

RdE – Revista de Desenvolvimento Econômico, ano VIII, n. 13, Jan. 2006, pp. 19-27

Vicissitudes da governança cidadã Os conselhos regionais gaúchos (COREDE)

José Eli da Veigaⁱ

Resumo: Este artigo discute as atuais dificuldades do processo de emergência de novas identidades regionais no extremo sul do Brasil.

Palavras-chave: institucionalização de regiões, emergência de identidades regionais, conselhos regionais, Rio Grande do Sul, COREDE.

Abstract: This article undertakes a discussion about the current difficulties on the rise out of new regional identities in the extreme south of Brazil.

Key-words: institutionalization of regions, emergence of regional identities, regional councils, Rio Grande do Sul, COREDE.

1. Introdução

Os diversos tipos de arranjos institucionais de caráter infra-municipal, municipal ou intermunicipal; micro ou mesorregional; e até estadual ou interestadual, podem ser vistos como decorrências inevitáveis da óbvia incapacidade de uma simples estrutura do tipo União/Estados/Municípios democratizar uma sociedade que objetivamente se organiza em uma dúzia de imensas cidades metropolitanas, rodeadas por 160 microrregiões polarizadas e dominadas por aglomerações urbanas ou cidades, e por uma imensa variedade de situações que ocorrem em 390 microrregiões rurais.

Tais arranjos institucionais visam a gerar governança, justamente onde mais fica clara a debilidade governamental, ou a quase falta completa de governo. E nas partes do Brasil em que já houve mais desenvolvimento (Sul/Sudeste), essa debilidade ou falta de governo vem se manifestando com mais clareza nos vazios institucionais que se situam entre a base – municipal - e o escalão intermediário – estadual.

Entre as experiências brasileiras desse tipo de governança micro e mesorregional destacam-se as dos dois estados do extremo sul que – talvez não por mera coincidência – têm os mais altos índices de desenvolvimento humano (IDH): Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Com base em pesquisa realizada pelo autor no primeiro trimestre de 2005ⁱⁱ, a seção 3 deste texto se servirá de concisa descrição analítica, principalmente do caso gaúcho, para propor, na seção 4, discussão mais normativa sobre condições de êxito e real efetividade desse tipo de experiência. O que permite que se proponha no

final um balanço sobre a institucionalização dessas novas unidades territoriais com base nos quatro critérios enfatizados por Bandeira (2006), que não devem ser entendidos como etapas consecutivas: a) definição da forma ou abrangência; b) formação de imagem conceitual e simbólica; c) surgimento e instituições e organizações apropriadas; d) estabelecimento da região como parte de um sistema.

2. O contexto

Há sempre muita diversidade em fóruns e conselhos criados, ou modificados, por ações de atores sociais que - por várias razões e em diferentes conjunturas - optam por se engajar e se empenhar pela promoção do desenvolvimento. No caso brasileiro essa diversidade tende a ser exponencial, não apenas devido à sua formidável heterogeneidade natural e cultural (que pode ser decomposta em geográficas, históricas, etnológicas, etc.). Também – talvez principalmente - por diversas características da evolução política que transformou essa imensa parte da América do Sul em federação tripartite constituída por 27 unidades territoriais e 5.561 municípios, com graus muito heterogêneos de autonomia legal e dependência financeira de uma União que há meio século foi transferida para o coração do Planalto Central, com a construção de Brasília.

Uma das principais conseqüências dessa estranha federação, que só foi legitimada pela Constituição de 1989, é uma óbvia contradição objetiva entre estrutura governamental e hierarquia territorial. Não apenas entre um Brasil metropolitano e o resto, comum em grosseiras abordagens urbanísticas que entendem por interior aquilo que está fora de algumas das verdadeiras 12 aglomerações metropolitanas. Ou - muito pior - fora de algumas das oficiais 27 “RM” (Regiões Metropolitanas) e 3 “RIDE” (Regiões Integradas de Desenvolvimento). Simplesmente são ignoradas as influências cruzadas de 37 aglomerações proto-metropolitanas, 77 centros urbanos, e outros 567 núcleos, sobre os restantes 4.500 municípios nos quais a ruralidade é onipresente. E poucos se dão conta de que o Brasil real é formado por algo como 550 microrregiões potenciais, das quais 60 são fortemente marcadas por aglomerações, 100 são significativamente urbanizadas, e 390 são essencialmente rurais.

Além disso, apesar de já estar bem demonstrado que existem no Brasil entre 9 e 11 macrorregiões, que em nada coincidem com as velhas demarcações, quase todas as análises continuam obrigadas a usar os 26 Estados (mais DF) agrupados em 5 regiões como principais manifestações das desigualdades espaciais. E tão ou mais delirantes são

as que utilizam jurássicas dicotomias oficiais, como a do urbano *versus* rural, que no Brasil é interna aos municípios.

A esse chocante nevoeiro territorial soma-se o resultado ambivalente da autonomia que foi atribuída aos 5.561 pilares da singular República Federativa. Não resta dúvida que a descentralização viabilizada pela Constituição de 1989 foi benéfica para a educação e a saúde, duas das três dimensões mínimas do desenvolvimento. Prova disso é a melhoria dos indicadores desses dois trunfos sociais em enorme número de municípios com baixos ou baixíssimos níveis de renda familiar, além de medonhas ou horripilantes condições de saneamento. Todavia, em termos de dinamização econômica, parece ter sido estéril essa pulverização das transferências de recursos públicos. O *Atlas do Desenvolvimento Humano* (www.pnud.org.br) mostra que nos grotões a frequência escolar melhorou cinquenta vezes mais que a renda. Uma distorção que decorre a extrema pulverização dos recursos para investimentos e clama, portanto, por articulações intermunicipais de caráter microrregional na linha das pioneiras sulistas.

3. A governança microrregional sulista

O “Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (Sisdru)”, do período de ditadura militar (Governo Euclides Triches, 1971-74), e o “Programa de Descentralização Regional”, do período da redemocratização (Governo Pedro Simon, 1986-90), visaram ambos absorver e promover as pré-existentes estruturas de atuação da máquina governamental para fins de planejamento do processo de desenvolvimento. A principal diferença do atual ambiente institucional e organizativo - que só começou a realmente emergir a partir de 1990, na campanha eleitoral de Alceu Collares - está na ênfase na participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento regional.

São raros (e certamente pouco lidos) os estudos que se propuseram a reconstituir a trajetória histórica dessas três consecutivas visões públicas do desenvolvimento territorial.ⁱⁱⁱ Por outro lado, há um rico conhecimento tácito disperso entre protagonistas e observadores dessa experiência (de praticamente 35 anos), mas não se pode dizer que ele esteja sistematizado (e, menos ainda, que tenha sido assimilado por significativo número de quadros governamentais, políticos, acadêmicos, sindicais, etc., que hoje estão envolvidos em ações de desenvolvimento). É um problema muito sério, pois, ao lado do semelhante caso catarinense, a experiência de desenvolvimento regional gaúcha é, de longe, a mais avançada do Brasil.^{iv} Aliás, pode-se até perguntar se a dianteira

desses dois estados sulinos em termos de desenvolvimento - apesar de não serem as mais ricas unidades da federação – pode estar ligada a um processo de construção institucional incomparavelmente mais virtuoso do que aquele que ocorreu no Estado de São Paulo, por exemplo.

A divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2000 (IDH-M) revelou que é tão forte a superioridade dos catarinenses e dos gaúchos nas duas dimensões mais relevantes – longevidade e escolaridade – que eles superam os paulistas. Por isso, dar atenção às diferenças de desempenho entre esses três Estados pode ser muito elucidativo, particularmente para quem ainda acredita que crescimento e desenvolvimento sejam sincrônicos.

O Estado de São Paulo concentra 30% das empresas, 31% dos empregos e mais de 38% da renda gerada pela economia formal brasileira. Como fica fora desse cálculo quase todo o setor primário, no qual são raros os empreendimentos com cadastro nacional de pessoas jurídicas (CNPJ), pode-se supor que a economia paulista abranja bem mais de um terço das empresas e dos empregos, e algo que se aproxima da metade da renda real do país. Não é de se estranhar, então, que seja mais elevada a renda per capita dos municípios paulistas. Em média, ela é 7% mais alta que a dos catarinenses e 10% superior à dos gaúchos. Situação que se inverte com as médias do IDH-M: 0,791 em SC, 0,783 no RS e apenas 0,779 em SP. Um contraste que decorre do sofrível desempenho social de muitos municípios paulistas.

Para procurar as raízes desse paradoxo, é bom começar pelo aspecto que melhor espelha a diferença: a distribuição dos municípios de cada Estado segundo as três categorias definidas pelo Pnud. Como nenhum dos 1.405 municípios dos três Estados está em situação de baixo desenvolvimento (IDH menor que 0,500), a comparação se resume aos dois grupos superiores: médio (IDH entre 0,500 a 0,800) e alto (IDH superior a 0,800). Têm alto desenvolvimento 42% dos municípios catarinenses, 37% dos gaúchos, e somente 26% dos paulistas.

Certo, o Estado de São Paulo é maior e tem mais municípios. Mas essa desculpa fica em farrapos quando ele é comparado à soma dos dois Estados sulinos. Juntos têm 760 municípios, dos quais 293 (39%) com alto desenvolvimento, enquanto só há IDH superior a 0,800 em 171 dos 645 municípios paulistas. E a superioridade sulista fica ainda mais patente quando são considerados separadamente os indicadores sociais que compõem o IDH. Por exemplo, no grupo formado pelos municípios de alto desenvolvimento, a média de esperança de vida é de 75 anos em Santa Catarina, 74,4 no

Rio Grande, e 73,4 em São Paulo. Para todos os outros indicadores o que varia é a primeira colocação, disputada pelos dois sulinos. São Paulo é sempre o terceiro...

Não há explicação razoável para esse fenômeno que não passe pelo avanço relativo das instituições gaúchas e catarinenses de desenvolvimento regional. Enquanto gaúchos e catarinenses azeitavam instituições locais que favoreciam processos descentralizados de desenvolvimento, os paulistas reforçavam as que inibem o dinamismo e a modernização da maioria de suas microrregiões. Enquanto no Sul já se discute quais poderiam ser as melhores formas de gestão de agências de desenvolvimento a serem criadas por dinâmicos conselhos ou fóruns intermunicipais, São Paulo procura novas fórmulas de amparo paternalista a municípios mais atrasados sem o envolvimento solidário de seus vizinhos mais avançados. Claro, esse é um contraste que pode ser atribuído a profundas raízes históricas, pois em São Paulo predominaram as grandes fazendas escravistas enquanto o extremo Sul era povoado de forma democrática por colonos de origem européia. Mas é um contraste que foi confirmado no século XX em vez de ser contrariado.

O desempenho socioeconômico de qualquer pequeno município certamente depende muito das qualificações individuais de seu prefeito. Ele não pode fazer milagres, mas são bem recorrentes os casos em que a dinamização pode ser atribuída à eleição de uma pessoa “fora do comum”, capaz de estimular novos empreendimentos e atrair para seu município decisivos investimentos privados e públicos. Quando fica patente a mudança de “atmosfera”, constata-se inclusive o retorno de emigrantes que adquiriram alguma qualificação profissional e fizeram poupança suficiente para abrir novos negócios. Mas esse papel crucial do prefeito não vai muito longe se estiver isolado, e não conseguir contrabalançar a força de gravidade dos municípios que já dominam os vínculos sócio-econômicos da região.

Torna-se assim necessária alguma forma de articulação microrregional dos municípios que inclua aquele que mais os influencia. Só assim pode haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional. Em todas as regiões do País já existem inúmeras indicações de tentativas informais de se estabelecer “pactos”, e até algumas iniciativas de criação de consórcios intermunicipais especializados. Mas nada indica que a excelente experiência adquirida em SC e RS pelas “Associações de Municípios” e por seus respectivos “Fóruns de Desenvolvimento” e “Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (COREDE) seja razoavelmente conhecida, e muito menos que esteja sendo emulada.

O pior é que muitas políticas do governo federal enveredam pela contramão, ao exigirem que pequenos municípios “se voltem para o próprio umbigo”, mediante criação de conselhos municipais, quando o mais importante seria induzir articulações intermunicipais. É compreensível que se queira incentivar a fiscalização da sociedade sobre o uso que as prefeituras fazem das verbas federais. Mas é equivocada pretender que um conselho de um minúsculo município possa sozinho diagnosticar e planejar seu próprio desenvolvimento.

Em movimento independente das demarcações oficiais adotadas pelo governo estadual (Microrregiões Polarizadas e Bacias Hidrográficas), e pelo IBGE (Microrregiões e Mesorregiões Geográficas), os municípios catarinenses se organizaram em 21 microrregiões “espontâneas”, conhecidas como *regiões das associações*, cada uma com seu respectivo *centro regional*, também chamado de “município-pólo”. As Associações de Municípios catarinenses são instituições de caráter cooperativo que começaram a ser implantadas desde a década de 1960. Mas foi só com a posterior multiplicação que o governo estadual passou a estimular seus programas de trabalho e a apoiar sua articulação

As duas primeiras reivindicações motivadoras do surgimento das Associações de Municípios catarinenses foram: construção de estrada (BR-282) e expansão da rede de energia elétrica. Desde então, o leque de objetivos não cessou de se ampliar. A organização foi sendo moldada pelos vínculos sócio-econômicos e culturais que existem entre os municípios. E as associações ficaram cada vez mais profissionalizadas. Já em 1998, mais da metade de seus empregados tinha nível superior, além do pessoal de nível médio ser principalmente constituído por técnicos em informática. E os municípios que mais se apóiam na estrutura das associações são justamente aqueles que são considerados de médio e de pequeno porte.

A partir de 1992, surgiram convênios entre o governo estadual e as Associações de Municípios para que fossem elaborados “Planos Básicos de Desenvolvimento Regional”, que logo depois passaram a ser chamados de “Planos Básicos de Desenvolvimento Ecológico-Econômico”, para se adequarem ao “Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico”.

Como conseqüência, foi realizada uma viagem a diversos países da Europa, com participação de alguns prefeitos, com o objetivo de conhecer as estratégias utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional. E foi essa a origem dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, mais o Fórum Catarinense de Desenvolvimento, criado

em 1996, e composto de 59 entidades públicas e privadas, que envolvem todos os segmentos organizados da sociedade. Com certeza uma das duas matrizes institucionais de desenvolvimento mais avançadas do País.

Foi em tudo semelhante o processo gaúcho de construção das instituições e organizações de desenvolvimento regional. Pode-se dizer até que, tanto em SC quanto no RS, tudo começou nos anos 1970, com as influências estimuladoras dos extintos Serphau e Sudesul^v. E que, apesar das diferenças com o que agora ocorre em Santa Catarina^{vi}, o ambiente institucional para o desenvolvimento regional permanece muito parecido. A essência da questão reside no fato de que, tanto quanto o atual governo Rigotto, os quatro precedentes (de Simon, Collares, Britto e Dutra) procuraram - cada um a seu modo – formas de convivência e cooperação com as embrionárias organizações regionais.

3.1 A experiência gaúcha

Começar com este explícito e inequívoco reconhecimento do lugar de vanguarda que ocupam as instituições e organizações gaúchas de desenvolvimento territorial não significa que se deva contemporizar com qualquer de suas diversas insuficiências, distorções, mazelas, e vícios. Trata-se exatamente do contrário. O que mais interessa nesta reflexão é fazer a crítica desse complexo sistema adaptativo institucional no qual evoluem organizações de caráter municipal (como os atuais conselhos municipais de desenvolvimento, COMUDE), intermediárias, como são os COREDE, e superiores, como são as Mesorregiões “Grande Fronteira Mercosul” e “Metade Sul do RS”. É apontar os problemas e obstáculos que estão retardando e até comprometendo um melhor desempenho das regiões. E o que será dito a seguir deve ser entendido mais como um conjunto de hipóteses que, por enquanto, foram insuficientemente testadas.^{vii}

A principal pergunta de uma avaliação da experiência gaúcha só pode ser a seguinte: “por que ela não está dando liga, apesar do respeito à receita”? É que a dinâmica de emergência dos COREDE não poderia ter sido mais virtuosa. Houve ampla liberdade para que prevalecessem iniciativas com forte participação dos potenciais protagonistas locais do desenvolvimento. Foi um processo muito próximo da democracia direta, além de quase sempre conduzido por elites científico-tecnológicas de focos de polarização regional. E, desde o início, esteve fortemente casado com o Programa dos Pólos Tecnológicos, inaugurado pelo governo Simon (desde 1987, com a

criação da Fundação de Apoio à Pesquisa, Fapergs), e certamente reforçado no governo Britto, quando a experiência anteriormente liderada pela principal universidade comunitária da região noroeste (UNIJUÍ) passou a ser a grande referência.

Bastariam esse três elementos para que se pudesse prognosticar inédita aceleração do desenvolvimento das regiões que melhor tirassem partido dessa invejável ferramenta política que pode ser um COREDE. Todavia, o balanço parece apontar para resultado bem menos efusivo, e, por vezes, até contrário a tal expectativa. Não é difícil apontar regiões nas quais são muito duvidosas as perspectivas de mais desenvolvimento, muito embora tenham um COREDE que pode ser bem avaliado. E, no extremo oposto, não seria difícil apontar região de surpreendente desempenho desenvolvimentista, apesar de seu COREDE ser considerado entre os piores.

À primeira vista, tal constatação poderia ensejar uma rápida sentença: não existe qualquer tipo de correspondência entre a qualidade dos COREDE e êxito em termos de desenvolvimento regional. No entanto, seria uma conclusão apressada e comodista, pois só serviria para evitar uma análise mais detalhada dos fatores que mais contribuem para que a ação de um COREDE seja eficaz, neutra, ou até prejudicial ao desenvolvimento regional. Ou seja, o grande desafio de uma avaliação deste tipo é enumerar (e se possível classificar, e mesmo hierarquizar) as causas de uma indisfarçável frustração com o desempenho dos COREDE.

Nesta perspectiva, a primeira questão que merece ser discutida tem a ver com a escala. Isto é, com a abrangência espacial e político-administrativa das regiões representadas pelos COREDE. Alguns chegam a reunir mais de 30 municípios, o que por si só já cria imensas dúvidas sobre a possibilidade de engendrar uma elaboração coletiva democrática e realmente participativa de um projeto de território. Pior, há casos de óbvia tensão entre pelo menos duas sub-regiões (na verdade regiões), como demonstra a sobrevivência das respectivas associações de municípios.^{viii}

Não se trata apenas de uma questão operacional, embora seja difícil sequer imaginar uma reunião democrática e produtiva na qual estejam presentes 30 representantes de prefeituras, mais 30 representantes de Câmaras Municipais, mais 30 representantes dos COMUDE, e mais “N” representantes dos diversos segmentos organizados da sociedade civil. Há também uma questão de heterogeneidade, que compromete uma verdadeira identidade regional, além de impedir um verdadeiro senso de pertencimento.

Um caso que chega a ser chocante é o do COREDE auto-intitulado “Produção” (CONDEPRO), mas mais identificado como “Planalto”, com sede em Passo Fundo. Em assembléia realizada dia 12/01/05, para eleger o Conselho de Representantes, credenciaram-se 547 pessoas que supostamente representavam os 21 “segmentos”. Antes mesmo de entrar em qualquer discussão sobre a legitimidade de conselho assim eleito, cabe perguntar como os 547 presentes poderiam ter tido algum tipo de participação ativa nos trabalhos, caso houvesse algum assunto importante a ser realmente objeto de votação (e não apenas de deliberações por unanimidade silenciosa, ou simples aclamação).

Quando se levanta a questão da excessiva escala das regiões supostamente representadas por esses COREDE que têm duas ou três vezes mais municípios do que parece razoável, a resposta dos interlocutores é uma só: força política. É imediato o reflexo de ver o COREDE como um instrumento de pressão^{ix} sobre o governo estadual, mais do que um organismo realmente voltado à ação regional. Este viés de interlocução com a instância superior para a reivindicação e defesa dos interesses da suposta região será discutido mais adiante. Mas antes é preciso ressaltar que parece ser freqüente a utilização dos COREDE em óbvias operações de “lobby”, no sentido de criação de lastro para demandas de grande interesse de determinado “segmento” (o que não exclui, evidentemente, a possibilidade que também possam ser de relativo de interesse regional).

O caso mais óbvio que pode ser citado é o dos interesses específicos das universidades regionais, cujo papel foi certamente crucial para a emergência dos COREDE, e continua sendo vital para muitos deles. E é impossível cometer exagero quando se enfatiza o lado positivo dessa participação das universidades desde o início do processo de formação dos COREDE.

Como duvidar dessa vantagem, quando se sabe que regiões tendem a ser criadas por cidades-pólo; e que neste início de Século XXI nada pode ser melhor do que conseguir que tal polarização seja determinada pelo conhecimento científico-tecnológico em fertilização cruzada com empresas inovadoras? Chega a ser óbvia a vantagem de ter as universidades como principais protagonistas dos COREDE. Todavia, é preciso perceber que esse importante peso das universidades também pode criar distorções.

A rigor, para que as universidades pudessem desempenhar um papel exemplar na orientação (e até condução) dos COREDE, seria necessário que elas evitassem

qualquer envolvimento com as inevitáveis disputas político-partidárias. Uma organização voltada ao desenvolvimento regional só evolui e se fortalece se conseguir que o entendimento e a concertação entre seus principais agentes possa sobreviver aos periódicos terremotos eleitorais.

Se uma região realmente tem um projeto de desenvolvimento construído com a participação de seus principais empreendedores públicos, privados e sociais, esse projeto terá necessariamente caráter supra-eleitoral e deverá permanecer na agenda seja qual for a eventual reviravolta política causada pelos últimos embates. Na verdade, essa capacidade de “juntar os cacos” pós-eleitorais e continuar a ação conjunta pelos objetivos e metas inscritos por consenso no projeto regional é o principal sinal de maturidade de uma organização (seja conselho, fórum, ou mesmo agência). E a universidade deveria ser, em princípio, o “segmento” mais capaz de evitar que a política partidária causasse sérios estragos no processo de concertação regional.

Infelizmente, parece estar ocorrendo o inverso com boa parte das universidades comunitárias que foram tão decisivas para a emergência dos COREDE.^x Há casos em que ocorre exatamente o contrário. “Rachas” internos nas universidades são transferidos para a vida dos COREDE, fazendo como que uma nova reitoria se afaste completamente, mesmo que continue cedendo algum tipo de infra-estrutura à direção do Conselho. Ou - o que é igualmente grave - concorde que um determinado docente continue prestando serviços na coordenação de um COREDE, mas sem qualquer tipo de envolvimento institucional efetivo.

Essa instabilidade do comportamento das universidades certamente não seria tão grave se algum outro “segmento” do COREDE pudesse ser um substituto à altura. No entanto, todos os demais atores têm muito mais propensão a se deixarem tragar pelos periódicos turbilhões eleitorais do que seria de se esperar das universidades. Ou seja, em meio a prefeitos, vereadores, sindicalistas, e movimentos sociais, é de se esperar que representantes de universidades sejam os mais maduros e capazes de conseguir que a continuidade do trabalho coletivo não fosse comprometida por clivagens partidárias e ideológicas. Em vez disso, em alguns casos parece que os representantes das universidades são os primeiros a “estragar a festa” ao se deixarem envolver de forma irremediável nos conflitos político-partidários locais.

3.2 Três questões de fundo

Tudo isso sinaliza a imaturidade do processo institucional. Por isso mesmo, também seria errado atribuir à ideologização de reitores e pró-reitores toda a responsabilidade pela baixa efetividade da ação de certos COREDE. Na verdade, há pelo menos três questões de fundo que ajudam a entender melhor essa fragilidade comportamental dos principais agentes do desenvolvimento regional, a começar pela atuação da intelectualidade científico-tecnológica representada pelas universidades.

(a) A primeira dessas questões de fundo é a precariedade dos projetos de desenvolvimento regional. Salvo engano, nenhum COREDE chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional, que tenha resultado de profunda análise objetiva de suas potencialidades, vocações, vantagens, oportunidades, ou chances de médio e longo prazo. E que depois tenha sido amplamente debatido, legitimado e assumido pela coletividade envolvida. Encontra-se com certa facilidade alguma brochura intitulada “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional”, ou coisa parecida. Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas, a depender da competência do grupo de trabalho específico que as coletou. Parecem muito mais com aqueles “*cahiers de doléances*” dos Estados Gerais de 1789 do que projetos ou planos de desenvolvimento.

Só quando existe um verdadeiro projeto – que realmente demonstre que a viabilidade do desenvolvimento da região depende de determinadas ações estratégicas muito bem identificadas – é que os diversos grupos sociais conseguem estabelecer as sinergias necessárias a colocá-las em prática. Só quando percebem com clareza uma real perspectiva de progresso é que as forças vivas de uma região podem “vestir a camisa”, independentemente se suas inclinações ideológicas, religiosas, políticas, etc. É isso que faz com que realmente se mobilizem para alavancar os recursos necessários, batendo à porta de outras instâncias que não apenas as dos orçamentos públicos do Estado e da União. E é isso que também pode ajudar a criar condições de “blindagem” contra os estragos que resultam dos inevitáveis conflitos de interesse entre partidos, sindicatos corporações, igrejas, empresários, etc.

(b) A segunda questão de fundo, que certamente contribuiu muito para o agravamento da primeira, foi a dinâmica incentivada por diversos governos estaduais de se comprometer a alocar uma pequena parte dos recursos para investimento em função dos resultados de anual “consulta popular” ou “orçamento participativo”. Não pode haver dúvida de que a predisposição original do governo Collares de submeter esse tipo

de decisão aos novos COREDE foi positiva e certamente ajudou muito em sua rápida estruturação. Todavia, também criou uma séria armadilha, tanto para os governos seguintes, quanto para os próprios COREDE.

Por um lado, qualquer governo estadual gaúcho passou a se ver obrigado a algum tipo de ritual do gênero, sob pena de cometer um recuo no processo de democratização. Por outro, qualquer COREDE prefere ter essa oportunidade de abocanhar e repartir algumas migalhas orçamentárias do que se lançar nas incertezas da elaboração coletiva de um verdadeiro projeto de desenvolvimento que depois pudesse ser objeto de contratos de médio prazo (por exemplo, os prazos dos “Planos Plurianuais”, PPA).^{xi} Como sempre valerá mais “um passarinho na mão do que dois voando”, os COREDE consagram 95% de suas energias nesse tipo de operação anual, que além de desgastante, gera muitas frustrações nos municípios que não conseguem a verba que tinha sido orçada para: construir o muro da escola “A”, ou construir uma quadra esportiva perto da escola “B”, mas que acabou não sendo sequer empenhada, muito menos executada.^{xii}

Não se trata de entrar em comparações sobre a condução dessas anuais “consultas populares” ou “orçamentos participativos”, pois seus problemas comuns são muito mais importantes que seus diferentes defeitos específicos. Infelizmente, a principal resultante desses rituais tem sido desviar os COREDE da principal missão que eles deveriam ter assumido: elaborar projetos consistentes que pudessem ser objetos de negociações para a implantação de estratégias de desenvolvimento regional.

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

(c) A terceira das principais questões de fundo que comprometem a eficácia dos COREDE para a ação de desenvolvimento regional está nos discutíveis graus de representatividade e legitimidade que lhes conferem as atuais regras de constituição e funcionamento. Dos trinta e dois “segmentos” com direito de representação no

COREDE “Noroeste Colonial” (NORC), por exemplo, quatro são membros natos: deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, e os prefeitos e presidentes de Câmaras municipais dos trinta e tantos municípios envolvidos. Os outros 28 representantes e seus suplentes são escolhidos durante assembléia convocada para esse fim, na base do voto de quem se fez presente.

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

Não é o que parece acontecer no COREDE “NORC”, por razões que só poderiam ser apontadas por uma análise mais específica da situação concreta. No entanto, é exatamente o que está ocorrendo com o CONDEPRO (COREDE “Produção”, com sede em Passo Fundo), pois só apareceram pessoas totalmente alinhadas pela identificação com o programa do governo Olívio Dutra (PT) na já citada assembléia para escolher representantes. E mesmo que isso possa significar alta representatividade “popular” (supondo-se que a maioria dos empreendedores sociais siga essa linha), é óbvio que também revela baixíssima representatividade dos empreendedores privados e públicos. E podia-se contar nos dedos de uma mão o número de pessoas presentes que elegeram representantes de algum dos tais “segmentos”.

O baixo grau de representatividade e de legitimidade de um COREDE também pode ter o sinal político contrário. Nesse caso, em vez de contribuir apenas para uma maior letargia da ação regional, pode engendrar fragmentação organizacional, com o surgimento de estrutura paralela com os mesmos objetivos. Aliás, é o que já está ocorrendo na microrregião chamada de “Médio Alto Uruguai”, por exemplo, onde a ação da SDT/MDA (Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário) provocou a criação de um novo conselho regional (que será seu único interlocutor), e que terá missão idêntica à do respectivo COREDE, o “CODEMAU”. E também ocorreu antes na “Grande Santa Rosa”, onde surgiu um “Fórum” paralelo ao COREDE “Fronteira Noroeste”, e com os mesmo objetivos.

Finalmente, é preciso registrar que não se deve subestimar um ceticismo mal disfarçado nas manifestações de vários presidentes de COREDE. Sempre fazendo questão de ressaltar as virtudes desses conselhos, eles por vezes deixam escapar frases bem surpreendentes, como, por exemplo: “O COREDE é uma planta que não tem raiz”. É até muito duvidoso que essa metáfora seja apropriada, pois o problema principal talvez não esteja nessa eventual falta de “raízes”. Mesmo assim, a frase é muito reveladora de um nebuloso mal-estar com o desempenho de certos COREDE. Mal-estar que parece não ter sido ainda bem analisado em razão de uma “mística” que tende a atrofiar os esforços de pesquisa nessa área.

Mais uma vez é preciso repetir aqui que essas três observações críticas não devem ser entendidas como um “ataque” à experiência ou à valorosa tradição “corediana”. É exatamente o contrário, pois tanto os COREDE, quanto seus interlocutores no governo estadual, só teriam vantagens em aproveitar este momento para repensar a dinâmica organizacional e institucional do desenvolvimento das atuais 24 regiões. A partir de um balanço conjunto desses 35 anos de experiência prática, talvez seja possível retomar sobre novas bases o relacionamento dos COREDE com as várias esferas de governo e, sobretudo, com organizações cruciais para o desenvolvimento regional, como são os bancos de desenvolvimento (BNDES, BID e BIRD). Por outro lado, tudo indica que o ponto de mutação desse processo passará necessariamente por uma “repackagem” do relacionamento entre os COREDE e o governo estadual.

Seria inócua pretensão tentar ir mais longe neste tipo de reflexão. E não apenas pelas características do trabalho de pesquisa que deu origem a este texto. Mesmo que a investigação tivesse sido mais longa e mais profunda, não poderia chegar a algum tipo de receita capaz de prescrever as soluções para os problemas apontados. No máximo se pode aqui formular algumas recomendações que talvez ajudem os atores envolvidos a buscar tais soluções.

4. Diretrizes

Qualquer conselho microrregional do gênero dos COREDE visa a organizar o processo de desenvolvimento no território, como alternativa ao puro e simples comportamento dos mercados, que tangem os residentes a se deslocarem para encontrar oportunidade de trabalho e geração de renda. Trata-se de uma prática que pode ter

perdido legitimidade com a ofensiva neoliberal do final do século 20, mas que volta com toda a força para as agendas de desenvolvimento. Há pelo menos quatro fatores que explicam essa volta do território ao domínio da ação pública: (a) ele está no centro das estratégias que visam a competitividade e a atratividade econômicas; (b) é nele que pode ser reforçada a coesão social; (c) é o melhor instrumento de modernização das políticas públicas, já que impõe abertura e transversalidade; (d) apesar de nele estarem ancoradas as instituições locais, permanece um domínio de ação de instâncias hierárquicas superiores cujos graus de liberdade são cada vez mais condicionados pelo processo de globalização e pela construção de acordos regionais supra-nacionais.

Enfim, renovar a concepção de território para uma política de ordenamento exige antes de tudo que ele seja entendido como ator de um esforço constante de desenvolvimento, mas de um desenvolvimento no qual a coesão social é simultaneamente uma aposta e uma alavanca.

Neste sentido, três *insights* merecem ser mais uma vez repetidos e enfatizados: (a) a necessidade de combinar concorrência com cooperação; (b) a necessidade de combinar conflito com participação; e (c) a necessidade de combinar o conhecimento local e prático com o científico.

Três lições que embutem uma interrogação central sobre as condições que permitem a emergência de instituições mais favoráveis a essas três combinações. E a resposta - como não poderia deixar de ser - é afirmação de que o desenvolvimento depende essencialmente do papel catalisador que desempenha um *projeto* que tenha sido elaborado com ampla participação dos *atores locais*, isto é, dos empreendedores privados, públicos e sociais que se identificam com determinada região.

A orientação essencial de qualquer estratégia de desenvolvimento regional só pode ser a de estimular o surgimento desses “*territórios-projeto*” e criar as condições para que eles consigam alavancar recursos humanos e financiamentos (ou mesmo doações), tanto no âmbito nacional como internacional. Por isso, a principal recomendação deste estudo é que a riquíssima experiência gaúcha dos COREDE seja auto-avaliada sob essa ótica. Até que ponto se pode dizer que os COREDE estão favorecendo o surgimento de “*territórios-projeto*” capazes de alavancar os recursos humanos e financiamentos necessários ao desenvolvimento de suas respectivas regiões?

Como já foi bem explicitado acima, por várias razões houve uma espécie de desvio de rota na trajetória dos COREDE. Em vez de fazerem com que pelo menos algumas das 22 regiões iniciais se transformassem em “*territórios-projeto*”, os COREDE viraram instrumentos de reivindicação de investimentos que, em geral, pouco ou nada contribuem para o desenvolvimento regional (mesmo que muitas vezes possam contribuir para responder a certas carências de alguns municípios).

Além de colocar em discussão uma possível repactuação da relação dos COREDE com o governo estadual, tal constatação permite enfatizar mais quatro recomendações duas das quais poderão ser facilmente consensuais: (i) a capacitação dos “coredianos”; (ii) o papel estratégico da política de Ciência, Tecnologia & Inovação (CT&I). Deve ser concebido com a máxima urgência um plano de capacitação dos agentes “coredianos” para a prática do planejamento estratégico. E deve ser dada máxima prioridade ao aprofundamento da política descentralizada de CT&I, o único investimento que poderá ter impacto de longo prazo para o desenvolvimento de “*territórios-projeto*”.

É provável que as outras duas recomendações provoquem muita polêmica e não obtenham o consenso necessário para que possam se tornar efetivas: (iii) a necessária revisão dos estatutos e regimentos internos dos COREDE para que se tornem mais legítimos e realmente favoreçam a participação conjunta dos empreendedores privados, públicos e sociais; (iv) o incentivo à subdivisão de COREDE gigantes em entidades mais adequadas às verdadeiras identidades regionais e que favoreçam mais o sentido de pertencimento por parte dos cidadãos envolvidos.

Finalmente - mas de modo algum menos importante - é necessário enfatizar que Bandeira (2004) está certamente coberto de razão quando diz que a experiência gaúcha (assim como a catarinense), indica que os esforços de articulação e concertação têm mais possibilidades de sucesso quando existem, nas regiões, organizações dotadas de credibilidade que se disponham a proporcionar apoio operacional efetivo e continuado a essas iniciativas. No caso de Santa Catarina, esse papel foi até agora mais desempenhado pelas Associações de Municípios do que pelas Universidades. No Rio Grande do Sul ocorreu o contrário.

Considerando-se a literatura científica já disponível sobre os temas como a “*learning region*” e a “*knowledge-based economy*”, é razoável supor que a fórmula gaúcha venha a se mostrar superior, muito embora ainda seja cedo para uma avaliação

comparativa. Muitas universidades comunitárias gaúchas certamente exercem uma liderança efetiva em escala regional. Em geral, as universidades não são vistas com desconfiança, e raramente dão motivos para hostilidade de algum dos grupos sociais locais. Todavia, elas estão longe de ser neutras. Antes de tudo por que têm interesses próprios a defender. E é perfeitamente possível que tais interesses nem sempre coincidam com as respostas necessárias aos desafios estratégicos do desenvolvimento das regiões em que estão implantadas.

Bandeira (2004) destaca que o britânico John Goddard, reitor da Universidade de Newcastle upon Tyne, analisou os efeitos econômicos regionais das universidades, tanto para a OCDE, em 1997, quanto para a Unesco, em 1998. E suas recomendações foram no sentido que mais pesquisas empíricas venham a caracterizar três tipos de influência das universidades sobre as regiões em que se localizam.

O primeiro é obviamente o efeito direto da Universidade como empregadora e como geradora de fluxos de gastos dentro da região, cujo impacto ele considera eminentemente estático. Em segundo lugar, menciona os impactos dinâmicos de interação entre as universidades e as empresas localizadas na região. Esses impactos ocorrem através da atividade de pesquisa, do ensino, e do recrutamento de graduados pelas empresas da região, bem como através de programas de aperfeiçoamento profissional. O terceiro, aponta para a contribuição das universidades ao desenvolvimento social e comunitário das regiões em que atuam, através de sua influência geral sobre o ambiente cultural local, sobre a formação de lideranças, e também diretamente na formulação de visão estratégica sobre os condicionantes econômicos da região. A rigor, comenta Bandeira (2004:101), esse engajamento direto na promoção do desenvolvimento interessa à própria universidade, pois em geral depende também diretamente do dinamismo das áreas em que atua para assegurar os recursos necessários à sua própria manutenção, reprodução, e expansão.

No que se refere a esse papel crucial para o desenvolvimento regional que podem desempenhar as universidades, o que mais diferencia a situação gaúcha de situações comparáveis em ambientes mais desenvolvidos é a precária formação dos demais atores, agentes, ou representantes dos “segmentos”, como são chamados nos COREDE. Contrariamente ao que ocorre em situações de mais desenvolvimento, as universidades comunitárias gaúchas tendem a ocupar não apenas o seu espaço, mas muitos outros, dada a carência de quadros bem formados que sejam porta-vozes de

outros interesses, ou pontos de vista. E se tal “invasão” pode muitas vezes até ser benéfica, em certos casos ela pode atrapalhar e retardar o processo de formulação, negociação e viabilização de alternativas.

5. Conclusão

A institucionalização de uma região pode ser vista como a culminância de processo histórico. Segundo Bandeira (2006), apoiado em Paasi (1986), tal processo envolve quatro aspectos que não devem ser entendidos como etapas consecutivas: a) definição da forma ou abrangência territorial; b) formação de imagem conceitual e simbólica; c) surgimento e instituições e organizações apropriadas; d) estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, associado à consciência regional da comunidade. Quatro critérios simples que permitem fazer um balanço sintético da experiência gaúcha.

No que se refere à abrangência territorial, o balanço é negativo, pois a propensão a ter força política fez com que as regiões dos COREDE atropelassem identidades e pertencimentos pré-existent, e que até subsistem na forma de associações de municípios. Pior, algumas são formadas por número tão grande de municípios que inviabilizam a possibilidade de real participação democrática.

Na formação de imagem conceitual e simbólica, o balanço pode ser simultaneamente positivo e negativo. Ele é positivo no que se refere à imagem e à simbologia geral dos COREDE como forma de gestão mais descentralizada do território estadual, além de menos pulverizada que o poder local dos municípios. Mas ela é negativa em muitos casos em que os COREDE tentaram emplacar denominações simbólicas completamente artificiais, além de contraproducentes. O caso extremo é o do COREDE “Produção”, em região historicamente conhecida por “Planalto”. Mas está longe de ser o único.

O aspecto em que o processo parece estar mais avançado é o terceiro, que se refere ao surgimento das instituições e organizações correspondentes, pois foram muito adequadas em sua origem. Todavia, vicissitudes fizeram com que se desviassem de sua principal missão. Em vez de realmente serem aceleradores do desenvolvimento endógeno, os COREDE se tornaram essencialmente instrumentos de reivindicação e pressão na partilha dos recursos do governo estadual.

Algo parecido deve ser dito sobre o estabelecimento de cada região corediana como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, associado à consciência regional da comunidade. Tem havido avanços bem significativos no contexto estadual, mas que esbarram no atraso relativo em que se encontra o processo histórico de emergência regional fora da região Sul. E isso se manifesta com clareza no contraste entre as experiências sulistas e as frágeis políticas regionais do Ministério da Integração Nacional, com especial destaque para a proposta de implantação do Programa de Desenvolvimento de Mesorregiões Diferenciadas.

O balanço é, portanto, bem negativo, apesar de ser enorme o potencial dos COREDE que forem capazes de uma autocrítica que os redirecione para a governança cidadã.

ⁱ Professor Titular do Departamento de Economia da FEA e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo: www.econ.fea.usp.br/zeeli/

ⁱⁱ Informações bem mais detalhadas sobre os resultados dessa pesquisa estão em Veiga (2005).

ⁱⁱⁱ Destacam-se: o capítulo IV de RÜCKERT (2001), pp. 348-494; e o volume 1 de BECKER (2002).

^{iv} O mesmo se aplica para certas regiões do Paraná, principalmente Sudoeste e Oeste.

^v “Serviço Federal de Habitação e Urbanismo” e “Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul”.

^{vi} No início de Janeiro de 2005, o governo de Santa Catarina enviou para apreciação dos deputados estaduais um projeto de modernização administrativa, denominado “Cícero”, em homenagem ao filósofo romano. Ele prevê maior atribuição às secretarias regionais criadas há dois anos, no início do governo Luiz Henrique. São oito secretarias mesorregionais, em torno dos principais pólos econômicos, e 22 microrregionais.

^{vii} Tais hipóteses foram amadurecidas ao longo de entrevistas abertas com informantes-chave realizadas em Janeiro de 2005 em dez municípios gaúchos, além de contatos diretos com dirigentes de diversos COREDE (“Produção”, “Nordeste” e “Noroeste Colonial”, “Fronteira Noroeste” e “Serra”) e da GFM: “Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul”.

^{viii} Um caso ilustrativo é o do COREDE “Nordeste Colonial”, no qual coexistem a AMUPLAN (com 12 municípios ao redor de Ijuí) e a AMUCELEIRO (com 21 polarizados por Três Passos). Pior: neste caso houve tentativa inicial de manter no mesmo COREDE também a região polarizada por Santa Rosa, atual COREDE “Fronteira Noroeste”, com 20 municípios.

^{ix} Pressão que é sempre qualificada de “política”, mas na maior parte das vezes se assemelha mais a uma pressão corporativa (e até sindical).

^x O papel da UERGS ainda não pode ser avaliado por ser muito recente e incerto.

^{xi} Durante o Fórum dos COREDE realizado no final de fevereiro de 2005 em Nova Petrópolis, foi possível notar em algumas intervenções do plenário uma séria preocupação com este problema. Todavia, a posição predominante, a começar pela atitude dos dirigentes do Fórum, foi mais parecida com uma espécie de “sindicalismo de resultados”. Não valeria a pena abrir mão dessa rotina reivindicatória por migalhas do orçamento obtidas na lógica de varejo, de balcão. Enfim, uma opção preferencial pela obtenção de resultados imediatos, mesmo que irrisórios para o processo de desenvolvimento regional.

^{xii} É impressionante a importância e o tempo que ocupam em reuniões dos COREDE as reclamações contra esta ou aquela Secretaria do governo estadual por não ter atendido até aquele momento esta ou aquela demanda. Ou ainda, para ressaltar que o COREDE provavelmente conseguirá que seja executado neste ano 80% do que foi aprovado no ano anterior...

