de Inovação Tecnológica e foi criado no Litoral Norte. Mas isso caiu no esquecimento, por passarem presidentes e tudo...
> Tudo na política, que a gente vive uma eterna política, tudo na política não tem continuidade. Vamos ser bem francos de tudo isso.
> E aí, quando nós assumimos a presidência, nós tivemos, até porque nós tínhamos muitas ações de projetos no litoral, nós estávamos trazendo alguns projetos para o litoral, nós tivemos a necessidade de reativar esse polo.
> (...)
> A partir da minha gestão, a gente reativou o Polo de Inovação Tecnológica do Litoral Norte. Fizemos algumas ações em parceria com as universidades do litoral para reativar esse polo.
> (...)
> Fazendo um novo regulamento, trazendo novamente as entidades para participação, e aí eu vou te dizer que teve uma resistência muito grande.
> Não digo de, ah, vamos reabrir, não vamos reabrir, não, de participação mesmo.
> Convidava para fazer as assembleias, não participavam, e isso não só no Polo.
> Isso eu vou te contar que era assim, um fórum de turismo, o Comitê da Bacia… O próprio COREDE, essa resistência de participação.

Diante da grande resistência dos atores regionais em participar desse polo, apenas uma universidade, que tinha vínculo com a presidência do COREDE Litoral na época, aderiu ao projeto, mas sem muito sucesso.

Em determinado momento, a reativação do polo, inclusive, chegou a ir para a votação da Consulta Popular em busca de recursos por dois anos seguidos, mas não obteve sucesso. Isso ocorreu, talvez pelo fato de a comunidade não compreender a sua importância, como reflete um dos presidentes do COREDE litoral entrevistados e atuante no período. Nessa linha, presidente do COREDE Litoral de 2017-2022 (maio de 2025) destaca que:

> Ocorreram situações envolvendo parque tecnológico para o litoral norte. Na época que esses projetos estavam sendo discutidos com a comunidade, era bem no período em que havia a participação na Consulta Popular da área da segurança pública e da saúde.
> Então, se eu não estou equivocado, por dois anos seguidos, estava na cédula da Consulta Popular 'fomento a parques tecnológicos' e nunca foi dos mais votados. Já esteve na cédula e nunca teve adesão da comunidade porque justamente nesse período havia essa concorrência com a área da saúde e a área da segurança pública.
> (...)
> E realmente não prosperou. Na comunidade não teve adesão. Porque as pessoas têm até dificuldade. O que é um parque tecnológico? Isso dentro da academia a gente sabe o que é. O povo não sabe o que é isso. O povo não sabe disso. O povo tinha dificuldade até de compreensão da tecnologia, entendeu? Então nunca foi votado. Nunca foi um projeto que teve aceitação da população para receber recursos. Mas ocorreu o debate.

Por fim, esse polo tecnológico do COREDE Litoral, que nunca teve de fato uma sede física bem estruturada, e que passou por algumas tentativas de reativação ao longo dos anos e das trocas de gestão do COREDE Litoral, seguiu sem o apoio dos atores e da comunidade regional, e acabou não evoluindo e sendo desativado em definitivo.

Outro ponto de destaque é o fato da não articulação contínua e efetiva do COREDE Litoral com atores que possuem complementaridade de atuação e que poderiam compor uma atuação mais robusta e estruturada para a promoção do desenvolvimento da região. Este é o caso da Agência de Desenvolvimento do Litoral, uma instituição privada (constituída na forma de associação), mas com fortes vínculos com atores públicos, fundada no início dos anos 2000, a partir de um projeto do governo do Estado do Rio Grande do Sul que incentivava a criação de agências de desenvolvimento regionais no estado.

Essa agência, que no passado já trabalhou em conjunto com o COREDE Litoral para captar recursos via Consulta Popular, tem histórico de parceria com atores da região, sendo que inclusive foi lembrada em mais de uma entrevista realizada como sendo um ator regional de destaque. Entretanto, assim como o

COREDE Litoral, sofre pela falta de sede física, equipe técnica operacional e recursos para custear suas atividades operacionais. Como resultado, uma agência reconhecida pela expertise em desenhar projetos para captar recursos e que possui acesso aos atores regionais para construir parcerias e projetos, está temporariamente desativada, sem previsão de retorno.

No que diz respeito à estrutura produtiva, chama a atenção o fato de que 3 das 4 associações comerciais entrevistadas demonstraram não saber ou não entender bem a definição e a função do COREDE Litoral. Inclusive afirmando não ter conhecimento de que o COREDE Litoral tenha algum tipo de influência no direcionamento e atuação da estrutura produtiva regional que representam. Como podemos observar no depoimento de presidente da ACICC, associação comercial de Capão da Canoa – RS, (maio de 2025):

> Sinceramente, a gente nunca teve nenhuma aproximação e a gente nunca viu representatividade desse órgão com as demais entidades de classe, até mesmo com empresariado. Algo muito distante, algo tipo assim, muito obscuro, assim, a gente não consegue entender, nem ver, nem enxergar.
> (...)
> Eu vou dizer assim, o COREDE Litoral, eu nem sabia, vou dizer muito sério assim, eu nem sabia que existia. Sabia que existia do município, no caso da cidade fazendo a sua, mas o regional nem sabia (...) nem sabia que existia. E nunca foi demandado ou procurado.

Na mesma linha, presidente da ACISATT (Associação do Comércio, Indústria, Serviços, Agronegócio e Turismo de Torres) (maio de 2025), quando questionada como era a relação com o referido COREDE, fez a seguinte afirmação, “Na verdade, vou ser bem sincera, eu já li essa sigla, mas eu não entendo a funcionalidade.”.

Cabe destacar que as associações comerciais entrevistadas afirmam não ter espaços ou estratégias para promover novos projetos ou empreendimentos. A atuação se dá na perspectiva de, para além de representar os interesses dos associados, promover capacitações e eventos de seus interesses, bem como criar conexão entre as empresas, com vistas a aumentar o volume de negócios e criar redes de fornecedores locais. Conforme explica presidente da ACISATT:

> A cada dois meses a gente tem assembleia e em cada assembleia a gente tem as pautas da própria entidade, que são sempre voltadas para o desenvolvimento econômico, para estimular o comércio local, para melhorias, e a gente sempre traz três associados que são parceiros e que vão ter o uso da palavra. Então eles vão ter um pitch

> de 10 a 15 minutos para fazer o que eles quiserem. Levar degustação, apresentação, enfim. É um pitch de venda justamente para que quem está dentro da entidade conheça quem está dentro da entidade e consuma de quem está dentro da entidade. Então ali é muito efervescente a questão do networking, da troca, das parcerias. (maio de 2025).

Na mesma linha, presidente da ACICC (maio de 2025), afirma que:

> A associação tem um trabalho que a gente faz, promoções, eventos.
> A gente pensa em situações novas para tentar divulgar cada vez mais a cidade, propagar mais. A gente tem uma proposta dentro dos nossos norteadores que é o turismo de uma maneira muito forte, geração de emprego e renda. Mas a gente também precisa muito do poder público. O poder público tem muito mais dinheiro do que nós, muito mais fácil, mas eles não são organizados.
> (...)
> A gente não cria empreendimentos, a gente cria negócios, a gente faz muitos eventos de network, a gente faz muitos eventos, a gente faz o destaque empresarial, a gente faz o almoçando com a SIC, a gente faz o Power Talks com a SIC, a gente faz o café da manhã com o associado, almoçando com o associado.
> Muitas vezes a gente fala que tem que ter conexão realmente, para conectar o associado a outros associados ou com parceiros para tentar fomentar o negócio dele, o produto dele.

Nesse sentido, retoma-se uma das observações feitas por um dos presidentes do COREDE Litoral, de que este Conselho deveria pautar mais sua atuação na articulação com a estrutura produtiva. Entretanto, é necessário pontuar que outro presidente demonstrou não valorizar essa relação, principalmente se feita a partir das associações comerciais, justificando que essas associações pensariam apenas na perspectiva local, e muitas vezes apenas em seus interesses econômicos e não nos regionais. Essa última posição ajuda a explicar o distanciamento percebido entre COREDE Litoral e estrutura produtiva.

No que concerne aos atores regionais entrevistados relacionados à educação superior e técnica, percebe-se que a relação do COREDE Litoral com algumas dessas instituições diminuiu ao longo dos anos, enquanto com outras segue acontecendo. Todavia, essa relação acontece muito mais no uso de espaço físico dessas universidades ou na participação das assembleias, do que de fato na coordenação ou influência para aproximação com a estrutura produtiva para transferência de conhecimento e articulação de projetos.

Observa-se, inclusive, como já citado nos capítulos anteriores, que um dos atores deste segmento, ao longo de sua entrevista, questiona a relevância

do COREDE Litoral, a importância em participar das assembleias e como isso agrega à sua instituição. Observa-se que a importância do COREDE Litoral não é percebida, e isso pode ser observado, inclusive, no fato de que dos 6 atores entrevistados deste segmento, apenas 2 usam os dados do COREDE Litoral para pautar e refletir sobre seu planejamento e ações, para os demais não existe esse tipo de influência, nem mesmo indireta.

Na sequência verificou-se que a região também possui uma incubadora ativa, que iniciou suas atividades em 2019 e é vinculada ao campus do IFRS (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul) localizado na região. Segundo o relato, tal incubadora apresenta alguns problemas de infraestrutura, não possuindo, até o momento da realização da entrevista (março de 2025) uma sala adequada para sua atuação. Entretanto, possui equipe com elevado conhecimento técnico e científico, oriundos do corpo de docentes, técnicos e discentes dessa instituição. Destaca-se que essa incubadora tem relação próxima com o COREDE Litoral, buscando atuar de forma alinhada ao perfil socioeconômico da região e com os projetos estruturantes de desenvolvimento regional deste COREDE. Como pode-se observar no relato feito pelo coordenador da incubadora de Redes, Empreendimentos Solidários e Inovações no Serviço Público, ligada ao IFRS:

> Desde sempre a gente faz um esforço de aproximação com o COREDE. A gente entende que o Instituto Federal, ele é um vetor do desenvolvimento regional, como eu falei, criado lá em 2008, o projeto de lei que cria os institutos federais, ele aponta essa função social dos institutos. Desenvolvimento de pesquisa aplicada e comprometida com os arranjos produtivos, culturais e sociais locais. E os eixos tecnológicos que existem no campus, eles estão em consonância com os arranjos produtivos.
> Então tem toda essa preocupação com o desenvolvimento regional. Isso é a vocação. Deveria ser a vocação dos institutos federais. E, no Brasil, o Rio Grande do Sul tem essa figura do COREDE. Então aqui é uma coisa fantástica. Eu sou paulista e é uma invenção do gaúcho, do COREDE, e é uma coisa bem interessante. Embora precarizado. Esteja atuando muito aquém das suas possibilidades, mas eu acho que o COREDE é um ator fundamental para articular o desenvolvimento regional. Então a incubadora, desde a sua criação, a gente tem tentado manter uma interlocução com o COREDE. Então a gente faz eventos, convida o COREDE. A gente fez algumas reuniões com o COREDE. A gente participa das questões das plenárias. A questão do orçamento, a gente participa, tenta mobilizar as pessoas, os grupos, então a gente faz esse esforço. Tem um envolvimento. (março de 2025).

Essa incubadora atua na área de redes, empreendimentos solidários e inovações no serviço público, deste modo, possui relação e articulação com atores regionais a partir desta perspectiva. Porém, é notável o desconhecimento da existência da Agência de Desenvolvimento do Litoral Norte, o que pode ser justificado pelo fato da agência estar com dificuldades de atuação há algum tempo, o que acaba limitando sua articulação e construção de projetos com atores regionais, como outrora foi informado que acontecia.

Outrossim, merece especial destaque a leitura crítica sobre a atuação das instituições de ensino, pesquisa e extensão da região do COREDE Litoral feita por um dos atores regionais atuantes nesta área. Afirma o coordenador da referida incubadora:

> As instituições, elas não conversam. A gente acaba, em muitos casos, sobrepondo a atuação. E, na maioria dos casos, não tem atuação. Então, às vezes a gente não faz nada, e às vezes, quando a gente faz, vai todo mundo fazendo a mesma coisa, e se sobrepõe e sem conversar.
> Então, lá no morro da Borússia mesmo, a gente é esse grupo de turismo rural, a gente vai lá e a gente percebe que tem ações da UFRGS, de professores específicos.
> É uma coisa, que isso é um problema das universidades e dos institutos federais, que os projetos, eles são voluntaristas. Eles têm um baixo grau de institucionalidade. Ah, tem um edital, ele é institucionalizado, só que ele assim, tem um baixo grau de formalização, de parceria com a organização externa. Um planejamento de pactuação com os outros atores políticos, sociais e econômicos. Então, isso é um problema. Tem que ampliar esse grau de institucionalidade (...)então isso de aprofundar a institucionalidade, aumentar a institucionalidade, ela faz com que a gente sofra mais cobrança, mais cobrança, e eu acho que isso é bom para controle social.
> (...)
> Então, isso, nas conversas, chega assim, a gente tem que pensar soluções conjuntas. É o mesmo problema. E não adianta assim a gente pensar soluções individuais, que aí essas soluções, elas vão se confrontar. Vamos somar, vamos criar incubadora, e os 2 criam incubadora. A gente está, a obra do acaso a gente está conseguindo. Às vezes funciona, mas não foi uma coisa planejada. (março de 2025).

Em função da desarticulação vislumbrada, o entrevistado citado afirma que pensou alternativas de atuação, sendo uma delas a criação de um fórum exclusivo para as instituições de ensino, pesquisa e extensão discutirem o desenvolvimento regional no litoral e, a partir disso, articularem e organizarem a atuação de cada instituição de forma convergente e alinhada com as demais. Contudo, esse projeto ainda não foi concretizado.

Percebe-se, com isso, que pela falta de liderança do COREDE Litoral na coordenação de ações nessa linha, são considerados novos elementos e criação

de outros fóruns e conselhos semelhantes de abrangência regional para articular determinados atores, acarretando em espaços sobrepostos e muitas vezes improdutivos. Com isso, observa-se que, ao mesmo tempo, existe a necessidade e o vácuo na liderança e coordenação das estratégias de desenvolvimento regional no Litoral Norte do Rio Grande do Sul.

Para além disso, observou-se nas entrevistas com instituições de ensino, pesquisa e extensão que os projetos, em especial os relacionados com uma aproximação da estrutura produtiva (mas não somente), são muito mais individuais e voluntaristas do que institucionais - como já citado na entrevista acima -. A relação depende mais de projetos individuais de pesquisadores/extensionistas, incluindo aqui a busca por financiamento do projeto - que na maioria das vezes é feita pelo indivíduo e não pela instituição - do que de um elemento relacionado à missão institucional. Algumas exceções que podemos citar podem ser aos estágios obrigatórios e as ações decorrentes da curricularização da extensão. Conforme Diretor de um Campus da UFRGS na região (fevereiro de 2025):

> Então, e não apenas de pesquisa de extensão, mas de ensino. E nesse caso de ensino, recentemente teve a curricularização da extensão(...)
> Eles têm uma interação com os diferentes setores da economia. E tem tanto pela curricularização da extensão em que aumentou essa importância, de ter essas conexões, com as empresas, com as organizações, as instituições, da sociedade civil e instituições públicas também(...)
> Projetos de alunos, projetos de disciplinas, projetos de TCC, enfim. Então existe bastante interação, sim. (...)
> E a gente tem as legislações diversas, mas tipo assim, cada curso tem as suas legislações, que muitas vezes são específicas dos cursos. Curso x, curso y tem uma legislação um tanto de horas para cumprir essas tantas horas ou um tanto de horas envolve muitas vezes um estágio.

Ou seja, se o pesquisador de determinada instituição tem o interesse, a disposição e a vontade de realizar um projeto que aproxima a universidade da estrutura produtiva - assumindo quase que pessoalmente toda a responsabilidade que isso implica - ele acontecerá. Do contrário, não, visto que essa aproximação não é de fato uma obrigação das instituições. Nas entrevistas também foi possível observar o destaque à resistência da própria estrutura universitária, muitas vezes refratárias de interações com a estrutura produtiva, seja pelo tempo de seu tramitar processual, seja por questões internas, culturais,

bem como a baixa procura por parte da estrutura produtiva da região. Como observado no depoimento de Diretor de um Campus da UFRGS na região (fevereiro de 2025):

> E acho que é importante ressaltar que a participação principal da universidade é pelo conhecimento científico. E muitas vezes o conhecimento científico ele encontra barreiras, encontra oposições. Nós vivemos em tempos de negacionismo científico, e de uma oposição ao conhecimento científico e à universidade muitas vezes. Então são dificuldades muitas vezes, e eu diria que finalmente as formas de interação, são as legislações envolvidas também. Muitas vezes são questões que travam muito. A Universidade, ela tem sido pouco amigável, eu diria assim, nos últimos tempos, para interações com a comunidade. A burocracia é, muitas vezes, que é exigida, em projetos, e as formas, é que se tem para fazer isso, não são muito amigáveis.
> Então, muitas vezes as pessoas desistem, nem em si um processo, porque não tem muita, não tem assim, disposição para enfrentar, às vezes, meses de tramitação de um projeto, enfim, acho que esse é um ponto importante também. É a burocracia que existe, as dificuldades de você tramitar.
> (...)
> Então isso que muitas vezes é um pouco difícil, não é porque muitas empresas, muitas empresas também não têm assim uma procura pela universidade para que a Universidade promova algo, promova algum tipo de capacitação, de pesquisa, nós não temos aqui na região muitas empresas que tenham esse tipo de visão, de perfil.

Um bom exemplo é o caso da Incubadora Multissetorial Germina, da UFRGS Campus Litoral Norte, sediada em Tramandaí - RS. A Incubadora atuou e prestou esse serviço para a região enquanto dispunha de docentes e técnicos dedicando parte de sua carga horária nesse projeto. Entretanto, a partir do momento que ninguém da instituição quis assumir a coordenação e participar das ações, a instituição não deu seguimento - nem designando pessoas de ofício para tal função - e a incubadora foi desativada após poucos anos de existência.

Para compreensão do que foi citado, é necessário ter em vista que isso não aconteceria com os serviços de uma biblioteca, de um setor de compras, de um restaurante universitário ou de uma disciplina obrigatória, por exemplo. Alguma solução em nível institucional seria encontrada para que não ocorresse a interrupção das atividades ou seu impacto fosse minimizado.

Ainda nessa linha, observou-se que outras duas universidades entrevistadas com campus na região descontinuaram ações que as aproximavam da estrutura produtiva, mas neste caso o fato gerador foi a migração de cursos para a modalidade a distância. Uma delas possuía uma incubadora de negócios que foi desativada após a migração para o ensino a

distância dos cursos mais envolvidos, e a outra realizava projetos de extensão semelhantes a uma empresa júnior, que também foram, em sua maioria, descontinuados, pelo mesmo motivo.

Nesse ponto, cabe realçar uma afirmativa feita por um dos presidentes do COREDE Litoral, na direção de evidenciar a necessidade de uma estrutura universitária mais ativa, quando afirma que as universidades da região deveriam sair de seus muros e de seus mundos estritamente acadêmicos, e interagir de forma mais ativa com os atores e estrutura produtiva regional, com vistas a pensar e, principalmente, promover e gerar efetivamente ações que levem ao desenvolvimento da região. Abaixo, segue afirmativa do atual presidente do COREDE Litoral (abril de 2025):

> Essa é uma crítica que eu faço à universidade. Algumas, né?! A universidade, ela não pode ficar ensimesmada, ficar dentro de si, entendeu? É, tu tens que participar. Fica naquele mundo acadêmico, e acabou. Tem que transformar a academia em algo mais, e gerar algo realmente para a sociedade.

Observa-se, deste modo, que o COREDE Litoral não consegue articular as hélices, ou criar os arranjos necessários, entre a estrutura produtiva, às universidades e governos locais. A relação com a estrutura produtiva é praticamente inexistente, não conseguindo direcionar os fatores de produção em direção a alguma dinâmica que gere desenvolvimento.

Da mesma forma, percebe-se pouca capacidade de articulação efetiva com os governos municipais para a construção de projetos e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento a partir da perspectiva local e regional. Salienta-se o fato de que, ao longo das entrevistas, foi possível observar que ocorreu um distanciamento entre o COREDE Litoral e a AMLINORTE - o fórum em que os prefeitos entendem ser sua “ágora” de debates -. Foi relatado, por parte dos presidentes do COREDE Litoral, a existência, mesmo que velada, de uma certa rivalidade entre essas organizações. A causa seria o fato de que a independência política do COREDE Litoral desagrada a classe política da região.

Dentre as instituições de pesquisa entrevistadas, percebeu-se uma relação entre parte delas, mas em sua maioria não existe um diálogo, nem influência de modo a articular a aproximação com a estrutura produtiva e o

desenvolvimento de projetos de pesquisa com potencial de gerar transformações econômicas e sociais.

3.6 Uma brevíssima interpretação institucional

Como já tratado no Capítulo I, a abordagem institucional se dá a partir do entendimento de que as instituições contribuem ao desenvolvimento, uma vez que moldam os incentivos e criam estruturas de restrições e possibilidades de atuação entre os atores sociais. Ali, destacamos que as instituições devem ser entendidas como as regras do jogo. Demonstramos também que as instituições podem ser entendidas como restrições, e podem ser formais e informais, sendo as formais, regras e leis escritas, e as informais convenções e costumes, por exemplo.

Também explicamos a diferença entre organizações e instituições e como se dá sua relação de complementaridade e mútua influência. Além disso, foi apresentado que a direção das mudanças relacionadas às transformações econômicas e sociais não são previamente determinadas, visto que dependem dos direcionamentos oriundos dos incentivos construídos (Rodrik e Stiglitz, 2024), bem como do poder de convergência presente na dependência da trajetória (Schumpeter, 1997) e (North, 2018).

A leitura através da abordagem da dependência da trajetória nos ajuda a entender e explicar o grande foco dos municípios entrevistados em investimentos e estratégias voltadas ao turismo de ano todo, mas principalmente relacionados ao veraneio, dada a trajetória histórica de formação econômica e social desta região a partir de questões relacionadas ao turismo de veraneio e segunda residência, como tratamos em seções anteriores.

Nesse sentido, ao longo das entrevistas e pesquisa de campo também foi possível observar como as instituições moldam, e principalmente restringem, a atuação e as possibilidades do COREDE Litoral. O COREDE Litoral nasce em uma estrutura institucional fortemente influenciada pela ascensão da ideologia neoliberal, o que, desde sua criação, se apresenta como uma restrição no que diz respeito à conexão com qualquer tipo de abordagem nacional de desenvolvimento que, até hoje, segue inexistente.

Para além disso, o COREDE Litoral foi conformado em uma estrutura institucional interna que limita sua atuação, como já discorremos ao longo de todo esse capítulo, e sem garantia de recursos - tanto operacionais quanto remuneratórios para os dirigentes -, o que dificulta a construção de estrutura de gestão burocrática operacional, pois falta equipe e coloca as demandas gerenciais do COREDE Litoral sempre em segundo plano.

Outrossim, as próprias interpretações jurídicas de estruturas com poder sobre a atuação do COREDE Litoral, acerca de quais as possibilidades de sua atuação, também se mostraram restritivas e limitantes, como no exemplo já citado da interpretação jurídica de que o COREDE Litoral não poderia fazer a captação e execução de recursos via Consulta Popular, deveria ser apenas um articulador. Este fato levou o COREDE Litoral a não conseguir captar e executar um projeto de R$ 400.000,00 que foi contemplado via Consulta Popular. Ora, se um ator de abrangência regional, com a missão de promover o desenvolvimento regional, que já é limitado em várias outras questões, não pode captar recursos para promover projetos de abrangência regional, que instituição poderia? Algum governo municipal e suas restritivas abordagens locais? Nos parece que não.

Ao compreender que o desenho institucional que cria o COREDE Litoral é limitante, percebemos que os desafios e dificuldades descobertas ao longo da pesquisa e já apresentados, têm menos relação com a capacidade dos gestores e de gestão do COREDE Litoral e muito mais com a estrutura institucional que o conforma desde sua criação.

As instituições que conformam a atuação dos atores regionais se somam às que estruturam a atuação do COREDE Litoral como elementos limitantes. Retomamos aqui a estrutura institucional que regra a estrutura de acesso ao crédito via atores regionais que, como constatamos, é rigorosa e com poucas possibilidades de representar o capital paciente de longo prazo que assume riscos, tal qual apresentado no Capítulo I.

Outrossim, destacamos também a estrutura jurídica que conforma as possibilidades de atuação de atores com atuação complementar ao COREDE Litoral, como o caso da Agência de Desenvolvimento do Litoral Norte, que enfrenta praticamente os mesmos desafios institucionais que o COREDE Litoral enquanto organização enfrenta.

Observou-se também uma ausência de adequadas institucionalidades que direcionam as organizações de ensino da região a ter uma busca ativa pela estrutura produtiva, de modo a fazer parte de sua missão organizacional. Como exemplo do que estamos propondo, podemos citar o modelo de arranjo institucional chinês acerca desse tema, presente no artigo de Mitsuse e Bittencourt (2018). Eles afirmam que, em determinado momento de mudança, a missão das universidades se voltou para o desenvolvimento econômico e para o progresso da ciência e tecnologia. Como já articulado no Capítulo I, das instituições de ensino e pesquisa são esperadas contribuições diretas no processo de transformação socioeconômico, como na formação de empresas, contratos de pesquisa e conhecimento aplicado diretamente no processo produtivo.

Importante frisar que o COREDE Litoral não tem capacidade de gerir, ou até mesmo influenciar essas mudanças e, na ausência de um projeto de nação que coordene questões de abrangência nacional como essa, o desafio se torna hercúleo, senão impossível. Nessa linha, observa-se que o COREDE Litoral não possui a conformação institucional necessária para ter o poder de influenciar de forma efetiva o adequado delineamento de instituições formais para a promoção do desenvolvimento, sejam elas leis - ou congêneres - municipais, estaduais e federais.

Com isso, percebe-se como praticamente inviável a capacidade de atuar na gestão de demanda através da política macroeconômica, incluindo aqui a política de crédito - seja ela através de bancos nacionais de desenvolvimento ou de atores regionais -, além da capacidade de articular com os governos municipais e suas políticas públicas de desenvolvimento local. Também se percebe inviável a capacidade de criar, moldar ou ajustar incentivos à estrutura produtiva de forma a direcionar os fatores de produção para atividades inovativas e transformadoras, de modo a propiciar um espaço adequado para o surgimento e atuação do empreendedor schumpeteriano.

Por sua vez, elementos das instituições informais foram observados ao longo da pesquisa, em entrevistas e análise documental, a partir da leitura de que seria parte já enraizada na cultura da região, como o foco no turismo e no veraneio como elemento principal da estrutura econômica, mas também, como

já citado, a compreensão da atuação não cooperativa, ou em parceria, dos governos municipais e dos atores regionais que compõem o COREDE Litoral.

Nesse sentido, membro da diretoria do COREDE Litoral de 2001-2009 (abril de 2025), ao falar sobre sua percepção das possibilidades econômicas da região destaca que:

> Então a gente veio para lá, também teve bastante desses…a gente teve também essa inserção dentro da comunidade.
> E a gente notava, assim, que a questão de qualificar mão de obra também era muito importante. Porque, como é que era? A coisa era assim:
> "No inverno nada dá e no verão qualquer coisa dá."
> Essa era a cultura, mais ou menos assim, de a gente qualificar o profissional nesse atendimento também, nessa sazonalidade.
> E tinha outra questão, que toda vez vinha muita gente pra trabalhar no litoral, no verão, e acabava ficando uma boa porção desses trabalhadores, o que causava um certo descontrole no atendimento escolar, da educação.

Observou-se que isso é materializado com influência direta nas estratégias de desenvolvimento articuladas e promovidas pelos governos municipais. Como exemplo, os 4 projetos de parques tecnológicos e/ou centros de inovação (que já apresentamos nesse capítulo), que estão em diferentes estágios, e estão sendo pensados de forma individual por 4 municípios diferentes, todos de forma totalmente desarticulada dos demais municípios, e principalmente, do COREDE Litoral enquanto organização.

Por fim, nos parece implausível que, sem mudanças institucionais relacionadas diretamente com o COREDE Litoral enquanto organização, além de mudanças nas institucionalidades que conformam a atuação dos atores regionais, seja possível, de fato, que o COREDE Litoral tenha sucesso em atingir seus objetivos e, principalmente, articular, coordenar ou influenciar de forma eficiente os elementos necessários à transformação econômica e social em direção à complexificação do tecido produtivo regional, ou seja, do desenvolvimento e, assim, atingir seus objetivos.

3.7 Possibilidades e desafios para a criação de arranjos inovativos e a promoção do desenvolvimento

Ao longo do Capítulo I evidenciamos quais são os elementos que necessitam ser articulados para a geração e promoção do desenvolvimento. Ali, defendemos que o desenvolvimento é um processo de transformação econômica e social, e que tem como chave explicativa a inovação. Essa inovação, compreendida em um conceito amplo, gera a destruição criadora, responsável pela transformação.

Nessa linha, apresentamos o que podemos denominar de cinco pilares fundamentais para a geração deste processo de transformação, a saber: o acesso ao crédito ou financiamento, representando os recursos necessários ao investimento inovativo; a atuação do empreendedor schumpeteriano, ou a atuação empreendedora, entendida como um tipo ideal que assume riscos, inova e com isso transforma a economia e a sociedade; as instituições, regras e restrições que conformam as relações e podem promover ou inibir a inovação; a gestão da demanda, através de políticas macroeconômicas; e, a construção de arranjos inovativos, articulando universidades e centros de pesquisa, estrutura produtiva e Estado.

Também destacamos a importância da compreensão da dependência da trajetória nos arranjos que se criam e nas possibilidades de sua construção. Nesse sentido, a partir dos trabalhos de Giongo (2022) e Strohaecker (2011) constatamos que a ocupação da região inicia ao final do século 18, e o início da urbanização da região aconteceu nos anos 1920 objetivando a integração regional. Nas décadas seguintes, principalmente a partir dos anos 1940, o foco na região passa a ser o turismo de veraneio, e nesse momento são criadas vilas e balneários. Duas décadas depois, observa-se o início de uma tendência na região de ter municípios com perfil de segunda residência, onde, em algumas cidades, 80% dos domicílios eram segundas residências. Na década seguinte a pujante construção civil na região impulsiona outras atividades econômicas, tanto comerciais quanto de serviços, aumentando a demanda por trabalhadores e consequentemente a população permanente. O resultado foi que a população urbana da região, que era de 25% nos anos 1960, passou para 69% nos anos 1980.

Atualmente, é notável que a estrutura econômica da região do COREDE Litoral segue girando principalmente em torno do turismo de veraneio, com grande participação dos serviços e da construção civil. Isso significa que a estrutura econômica da região do COREDE Litoral é influenciada pela oscilação do turismo de veraneio, e que se caracteriza por ter um tecido produtivo de baixa complexidade, renda e qualificação, muitas vezes gerando empregos informais e temporários.

Para além da estrutura produtiva, de serviços bancários através de diversas instituições e dos 21 governos municipais, cabe sublinhar que a região do COREDE Litoral conta com muitas instituições de ensino técnico e superior, como UFRGS, IFRS, UERGS, SENAC, UNISC, UNICNEC, entre outras, oferecendo formação técnica de nível médio, graduação e pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado.

Entretanto, cabe retomar a afirmativa que já fizemos no Capítulo I deste trabalho e que se constatou ao longo desse capítulo, a de que a mera existência de uma diversa gama de organizações na região não garante que os elementos necessários ao desenvolvimento - em especial os arranjos inovativos entre essas organizações - irão ocorrer de forma automática, como prevê o receituário neoliberal de mercados auto regulados promovendo o desenvolvimento.

Assim, percebe-se que a estrutura produtiva da região é altamente alicerçada em atividades de baixa complexidade e, consequentemente, de baixa demanda tecnológica, e de capital humano de média e alta qualificação. Isso demonstra, a partir da leitura do perfil produtivo da região, a incompatibilidade de absorção de profissionais com conhecimento técnico e científico, em níveis médio, superior e de pós-graduação, que as instituições de ensino da região têm capacidade de formar e desenvolver com altos níveis de qualidade. Para além da distância das instituições de ensino com a estrutura produtiva, observa-se que também existe uma impossibilidade de alocação de parte dos profissionais formados, dado o perfil do tecido produtivo regional.

No próprio Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral (2023) consta uma importante reflexão, de que a força da região metropolitana de Porto Alegre se apresenta como um elemento que dificulta a construção de estratégias de dinamização produtiva da região do Litoral Norte

do Rio Grande do Sul. É dentro deste contexto socioeconômico regional que o COREDE Litoral atua para promover o desenvolvimento.

Como tratamos ao longo deste capítulo, observou-se que a estrutura de gestão do COREDE Litoral se apresenta como um elemento inicial e estrutural do seu desafio. O desafio de promover o desenvolvimento de uma região, articulando todos os elementos necessários, é tarefa árdua. Uma organização sem sede fixa, sem garantia de orçamento mínimo para custear suas ações, sem equipe para gerenciar projetos e tudo que isso representa, que não remunera seus principais gestores e que não tem os poderes, acessos, valorização do Estado e desenho institucional adequado - eis o COREDE Litoral - dificilmente terá sucesso frente tamanho desafio.

Nesse sentido, sem uma drástica mudança em seu desenho institucional, acreditamos que, se esse estudo for refeito em uma década, dificilmente apresentará resultados diferentes. Um dos atores regionais entrevistados, assim como um dos presidentes entrevistados do COREDE Litoral, afirmaram a necessidade do sistema COREDE ser um órgão de governança e, de estar dentro da estrutura do estado, tendo orçamento e pessoal, para poder atingir seu objetivo. Como pode ser observado nas transcrições a seguir:

> Assim, eles não têm, eles estão muito precarizados, falta o governo, ele tem deslegitimado a atuação do COREDE. Então o COREDE é um exército de um homem só. Imagina, você vê lá um sempre com uma pessoa levando aquilo para frente. Claro, tem um pessoal que acha relevante, acha importante participar das coisas.
> Mas o COREDE tinha que ter uma estrutura, tinha que ser um órgão de governança, ser institucionalizado, e aí sim ele desempenha essa função. Eu acho que isso falta para a região. E eu sinto falta aqui no IFRS para isso, para a gente seria fundamental ter um órgão que a gente conseguisse a nível regional [articular ações] (...)
> Mas falta essa estrutura, então tinha que ter orçamento, tinha que ter pessoal (Coordenador Incubadora IFRS, março de 2025).

> Precisa aumentar o orçamento. Aumentar o orçamento de manutenção. Ter um fomento, até porque o COREDE é de algo inovador. Todo o Brasil, é algo diferenciado e só que precisa ter uma ideia de manutenção dele enquanto política de estado. Hoje é um tanto quanto estressante, assim, e penoso tu estar à frente do COREDE, por quê? Porque, por exemplo, começa o ano em janeiro, o COREDE recebe o recurso de manutenção em setembro. Então, assim, existem muitos entraves, existem muitas situações, uma prestação de contas do COREDE demora oito, nove meses para ser analisada. E é uma prestação anual e isso acaba trancando o recurso pro outro ano.
> Então, assim, falta o Estado do Rio Grande do Sul entender que o COREDE realmente é algo importante, e dar a estrutura básica de manutenção dele.(...)

> Então não há uma metodologia, uma organização no sentido de fomento dos COREDES, esse é o problema. Então falta orçamento, falta pessoal e falta essa concepção de se auxiliar melhor (presidente COREDE Litoral 2017-2022, maio de 2025).

Nessa linha, essas leituras se somam à de Strohaecker (2011), em que se observa a necessidade, por parte do Litoral Norte, de um ator principal de governança. Além disso, esse entendimento conversa e converge com a afirmação presente na tese de Aver (2016), feita a partir de um estudo sobre a região do COREDE Norte, quando defende a necessidade da criação da figura jurídica da região (hierarquicamente abaixo do governo do Estado do Rio Grande do Sul e acima das prefeituras), com vistas à maior eficiência na gestão focada no desenvolvimento.

Também constatamos que o PEDR do COREDE Litoral é subutilizado, sendo que os projetos construídos não possuem recursos garantidos, servindo apenas como uma referência das demandas da região e de suporte para a realização da Consulta Popular. Outrossim, destacamos que ele não atua como uma macro referência de convergência para os atores regionais se articularem. E, principalmente, foi possível identificar que ele é mais próximo de ser um conjunto de demandas relacionadas à gestão do território regional do que uma ferramenta de apoio à transformação da estrutura econômica produtiva regional.

No que diz respeito à captação de recursos e a gestão do acesso ao crédito, financiador da inovação, apontamos que o COREDE Litoral não exerce liderança ou influência regional nos atores ligados ao sistema de crédito. Além disso, está impossibilitado de captar recursos em seu nome. Em acréscimo, da fonte que representa um fluxo contínuo de recursos - a Consulta Popular - eles não podem ser direcionados de ofício por sua diretoria, á projetos específicos de desenvolvimento, dada as características dessa política pública.

Também evidenciamos que existe uma relação extremamente limitada entre universidades, estrutura produtiva e Estado. A relação do COREDE Litoral com a estrutura produtiva é praticamente inexistente. Existe pouca relação e capacidades estruturais ainda menores para influenciar e direcionar a atuação das universidades da forma como propomos no Capítulo I. Já os governos municipais atuam muito mais de forma individualizada e na perspectiva local,

como no caso dos projetos de parques tecnológicos municipais que apresentamos.

Deste modo, a criação de arranjos inovativos que articulem essas 3 hélices é praticamente inviável a partir do COREDE Litoral. Uma vez que demonstramos que tanto a conformação institucional externa ao COREDE Litoral, previamente conformada na região e que influencia a atuação dos atores, como a conformação institucional que estrutura o COREDE Litoral, representam restrições na capacidade de coordenar e influenciar esses atores e, principalmente, os elementos que evidenciamos ao longo do Capítulo I como fundamentais ao processo de desenvolvimento. Nesse contexto, a atuação empreendedora (o tipo ideal já apresentado) tanto de pessoas quanto de organizações, acaba ficando limitada, o que nos leva a observar uma grande dificuldade regional para a criação de projetos inovativos e com potencial de transformar a estrutura produtiva.

Por fim, fica evidenciado, mesmo que de forma limitada à estrutura de pesquisa deste trabalho, que o COREDE Litoral fica à margem de projetos com potencial de influenciar o tecido produtivo regional, como nos casos já citados do porto de Arroio do Sal, e dos projetos de parques tecnológicos municipais. Como já dito anteriormente, o próprio parque tecnológico do Litoral Norte, criado em 2004 pelo COREDE Litoral, não contou com o apoio dos atores regionais, e mais de uma tentativa de sua retomada foi fracassada. Isso nos leva a acreditar que o COREDE Litoral não é visto como uma organização regional capaz de coordenar e articular os atores regionais na busca pelo desenvolvimento.

Observa-se, então, que ao COREDE Litoral, no contexto aqui explanado, apresentam-se grandes desafios e possibilidades restritas para promover a transformação econômica e social na direção da complexificação do tecido produtivo. Deste modo, o COREDE Litoral se configura mais como um operador regional da Consulta Popular do que de fato, um ator com condições de promover o desenvolvimento nos termos definidos nesta pesquisa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim desta pesquisa, verifica-se que o problema central - “Quais as possibilidades e limitações do COREDE Litoral promover a inovação, que leva à transformação e à complexificação do tecido produtivo regional, ou seja, ao desenvolvimento?” foi discutido ao longo do trabalho, e em especial no Capítulo III. Buscamos articular os elementos identificados ao longo das entrevistas, observações e análise documental para, não de forma simplista, mas estruturada, buscar evidenciar da melhor forma possível os elementos que ajudam a responder à questão.

Avaliamos e discutimos as práticas de gestão e instrumentos gerenciais do COREDE Litoral, as articulações com estratégias estaduais e nacionais, a relação com os atores regionais, bem como sua capacidade de articular, criar e coordenar arranjos institucionais inovativos e ecossistemas regionais de inovação. Outrossim, avaliamos a capacidade de captar recursos para financiar projetos de desenvolvimento em nível regional, de modo a atuar como um indutor do investimento e da inovação necessários à transformação.

Com isso, constatamos que, nas atuais condições - já detalhadas ao longo da dissertação - e nos referindo tanto ao que diz respeito as suas características quanto às da região - que conformam tanto a sua atuação quanto a atuação dos atores regionais - o COREDE Litoral não consegue articular os elementos necessários ao desenvolvimento e promover a criação de arranjos inovativos com potencial de tornar mais complexa a estrutura produtiva regional.

Na mesma linha, buscamos atender aos objetivos gerais e específicos, apresentando a estrutura operacional e de gestão do COREDE Litoral enquanto organização, bem como o ciclo e a forma como o Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral é usado como ferramenta de gestão, evidenciando a sua relação com a Consulta Popular. Para além disso, buscamos apresentar as dinâmicas e articulações dos atores regionais que entrevistamos, e como o COREDE Litoral atua nestes contextos. Também, realizamos uma reflexão, com base em todos os elementos deste trabalho - desde os elementos mais teóricos até os achados na pesquisa de campo - quanto a compreensão de como a atuação do COREDE Litoral é limitada e

restrita na criação de arranjos institucionais que promovam a inovação que leva à transformação.

Quanto à hipótese, ao longo da pesquisa percebemos que ela se confirma, uma vez que identificamos a limitação no quadro de pessoal do COREDE Litoral enquanto organização, bem como na disponibilidade de orçamento para custeio das atividades operacionais e administrativas, fato que se comprovou como limitante para a atuação deste Conselho na promoção do desenvolvimento nos termos desta pesquisa.

Percebemos, também, que falta conexão com um abrangente projeto nacional de desenvolvimento, visto que este não existe, e que as relações com estruturas estatais a níveis federal e estadual são limitadas. Outrossim, evidenciamos a dificuldade do COREDE Litoral em articular e liderar os atores regionais em suas dinâmicas de pensar e planejar a sua atuação na região.

Além disso, percebemos que os projetos do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional do COREDE Litoral são apenas de referência, não possuindo garantia de recursos para sua implementação. Identificamos também que esse planejamento está mais próximo de ser um conjunto agregado de demandas relacionados à gestão do território regional do que uma ferramenta de apoio às práticas e políticas que resultem na transformação da estrutura econômica e produtiva regional.

Outrossim, acredita-se que a pesquisa possa contribuir e complementar os estudos semelhantes – artigos, teses e dissertações - sobre o sistema COREDE e suas práticas, ao aumentar e dar novas perspectivas empíricas para contribuir com o debate acadêmico e de construção de políticas públicas sobre a atuação do sistema COREDE na promoção do desenvolvimento. Ressalta-se que existem poucos estudos sobre o COREDE Litoral, e que nenhum destes tem a mesma perspectiva desta pesquisa. Deste modo, a presente pesquisa preencheu uma lacuna observada, tanto quanto ao campo - dada a inexistência de estudos semelhantes - mas também a partir da perspectiva da abordagem da efetividade de seus objetivos, estratégias e instrumentos.

Mesmo não sendo o objetivo deste estudo, ao final da pesquisa é possível levantar alguns elementos e proposições de melhorias para a atuação do COREDE Litoral e dos demais conselhos regionais do estado do Rio Grande do Sul. Tais sugestões devem ser consideradas no contexto, e em conjunto com os

demais estudos semelhantes à esta pesquisa, feitos nos demais COREDES – RS, identificando elementos de convergência e, nas divergências, realizando estudos detalhados para melhor compreensão.

Nesse sentido, percebemos que, ao sistema COREDE como um todo, para ser mais efetivo na promoção do desenvolvimento, é necessário que a estrutura prevista - que detalhamentos no capítulo 3, seção 3.1.1 - seja efetivada, ou seja, necessita da garantia de recurso para custeio operacional, equipe remunerada, sede fixa, gestão profissionalizada e remunerada, efetivação dos fundos regionais e garantia de recursos para investimentos em projetos de desenvolvimento.

Entretanto, entendemos que apenas essas mudanças não são suficientes. Pará além disso, entendemos como mister a conexão, com um por hora inexistente, mas necessário, projeto nacional de desenvolvimento. Queremos dizer que um projeto de nação com visão a longo prazo, com planejamento e governança - efetiva e alinhada aos objetivos nacionais – da política macroeconômica, política industrial e tecnológica, bem como da correta conformação das instituições (as regras do jogo), necessita existir para coordenar de forma efetiva as estratégias e políticas regionais de desenvolvimento.

Por fim, destacamos a seguir algumas possibilidades de pesquisas específicas que percebemos surgir ao longo deste trabalho, e que seriam de fundamental importância para expandir e complementar esse assunto.

No Capítulo I construímos uma definição para o desenvolvimento e destacamos seus elementos fundamentais. Nosso trabalho aplicou esse referencial teórico na atuação do COREDE Litoral. Acredita-se que outras pesquisas podem aplicá-lo sobre a atuação de governos municipais, secretarias, políticas públicas específicas e outras organizações com missão de promover o desenvolvimento, como a Agência de Desenvolvimento do Litoral Norte, ou outras agências deste escopo de outras regiões.

Dada a baixa complexidade da estrutura econômico-produtiva da região, uma pesquisa que identifique uma possível “fuga de cérebros” (LUCAS, 1988), da região do COREDE Litoral para regiões mais dinâmicas - cuja estrutura produtiva absorva e demande profissionais com qualificação de nível técnico e superior - ajudaria a compreender o quanto a estrutura produtiva da região do

COREDE Litoral absorve os profissionais aqui formados, além de dar pistas do perfil produtivo das regiões que estão absorvendo-os. Essa pesquisa, inclusive, contribuiria com projetos já em curso por parte das universidades da região, relacionados ao acompanhamento dos seus egressos, como é o caso de um projeto realizado pela UFRGS com os alunos do Campus Litoral Norte.

Uma outra possibilidade de pesquisa que identificamos seria a problematização de uma percepção identificada nesta pesquisa, a de que o sistema COREDE, como um todo, deveria ser reestruturado. Com isso, analisar as seguintes questões: Deveria ser transformado em uma secretaria do governo do Estado do Rio Grande do Sul? Ou em uma autarquia? Deveria ser criada a figura jurídica de região? E quais seriam as implicações disso na perspectiva das capacidades necessárias para promover o desenvolvimento? Qual seria o modelo mais adequado? Eis aí alguns pontos a responder.

Outro elemento que identificamos ao longo desta pesquisa trata de um assunto há muito comentado no Litoral Norte, mas com certa dificuldade de se transformar em realidade e ter sucesso, que é o caso dos parques tecnológicos. Seria importante um estudo com foco especificamente nisso, problematizando o melhor modelo para a região, que articule todas as ideias e propostas municipais que apresentamos nesta pesquisa, com uma reflexão sobre as estratégias de como se posicionar frente à competição com regiões próximas e reconhecidamente mais adiantadas nesse tema, que, por exemplo, podemos citar Porto Alegre e sua Região Metropolitana e Florianópolis - SC.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDAL, A. Trajetórias regionais de desenvolvimento no brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisa. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais**, 22. 2020. Disponível em<https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202005>. Acessado em 29/02/2024.

ABDE – Associação Brasileira de Desenvolvimento. Sistema Nacional de Fomento. Disponível em<https://abde.org.br/sistema-nacional-de-fomento/>. Acesso em: 03/7/2025.

ACEMOGLU, D. Onde o Brasil fracassa? Perguntamos ao papa do assunto, Daron Acemoglu. Entrevista concedida a Giuliano Guandalini. **Brazil Journal.** Boston. Dez/2022. Disponível em < https://braziljournal.com/por-que-o-brasil-fracassa-perguntamos-ao-papa-do-assunto-daron-acemoglu/>. Acessado em 13/07/2024.

ALVES, C. M. T. **Interfaces entre plano regional de desenvolvimento e planos plurianuais municipais: o caso do COREDE Noroeste Colonial**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Regional do noroeste do estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2015. Disponível em <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNIJ_f737d71e9a1f2b280159fbdbdf602bd9>. Acessado em 22/07/2024.

AVER, I. K. **Desenvolvimento regional e dinâmicas territoriais: o caso do COREDE Norte, RS**. 2016. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/153395/001015625.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025

BACON, F. **Novum Organum**. Para de Minas: Virtual Books. 2000.

BARBOSA, N. **Evolução do PIB per capita e situação política.** Blog do IBRE. 06/01/2020. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/evolucao-do-pib-capita-e-situacao-politica>. Acessado em 18/08/2024.

BARBOT, J. Conduzir a entrevista de face a face. In: PAUGAM, Serge (Coord.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

BELGRANO, M. **Manuel Belgrano y la economía Política**: compilación documental. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional Belgraniano. 2016.

BELLINGIERI, J.C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XIX – V. 2 - N. 37 - Agosto de 2017 - Salvador, BA – p. 6 – 34.

BITTENCOURT, P. F.; RAPINI, M. S. Padrões de interação universidade-empresa em aglomerações inovadoras do setor eletro-metal-mecânico. **Textos de Economia**, v. 12, p. 104-133, 2009.

BOTELHO, M. dos R. A; CARRIJO, M. de C; KAMASAKI, G. Y. Inovações, Pequenas Empresas e Interações com Instituições de Ensino/Pesquisa em Arranjos Produtivos Locais de Setores de Tecnologia Avançada. **Revista Brasileira de Inovação**. Rio de Janeiro (RJ), 6 (2), p.331-371, julho / dezembro 2007.

BOURDIEU, P; CHAMBOREDON, J.C; PASSERON, J.C. **O Ofício de Sociólogo. Metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis, RJ: Vozes 2010. Disponível em <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/livro-bourdieu-oficio-do-sociologo.pdf>. Acessado em 15/07/2024.

BRANDÂO, C. Estratégias de desenvolvimento regional, decisões e interinstitucionalidades: desafios da abordagem crítica das transformações socioespaciais e os impasses para a efetivação das políticas regionais no Brasil, in: Randolph, R.; Siqueira, H.; Oliveira, A. **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional**: problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2014.

BRASIL. Empresas e Negócios. **Observatório APL**. 2024. Disponível em <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/observatorioapl>. Acessado em 11/07/2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 30, no 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010. Disponível em < https://www.scielo.br/j/rep/a/4wVHrfGSmL57QzSJZs5DZtb/?format=pdf&lang=pt > acessado em 15 de abril de 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Macroeconomia desenvolvimentista:** Teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. São Paulo: GEN Atlas, 2016. Disponível em <https://www.bresserpereira.org.br/books/macroeconomia-desenvolvimentista/0000-macroeconomia-desenvolvimentista.pdf>. Acessado em 25/11/2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do Antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. 2010. Disponível em <https://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do_antigo_ao_novo_desenvolvimentismo.pdf > Acessado em 29/10/2024.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 5 ed. São Paulo: Editora 34. 2003.

_____. **A Construção política do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora 34. 2015.

BRUM, A.J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 17 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

CANO, W. Prefácio, In: MONTEIRO NETO, A; CASTRO, C. N; BRANDÃO, Carlos (Org..). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: IPEA. 2017.

CARAYANNIS, E. G; CAMPBELL, D. F. 'Mode 3' and' quadruple helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. **International Journal of Technology Management**, 46 (3-4), p. 201-234. 2009.

CARGNIN, A. P; LEMOS, B. de O; CUNHA, C. Giane S. da C. Reflexões sobre a experiência dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, in: FREITAS, T. D; DEPONTI, C. M; SILVEIRA, R. L. L. da (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 362p. Disponível em <https://observadr.org.br/wp-content/uploads/2020/09/politicas-publicas-e-desenvolvimento-regional.pdf>. Acessado em 07/08/2024.

CARRANÇA, T. **'A indústria virou pó': como agro e mineração já superam manufatura no Brasil**. BBC. 2023. Disponível em < 'A indústria virou pó': como agro e mineração já superam manufatura no Brasil - BBC News Brasil>. Acessado em 09/07/2024.

CARLEIAL, L. O Desenvolvimento regional Brasileiro ainda em questão, *in*: Randolph, R.(org); Siqueira, H; Oliveira, A. (org). **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional**: problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2014.

_____. A contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional. *in:* CRUZ, B. de O. (org); FURTADO, B. A. (org); MONASTERIO, L. (org); JUNIOR, W. R. (org). **Economia regional e urbana :** teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: Ipea. 2011.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CHAMPAGNE, P. A ruptura com as pré-construções espontâneas ou eruditas. In: **Iniciação à Prática Sociológica**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. p. 171-227.

CHANG, H-J. **Economía para el 99% de la población.** Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

_____. **23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**. São Paulo: Editora Cultrix, 2013.

CORRÊA, J. C. S; SILVEIRA, R. L. L.; KIST, R. B. B. Sobre o conceito de desenvolvimento regional: notas para debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR**. V. 15, N. 7, Edição Especial, P. 3-15, dez/2019a. Taubaté, SP, Brasil.

_____. O planejamento regional no Rio Grande do Sul: algumas observações a partir do COREDE fronteira oeste. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 23, p. 115–134, 2019b. DOI: 10.48075/igepec.v23i0.22748. Disponível em:<https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/22748>. Acesso em: 18/07/2024.

CORRÊA, J. C. S. **O planejamento regional no COREDE Fronteira Oeste: uma análise da articulação das políticas territoriais numa perspectiva multiescalar**. 2018 Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em < https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2096>. Acessado em 12/09/2024.

COREDE LITORAL. **Plano estratégico de desenvolvimento regional 2015-2030, COREDE Litoral.** Osório/RS. 2017. Disponível em < https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144219-plano-litoral.pdf > acessado em 04/03/2024.

_____. **Atualização do Plano de Desenvolvimento Regional (PED) para o período 2022-2030.** Osório/RS. 2023. Disponível em: <https://consultapopular.rs.gov.br/upload/arquivos/202310/16170718-ped-2022-2030-corede-litoral.pdf>. Acessado em 04/06/2024.

_____. **Apresentação do Planejamento Estratégico Litoral Norte 2011-2020**. Osório - RS. s. d.

DALLABRIDA, V.R. **TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO:** aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países**.** Curitiba: CRV. 2017.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories. In: **Research Policy. V. 11.** 1982. P**.** 147-162.

_____. The nature of innovative process. In: DOSI, G, *et al.* (orgs.). **Technical change and economic theory**. 1. ed. London: Pinter, 1988. p. 221-238.

DOSI, G; NELSON, R.R. **Technical Change and Industrial Dynamics as Evolutionary Processes.** LEM Working Paper Series. 2009. Disponível em < https://www.sssup.it/UploadDocs/5580_2009_07.pdf>. Acessado em 06/08/2024.

DOSI, G; FREEMANN, C; FABIANI, S. The Process of Economic Development: Introducing Some Stylized Facts and Theories on Technologies, Firms and Institutions. **Industrial and Corporate Change**, v. 3, n. 1, 1994.

DOSI, G; NAPOLETANO M; ROVENTINI, A; TREIBICH, T. **Micro and macro policies in the Keynes + Schumpeter evolutionary models**. 2014. ffhal-03429896. Disponível em <https://sciencespo.hal.science/hal-03429896/document>. Acessado em 04/04/2025.

DOSI, G; FAGIOLO, G, ROVENTINI, A. Schumpeter meeting Keynes: A policy-friendly model of endogenous growth and business cycles. **Journal of Economic Dynamics & Control.** Vol. 34 , p. 1748–1767. 2010. Disponível em <Schumpeter meeting Keynes A policy-friendly model of endogenous growth and business cycles>. Acessado em 04/04/2025.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. 26.ed. São Paulo, SP: Perspectiva, 2016.

ETZKOWITZ, H; LEYDESDORFF, L**.** The Triple Helix — University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge-based Economic Development. **EASST Review.** Vol. 14, nr. 1, p. 14-19. 1995. Disponível em < https://ssrn.com/abstract=2480085>. Acessado em 04/02/2025.

FERRAZ, M. S. B. **Desigualdade sócio-espacial no litoral norte do Rio Grande do Sul: uma análise intrarregional a partir da distribuição da atividade produtiva.** Dissertação (Mestrado em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tramandaí, 2022. Disponível em < https://www.ufrgs.br/pgdredes/wp-content/uploads/Marialda_Dissertacao.pdf>. Acessado em 13/09/2024.

FEE - Fundação de Economia e Estatística. **Perfil Socioeconômico Corede Litoral**. 2022. Disponível em <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/Litoral/>. Acessado em 13/09/2024.

FÓRUM DOS COREDES. **Estatuto do fórum dos COREDES.** Porto Alegre/RS. 2018. Disponível em <https://www.forumdoscoredes.org.br/site/assets/docs/Estatuto-F%C3%B3rum-dos-Coredes-registrado.pdf>. Acessado em 27/05/2024.

_____. **Plano estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul 2015-2030: perspectivas estratégicas das regiões funcionais**. 1 ed. Editora Univates: Lajeado, 2017. Disponível em: <https://www.forumdoscoredes.org.br/site/assets/docs/Plano-Estrategico-RF.pdf >. Acessado em 02/06/2024.

FIA. **Vale do Silício: história, principais empresas e curiosidades.** 2022. Disponível em <https://fia.com.br/blog/vale-do-silicio/#:~:text=É%20impossível%20desassociar%20tecnologia%20e,Stanford%2C%20Berkeley%20e%20Santa%20Cruz>. Acessado em 08/11/2024.

FRIZZO, P.A. Prefácio. In: SIEDENBERG, D. R. (org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2010.

FURTADO, C. **Perspectivas da economia brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958. Disponível em < https://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109161622370.CD2_0_177.pdf>. Acessado em 05/03/2024.

GALA, P. **Ascensão e queda da complexidade produtiva da economia brasileira:1964-2016**. 2018. Disponível em <https://www.paulogala.com.br/ascensao-e-queda-da-complexidade-da-economia-brasileira1964-2014/>. Acessado em 01/05/2024.

_____. **Livro Complexidade econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações.** 2017. Disponível em < https://www.paulogala.com.br/resumo-meu-novo-livro-complexidade-economica-uma-nova-perspectiva-para-entender-antiga-questao-da-riqueza-das-nacoes/ >. Acessado em 12/06/2024.

_____. **A história do Vale do Silício.** 2024. Disponível em <https://www.paulogala.com.br/a-historia-do-vale-do-silicio/>. Acessado em 08/11/2024.

_____.**O papel da política de câmbio desvalorizado para o sucesso do desenvolvimento econômico da China.** 2023. Disponível em <https://www.paulogala.com.br/o-papel-da-politica-de-cambio-desvalorizado-para-o-sucesso-do-desenvolvimento-economico-da-china>. Acessado em 05/08/2025.

_____.**Holanda Projeta Navios, Brasil Carrega Containers.** 2025. Disponível em: <https://paulogala.substack.com/p/paises-ricos-fazem-navios-paises-pobres-carregam-caixas>. Acessado em 05/08/2025.

GARCIA, G. População do Litoral Norte do RS cresce 32% em 12 anos: 'qualidade de vida', diz morador**. G1 GLOBO.** 13/01/2023. Disponível em < https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/01/13/populacao-do-litoral-norte-do-rs-cresce-32percent-em-12-anos-qualidade-de-vida-diz-morador.ghtml >- Acessado em 19 de setembro de 2023.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: **Pesquisa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

GIAMBIAGI, F. *et al.* (Org.). **Economia brasileira contemporânea, 1945-2010**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIONGO, C. M. **Caminho dos Vales e das Águas: os primeiros laços da formação de um arranjo produtivo local de turismo.** 2022. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tramandaí, 2022. Disponível em <https://www.ufrgs.br/pgdredes/wp-content/uploads/Dissertacao-Christiano-Mor-GiongovFINAL-20221204.pdf>. Acessado em 09/12/2025.

GOMES, C. F. **Projeto nacional**: o dever da esperança. São Paulo: Leya, 2020.

HAMILTON, A. **The Report on the Subject of Manufactures.** 1791. Disponível em < https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0007>. Acessado em 23/11/2024.

HARVARD, Growth Lab. **Country & Product Complexity Rankings**. Disponível em<https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>. Acessado em 16/05/2024.

HIRAKUTA, C. Como atravessar a ‘armadilha da renda média’?. Entrevista concedida a Zhang Liwei e Wang Wanqi. **Monitor Mercantil**. 20 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/como-atravessar-a-armadilha-da-renda-media/>. Acessado em 14/08/2024.

HORN, G. O casamento perfeito entre universidades e empresas. **Época negócios**. Brasil. 2024. Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/colunas/ruptura/coluna/2024/08/o-casamento-perfeito-entre-universidades-e-empresas.ghtml>. Acessado em 08/11/2024.

IPS BRASIL. **Scorecard**. 2024. Disponível em: <https://ipsbrasil.org.br/explore/scorecard/RO/1100015>. Acessado em 04/07/2024.

ISAACSON, W. **Steve Jobs**. Tradução de Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

JUSTEN, A. F.; FROTA, M. B. Planejamento e políticas Públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento, In: ROTTA, E.; LOPES, H. C.; ROSSINI, N. Eds. **O Modelo de Desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: Aportes para o debate.** [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018.

KALECKI, M. **Teoria da dinâmica econômica:** ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista**.** São Paulo: Nova Cultural. 1977.

LAHORGUE, M. A; GUIMARÃES, S. M. K. A promoção dos APLs, parques tecnológicos e incubadoras de empresas: construção de uma nova geração de política pública no Brasil. *in*: GUIMARÃES, S. M. K. (org); PECQUEUR, B. (org). **Inovação, território, e arranjos cooperativos : Experiências de geração de inovação no Brasil e na França**. Open Edition Press: Marseille. 2015 . Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/147995>. Acessado em: 04/07/2025.

LUCAS, R. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics,** v. 22, p. 3-42. 1988 Disponível em <https://extranet.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/lucasmechanicseconomicgrowth.pdf>. Acessado em 03/10/2025.

MAY, T. “Pesquisa documental: escavações e evidências”. In: **Pesquisa Social: Questões, métodos e processos**. Trad. Carlos Alberto Netto Soares. 3ª ed. Porto Alegre, Artmed, 2004, pp. 205-30.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin. 2014.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico.** Porto Alegre: editora Bookman. 2004.

MITSUSE, J. L. A; BITTENCOURT, P. F. Estado e catching up: 40 anos de mutação estratégica estatal e seus resultados ao sistema nacional de inovação da China. **Revista Catarinense De Economia.** VOL. 2 N. 2. 2018. P. 186-216.

MONTEIRO NETO, A; CASTRO, C. N; BRANDÃO, C. (Org..). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: IPEA. 2017.

NORTH, D. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas. 2018.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas.** 30. Ed. São Paulo: Editora Atlas. 2012.

O'LEARY, Z. Compreensão de metodologias: Enfoques quantitativos e qualitativos. In: **Como fazer seu projeto de pesquisa**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2019.

PAIVA, C, A. Posfácio: uma avaliação das lições deixadas pelo seminário. In: ROCHA, A. L. *et al.* (org.). **Desigualdades regionais e planejamento federativo no Rio Grande do Sul: Da experiência acumulada às novas perspectivas.** 1 ed. Uruguaiana: Conceito, 2023. Disponível em <https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/ckeditorfiles/e-book_2023_Desigualdades_Regionais_com.pdf>. Acessado em 12/07/2024.

PAUGAM, S. “Afastar-se das pré-noções”. In. **A pesquisa sociológica**. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

PINTO, E. C. et.al. **Estado, instituições e democracia:** desenvolvimento / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Eselvier (2ª ed.), 2012.

Prefeitura Municipal de Osório - RS**.** Secretaria de Administração**. Plano Plurianual 2018–2021**: Anexo de Demonstrativo de Objetivos, Diretrizes e Metas. Osório/RS. 2017.

Prefeitura Municipal de Osório - RS**.** Secretaria de Administração**. Plano Plurianual 2022–2025**: Anexo de Demonstrativo de Objetivos, Diretrizes e Metas. Osório/RS. 2021

QUEIROZ, M.I.P. Relatos Orais: do "indizível" ao "dizível". In: VON SIMSON, O.M. (Org.). **Experimentos com histórias de vida (Itália-Brasil)**. São Paulo: Vértice, 1988.

RAMOS, A. C. **Fatores de atração migratória no litoral norte do Rio Grande do Sul e o desenvolvimento regional: Um estudo a partir dos municípios de Capão da Canoa e de Osório.** 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Santa Cruz do Sul. 2014. Disponível em <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/758/1/AlexandreCosta.pdf>. Acessado em 16/07/2025.

RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. (org.). **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional:** problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2014.

RODRIK, D; STIGLITZ, J. E. **A New Growth Strategy For Developing Nations**. 2024. Disponível em <https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/a_new_growth_strategy_for_developing_nations.pdf>. Acessado em 01/07/2025.

ROTTA, E. A trajetória brasileira de reflexão sobre o desenvolvimento regional e a visão das políticas públicas sociais.in: ROTTA, E., LOPES, H. C., and ROSSINI, N., eds. **O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI:** aportes para o debate [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, 410 p. ISBN: 978-85-64905- 82-5. https://doi.org/10.7476/9788564905832

RIO GRANDE DO SUL (estado). DECRETO Nº 54.572, DE 14 DE ABRIL DE 2019. **Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, 2019.

_____. DECRETO Nº 35.764, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1994. **Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, 1994.

_____. LEI Nº 10.283, DE 17 DE OUTUBRO DE 1994. **Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, 1994.

_____. LEI Nº 11.179, DE 25 DE JUNHO DE 1998. **Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do estado do rio grande do sul voltada a investimentos de interesse regional.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, 1998.

_____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Atlas Socioeconômico do estado do Rio Grande do Sul**. 7ª Ed. Porto Alegre, 2022. Disponível em<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acessado em 15/07/2024.

_____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **IdeseVis**. Porto Alegre: SPGG/SUPLAN/DEE, 2024. Disponível em <https://visualiza.dee.rs.gov.br/idese/#tab-5926-1>. Acessado em 10/07/2024.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Arranjos Produtivos Locais (APLs)** - Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Disponível em<https://desenvolvimento.rs.gov.br/programa-de-fortalecimento-das-cadeias-e-arranjos-produtivos-locais-apls>. Acessado em 31/07/2024.

_____. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **Perfil Socioeconômico COREDE Litoral**. Porto Alegre/RS. 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134132-20151117102724perfis-regionais-2015-litoral.pdf >. Acessado em 03/06/2024.

_____.Secretaria da reconstrução Gaúcha. **Plano de Desenvolvimento Econômico, Inclusivo e Sustentável.** Porto Alegre/RS. 2024. Disponível em <https://planoriogrande.rs.gov.br/desenvolvimento>. Acesso em 01/10/2025.

_____.Secretaria do turismo. **Litoral Norte nas 4 estações:** Projeto de Integração Turística de Municípios**.** Porto Alegre/RS. 2022.

SANTOS, R. D. dos. **Interfaces entre plano regional de desenvolvimento e planos plurianuais municipais: o caso do COREDE Celeiro**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Regional do noroeste do estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2015. Disponível em <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclus

ao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3176563>. Acessado em 22/07/2024.

SAMUEL, F. Censo demográfico 2022: Rio Grande do Sul tem 10,88 milhões habitantes. **CORREIO DO POVO.** Cidades. 28/06/2023. Disponível em:<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/cidades/censo-demogr%C3%A1fico-2022-rio-grande-do-sul-tem-10-88-milh%C3%B5es-habitantes-1.1054595>. Acessado em 12/07/2024.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nova Cultura. 1997.

_____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SIEDENBERG, D. R. (org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2010.

_____. Condicionantes político-administrativos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul – A experiência dos COREDES, in: WITTMANN, M.L; RAMOS, M. P.(org.). **Desenvolvimento regional**: Capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

SMITH, A. **A riqueza das nações.** São Paulo: Editora Nova cultura. 1996.

SOZIO, I; MENGEL, A. A. Pilares do Desenvolvimento: Uma análise a partir de Schumpeter e dos Neoschumpeterianos. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**. Ano XXVII. N. 56. Jan/Dez 2025. Salvador - BA. p. 161 – 180.

STROHAECKER, T. M. **O Planejamento Territorial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul**. 2011. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Maio de 2011. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em <https://anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT5-5-795-20110106195549.pdf>. Acessado em 29/09/2025.

TAVARES, M da C T. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Vol. 1. Rio de Janeiro: Record. 2000.

TAKEUCHI, H; NONAKA, I. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman. 2008.

THEIS, I. M. **O que é desenvolvimento regional?** Uma aproximação a partir da realidade brasileira, Redes. v. 24. n. 3. p.334-360. setembro-dezembro, 2019. Disponível em< https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670>. Acessado em 29/02/2024.

TREIB, R. R. W.; THOMAS, T. R.; ROTTA, E.; LAGO, I. C. Formas descentralizadas e participativas de gestão do desenvolvimento e das políticas públicas: uma análise a luz dos COREDES. **Anais do Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional**, IJUÍ - RS - BRASIL, v. 2, n. 1, 2021. Disponível em:

<https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/21118>. Acesso em: 24/07/2024.

VAROUFAKIS, Y. **Tecnofeudalismo**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2025.

WEBER, M. A. “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, Gabriel (org.). **Max Weber: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

_____. **Economia e Sociedade - Volume 1**. Brasília. Editora UnB. 2009.

WITTMANN, M.L; RAMOS, M. P.(org.). **Desenvolvimento regional**: Capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

6. ANEXOS

Anexo 1 - Roteiro das entrevistas.

1 - Roteiro grupo 1 - Presidentes e diretores do COREDE Litoral:

Bloco 1 - Gestão do COREDE Litoral enquanto organização

1 – Durante o período que esteve no COREDE Litoral, gostaria que me falasse sobre a equipe operacional e a estrutura do COREDE Litoral enquanto organização, infraestrutura, estagiários... funcionários ...

2 - Gostaria que me falasse sobre a origem dos recursos para financiar as atividades operacionais do COREDE Litoral.

3 - Gostaria que me falasse sobre o tempo disponível pela equipe Diretiva e demais membros para gerir e se dedicar ao COREDE Litoral.

Bloco 2 - Grupo de questões: Articulação com Atores regionais e construção de arranjos

4 - Quais os atores regionais mais envolvidos com o COREDE Litoral?

5 – De forma mais específica, gostaria que me falasse sobre como é a relação com as administrações públicas municipais que compõe o COREDE Litoral?

6 - Nas administrações públicas municipais, o contato é com quem? Diretamente com o prefeito ou com algum secretário?

7 - Gostaria que me falasse sobre como é a relação com as universidades da região. Quais tem mais interação e como se dá essa interação.

8 - Gostaria que me falasse sobre como é a relação com as associações comerciais, como ACIO, ASCOM, ACICC, ACISATT, e também com a estrutura produtiva da região.

9 - Gostaria que me falasse sobre como é a relação com os bancos da região e com os bancos de desenvolvimento, como BNDES e BRDE. E também sobre como é feita a captação de recursos para os projetos.

10 - Sobre o parque tecnológico que a prefeitura de Capão da canoa está articulando, o COREDE Litoral está participando desse projeto?

11 - E sobre o porto de Arroio do Sal, o COREDE Litoral está participando desse projeto?

Bloco 3 - Grupo de questões: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO COREDE Litoral

12 - Gostaria que me falasse sobre como se deu a construção do Planejamento estratégico de DR do COREDE Litoral. Quais atores regionais participaram desse ciclo?

13 - Gostaria que me falasse sobre como foram construídos e definidos os projetos prioritários.

14 - E Como se dá o acompanhamento dos projetos e dos indicadores relacionados ao PE e das ações sob responsabilidade dos atores regionais.

15 - Gostaria que me falasse sobre como funciona a carteira de projetos.

16 - No PEDR observa-se a fonte de recurso nos projetos, entre as fontes temos "Governo do estado RS, Iniciativa Privada e Municípios", esses valores realmente são disponibilizados e aplicados? E quanto aos projetos que não tem fonte de recurso registrado no PEDR?

Bloco 4 - Grupo de questões: CONEXÃO FEITAS PARA CIMA E PARA BAIXO

17 - Gostaria que me falasse sobre a existência de algum tipo de conexão entre o COREDE Litoral e estratégias de desenvolvimento a nível nacional/Governo Federal.

18 - Gostaria que me falasse sobre como é a relação com o Gov. Do Estado do RS. Principalmente na articulação e conexões do PEDR do COREDE Litoral.

19 - Sobre o OP, ele se conecta com o PEDR? Ele é usado para captar recursos para os projetos?

20 - Gostaria que me falasse sobre as principais ações e estratégias feitas pelo COREDE Litoral para promover o desenvolvimento na região.

2 - Roteiro grupo 2 - Instituições de ensino pesquisa e extensão:

1 – Como é a relação com o COREDE Litoral?

2 - Conhecem a existência do PEDR construído pelo COREDE Litoral?

3 - Como percebe a atuação do COREDE Litoral na região?

4 - Gostaria que me falasse sobre como é feito o planejamento de médio longo prazo de sua instituição e se O COREDE litoral exerce algum tipo de influência nesse planejamento.

5 - Gostaria que me falasse sobre o relacionamento com os demais atores da região. Existe algum tipo de projeto ou protocolo de cooperação com Prefeituras? Incubadoras de negócios, Ag. De Desenvolvimento do Litoral?

6 - Gostaria que me falasse sobre a relação da sua instituição com a estrutura produtiva, como empresas, industriais e associações comerciais, tem demanda de aproximação? Faz parte das estratégias ter essa relação próxima?

7 - Ainda sobre essa última pergunta, existem projetos ou ações acontecendo? Poderia falar mais sobre eles?

8 - Gostaria que me falasse se existe algum tipo de regramento, lei ou incentivo, para aproximar sua instituição dos demais atores da região, Em especial a estrutura produtiva.

3 - Roteiro grupo 3 - Governos municipais;

1 - Como é a relação com o COREDE Litoral?

2- Conhece o PEDR construído pelo COREDE Litoral?

3 - O COREDE Litoral influencia as práticas de gestão e planejamento da prefeitura?

4 – Como percebe a atuação do COREDE Litoral na região ?

5 - Gostaria que me falasse sobre as estratégias de promoção de desenvolvimento realizadas a partir da prefeitura.

6 - Gostaria que me falasse sobre a existência de recursos no orçamento municipal para investir em projetos de inovação, empreendedorismo e desenvolvimento.

7 - Gostaria que me falasse sobre como é a capitação de recurso para projetos de inovação, empreendedorismo e desenvolvimento.

8 - Gostaria que me falasse sobre a aproximação com outros atores regionais, como empresas, universidades, centros de pesquisa, principalmente no que diz respeito á projetos de desenvolvimento local e regional.

Perguntas específicas:

Prefeitura de Osório: Gostaria que me falasse sobre como funciona a Incubadora de empresas municipal.

Prefeitura de capão: Gostaria que me falasse sobre o projeto do Parque tecnológico municipal, com quem está sendo construído? Quais parceiros? De onde vem os recursos?

Prefeitura de Tramandaí: Gostaria que me falasse sobre o berçário industrial.

4 - Roteiro grupo 4 - Associações comerciais, agências e incubadoras.

R1 - Roteiro para associações comerciais (ACIO, ASCOM, ACICC, ACISATT;)

1 - No desenvolvimento das ações de sua organização, há relação com o COREDE Litoral?

2 - Na sua perspectiva o COREDE Litoral influencia a atividade das empresas associadas? De alguma maneira há influência na ação das empresas associadas ou da própria associação?

3 - Conhecem o PEDR construído pelo COREDE Litoral?

4 – Como percebe a atuação do COREDE Litoral na região?

5 - Gostaria que me falasse sobre como é a relação com prefeituras, universidades, ou outros atores regionais. Existe alguma aproximação para desenvolvimento de ideias e projetos?

6 - Gostaria que me falasse sobre como pensam novos empreendimentos na região. Na associação existe um espaço para debates sobre novas ideias, inovações e empreendimentos?

7 - Gostaria que me falasse se a associação tem atuação, ou algum parceiro, que atue na captação de recursos para financiar projetos e ideias, e onde são captados esses recursos.

R2 - Roteiro para Incubadora - IFRS Osório e Agenc. Desenv. Litoral Norte RS

1 – No desenvolvimento das ações de sua organização, há alguma relação com o COREDE Litoral?

2 - Conhecem o PEDR construído pelo COREDE Litoral?

3 - O COREDE litoral exerce algum tipo de influência no planejamento de sua organização?

4 - Gostaria que me falasse sobre como é a relação com prefeituras, universidades e associações comerciais. Existe alguma aproximação para desenvolvimento de ideias e projetos?

5 - Gostaria que me falasse sobre como articulam novos projetos, as pessoas ou empresas devem ir até vocês?

6 - Gostaria que me falasse sobre como fazem a capitação de recursos para projetos.

7 – Como percebe a atuação do COREDE Litoral na região ?

5 - Roteiro grupo 5 - Bancos.

1 – No desenvolvimento das ações de sua organização, há alguma relação com o COREDE Litoral?

2 - Conhecem o PEDR construído pelo COREDE Litoral?

3 - O COREDE litoral exerce alguma influência no planejamento de sua instituição? Ou sua instituição participa, de alguma forma, do planejamento e das ações do COREDE Litoral?

4 – Como percebem a atuação do COREDE Litoral na região?

5 - Gostaria que me falasse sobre como funciona a política de crédito na região. Principalmente para novos investimentos e ideias de empreendimentos.

6 - Gostaria que me falasse sobre como funciona a relação com os bancos de financiamento, como BNDES e BRDE.

7 - Gostaria que me falasse sobre como é a relação com prefeituras, universidades, associações comerciais, no que diz respeito a projetos de desenvolvimento.