

COREDE-SUL: FORMAÇÃO E TRAJETÓRIA

CLAUDIO OMAR IAHNKE NUNES*

O autor descreve o processo de formação do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul do Estado (COREDE-SUL), examina o contexto histórico de sua criação e discute o papel de seus principais protagonistas. Completa sua análise, focalizando a atuação do próprio Conselho, na articulação com outras entidades representativas dos segmentos sociais e órgãos governamentais, em especial do Governo do Estado, na formulação de propostas, planos e projetos incluídos nos sucessivos orçamentos estaduais.

O Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul do Estado, que adotou a sigla COREDE-Sul, foi constituído no segundo semestre de 1991, numa conjuntura histórica muito peculiar. O Congresso Nacional acabara de promulgar uma nova Constituição e a sociedade brasileira buscava implementar as mudanças nela incluídas, que abriam portas à chamada democracia semidireta¹ (ALLEBRANDT, 2006, p. 1). Particularmente, em nosso Estado, registrava-se forte mobilização de diferentes agentes sociais nessa direção.

Esta mobilização encontrou eco no Governo Alceu Collares, eleito em 1990, que propôs, então, a constituição de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (UNIDADE na diversidade, 2005, p. 19), concebidos como instâncias nas quais os agentes sociais politicamente organizados pudessem debater e decidir sobre que opções de desenvolvimento consideravam como mais apropriadas para cada uma das regiões do Estado.

Além da questão da retomada do desenvolvimento, a assimetria entre as metades norte e sul do Rio Grande do Sul compunha a agenda dos debates políticos daquele momento histórico. A Região Sul, que é a

* Professor do Departamento de Biblioteconomia e História – FURG; Especialista em Rio Grande do Sul: Sociedade, Política e Cultura; Doutor em Ciências da Comunicação. Integrou a primeira Diretoria do COREDE-SUL, como Secretário Executivo.

¹ O conceito de democracia direta refere-se a plebiscitos, referendos, consultas populares e leis de iniciativa popular; já o conceito de democracia semidireta refere-se aos diferentes conselhos previstos pelas constituições federal e estadual.

quarta economia do Estado, abrangendo uma área correspondente a 17% de seu território e contando 860.000 habitantes, não poderia excluir-se da mobilização que se estabeleceu no Estado.

Não havendo um marco legal que estabelecesse como os conselhos seriam constituídos, e sendo a iniciativa do Poder Executivo, a tarefa de coordenação do processo de criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento foi entregue à Secretaria de Indústria e Comércio². Essa lacuna legal contribuiu para que o processo de constituição dos Conselhos sofresse variações de uma região para outra, em razão de suas diferenças culturais e econômicas, especialmente. A própria denominação dos Conselhos, os municípios a serem incluídos, os esboços dos primeiros regimentos, seus relacionamentos com entidades representativas já existentes, seu ritmo de constituição, tudo reforçava o traço distintivo desse processo em cada uma das regiões.

No caso específico da Região Sul do Estado, marcada por uma prolongada depressão econômica, dois fatores foram decisivos no processo de negociação do qual resultou a constituição do COREDE-Sul.

Em primeiro lugar, destaca-se a questão da representação política da região, tida como desproporcional e, portanto, prejudicial aos interesses da região, tanto na esfera estadual quanto na esfera nacional. Numa postura reativa, os agentes políticos, amplamente secundados pelos formadores de opinião, propugnavam pelo reforço da representação parlamentar da região nos legislativos estadual e nacional, bem como buscavam formar alianças que abrissem espaços no Executivo. Basicamente, pode-se dizer que essa estratégia reverberava o que fora a prática política dominante nos tempos áureos da participação das lideranças regionais no exercício do poder político estadual e nacional.

Em segundo lugar, a atuação de agentes sociais organizados em entidades não-partidárias, suprapartidárias ou em órgãos da União e do Estado sediados na região, do que resultara a acumulação de apreciável massa crítica sobre o problema do desenvolvimento regional. A propósito, nos debates, não raro dizia-se que diagnósticos havia em abundância; o que faltava eram soluções e, principalmente, ações. Entre outras entidades, para exemplificar, sobressaem a Associação de Municípios da Zona Sul (AZONASUL), a unidade da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL, sediada em Pelotas), as entidades de representação empresarial e de trabalhadores e as

² A partir de 26/11/1991, passou a denominar-se Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social.

universidades. Algumas dessas entidades, como no caso da série de seminários pró-desenvolvimento da Zona Sul, claramente atuavam no mesmo espaço que tradicionalmente fora dos agentes políticos. Numa frase, se anteciparam à propugnada democracia semidireta e, adentrando o centro do palco do processo político regional, abriram uma clivagem nas práticas políticas até então dominantes.

Pincelado o cenário no qual seria constituído o COREDE-Sul, pode-se afirmar que a primeira tentativa de sua constituição, no primeiro semestre de 1991, liderada por parlamentares, não foi bem-sucedida precisamente porque, resultante da clivagem apontada, já se formara na região um razoável consenso de que as velhas práticas políticas, assentadas no mando político-partidário e nos acordos de bastidores, já não se prestavam à tomada de decisões sobre a tão esperada retomada do desenvolvimento econômico e social da região. Mais do que isso, os agentes sociais claramente perceberam que havia uma outra diferença fundamental, representada pela introdução da noção de democracia semidireta no processo político, que implicava, imperiosamente, uma mudança de método nas práticas políticas. Essa mudança haveria de ser tão intensa a ponto de ampliar o leque de representação dos agentes sociais organizados, que se fariam representar, progressivamente, no processo de constituição e de consolidação do COREDE-Sul.

Num primeiro momento, essa mudança de orientação se materializou no acordo entre o Governo do Estado e as universidades da região (Universidade Federal de Pelotas – UFPel; Universidade Católica de Pelotas – UCPel; Fundação Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Universidade Regional da Campanha – URCAMP, de Bagé, e Fundação de Ensino Superior da Região Centro-Sul – FUNDASUL, de Camaquã), através do qual ficou estabelecido que a elas caberia a tarefa de coordenar as articulações iniciais entre as entidades representativas dos agentes sociais organizados, mobilizando-as com a finalidade de criar o COREDE-Sul. Subjacente a esse acordo, sustentando-o, estava a crença de que as universidades eram mais *isentas* e, por conseguinte, mais facilmente os demais agentes sociais – e os próprios agentes políticos – haveriam de acatar sua liderança no processo, como acabou acontecendo. Ademais, havia o fato de que, nas regiões da chamada *Metade Norte*, o processo de criação dos Conselhos seguia adiantado, precisamente sob a liderança das universidades comunitárias. Tratava-se, pelo menos parcialmente, também, de uma propagação daquele *modus operandi*.

Num segundo momento, aceita essa mudança de orientação, as universidades trataram de constituir um grupo de trabalho ao qual se

incumbisse a mobilização dos agentes sociais – e também dos agentes políticos. Emergiram então dificuldades, conflitos e contradições de outra ordem. Sobressai a resistência dos agentes políticos, talvez com receio de perda de poder, e as diferenças entre as próprias universidades. A resistência dos agentes políticos, em especial, da AZONASUL, foi equacionada à medida que os prefeitos foram incorporados à composição da instância deliberativa do conselho nascente e, progressivamente, perceberam que sua entidade representativa encontraria no futuro conselho um parceiro na promoção e defesa dos interesses da região. O foco de atuação da AZONASUL é a defesa do municipalismo, tendo nos prefeitos e suas equipes os protagonistas centrais, enquanto a atuação do COREDE-Sul focaliza o exercício da democracia semidireta, estruturando-se como a instância regional em que os agentes sociais organizados, aí incluídos os prefeitos, possam exercê-la o mais plenamente possível. Notadamente, a partir do final dos anos 90 é que esse relacionamento entre as duas entidades estreitou-se e consolidou-se definitivamente, em muito devido à sensibilidade política de seus dirigentes.

No que diz respeito às universidades, registre-se o fato de que duas eram instituições federais, uma confessional e duas comunitárias, o que implicava diferentes visões sobre sua articulação com suas respectivas comunidades. Além disso, variava entre elas a disponibilidade de recursos humanos capacitados e de meios para dar conta da gigantesca tarefa política de mobilizar uma região que, de um extremo a outro, alcança quase 400 quilômetros. A disponibilidade de infra-estrutura, bem como o fato de que a FURG forjara-se como uma instituição comunitária e posteriormente fora federalizada, parece, foi decisivo para que a ela coubesse a tarefa política de presidir a primeira Diretoria do COREDE-Sul, que foi formalmente constituído na Assembléia Geral realizada no dia 25 de outubro de 1991, na cidade de São Lourenço do Sul.

Registre-se que, durante as articulações visando a definir suas fronteiras regionais, o COREDE-Sul chegou a contar com a participação de municípios que, no final, agregaram-se aos Conselhos das regiões da Campanha e Centro-Sul³. Atualmente, a Região Sul é composta por 22 municípios, abrangendo 35.042,9 km² e uma população de 865.399 habitantes. Os municípios estão listados na Tabela 1, incluindo alguns indicadores que possibilitam uma rápida percepção do perfil sócio-demográfico da Região, sobressaindo o fato de que se repete em escala

³ Em anexo, consta o mapa da Região Sul, indicando a divisão administração dos municípios que o integram.

infra-regional o que ocorre no Estado: uma forte concentração da riqueza em Rio Grande e em Pelotas, que somam 68,8% do total.

TABELA 1 – Municípios integrantes do COREDE-Sul

Município	Dados demográficos ¹				Dados econômicos ²	
	População	Densidade demográfica	Expectativa de vida	Taxa de analfabetismo	PIB municipal ³	PIB <i>per capita</i> ⁴
Amaral Ferrador	5968	11,8	68,83	16,01	46181	8175
Arroio do Padre	2706	21,8	-	-	19322	7135
Arroio Grande	19587	7,8	68,22	11,97	251365	12782
Canguçu	57924	16,4	69,91	12,97	400033	7808
Capão do Leão	25928	33,0	71,6	10,15	240998	9201
Cerrito	6852	15,2	71,6	16,43	38933	5620
Chuí	5833	28,7	71,03	3,21	53507	8679
Herval	7302	4,2	71,92	12,08	57316	7751
Jaguarão	31219	15,2	68,51	8,31	215894	6899
Morro Redondo	5906	24,1	71,6	12,23	64331	10792
Pedras Altas	2942	2,1	-	-	42043	15525
Pedro Osório	7921	13,1	67,21	12,39	58713	7168
Pelotas	334101	207,7	69,91	6,25	2372849	8009
Pinheiro Machado	13813	6,2	68,03	13,80	143859	10041
Piratini	20155	5,7	71,79	15,59	148792	7324
Rio Grande	193045	68,6	68,64	6,99	3820671	19716
Sta. Vitória do Palmar	33472	6,4	68,51	8,89	409396	11914
Santana da Boa Vista	8695	6,1	67,66	17,53	60757	6960
São José do Norte	26900	24,1	65,18	22,28	113185	4586
São Lourenço do Sul	45247	22,2	71,6	7,13	349208	7771
Tavares	5809	9,6	74,05	16,91	40787	7444
Turuçu	4074	16,0	71,6	8,54	50179	12903

1 – 2005; 2 – 2004; 3 – Em milhões de reais; 4 – Em milhares de reais.

Fonte: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes_detalhe.php?corede=Sul.

Acesso em 13/1/2007.

Ao longo de sua existência, o COREDE-Sul consolidou-se como instância fundamental para a construção de uma nova consciência de desenvolvimento regional sustentável, promovendo a inclusão de representações de segmentos sociais e econômicos até então aliados dos processos decisórios sobre políticas públicas. A convergência dos debates regionais para o interior do Conselho contribuiu para que os integrantes das diretorias subseqüentes fossem eleitos dentre os próprios representantes, sendo que as universidades continuaram a prestar sua contribuição, fornecendo apoio técnico e infra-estrutura, apoio que também foi e vem sendo proporcionado por outros órgãos dos governos federal, estadual e municipais. Dessa maneira, a proposta de criação de um Conselho Regional de Desenvolvimento, inicialmente

vista com ceticismo ou hostilidade, transformou-se numa instituição que vem contribuindo decisivamente para a articulação de entidades representativas de segmentos com interesses socioeconômicos distintos quando não conflitantes. A evidência desse fato transparece nos documentos que registram as decisões do Conselho, em especial nos planos e nos projetos propostos e na votação das prioridades orçamentárias regionais.

Uma das primeiras conquistas do COREDE-Sul foi o estímulo para a constituição (onde não havia) de Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), possibilitando ao cidadão comum, residente em municípios desprovidos de maiores recursos, o exercício do mesmo princípio da democracia semidireta, mercê das grandes distâncias que caracterizam esta região e que constituem um poderoso fator de inibição dessa prática.

Dentre as conquistas, creditadas às sucessivas diretorias e aos agentes sociais representados no Plenário do Conselho ou atuantes nas comissões temáticas, merecem destaque:

- organização do próprio Conselho: além das providências formais (atas, registros, estruturação das comissões temáticas), para a consolidação da atuação do Conselho foi crucial a alocação de uma sede fixa, sendo a primeira em dependências da EMBRAPA, em 1998, e a atual em espaço cedido pela Associação Comercial de Pelotas, a partir de 1999, estruturação de comissões setoriais, sede e equipamentos, etc.;
- luta pela implantação do Programa Pró-Mar de Dentro, visando à recuperação e gerenciamento dos recursos hídricos da Laguna dos Patos, em parceria com o COREDE Centro-Sul;
- participação no processo de elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul do Rio Grande do Sul;
- participação nas Assembléias visando à indicação das prioridades regionais, dentro do Orçamento Participativo, durante a gestão do Governo Olívio Dutra;
- realização, em colaboração com outras entidades de representação regional, dos Seminários de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul;
- coordenação do processo de criação e implantação do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião

Metade Sul do Rio Grande do Sul (Fórum MesoSul), como parte da política de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional. Ao assumir a liderança desse processo em toda a mesorregião, o COREDE-Sul consolidou sua articulação com o Governo Federal. Desse processo resultou a elaboração do Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, em conjunto com os demais COREDEs da Metade Sul;

- participação nos debates, nos âmbitos regional e estadual, que culminaram na criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, sob coordenação da Assembléia Legislativa do Estado. Posteriormente, em conjunto com outras entidades de representação regional, o Conselho coordenou sucessivas Consultas Populares, a partir de 1998, com a finalidade de definir as prioridades regionais;
- participação no processo que resultou na formulação do “Pacto Novo Sul”;
- participação nas discussões que resultaram na criação da Universidade do Estado do Rio Grande do Sul – UERGS, no âmbito do Fórum Democrático;
- participação efetiva em todo o processo de elaboração do projeto “Rumos 2015”, coordenado pela SCP-RS, sendo que o COREDE-Sul foi o único conselho que subscreveu o Compromisso de Planejamento Regional, fato que proporcionou a inclusão de mais R\$ 13 milhões de reais no orçamento do Estado para 2007, destinados à Região Sul;
- realização de curso de capacitação direcionado aos participantes dos COMUDES, em Rio Grande e São Lourenço do Sul;
- realização, em conjunto com outras entidades representativas, dos seminários “A Educação Básica como Agente do Desenvolvimento da Zona Sul” – primeira e segunda etapas;
- realização, em conjunto com outras entidades representativas, do “Programa de Formação de Professores das Redes Públicas de Ensino do Estado do Rio Grande do Sul”.

Após quinze anos de existência do COREDE-Sul, seus integrantes, assim como outros protagonistas, estão desafiados a escrutinar os registros da caminhada, examinando erros e acertos, buscando compreender melhor as características da própria região, com a finalidade de recolher ensinamentos indispensáveis à construção do futuro. Dentre o que se aprendeu, é possível mencionar a compreensão das causas estruturais que contribuíram para que o desempenho socioeconômico ficasse abaixo da média estadual ao longo do século XX, como menciona o documento *Rumos 2015* (RIO GRANDE DO SUL, 2006, p. 265): a elevada concentração urbana em Rio Grande e Pelotas, a baixa potencialidade de aproveitamento dos solos agricultáveis, a fragilidade ambiental da faixa litorânea, o saldo migratório positivo, especialmente nas faixas etárias produtivas, e a insuficiente expansão do setor de serviços, incapaz de absorver os contingentes de mão-de-obra dispensados pelos setores da indústria que perderam competitividade (indústrias de pescado e conservas, por exemplo).

Esse quadro sugere que as transformações estruturais demandadas pela sociedade e economia regionais, por sua complexidade, precisam ser pactuadas previamente entre os agentes sociais, políticos e econômicos, sem o que sua efetiva implementação não se viabiliza. Algumas iniciativas em curso, como os pólos florestal, da indústria naval e de fruticultura (uva, por exemplo), parecem apontar para uma inflexão no curso da história, sugerindo que talvez a retomada do desenvolvimento regional agora seja para valer. Se for assim, sem dúvida a mudança de orientação nas práticas políticas, com o aprofundamento da adoção dos mecanismos de democracia direta (de que é exemplo a Consulta Popular) e semidireta (de que é exemplo a indicação das propostas de investimentos a serem incluídas na proposta orçamentária), do que o próprio COREDE-Sul é evidência material, pode ter contribuído para a mencionada inflexão. Embora não se disponha ainda de séries de dados históricos que possam corroborar essa hipótese, é possível identificar na mídia regional um novo estado de espírito, muito diferente, para melhor, daquele que se verificava no início da última década do século passado.

Ao concluir, registre-se que a própria atuação do COREDE-Sul é emblemática por um motivo que não pode ser olvidado: sua natureza jurídica. Por se tratar de uma entidade pertencente à esfera pública, sugere que o Estado, compreendido como o ente jurídico que organiza politicamente a Nação, é o protagonista cuja atuação é condição *sine qua non* do processo de transformações estruturais e de retomada do desenvolvimento que se pretende na Região Sul do Estado.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Coredes e Comudes: uma nova experiência de planejamento do desenvolvimento local/regional no Rio Grande do Sul, Brasil? In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11. Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006. s.n.t. Disponível em: <<http://portal.cnd.gob.pe/archivos/clad/documentos/allebran.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2007.

BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação social e cidadã no desenvolvimento social contemporâneo. In: LÚBECK, Elisa; SCHNEIDER, Flávio Miguel. *Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul*. Santa Maria: Pallotti, 2003. p. 9-24.

BORBA, José Vanderlei. *COREDE-Sul*. s.n.t. 5 p.

_____. *Indicadores de desenvolvimento: para quem?* s.n.t. 11 p.

COREDE-SUL & AZONASUL. *Documento Orientador do Plano Regional de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Região Sul do Rio Grande do Sul*. s.n.t. 47 p.

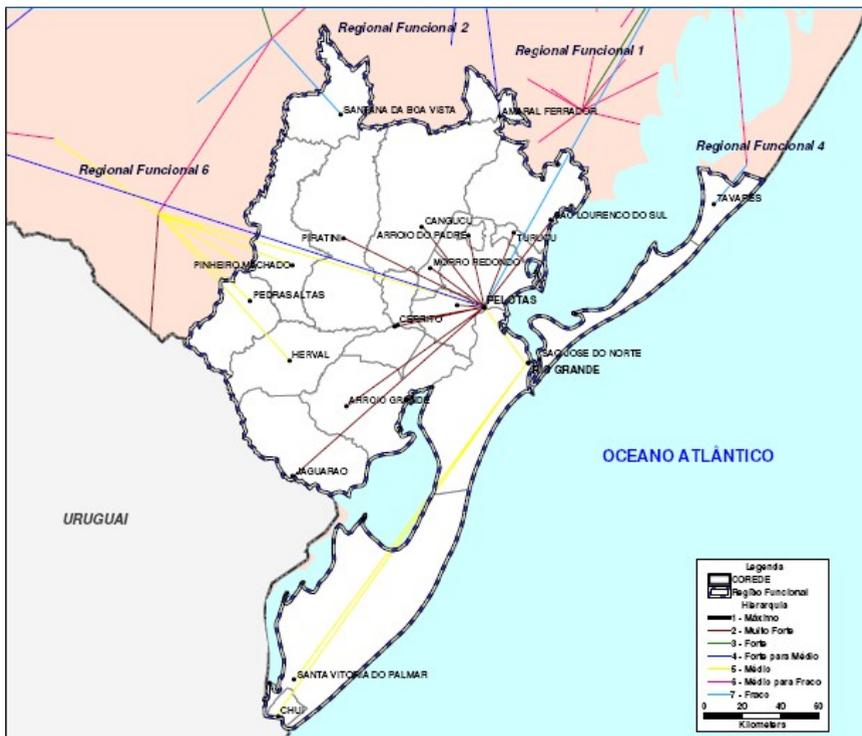
FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. *Pró-RS III: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*.

RIO GRANDE DO SUL. FEE. *Resumo estatístico RS: COREDES*. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes.php>. Acesso em: 20 jan. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. *Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transporte no Rio Grande do Sul: documento síntese*. Porto Alegre: SCP, 2006. 473 p.

UNIDADE na diversidade. In: SALA 406: onde tudo começou: COREDES: a participação popular. Santa Maria: Casa Editorial, 2005. p. 17-23.

Região Sul – Municípios integrantes



FONTE: Análises Consórcio Booz Allen, apud RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. *Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transporte no Rio Grande do Sul: documento síntese*. Porto Alegre: SCP, 2006. p. 267.