



Instituto de Desenvolvimento Educacional do Alto Uruguai - IDEAU



RACI

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS DO IDEAU

v.3 - n.7 - Julho - Dezembro 2008

Semestral

Artigo:

**GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
COREDES E RUMOS 2015**

Autores:

Denise Michael dos Santos ¹

Eduardo Schorr ²

¹ Mestre em Desenvolvimento – UNIJUÍ.

denisesantos@terra.com.br

² Mestrando em Desenvolvimento – UNIUI

eduardo@ideau.com.br

GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: COREDES E RUMOS 2015

Resumo: O presente texto tem por objetivo sistematizar entendimentos do desenvolvimento brasileiro, a partir de 1930, no que se refere às políticas governamentais e a busca por alternativas que levem o país a se deslocar de uma situação de subdesenvolvimento para a de desenvolvimento, enfatizando a importância de práticas sociais deliberativas e ações regionais que visem o desenvolvimento endógeno e o bem comum. Uma iniciativa do governo estadual do Rio Grande do Sul foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), em 1994, com vistas a compartilhar a gestão, bem como articular os diferentes atores (Estado, Sociedade Civil e Mercado) em prol do desenvolvimento Regional. Explora-se o componente do desenvolvimento constante no Estudo sobre o Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes do RS (RumoS 2015), realizado em 2006. O referido estudo, aponta a necessidade de se aprimorar os mecanismos e procedimentos do Estado em suas relações com os COREDEs para que os mesmos possam atuar estrategicamente no desenvolvimento da sua região. Ressalta-se, que o COREDE Produção, objeto deste estudo, é classificado pelo RumoS 2015 como estável, por apresentar crescimento econômico e potencialidades acima da média estadual, embora com condições sociais baixa.

Palavras chaves: gestão social, desenvolvimento e políticas governamentais

Abstract: The following text has as purpose to systematize understandings about Brazilian development, after 1930, regarding governmental policies and the search for alternatives that makes the country turns from a situation of underdevelopment to a developed one, emphasizing the importance of deliberative social practices and regional actions to aim endogenous development and a joint welfare. One initiative of the state government of Rio Grande do Sul, in Brazil, was the creation of the Regional Development Council (COREDEs), in 1994, concerned to share the management, as well as articulating the different authors (State, Civil Society and Market) in favor of the regional development. It is explored the component of the constant development in the Study about the Regional Development and Transportation Logistic in RS (RumoS 2015), carried out in 2006. This study points out the necessity of improving the mechanisms and methods used by the State while dealing with COREDEs, for both being able to act with good strategies for the regional development. It's important to mention that COREDE Production, the matter of this study, is classified by RumoS 2015 as stable, because it shows economic growing and potentialities above the state average, although with low social conditions.

Key words: Social management, development and governmental policies

1. O GOVERNO, A REFORMA DO ESTADO E A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO

Tendo em vista o desenvolvimento de um país perpassar pelo papel do Estado e do Governo e na perspectiva desenvolvimentista, que visa deslocar o país de uma situação de subdesenvolvimento para o desenvolvimento (TENÓRIO, 2007), apresentam-se algumas idéias a esse respeito, com o foco no desenvolvimento brasileiro.

O Brasil vivenciou um período em sua história considerada desenvolvimentista (1930-1985), em torno de 50 anos. Entre outros fatores contribuíram para esse desenvolvimento as políticas do Governo Vargas, a criação da CEPAL, a qual foi responsável

pela criação e manutenção de planos de desenvolvimento brasileiro, inclusive do desenvolvimento por meio da indústria. O governo Kubitschek é considerado o período em que o desenvolvimento do Brasil atingiu o ápice.

Entretanto, por volta de 1985, o desenvolvimento brasileiro foi interrompido, principalmente em 1990. O Consenso de Washington, as privatizações, o auge da globalização influenciaram, entre outros fatores, nesse rompimento. Junto da “onda” neoliberal e da intervenção do mercado, as políticas de Estado Mínimo do Governo Collor foram decisivos no subdesenvolvimento brasileiro.

Eli Diniz (2000) descreve em sua obra “Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil anos 1990”, um olhar crítico sobre a formação política, no que concerne a Reforma do Estado, a crise e a transição desenvolvimentista e temas referentes a globalização, reestruturação produtiva e elites empresariais.

Referindo-se aos momentos importantes nas transformações dos países sul americano, Negri e Coco (2005) destacam que estas foram assinaladas pelas grandes mutações internacionais. Para os autores, é falso considerar a crise da sociedade do trabalho e do Estado, assim como seus determinantes na política e no ciclo econômico, como elementos exclusivos, pois a crise não tem origem no ciclo internacional, mas na revolta global dos trabalhadores contra o neoliberalismo. Desta forma, diante dos limites do desenvolvimentismo e de sua crise, o neoliberalismo constituiu uma falsa resposta, embora percebendo os limites do Estado desenvolvimentista

Na opinião de Diniz (2000), a busca pela reforma do Estado no Brasil ocorre, num primeiro momento, com Getúlio Vargas através de várias ações ocorridas durante seu longo governo (1930-45), sendo que uma segunda experiência ocorre durante o primeiro governo do ciclo militar (1964-85).

Nos dois casos considerados, além do contexto autoritário, o ponto convergente do esforço reformador, está relacionado com a dimensão especificamente administrativa da reforma do Estado, envolvendo questões relativas ao grau de centralização da máquina burocrática, à hierarquia entre as várias unidades integrantes do aparelho estatal, à articulação entre as várias agências do Poder Executivo, à definição dos órgãos normativos e fiscalizadores ou ainda à classificação de cargos e carreiras... atribuindo-se aos Executivos e às agências administrativas um amplo espectro de prerrogativas no que concerne à formulação e à implementação de políticas públicas (DINIZ, 2000 p. 31).

De acordo com Negri e Coco (2005), a ditadura militar brasileira, apenas deu continuidade ao processo de homogeneização nacional através da centralização estatal. O

milagre do crescimento puxado pela industrialização endógena e financiado pelo endividamento esgota-se definitivamente no final da década 1970.

Negri e Coco (2005) também explicam que as políticas neoliberais não conseguem inovar no terreno produtivo quando propõem o mercado como espaço de mobilização social. A grande passagem neoliberal dos países do Terceiro Mundo acentua, mais do que diminui, as características servis e os elementos de exclusão que tradicionalmente distinguem esse modo de produzir. É impróprio considerar que o neoliberalismo teve efeitos subversivos nos países de dependência. Ele funciona como a liberação de uma bomba: age para destruir o velho, mas o novo o circula e o ataca.

Na visão de Sader et al (1996), o neoliberalismo na América Latina, como na Europa, é fruto da crise fiscal, de um esgotamento do Estado de bem-estar social, e principalmente da industrialização substitutiva de importações, ao estilo CEPAL. Cada país retomou uma versão do neoliberalismo, conforme herança deixada pelos modelos hegemônicos anteriores. “O Brasil saiu na frente quando o processo de industrialização começava a apresentar sinais de cansaço” (p. 35). O golpe militar e a sua política de choque e de reconversão econômica responderam muito mais rápido à passagem do capitalismo mundial ao longo do período recessivo da década de 70, retomando alto nível de crescimento. Mas a ditadura não se caracterizou por políticas econômicas neoliberais; apoiava-se num capitalismo de Estado, a serviço de setores do mercado, incentivando a acumulação privada de capital, nacional e estrangeira.

Considerando-se a dimensão político-institucional, notadamente a natureza do processo decisório, o padrão de gestão da economia, as características da agenda pública e da coalizão dominante, bem como as formas de articulação entre os setores público e privado, é possível detectar, ao longo de vários governos da Nova República, similaridades e contrastes significativos.

O empresariado brasileiro, tendo se constituído a sombra do Estado, não foi o porta-voz de uma ideologia liberal stricto sensu, sendo suas manifestações de favorecimento a um regime político aberto e competitivo sobredeterminadas por alterações relativas nos espaços estrategicamente ocupados perante o Estado. A adoção de uma postura favorável à democracia como aspecto de um ideário liberal mais estruturado só vai ganhar forma com a própria mudança de rumo da política econômica em uma direção pró-mercado (DINIZ; BOSCHI, 2004, p. 32).

Na opinião de Diniz e Boschi (2004), a matriz corporativista é central na explicação da constituição do Estado brasileiro, do processo de construção das identidades coletivas dos principais atores da ordem capitalista e da própria modernização industrial do país.

Em se tratando da institucionalização do estilo tecnocrático de gestão, Diniz (2000) descreve que houve uma evolução com expansão das prerrogativas legislativas do Executivo, via decretos-leis e medidas provisórias. Entretanto, para além desse ponto comum, podem-se encontrar diferenças marcantes. Assim, no governo Sarney, a autonomia da alta burocracia coexistiria com o baixo grau de unidade da elite estatal, não se configurando um consenso no interior da equipe governamental em torno do esgotamento da antiga ordem e da instauração de um novo modelo.

Diniz e Boschi (2004, p. 54) apontam que o corporativismo desenvolvido no Brasil, “no qual predominam as organizações mais especializadas, inexistindo uma entidade de cúpula capaz de representar a totalidade da categoria empresarial na definição de estratégias globais e ação coletiva” relaciona-se a dois fatores: o padrão de atuação do Estado e à predominância de uma tática de ação empresarial que se caracteriza pela maximização de benefícios particulares.

Referindo-se a redefinição da agenda pública, o governo Collor representou um ponto de inflexão centrada na estabilização econômica e no desencadeamento das reformas estruturais. Vale destacar aqui o Plano Collor, um experimento paradigmático de “reforma pelo alto”, norteador para o combate à inflação e para a destruição dos pilares do modelo estatista-desenvolvimentista (DINIZ, 2000, p. 101).

Com a extinção de arenas corporativas, ocorre a criação de câmaras setoriais que objetivam mobilizar o apoio dos agentes privados para políticas específicas. Por outro lado, radicalizou-se o padrão anterior de intervenção tecnocrática, privilegiando-se a mudança induzida pela via administrativa, descartando-se a via política.

De acordo com Diniz e Boschi (2004), a ruptura do modelo econômico anterior foi efetivada durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O presidente comandou a reestruturação da agenda pública, definindo como prioridades a estabilização econômica e as chamadas reformas estruturais, notadamente a privatização, a abertura comercial, a quebra dos monopólios estatais e a liberação dos fluxos financeiros.

Para Diniz (2000), o primeiro governo FHC criou uma nova agenda pública, cuja prioridade passou a ser a estabilização e às reformas liberais, lado a lado com a desconstrução institucional, designada como desmonte da Era Vargas. FHC por conseguir manter uma numerosa base parlamentar, em contraste com o governo Collor, garante a aprovação de medidas integrantes de sua agenda no Congresso.

Essa reestruturação mudou sobremaneira o perfil do capitalismo e da indústria do país, levando o setor empresarial a experimentar uma profunda transformação, entre elas,

fechamento de empresas, falências, aquisições, fusões, desemprego no setor industrial, desnacionalização da economia.

Diniz (2000) destaca que a história política do Brasil, no século XX, revela um caráter cíclico, caracterizado pela alternância entre regimes autoritários ou mesmo ditatoriais e breves experiências democráticas. Até a recente transição, que terminou em 1985, com a queda do regime militar e a instauração da Nova República, inaugurando o ingresso do país numa fase democrática mais madura.

Nessa perspectiva, cabe destacar a criação, pela constituição de 1988 (Art. 62), das medidas provisórias (MP) que inicialmente foram criadas para serem usadas em casos de relevância e urgência, permitindo ações rápidas em casos excepcionais. Porém, estas tiveram seu uso banalizado pelos diferentes governos.

A utilização intensa dos poderes legislativos da Presidência, via edições e reedições de MP, usadas de maneira irrestrita, caracterizou o estilo de gerenciamento político que viabilizou a implementação da agenda governamental. Constata-se aqui também a eliminação dos últimos canais de negociação existentes entre os setores público e privado, cabendo ao parlamento a administração dos conflitos e a expressão das demandas e interesses dos diferentes grupos.

Referente ao impacto da política de reformas, Diniz (2000) argumenta que não é possível distinguir uma única linha evolutiva a partir das mudanças determinadas pelo intenso processo de reestruturação industrial ao qual a indústria brasileira foi submetida sob o impacto da globalização e como consequência das políticas governamentais da última metade dos anos 90. Outro fator importante descrito pela autora refere-se ao fato de que os grandes atores da era do capitalismo globalizado são, essencialmente, os bancos, os fundos de pensão, as seguradoras e os fundos especulativos, e isto acaba por configurar a hegemonia do capital financeiro.

Apesar de diversas dificuldades, Diniz (2000, p. 104) descreve que há sinais expressivos de mudanças principalmente após a crise externa de meados de 1997, em que a retomada do desenvolvimento e uma forma de inserção externa compatível com a preservação e fortalecimento do parque industrial local, bem como, do patrimônio construído ao longo das várias fases da industrialização do país foi solicitada.

A falta de tradição de pactos e negociações, envolvendo a disposição para transigir e ceder em benefício de uma agenda comum, é um traço do desenvolvimento histórico da classe empresarial. Este é, sem dúvida, um dos principais desafios do momento presente, ao lado da lacuna representada pela falta de espaços institucionais para articulação entre Estado e grupos

organizados, consequência, em grande parte, da primazia do estilo tecnocrático de governo (DINIZ, 2000, p.104).

Diniz e Boschi (2004, p. 166) observam

uma renovação significativa na composição das elites empresariais, ao se comparar a década de 90 com as duas anteriores. Enquanto nos anos 70 e 80 a renovação das elites empresariais foi pequena, na década subsequente, observou-se uma descontinuidade que se expressou por via do deslocamento das lideranças de maior expressividade do período desenvolvimentista, além da perda relativa de importância do setor industrial no conjunto dos principais nomes do empresariado. Cabe investigar se tais transformações se refletiram na definição de novas perspectivas quanto às potencialidades da nova ordem econômica e os rumos do processo de desenvolvimento do país.

Conforme exposto por Diniz e Boschi (2004) em sua obra “Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil”, ainda que se observe, por comparação ao período desenvolvimentista, uma tendência mais aglutinadora, não se alcançou uma coesão em torno de um projeto de desenvolvimento, expressando um leque mais diversificado de interesses. O que verificou-se foi certa unidade em torno da redefinição de prioridades para a retomada do crescimento econômico com geração de empregos, ao lado de uma política industrial e de comércio exterior capaz de expandir mercados e reativar a produção. Dessa forma, o dilema entre a opção por uma economia coordenada a partir do mercado e um modelo de capitalismo mais regulado, que nos parece ser o cerne do período pós-reformas, persiste como um desafio que, dada a sua natureza política, transcende a esfera de mercado. A solução passaria, necessariamente, pela formação de uma coalizão capaz de reverter a subordinação da política a economia.

Construir democracia é aprofundar com vontade perspicaz, com continuidade irrefreável, com enraizamento não erradicável, muito diferente de sustentável, uma proposta de comunismo que se torne imediatamente efetiva, pouco a pouco, mas com força hegemônica.

Nesse sentido, referência à vitória presidencial de Lula no Brasil, interrelacionando-a com a vitória de Kirchner na Argentina, é pertinentes, tendo em vista que ambas estabeleceram governos e afirmaram políticas interessantes não apenas para os processos internos de renovação social e de vigorosa presença externa no nível global, mas também e sobretudo porque modificam as figuras do exercício do poder na América Latina: são deslocamentos que provavelmente modificarão e já estão predispostos desde agora a mostrar a impreterável necessidade de uma transformação do governo democrático em geral. Portanto,

a autonomia dos movimentos sociais das classes subalternas já não pode ser considerada como um adversário, mas deve ser reconhecida como motor da atividade de governo.

Hoje em dia é necessário definir e diferenciar crescimento de desenvolvimento, ressaltam Negri e Coco (2005). Para os autores, o velho desenvolvimentismo era, na realidade, uma teoria do crescimento econômico, que estava prisioneiro a uma dimensão economicista e de medidas quantitativas totalmente insustentáveis e, mesmo quando conseguia ativar forças sociais novas, o fazia para fechá-las no esquema da disciplina industrial. O desenvolvimento atualmente deve significar uma relação direta entre potencialização das condições sociais da produção, mobilização democrática dos trabalhadores a partir das bases e abertura para dimensões sempre mais amplas de cooperação independente.

Trata-se de uma discussão mundial em torno do papel, responsabilidades e autonomia do Estado. Antes da década de 1980 estava claro o papel do público e do privado, mas com o acréscimo da terceira via, o público não governamental, o qual resolveria as questões sociais, mas que não deu conta de toda a demanda, o Estado começa a ser rediscutido.

Como exposto pelos autores, atualmente tem-se três atores responsáveis pelo desenvolvimento de um país: o Estado, a Sociedade Civil Organizada e o Mercado, os quais devem/deveriam somar esforços em torno de um projeto único de desenvolvimento, em que prevalecesse os interesses e o bem comuns, ou seja, o republicano ao liberal.

2. GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO

O Desenvolvimento com liberdade, participação, gestão social e democracia, é uma expansão real das liberdades humanas (consideradas interligadas e suplementares), não apenas em termos econômicos. Renda e riquezas com papéis importantes, mas não únicos. Desenvolvimento econômico deve ser meio e não fim. Ele requer a remoção das principais fontes de privação de liberdades (civis, políticas, econômicas): fome, miséria, falta de serviços públicos, estados opressivos e outros. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras (saúde, educação básica,...) (SEM, 2000, p. 17-19).

A gestão social depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas (razão da eficácia) e promove o papel vital de várias instituições (partidos políticos, mercado, governos e sistema educacional) na construção do desenvolvimento (SEM, 2000, p. 23) Neste sentido, as propostas da Administração do Desenvolvimento (movimento internacional), técnicas gerenciais de intervenção no terceiro mundo, que visam a eliminação da pobreza e da marginalização, prevêm a inclusão da sociedade civil e do mercado no rol de atores do desenvolvimento (COOKE, 2004).

No Brasil, Farah (2004, p. 58-59) diz que a visão de cooptação e diminuição da resistência não é devida, visto que a proposta de participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas (sociais) foi um dos eixos da Reforma do Estado (70/80), anterior à onda neoliberal e é fruto dos movimentos sociais e do processo de democratização. Existem estudos que apontam as vantagens e os problemas destes instrumentos. Dentre os problemas, cita-se a cooptação, captação e falta de preparo das pessoas. Dentre as vantagens, a continuidade das políticas e a legitimidade.

É fato que, no plano histórico, o “social” constituiu-se como registro próprio da modernidade, produzindo, ao final do século XVIII e início do século XIX uma imagem histórica auto-produtora de si mesma, centrada e estruturada em torno do *trabalho*. A partir deste lugar central dos indivíduos no mundo do trabalho, eles estruturavam seus vínculos sociais (e seu lugar social) e construíam sua identidade e seus pertencimentos (IVO, 2001, p. 31).

O “social”, tendo se desdobrado para além do papel central da classe trabalhadora, abriu-se a novas expressões e demandas políticas de base identitária e cultural, alimentando a desestruturação das formas clássicas de solidariedade em torno do Estado e do trabalho, abalando as formas clássicas de coesão social. Esta instabilidade institucional é acompanhada do refluxo de identidades sociais (de classe), em benefício de outras formas de identidade e pertencimento cada vez mais inscritas em caracteres culturais e da natureza (etnia, gênero, idade, meio ambiente), deslocando ou entrecruzando, por conseguinte, o lugar do conflito entre produção e reprodução social. As reivindicações e aspirações antes agregadas e canalizadas pelas organizações sindicais, e no âmbito da sociedade fabril transformaram-se, na década de 80, em apelos diretos ao Estado, conduzidos pelos diferentes e múltiplos agentes e movimentos sociais (IVO, 2001).

Este quadro conflitual de representações, também no plano conceitual ou do conhecimento, ganha visibilidade e importância enquanto objeto epistemológico, problematizando novas situações. Assim, reafirma-se nas democracias emergentes uma nova cultura política assentada na idéia de solidariedade como ideologia de

base, capaz de mobilizar um conjunto de agentes políticos e sociais e legitimar sua ação política. Conforma uma matriz organizada em forma de redes, reconhecendo a extrema multiplicidade e pluralidade das relações, que se estruturam através de relações de sentido e de significados (IVO, 2001, p. 39).

Tenório (2005) ressalta que a gestão social é um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes que apoia-se, entre outros, no conceito de cidadania deliberativa - a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum.

Neste contexto, para Lautier (*apud* IVO, 2001), o social não é apenas um lugar, mas um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a ordem doméstica. As definições que geralmente se referem ao social como “lugar” designam o “social” como tudo o que não é nem econômico, nem político. Ou, numa visão mais institucional, define-se como o conjunto de instituições estatais e paraestatais responsáveis pelas políticas de assistência e previdência social.

Nesse sentido, tanto o Direito social, como as contribuições sociais, como a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Estes Direitos e obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem (IVO, 2001).

Tenório (1990) explica que qualquer que seja a relação social haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: **a direção**, apontando o que é certo e o que é errado, e **a discussão dos saberes**. Assim, numa relação social em que se pretenda participativa, o saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões mas não como orientador primeiro nas decisões. Participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer ‘com’ e não ‘para’, é uma prática social.

Sob essa perspectiva, têm sido desenvolvidas *experiências de participação social*, e princípios normativos de engajamento social, potencializando a ação comunitária nos espaços públicos, e a criação de arenas públicas mediadoras dos interesses sociais de forma a democratizar o Estado e a sociedade, tornando-os mutuamente responsáveis. No âmbito institucional, estas mudanças têm envolvido para além das políticas de descentralização, as experiências de co-gestão, a instauração de Conselhos setoriais e comunitários, as parcerias entre agentes públicos e privados, a implantação de mecanismos de participação nas

instâncias decisórias do planejamento e da gestão dos recursos, a exemplo dos orçamentos participativos e dos COREDEs no Rio Grande do Sul.

O relacionamento social por meio de alianças e parcerias, faz parte do papel desse novo Estado, à medida que articular objetivos significa desenvolver processos de integração comunitária nos quais interesses devem ser compartilhados democraticamente (TENÓRIO, 2004, p. 86).

Para Tenório (2005), a gestão social tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. A verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade. A verdade é um acordo alcançado por meio da discussão crítica.

Dessa forma, Tenório (2005) conceitua a *gestão social* como um processo de tomada de decisão que ocorre sob uma *esfera pública* na qual interagem a *sociedade* e o *Estado* com o objetivo de promover uma administração pública ampliada cujo processo de instituição somente teria significado, na perspectiva da *gestão social*, se seus usuários também participassem do processo. Desenvolvimento não significa apenas concessão, mas também, promover a prática de uma *cidadania deliberativa*.

Complementando o conceito de Tenório, Ivo (2001) esclarece que para que haja uma gestão social efetiva, é necessário um processo de disseminação das recomendações normativas implícitas à idéia de “bom governo” (transparência, luta contra corrupção, eficiência e competitividade) amplamente propaladas e seguidas por mecanismos operacionais de ação. Assim, o conceito desloca-se do campo doutrinário para o campo de ação; do âmbito dos princípios para o âmbito das técnicas de gestão, constituindo-se numa categoria ampla, de mediações difusas, reforçando uma idéia restrita de governo despolitizado, gerada com o sentido de criar uma pretensa organicidade e coesão social, no âmbito de um processo em que tanto estruturas institucionais do Estado como valores e doutrinas políticas e sociais da modernidade estão em desmonte.

Assim, a gestão social tem contribuído ou pretende contribuir na articulação dos diferentes atores (Estado, Sociedade Civil e Mercado) em prol do desenvolvimento Regional, sendo os COREDEs uma instância institucionalizada e de iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

3. OS COREDES E O RUMOS 2015

O Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) é um arranjo institucional do Estado do Rio Grande do Sul, previsto pela Constituição Estadual, nos Art. 166 a 170, regulamentado pela Lei 10.283 de 17/10/94 (COREDES) e pelo Decreto 35.764 de 28/12/94 (Regulamento). Trata-se de um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional, aberto à participação da comunidade regional. Tem por objetivos:

- I - formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- II - avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação pública;
- III - constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações do Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado;
- IV - avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado;
- V - conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho;
- VI - intensificar o processo de construção de uma organização social pró-desenvolvimento regional;
- VII - difundir a filosofia e a prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria (COREDES, 2007).

A missão do COREDE é “ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul” (COREDES, 2007).

Dessa forma, são atribuições dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento:

- 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;
- elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações do Governo Estadual e Federal, na região;
- respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (UNIJUÍ, 2007).

A estrutura dos COREDEs é composta pelos seguintes órgãos: (a) Assembléia Geral Regional; (b) Conselho de Representantes; (c) Diretoria Executiva e (d) Comissões Setoriais.

Existem, atualmente, 26 COREDEs, dentre eles o da Produção, com sede na cidade de Passo Fundo e composto por 34 municípios.

O COREDE Produção, com sede no município de Passo Fundo, faz parte da Região 9, juntamente com outros quatro (Médio Alto Uruguai, Norte, Nordeste e Alto da Serra do Botucaraí), de acordo com o conceito de “regionalização funcional para o Estado”, adotado no Estudo sobre Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes no RS (RumoS 2015), desenvolvido no âmbito do *Programa de Apoio ao Planejamento e à Reformulação de Políticas Estratégicas para a Economia do RS*. O estudo compreende o período 2005-2015 e tem cinco objetivos principais:

- diminuição das desigualdades regionais
- redução das desigualdades sociais
- combate a pobreza
- implementação da base logística de suporte ao desenvolvimento regional
- aumento da competitividade econômica do estado (p. 392 das conclusões)

A avaliação constante no documento RumoS 2015 (2006, p. 31-34) indica que os municípios que compõem o COREDE Produção têm um dos piores indicadores em termos de mortes no parto e doenças originadas no período perinatal (3,02), enquanto a média do Estado é de 2,10. Quanto a porcentagem de analfabetos acima de 14 anos, o índice (7,14) é superior a média do Estado (6,65). Apesar do percentual (7,18) de pessoas entre 18 e 35 que frequentam Universidade ser superior a de muitos outros COREDEs, ele está abaixo do índice médio do Estado (7,55).

Em se tratando do eixo econômico, o PIB/Capital de 2,92 é superior a média do Estado (2,71), além de ser um dos que mais evoluiu no período 1990-2002 (4,96), estando atrás somente do COREDE Vale do Caí (5,00). O indicador de Desenvolvimento econômico (3,47) é um dos nove índices superiores a média do Estado. Entretanto, o indicador social, representado pelo índice 3,01 encontra-se abaixo da média do Estado (3,29).

Quanto ao indicador das potencialidades dos municípios do COREDE Produção, o índice de 3,61 é superior ao da média do Estado (3,07), estando a sua frente apenas outros quatro COREDEs. Com base nesses indicadores, percebe-se que apesar do COREDE Produção ter potencialidades e desenvolvimento econômico superiores a maioria dos COREDEs, o eixo social está abaixo da média. Por essas razões o referido COREDE é classificado como “estável” no estudo do RumoS 2015. Em outras palavras, a atuação estratégica do COREDE deve ser em torno do âmbito social.

O RumoS 2015, após intensa análise dos diferentes indicadores, aponta objetivos macro, estratégias, programas e projetos para cada região funcional, do total de 9.

A visão estratégica para a Região 9 é consolidá-la como grande produtora agroindustrial em aves e suínos, grãos, leite, equipamentos agrícolas e alimentos para os mercados estadual, nacional e externo, em estreita conexão com Santa Catarina internacional, ampliando crescentemente as economias de integração entre os pequenos produtores agrícolas, agricultura empresarial e parque industrial (p. 197).

Com vistas a atingir essa visão estratégica, definiram-se quatro estratégias principais para a Região 9: (a) fortalecimento industrial dos pólos urbanos; (b) apoio a competitividade da produção agroindustrial dos pequenos produtores; (c) ampliação da competitividade das culturas empresariais; e (d) apoio a atividades emergentes em áreas pouco dinâmicas. O âmbito social é enfatizado na primeira estratégia, por meio do Programa 4 “Fortalecimento dos centros urbano-industrial”. Esse programa contempla vários projetos, a saber:

Quadro 1: Âmbito social

		Projetos	
Estratégia Fortalecimento Industrial dos Pólos Urbanos	Programa Fortalecimento dos centros urbano-industrial	a) Dinamização de Serviços de Âmbito Regional	1 Plataformas terrestres 2 Apoio à implantação de áreas industriais 3 Inclusão na sociedade de informação
		b) Inclusão Social	Fortalecimento da educação 4 Avaliação de desempenho 5 Escola de tempo integral 6 Atendimento à demanda de ensino básico Fortalecimento no atendimento em Saúde 7 Construção de leitos 8 Expansão do programa de saúde familiar Melhoria e suprimento habitacional 9 Construção de novos domicílios urbanos 10 Construção de unidades sanitárias nos domicílios 11 Substituição de moradias subnormais Combate a pobreza 12 Renda básica
		c) Recuperação e Ampliação da Qualidade Ambiental Urbana	13 Coleta de esgotos 14 Tratamento e destinação de esgoto 15 Tratamento e destinação de resíduos domiciliares e industriais não perigosos

Fonte: RumoS 2015

Observa-se que embora o índice relativo ao eixo social esteja abaixo da média do Estado no COREDE Produção, a maioria das estratégias, programas e projetos definidos para a Região 9 são no âmbito econômico, ou seja, dos 24 programas, apenas um tem o enfoque social e dos 88 projetos, 15 seguem nessa perspectiva (Quadro 1). Isso indica uma fragilidade

do RumoS 2015, provavelmente em razão da metodologia adotada de regiões funcionais, compostas por COREDEs com especificidades diferentes.

Reconhece-se que “a implementação do conjunto de programas e projetos apresentados [...] necessitam de inovações organizacionais, explicitadas pela estratégia estadual Estruturação da Governança Moderna e Participativa” (p. 394, módulo 5). De acordo com o documento, “tal governança deve permitir o estabelecimento de uma liderança que articule governo e agentes civis intervenientes, nas tarefas de implementar tais ações, de modo a evitar duplicidades, desperdício de tempo, recursos humanos e financeiros, e distribuir responsabilidades para agilizar essas implementações” (p. 395). Em outras palavras, os COREDEs constituem-se em uma alternativa de articulação entre os diferentes atores e de gestão social.

3. O COREDE PRODUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

Tendo em vista a administração pública deliberativa que se pretende, bem como os objetivos e missão dos COREDEs, nota-se a importância dos mesmos para fomentar a implementação dos programas e projetos que visam o desenvolvimento do Estado, com menos desigualdades sociais e regionais. O RumoS 2015 ressalta que os COREDEs deverão se comprometer a incluir os projetos estratégicos na Consulta Popular em cada ano.

De nada adianta elaborar planos e projetos e compromissos sem que eles sejam acompanhados em sua implementação em termos de eficácia, eficiência e efetividade. Essa tarefa não pode se restringir ao Estado, mas deve constituir-se em sistema aberto à estruturas regionais criadas, sejam Núcleos de Planejamento, Comissões Corediais ou fóruns regionais e estadual (p. 396). [grifo nosso]

Por outro lado, ao mesmo tempo que o RumoS 2015 indica os COREDEs como estratégicos na implementação das ações planejadas, aponta a necessidade de se aprimorar os mecanismos e procedimentos do Estado em suas relações com os mesmos, de modo a incentivá-los e capacitá-los a atuar estrategicamente.

Tendo em vista que o desenvolvimento local implica em planejar as potencialidades do território por meio de ações endógenas, articuladas pelos seus diferentes atores: poder público, sociedade civil e mercado (TENÓRIO, 2007), de que forma o COREDE Produção pode fazer essa articulação, bem como implementar essas ações, sobretudo as apresentadas no RumoS 2015?

Entende-se que o COREDE Produção poderá:

- gerenciar os projetos
- definir e distribuir responsabilidades e autoridades, juntamente com outras instâncias do Governo;
- acompanhar a previsão orçamentária, bem como a sua execução;
- efetuar a consulta popular;
- conciliar as necessidades da sociedade com os objetivos do governo.

Entretanto, quando se pretende uma atuação estratégica dos COREDEs parece que seu papel é muito mais identificar, planejar e propor ações específicas às fragilidades dos municípios membros, representando-os e defendendo os seus interesses nas diversas instâncias estaduais. No caso do COREDE Produção, como o RumoS 2015 apontou fragilidades no eixo social, a prioridade do Conselho, bem como do Governo deve/deveria seguir nessa perspectiva.

Assim, a relação sociedade-Estado é possível. Para tanto, explica Tenório (2004) a sociedade civil deve interagir com o público sob uma configuração de gestão que privilegie a democratização de suas relações, por meio da gestão social. O COREDE, por meio da gestão social, refere-se uma “ação coletiva-formal que pressupõe a democratização de sua maneira de agir visando a emancipação da pessoa humana enquanto sujeito social, sob o exercício da cidadania” (TENÓRIO, 2004, p. 45).

Nessa direção, Farah (2004, p. 60) aponta que o principal desafio está em “articular processos de transformação estrutural, relativos à construção de instituições e práticas democráticas, e os processos de inclusão social, pulverizados em múltiplas iniciativas, a um projeto mais abrangente de desenvolvimento de cuja elaboração participem diversos atores do país”.

Há que se destacar que o RumoS 2015 estudou, entre outros fatores, a governança regional, ou seja, o grau de êxito dos COREDEs em suas tarefas de articular as várias estruturas setoriais governamentais e os agentes presentes. Na Região Funcional 9 “o grau de êxito dos COREDES constituintes da região alcançou desempenho médio superior, especialmente pela existência das universidades regionais” (p.186).

Portanto, os COREDEs, dentre eles o COREDE Produção, constituem-se em um arranjo institucional importante no Rio Grande do Sul, com participação no planejamento e gestão do Estado, principalmente em ações de desenvolvimento endógeno e em práticas de gestão social. Porém, é notável a necessidade do Governo estadual e os COREDEs estreitarem suas relações, para que os Conselhos tenham mais autonomia e visibilidade e possam agir,

cada vez mais, estrategicamente em prol das demandas da sua comunidade. Pelas suas potencialidades é desejável que essa instância de discussão e gestão seja reproduzida em todo o país ou, pelo menos, sirva de orientação a outras práticas.

REFERÊNCIAS

- COREDES.** Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/resumo/pg_coredes.php>. Acesso em: 11 de jul 2007.
- COOKE, Bill. O Gerenciamento do (Terceiro) Mundo. **RAE**, vol. 44, nº 3, Jul./Set. 2004, p. 62-75.
- DINIZ, Eli. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil anos 1990.** FGV, 2000.
- DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- FARAH, M. F. S. Gestão Pública – Apresentação. **RAE**, Vol. 44, nº 3, Jul./Set. 2004, p. 57-61.
- IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza.** Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- NEGRI, Antonio e COCCO, Giusepe. **Glob(AL): biopoder e luta em uma América Latina globalizada.** Rio de Janeiro: Record, 2005.
- RUMOS 2015. **Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese.** SCP. DEPLAN-DECAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. p. 1-80. Disponível em <<http://www.scp.rs.gov.br>>. Acesso em: 11 de julho de 2007.
- RUMOS 2015. **Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese.** SCP. DEPLAN-DECAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. v. 3. Disponível em <<http://www.scp.rs.gov.br>>. Acesso em: 11 de julho de 2007.
- RUMOS 2015. **Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese.** SCP. DEPLAN-DECAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. v. 5. p. 253-402. Disponível em <<http://www.scp.rs.gov.br>>. Acesso em: 11 de julho de 2007.
- SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** São Paulo: Vozes, 1996.
- SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- TENÓRIO, Fernando G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social.** Unijuí: Editora UNIJUÍ, 2004, 2ª ed.
- _____. **(Re)Visitando o conceito de gestão social.** In: Desenvolvimento em questão: revista do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento. Ijuí: Editora UNIJUÍ, a.3, n.5, jan./jun. 2005, p.101-124.
- UNIJUÍ. **COREDES.** Disponível em: <<http://www.projetos.unijui.edu.br/cidadania/coredes/indexcoredes.html>>. Acesso em: 11 de jul 2007.