

XII Seminário Internacional sobre  
**Desenvolvimento regional 2025**

**Planejamento e Desenvolvimento Regional: Estado, Mercado e Sociedade**

ISSN 2447-4622

**COREDES, PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Laiane Frescura Flores

Marjana Eoisa Henzel

Pedro Luís Büttnerbender

Nelson José Thesing

**GT1: Desenvolvimento regional, planejamento, governança, controle social e gestão do território**

**RESUMO**

Este estudo versa sobre os desafios da governança para o desenvolvimento regional, democracia e a participação cidadã, tendo como referência os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, ao investigar as contribuições da experiência dos Conselhos no Rio Grande do Sul. Assim, a pesquisa verifica o desenvolvimento regional mediante os Planos Estratégicos de Desenvolvimento, a sustentabilidade e as novas agendas. A relevância do estudo demonstra a importância dos Coredes, ao evidenciar as potencialidades e as fragilidades regionais e um conjunto de prioridades estruturadas em projetos. Para responder aos desafios, a pesquisa conta com estudos de natureza aplicada, de abordagem qualitativa, de procedimentos documental, descritiva e um estudo de campo, tendo como lócus os Coredes no estado e os Coredes da Região Funcional sete. Utiliza-se a análise de conteúdo para triangulação de dados, contemplando as fontes bibliográficas, documental, análise e interpretação dos questionários respondidos pelas lideranças representativas locais. Desta forma, o enfrentamento das desigualdades regionais e o desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul, passam pela definição de políticas públicas afirmativas, pelo empoderamento da governança regional, pela capacitação de lideranças e gestores, em articulação sistêmica dos Coredes com outras escalas e dinâmicas territoriais, tendo por base o planejamento estratégico participativo, contemplado os atores sociais, econômicos e ambientais para a conquista de uma sociedade sustentável

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; planejamento estratégico; governança.

**1. INTRODUÇÃO**

As disparidades regionais são um desafio persistente em muitas partes do Brasil, impactando diretamente o desenvolvimento socioeconômico de comunidades locais (Marques, 2024). Deste modo, o desenvolvimento regional precisa considerar o desenvolvimento da sociedade como um todo, visando à promoção da equidade social e a redução das desigualdades territoriais,

As políticas de desenvolvimento orientadas pela valorização, expansão e promoção do capital humano e comprometidas com a dinâmica da democracia precisam estar

XII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional

<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/index>

Santa Cruz do Sul, 2025

profundamente integradas e associadas às políticas sociais que visam corrigir as desigualdades sociais e econômicas, fomentar o exercício dos direitos fundamentais, especificamente o acesso à educação, à saúde, ao trabalho e aos mecanismos de informação, participação e decisão. “Os cidadãos precisam viver e atuar na sociedade na condição de agentes ativos, desenvolvendo as suas capacidades” (Zambam; Kujawa, 2017, p. 68).

No que tange a essência do planejamento estratégico, o mesmo deve agregar as participações de diversos atores na formulação e tomada de decisões perante ao desenvolvimento regional. Os acordos em comum, elaborados em consenso, são uma solução inteligente para a ação cooperativa no desenvolvimento.

As políticas públicas passaram a ser elaboradas em diferentes escalas, abandonando o procedimento tradicionalmente adotado, de utilização de recortes regionais únicos. No plano nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se constitui em um exemplo formalizado dessa estratégia, agregando múltiplas escalas de ação de acordo com os problemas a serem enfrentados em cada território. Quanto ao Rio Grande do Sul (RS), essa forma de organizar as políticas regionais também foi adotada e, atualmente, tem como referência a organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), utilizando como escala complementar para o planejamento territorial as Regiões Funcionais de Planejamento - RFs (Cargnin, 2014).

Vários estudos recentes vêm sendo realizados sobre a referida temática, abordando, principalmente, questões sobre a participação social, planejamento participativo, e a correlação ao desenvolvimento regional. Também destacam-se os trabalhos de Anes *et al.* (2025) quando exploram o patrimônio territorial e estratégias de desenvolvimento (Godoy *et al* 2025) quando abordam as parcerias estratégicas com universidades e inovação, Stavizki Junior e Brose (2024) quando abordam o futuro dos Coredes e a relação com a distribuição de emendas parlamentares.

Portanto, faz-se necessário estudos que explorem a perspectiva da governança, elencando principalmente as percepções das lideranças representativas regionais, com o objetivo de compreender sua realidade, identificar desafios enfrentados, bem como possíveis contribuições e sugestões de aprimoramento para o fortalecimento dos processos participativos. Nesta direção, o presente estudo tem por objetivo investigar contribuições da experiência dos Coredes/RS para o desenvolvimento regional com os Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDs), a sustentabilidade e as novas agendas. A relevância do estudo baseia-se no reconhecimento das principais potencialidades deste arranjo participativo, suas limitações, dualidades existentes e possíveis alternativas para o aprimoramento e efetividade da governança.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: na primeira seção tem-se a introdução do estudo, na seção seguinte apresenta-se a metodologia utilizada, na sequência apresenta-se discussões sobre os Coredes e o desenvolvimento regional, bem como o planejamento estratégico, seguindo com as discussões e análise dos resultados, e por fim, na última seção apontou-se as considerações finais.

## 2. METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza aplicada, de abordagem qualitativa, procedimentos bibliográfica, documental e estudo de campo de campo (Minayo, 2013; Creswell, 2007; Gil, 2018), tendo como *lócus* de estudo os Coredes do Estado do Rio Grande do Sul (RS).

A pesquisa bibliográfica envolveu a consulta a repositórios digitais, livros, artigos científicos, teses e dissertações relacionados aos temas de Desenvolvimento, Desenvolvimento Regional, Coredes e Planejamento Estratégico. A pesquisa documental concentrou-se na análise dos Planos de Desenvolvimento Estratégicos (PEDs) das 4 regiões (Coredes/2023) em questão e no estatuto do referido fórum. A observação de campo foi realizada por meio de reuniões do Fórum dos Coredes/RS, questionário respondido via *google-forms* e diálogos com lideranças regionais e/ou atores locais, integrantes do referido fórum.

Também foi encaminhado questionário *online* do *google forms*, para as lideranças representativas, no período de fevereiro a março de 2025. Os sujeitos da pesquisa foram identificados como: R1 (Respondente 1), R2 (Respondente 2), R3 (Respondente 3), e assim sucessivamente até alcançar o último R18 (Respondente 18), considerando que se contou com o número total de 18 participantes. Todos os respondentes manifestaram concordância e aceite para fins de participação na pesquisa, por meio do Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE).

Para o tratamento dos dados utilizou-se a técnica de análise de conteúdo Bardin (2009) a qual configura-se como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. São fases da análise de conteúdo: (i) Pré-análise; (ii) Exploração do material; (iii) Tratamento dos resultados através da inferência e da interpretação. A triangulação dos dados foi realizada considerando o levantamento de pesquisas bibliográficas e documental, bem como, a partir da análise e interpretação das respostas obtidas no questionários do *google forms*.

### **3. INSTITUCIONALIDADES DOS COREDES E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento caracterizam-se como um fórum de discussão participativo visando a promoção de ações e políticas voltadas ao desenvolvimento regional. Nesta perspectiva de atuação, os mesmos foram criados em 1991, legalmente instituídos pela Lei nº 10.283/1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.

Os objetivos dos Coredes, conforme dispõe a referida lei de criação em seu art. 2º, visam a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo e da região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; e a preservação e a recuperação do meio ambiente.

No que tange às atribuições e competências do referido órgão, destacam-se as seguintes:

Art. 6º - Ao Conselho de Representantes, órgão executivo e deliberativo de primeira instância do Conselho Regional de Desenvolvimento, compete, em especial:

- I - formular as diretrizes para o desenvolvimento regional, a serem submetidas à Assembléia Geral Regional;
- II - promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais;
- III - promover a articulação do Conselho Regional de Desenvolvimento com os órgãos do Governo Estadual e Federal com vistas a integrar as respectivas ações desenvolvidas na região;
- IV - elaborar o Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento e as propostas a que se refere o parágrafo único, inciso V, do artigo anterior (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

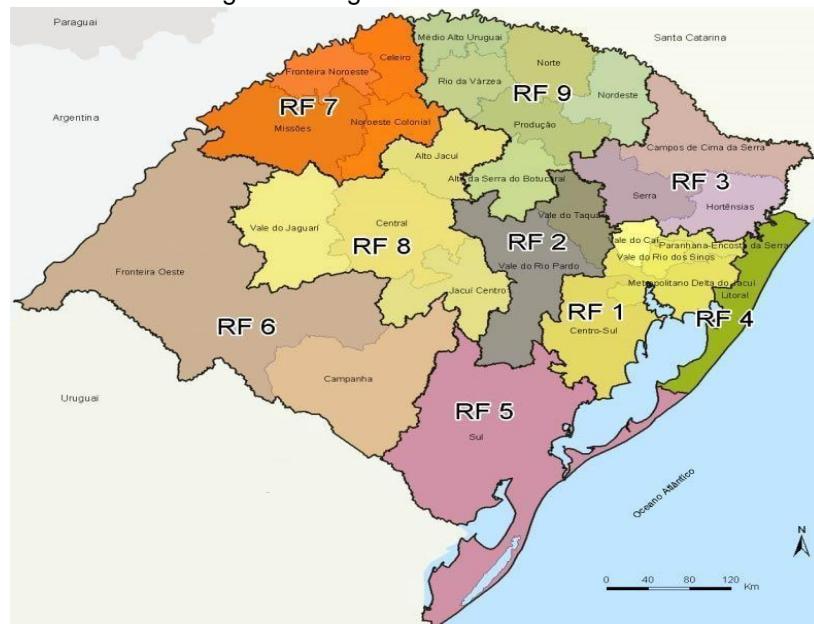
Criados a partir de iniciativa articulada do governo do Estado do RS com as respectivas regiões, os Coredes são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (Coredes/RS, 2010). Para Rückert (2001), a implantação dos Conselhos foi fortemente influenciada pela implantação dos Conselhos Populares, no primeiro governo sob período democrático da Prefeitura de Porto Alegre.

A partir de 2006, os Coredes foram agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento (RFs). Esta regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística - Rumos - 2015 (Rio Grande do Sul, 2006), de acordo com critérios econômicos, ambientais, sociais e de polarização. O decreto 54.572 de 14 de abril de 2019

(Rio Grande do Sul, 2019)<sup>1</sup> manteve a mesma composição dos 28 Coredes, articulados agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento.

A partir de então, a regionalização dos Coredes e das Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) foram adotadas como escalas de referência para elaboração de vários instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento do Estado (LOA), bem como de outros diagnósticos e estudos prospectivos. Na figura 1, verifica-se a localização das 9 Regiões Funcionais de Planejamento no RS e respectivos Coredes (Cargnin, Lemos; Cunha, 2020).

Figura 1. Regiões Funcionais dos Coredes



Fonte: PED, 2015-2030.

A experiência e a trajetória dos Coredes no Estado do RS configura-se como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, contando com estrutura institucional, mecanismos de participação social e formas de encaminhamento das demandas regionais.

Nesse sentido Allebrandt (2010), argumenta que o processo de redemocratização do Brasil caracterizou-se por dois pontos principais no plano político: o primeiro foi a consolidação do sistema democrático e representativo; e o segundo a implementação de instrumentos legais inseridos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que viabilizaram a instituição de

<sup>1</sup> DECRETO Nº 54.572, DE 14 DE ABRIL DE 2019. (publicado no DOE nº 74, de 16 de abril de 2019) Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, e a Lei nº 13.595, de 30 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a institucionalização, a estruturação e o funcionamento do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul - COREDES-RS, e dá outras providências.

formas que garantiam e auxiliavam a participação popular na gestão das políticas públicas, possibilitando a criação de um sistema que aliava a democracia com a participação social. Esse modelo já era conhecido no país anteriormente, mas estava isolado pela falta de leis e pelo regime de governo imposto.

O estudo realizado por Nickson (2023) explora processos de descentralização na gestão pública na América latina, e concluiu que as iniciativas auxiliaram em neutralizar e combater profundas desigualdades regionais, promovendo maior inclusão territorial. Aduz que a descentralização de gestão proporcionada pelos Coredes, possui potencial de neutralizar e combater desigualdades regionais e promover processos de desenvolvimento regional. Evidência expressa através de políticas públicas, na proposição de planos estratégicos, de diretrizes e soluções às demandas locais e regionais, com o envolvimento da participação cidadã, na articulação de parcerias e no monitoramento e avaliação de ações (Anes *et al*, 2025).

Os Coredes são compostos por uma variedade de representantes, incluindo representantes da sociedade civil, dos governos e de diferentes instituições regionais e locais. Sua estrutura conta com uma Assembleia Geral Regional, por um Conselho de Representantes, por Comissões Setoriais e por uma Diretoria Executiva, composta por um Presidente, um Vice Presidente, um Secretário Executivo e um Tesoureiro. Atendendo às peculiaridades de cada região, poderá cada Corede agregar outros elementos a sua estrutura de organização. O Fórum dos Coredes, que reúne os 28 Coredes do RS, possui a seguinte estrutura e órgãos, conforme o Estatuto, art. 11: I - Assembleia Geral; II - Diretoria; III - Conselho Fiscal; e IV - Conselho Consultivo (Coredes/RS, 2019).

Dallabrida e Büttenbender (2006), destacam que na estrutura institucional do estado do RS, os Conselhos Municipais (Comudes) e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), com alguma reestruturação organizacional, poderiam constituir-se nos chamados espaços permanentes de concertação público-privada, da mesma forma que os Fóruns das Macrorregiões. Restaria a organização de estruturas institucionais, plenamente integradas aos Comudes, Coredes ou Macrorregiões, com uma função técnico operacional, que poderiam ser as chamadas Agências de Desenvolvimento. No entanto, a estrutura atual da maioria das Agências precisaria ser repensada, pois grande parte delas têm pouca interação com os espaços locais ou regionais de discussão das estratégias de desenvolvimento. Em muitos casos, nem mesmo estes espaços existem, ao menos de forma organizada.

Nesta linha Bandeira (2000), salienta que a experiência dos Coredes pode ser considerada uma das mais completas quanto aos paradigmas teóricos do Desenvolvimento

Regional, pois está baseada na intervenção multiescalar, definindo as “regiões-problema” com intuito de reduzir as desigualdades e buscando um equilíbrio para desenvolvimento do Estado.

Na visão de Silveira (2018), o desenvolvimento regional envolve a promoção de um conjunto de ações e políticas públicas que visam à mudança estrutural, à melhoria das condições socioeconômicas da população e à ampliação dos níveis de qualidade de vida. Tal processo visa também à sustentabilidade econômica, social e ambiental por meio de um sistema de planejamento e de governança que valorize a participação social e a descentralização da decisão política, e que esteja articulado com os demais níveis de governo, tanto na escala municipal quanto na estadual e na nacional.

Conforme apontado por Etges (2022), promover o desenvolvimento regional requer um reconhecimento essencial: a diversidade regional deve ser vista como uma oportunidade para o progresso, e não como uma barreira. Cargnin, Lemos e Cunha (2020, p. 53) afirmam que “a experiência dos Coredes e dos estudos prospectivos, materializados em seus planos estratégicos, têm se constituído em uma oportunidade para Estado e regiões incidirem na promoção do desenvolvimento regional, tendo como objetivo a criação de um ambiente que contenha as condições necessárias para o desenvolvimento”.

#### **4. PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO E AS POSSIBILIDADES ARTICULADORAS PARA IMPULSIONAR A REGIÃO**

O planejamento corresponde a uma abordagem transdisciplinar, este, por sua vez, se inicia através do levantamento de recursos de um ambiente, assim como das resoluções dos atores que atuam neste espaço a fim de promover o desenvolvimento para contribuir com ações conjuntas. Para Carvalho (2004) essas ações possuem duas vertentes, isto é, teórica e prática e ainda compreendem questões econômicas, sociais, políticas e legais.

Posto isto, o planejamento estratégico compreende os objetivos, estratégias e ações de um ambiente, e o mesmo é criado pelos mais diferentes atores, numa ótica de participação dinâmica. De acordo com Valandro (2023, p. 13) “esse tipo de planejamento possui o poder de mapeamento em escalas adequadas, que compreende as dimensões territoriais de políticas públicas que possuem relação entre o governo e a sociedade civil”. Logo, o planejamento é um mecanismo importante para a promoção do desenvolvimento regional.

Assim, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDs) que integram o Estado do RS apresentam no recorte das nove regiões funcionais, uma breve caracterização e as indicações das prioridades estratégicas e seus respectivos projetos. Em essência, os Coredes em parceria com o Estado e todas as entidades envolvidas, entregam ao RS um documento

norteador e sistematizador dos trabalhos regionais, das ações e priorização dos recursos públicos (Coredes/RS, 2017).

Os referidos planos geralmente são elaborados com base em uma combinação de teorias, modelos e abordagens relevantes. Assim sendo, combinam elementos teóricos como o conceito do desenvolvimento econômico e sustentável; a abordagem participativa, envolvendo diferentes atores e partes interessadas, como governo, setor privado, sociedade civil e comunidades locais. Também baseia-se na análise SWOT<sup>2</sup> para avaliar os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças de uma região, bem como estabelecer metas e indicadores para medir o progresso ao longo do tempo.

Portanto, pode-se afirmar que o planejamento estratégico desempenha um papel fundamental no desenvolvimento regional, proporcionando uma abordagem organizada e direcionada para impulsionar o crescimento econômico, social e ambiental de uma determinada região. Assim, há diversas razões pelas quais o planejamento estratégico se faz importante e necessário nesse contexto, pois o mesmo é capaz de identificar e delinear a direção de metas e objetivos, isto é, aponta a direção em que se deseja seguir.

Também permite uma alocação eficiente de recursos disponíveis na região, facilita a identificação e o fortalecimento das vantagens competitivas do ambiente por meio da análise das potencialidades locais, indicando setores econômicos promissores, a fim de impulsionar a inovação, atrair investimentos e estimular o empreendedorismo, tornando a região mais competitiva no âmbito regional, nacional e até mesmo internacional.

Auxilia na promoção de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, considerando os mais diferentes aspectos, como o social, o econômico e o ambiental. Em tese, ele busca evitar disparidades regionais, minimizar impactos negativos ao meio ambiente, promover a inclusão social e melhorar a qualidade de vida da população local. E ainda, favorece a integração de atores e setores, isto é, o mesmo envolve a participação de diversos agentes relevantes da região, como governos locais, instituições acadêmicas, setor privado e sociedade civil.

O PED comprehende um amplo diagnóstico regional, abrangendo uma matriz das potencialidades, entraves, oportunidades e ameaças, quanto aos projetos elaborados, estes apresentam os objetivos, justificativas, metas e cronogramas para a sua execução. Além disso, o documento traz consigo as perspectivas estratégicas das regiões funcionais e sintetiza as prioridades de cada região.

---

<sup>2</sup> SWOT é uma sigla em inglês que significa Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças) (Schermerhorn, 1999).

## **5. CONTRIBUIÇÕES NA ATUAÇÃO DOS COREDES/RS: UM OLHAR SOBRE A GOVERNANÇA**

O Estado do Rio Grande do Sul (RS) está localizado no extremo sul do Brasil. É formado por 497 municípios e sua área total é de 281.707,15 quilômetros quadrados, incluindo as áreas da laguna dos Patos e da lagoa Mirim. Com uma população de 10.882.965 habitantes em 2022, aproximadamente 5,4% da população brasileira, é o sexto estado mais populoso do Brasil. A produção econômica no Rio Grande do Sul contribuiu, em 2022, com 6% do Produto Interno Bruto nacional, colocando o estado no quinto lugar entre as unidades da federação. O PIB per capita atingiu cerca de R\$ 51 mil/ano em 2022 (Atlas, 2024).

Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento são elaborados pelos Coredes e projetados para um período de 15 anos, nele constam as áreas e projetos prioritárias, conforme a identificação das demandas micro e macrorregionais identificadas, com estratégias, programas e ações visando dirimir as problemáticas regionais, bem como seus desafios. Os mesmos passam por atualizações anuais. No Quadro 1, são caracterizadas contribuições e iniciativas impulsionadas a partir da atuação dos Coredes, elencadas pelos pesquisados.

Quadro 1. Contribuições e iniciativas impulsionadas pelos Coredes

Capacidade de envolvimento em assuntos estratégicos - capacidade de mobilizar - compreensão das qualidades e disparidades regionais e foco nas questões contemporâneas (R1);
Planejamento, com visão de longo prazo e ampliação da cultura participativa na sociedade (R5);
Desenvolvimento de políticas públicas (R7);
Debate de temas. Coordenação da Consulta Popular; participação em instâncias de colegiados; ações parceiras com outras entidades/organizações; realização de Fóruns e Seminários (R9);
Atuação colaborativa entre municípios, universidades, sindicatos, empresas e sociedade civil, fortalecendo a gestão democrática e descentralizada (R10);
Elaboração e atualização do Plano Estratégico Regional, alinhado ao Plano Plurianual (PPA) do Estado do RS. Conexão com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Promoção de fóruns e debates regionais para ampliar a participação popular nas decisões sobre investimentos e políticas públicas (R11);
Discussão de projetos regionais, trabalho conjunto com as associações de municípios, discussão de projetos de impacto regional (R15);
A Consulta Popular ainda tem sido o momento de maior visibilidade do Corede na Região, gerando engajamento. Outro ponto importante é o processo do Planejamento Estratégico, que também mobiliza e provoca o engajamento das entidades representativas e o poder público (R18).

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Considerando os relatos das lideranças, pode-se afirmar que as principais contribuições desta organização envolve a participação cidadã em espaços decisórios, planejamento estratégico a longo prazo, governança democrática, parcerias e colaborações intersetoriais entre entidades públicas, privadas e do terceiro setor, gestão descentralizada, elaboração de projetos, políticas públicas de impacto regional, promoção de debates e articulação institucional. No Quadro 2, são apresentadas limitações e fragilidades também sob a ótica dos pesquisados.

Quadro 2. Limitações e fragilidades na atuação dos Coredes

Estrutura mínima para trabalhar com as questões do desenvolvimento regional - pouco recurso financeiro para ter uma estrutura qualificada com foco nas questões regionais (R1);
Dificuldade na mobilização das pessoas, principalmente para a Consulta popular (R2);
O problema fundamental diz respeito ao modelo político que, já na instituição do Corede esteve presente na fala dos prefeitos, ou seja, a relação clientelista estabelecida entre os políticos municipais e os das esferas municipal e estadual pode ser prejudicada pela atuação da organização da sociedade civil. Assim, há uma clara preferência pela busca de emendas parlamentares, por exemplo, ao invés da luta pela organização coletiva da base política. O atraso no pagamento dos projetos da Consulta Popular conquistados pela população gera descrédito quanto à atuação do Corede (R8);
Baixo volume de investimentos públicos na região, dificultando a implementação de projetos estratégicos. Redução progressiva dos valores da Consulta Popular, comprometendo a capacidade de financiamento de iniciativas locais. Dificuldade de captação de recursos em nível estadual e federal, devido à burocracia e à concorrência com outras regiões. Não há equipe própria de funcionários, dependendo do voluntariado de lideranças regionais, o que limita sua capacidade operacional. Dependência de órgãos estaduais, que muitas vezes não possuem mecanismos ágeis para atender às demandas regionais (R11);
Existe uma "disputa" pelo protagonismo das ações, apesar desta não ser a função e o objetivo do Corede, o que acaba prejudicando o trabalho (R12);
A falta de recursos para a manutenção das atividades. O valor baixo disponibilizado para a Consulta Popular comparado aos valores de emendas parlamentares. A desmobilização dos Comudes (R15);
Não participação da diversidade dos atores regionais, a disputa dos atores pelo protagonismo regional e a falta de compreensão do coletivo acima do individual (R16);
O Corede frágil não é protagonista nos processos de governança e de promoção de políticas públicas e ações efetivas para o desenvolvimento sustentável da região, isso porque não tem uma estrutura, principalmente de recursos humanos que possibilite isso. Uma única pessoa liberada e em tempo parcial, as demais pessoas são voluntárias. Outra questão está relacionada ao potencial de comunicação, que é ínfimo. (R18).

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Deste modo, as narrativas expõem fragilidades em termos de capacidade operacional limitada, baixo investimento público, redução de repasses financeiros, frágil mobilização social, disputas por protagonismo, desmobilização dos Comudes, falta de visão coletiva e governança enfraquecida.

De acordo com Corrêa, Silveira e Kist (2019), no que se refere ao processo de planejamento, observa-se que é ainda algo incipiente. O modelo de governança empregado no país a partir das décadas finais do século, principalmente no período da redemocratização, decidiu reduzir a ação estatal no sistema econômico. A retomada desse processo, evidentemente, carece de maior aprofundamento, tanto na capacidade política como técnica. Além disso, a característica dos Coredes de ser baseado em atuação voluntária ligada à falta de estrutura operacional lhes confere uma falta de competência gerencial e executiva.

Outro fator preocupante, é o apontado por Stavizki Junior e Brose (2024), em que abordam o volume crescente de emendas ao orçamento estadual, bem como emendas individuais ao orçamento federal, que na soma superam o volume de recursos alocados mediante a consulta popular. Os laços daí decorrentes, entre lideranças políticas locais e lideranças políticas estaduais e federais, podem fragilizar as intenções originárias dos Coredes.

Os autores Da Cunha *et al.* (2021), em estudo de escala nacional, reafirmam que quanto maior o município referente ao Produto Interno Bruto (PIB) e à população, maior a tendência de recursos por parte do orçamento federal de modo dependente do ciclo eleitoral, o que concentra investimentos em municípios de maior porte. Logo, os municípios de menor porte que em tese seriam contemplados com projetos estruturantes regionais via Coredes, por exemplo, podem vir a não ser contemplados. Nesta direção, a Figura 2 são ilustrados elementos considerados prioritários para o fortalecimento e inovação dos Coredes, no entendimento dos pesquisados.

Figura 2. Principais iniciativas para inovar e fortalecer os Coredes



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A partir do exposto, visualiza-se a necessidade de fortalecer a governança e o protagonismo político dos Coredes, atuando de forma mais ativa nas decisões estaduais-regionais, para além da reconhecida participação no processo de consulta popular, bem como o estabelecimento de novas parcerias e articulação político-institucional com entidades regionais, associações, consórcios, setor produtivo, universidades, representantes do legislativo, entre outros atores estratégicos. Ainda, é essencial a realização de estudos técnicos periódicos, com levantamento de dados fidedignos macro e microrregionais, com indicadores socioeconômicos, ambientais e produtivos, para fins de monitoramento e o adequado planejamento estratégico regional, reconhecendo suas fragilidades e potencialidades, definindo assim, macro prioridades regionais mais assertivas.

Faz-se necessário qualificar e/ou implantar formas eficazes de comunicação entre as lideranças regionais e a sociedade, visando estreitar vínculos de captação de demandas e devolutivas. Para que essas necessidades sejam atendidas é necessário infraestrutura adequada, com a disponibilização de equipamentos, mobiliário e dimensionamento de corpo técnico de profissionais capacitados com dedicação exclusiva e a disponibilização de recursos financeiros para fins de efetivamente executar os projetos propostos.

Apesar dos desafios e limitações existentes, é inegável a relevância dos Coredes em prol de um desenvolvimento regional mais democrático e inclusivo. Contudo, o questionamento sobre a importância e o papel dos Coredes, frente a todas as mudanças e transformações em curso? A dualidade da atuação do referido órgão pode ser entendida a partir da tensão entre seu papel ideal (aquele instituído por lei) e sua realidade na prática, resultando em duas

dimensões principais - papel propositivo e articulador (potencial a ser alcançado) e as limitações estruturais e políticas (realidade).

A participação ativa dos Coredes, conforme suas atribuições definidas em lei, depende do interesse e da vontade política do Governo do Estado Gaúcho, passando a reconhecê-la como prioridade e alinhá-la ao seu plano de governo voltado ao planejamento regional. O estudo realizado por Tirelli e Bugs (2020), concluiu que os conselhos não estão nas pautas dos Governos Estaduais nos últimos tempos. Os referidos autores destacam ainda que:

A manutenção de um Programa ao longo de vários governos por meio da sua legalização, como é o caso do Programa dos Coredes, não garante que alcance sempre os mesmos resultados. O peso dessas institucionalidades participativas nas políticas públicas pode ser mudado abruptamente (para mais ou para menos), alterando a sua influência junto aos decisores políticos das gestões governamentais, ou essas podem ser desidratadas aos poucos, sem alarde, perdendo a sua função de interferir nas políticas públicas (Tirelli e Bugs, 2020, p. 44).

Neste cenário, algumas ações propositivas foram mapeadas pelos pesquisados, para fins de fortalecer o referido Fórum, as quais estão relatadas e detalhadas no Quadro 3.

Quadro 3. Proposições para fortalecer os Coredes e o Fórum dos Coredes/RS:

- a) Qualificar a governança e estrutura organizacional - fortalecimento da representação política e institucional, assessoramento de uma secretaria executiva, corpo técnico fixo, para apoiar a gestão e execução das atividades do Fórum, formalizar o fórum dos Coredes como um órgão consultivo oficial do governo estadual, maior aproximação da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS) e pleitear propostas na área federal (ministérios) com possibilidade de captação de recursos;
- b) Articulação e Parcerias - com os mais diversos órgãos e atores sociais, com destaque especial a necessidade de aproximação do governo do Estado, Secretarias estaduais e federais, Assembleia Legislativa, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), bancos de desenvolvimento etc.;
- c) Participação e Mobilização - realização de campanhas educativas para estimular o engajamento da sociedade civil e das lideranças comunitárias e políticas, assim como promover eventos regionais, criar um programa de formação para líderes comunitários, incentivando maior envolvimento na gestão regional;
- d) Comunicação - fortalecimento da integração entre os Coredes através de uma plataforma digital de colaboração para troca de experiências, compartilhamento de dados e boas práticas, desenvolver canais de comunicação e divulgação eficiente junto à sociedade, incluindo portal online colaborativo;
- e) Maior Eficiência, Performatividade e Inovação - propor painéis multidisciplinares com palestrantes qualificados em temáticas convergentes às discussões do Fórum, proporcionar a socialização de boas práticas, criação de um fundo de desenvolvimento regional e elaboração de projetos estratégicos regionais garantindo maior efetividade das ações.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Os Coredes expressam e renovam a sua importância como espaços de articulação regional para o desenvolvimento, promoção da democracia e a participação cidadã dos atores presentes no território. Porém, fragilizados em resultado as suas próprias limitações e exercícios de liderança, vêem-se combalidos por estratégias e ações políticas de governantes (executivos e legislativos, federal e estadual) que priorizam um modelo de Emendas Parlamentares.

Este modelo de Emendas Parlamentares, que atribui ao livre arbítrio de Deputados (Estaduais e Federais) e aos Senadores a alocação de recursos dos orçamentos públicos, federal e estadual, para demandas de investimento e custeio. Através desta prática, que limita a participação cidadã no planejamento, gestão e controle da alocação de recursos públicos, esvazia e fragiliza os mecanismos colegiados, participativos de desenvolvimento da gestão e da governança pública.

Os processos de Planejamento Estratégico para o desenvolvimento de regiões e territórios, com visão e definições de médio e longo prazo, com a participação técnico-científica de universidades e mecanismos participativos locais-regionais são acometidos da mesma relativização e fragilização. Pois, as políticas públicas de definição de alocação de recursos do erário público, são limitadamente vinculadas a programas estruturais de longo prazo. Os recursos são canalizados para atender ao modelo de Emendas Parlamentares, reproduzindo uma estrutura fisiologista de reprodução político-eleitoral, com ações pontuais e de curto prazo, impotentes para alicerçar e gerar uma agenda de prioridades estratégicas e estruturais de promoção do desenvolvimento regional.

O presente estudo, corroborado pelas indicações efetuadas pelos entrevistados, indica para um rol de proposições, decisivas e fundamentais para a retomada e fortalecimento das estruturas de participação, governança local e regional em prol do desenvolvimento, nos quais se situam também os Coredes. Os Coredes são, ainda, uma das experiências pioneiras, inovadoras e mais robustas do Brasil em termos de participação, democracia direta e de organização da sociedade civil para elaboração, planejamento, governança e execução de políticas públicas de promoção do desenvolvimento regional.

À luz da sua própria trajetória, fortalezas e fragilidades, num contexto de transformações, mudanças e inovações, os Coredes têm o desafio de repactuar a sua própria razão de existir, de manterem-se pertinentes, necessários, atualizados e estratégicos. Para isto necessitam elaborar e pactuar uma agenda consensuada de futuro, contemplando a proposição de políticas públicas, abarcando prioridades de investimentos estruturantes e afirmativos para cada uma das regiões. Liderar uma rearticulação em conjunto com as Universidades, governos nas esferas estadual, federal e municipal, agentes públicos e

privados, visando o desenvolvimento do RS, suas regiões e o enfrentamento das desigualdades regionais e temas cruciais das mudanças climáticas.

Aduz o foco em estratégias e prioridades que constam em ampliar a articulação com o Governo Federal, e seus distintos ministérios e planos nacionais de desenvolvimento regional, e Órgãos Internacionais de fomento ao desenvolvimento regional. A partir de um Pacto com as Universidades, definir uma agenda de cooperação para a elaboração de novos PEDs e definição de uma Agenda-projetos-investimentos ciência, tecnologia e inovação em cada uma das regiões e no RS. O desenvolvimento de um amplo programa de capacitação para lideranças e gestores Coreianos, envolvendo parcerias nacionais e internacionais. Uma profunda revisão e reforma legal e estatutária dos Coredes e do Fórum dos Coredes/RS, visando maior autonomia, liberdade e desburocratização.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelos dados coletados, a presente pesquisa aponta que os Coredes são importantes arranjos participativos regionais. Nestes Conselhos se estabelecem diálogos com atores representativos e atores locais, sendo reconhecidos como exemplos de governança territorial colaborativa, promovendo a articulação entre sociedade civil e poder público para a formulação de políticas públicas em prol do desenvolvimento sustentável das regiões de sua atuação.

Os resultados desta pesquisa evidenciam que as principais dualidades existentes se relacionam ao planejamento estatal, que não se relaciona de forma mais acentuada aos Planos Estratégicos de Desenvolvimento elaborados pelos Coredes. Ademais, o governo estadual disponibiliza recursos financeiros para a elaboração dos referidos PEDs, no entanto, isso não garante sua implementação e nem a sua efetiva incorporação às diretrizes e ações do planejamento governamental, comprometendo a continuidade das propostas regionais de desenvolvimento.

Contudo, destaca-se a urgente necessidade de fortalecimento e resgate da institucionalidade dos Coredes, restabelecendo seus princípios originários, que orientam sua atuação e atividades. Suas ações devem estar alinhadas ao protagonismo nos processos de tomada de decisão, à articulação regional e ao fortalecimento da governança territorial.

Reside nos resultados deste estudo um dos desafios e oportunidades para a pesquisa, ciência e tecnologia, voltados a gestão do desenvolvimento, a governança entre redes de instituições e cidadãos, a organização e manutenção de mecanismos de promoção do desenvolvimento regional, que é o de gerar competências e impactos na sociedade para

preservar e fortalecer a democracia, os mecanismos participativos a gestão e controle social e público sobre o estado. Esta perspectiva da pesquisa-ação dirigida aos Programas de Pós-Graduação com ênfase no Desenvolvimento Regional, de motivar seus pesquisadores e projetos que gerem contribuições mais robustas e efetivas para a sociedade e a promoção do próprio desenvolvimento regional.

As temáticas aqui exploradas geram luzes que indicam a importância e relevância no avanços de pesquisas, programas e ações, da cooperação entre Governos, Coredes, Universidades, Programas de Pós-Graduação e a Sociedade, na perspectiva de responder melhor aos desafios presentes e futuros, de forma democrática, participativa e sustentável.

As limitações deste estudo referem-se à ausência de uma análise recente dos valores orçamentários direcionados/empregados pelos Coredes, o que ressalta a necessidade de investigações futuras que promovam o monitoramento, a médio e longo prazo, dos macroprojetos regionais já executados e o real atendimento das demandas regionais. Tal abordagem permitirá avaliar de forma mais consistente a assertividade na alocação dos recursos.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento:** um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. [Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Unisc]. Santa Cruz do Sul, 2010.

ANES, C. E. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; ROTTA, E.; DALLABRIDA, V. R. Patrimônio territorial e estratégias de desenvolvimento: uma análise das regiões do Corede no Rio Grande do Sul. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, 2025. DOI: [10.24302/drd.v15.5723](https://doi.org/10.24302/drd.v15.5723). Disponível em: <https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/5723>. Acesso em: 30 abr. 2025.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS. **Características gerais:** O Rio Grande do Sul é o estado mais meridional do Brasil, 2024. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/caracteristicas-gerais>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BANDEIRA, P. S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F.; BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional –**

**Determinantes e Desafios Contemporâneos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, 2000, p. 23-128.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2009.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul:** vestígios, marcas e repercussões territoriais. 1ª. ed. - Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 240 p., 2014.

CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. de O.; CUNHA; C. G. S. da. Reflexões sobre a experiência dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. **Políticas públicas e desenvolvimento regional:** atores e estratégias em regiões do Brasil. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

CARVALHO, P. F. de. Patrick Guedes- pioneiro do planejamento moderno. In: **Boletim Território e Cidadania**, do Laboratório de Planejamento Municipal, Rio Claro, n.2, Ano IV, jul/dez, 2004.

COREDE/RS. **Planos Estratégicos dos Coredes (2022-2030).** Fórum dos Coredes do RS. 2022. Disponível em: <https://consultapopular.rs.gov.br/planos-estrategicos-de-desenvolvimento> Acesso em: 01 abr. 2025.

COREDES/RS. **Estatuto Geral do Fórum dos Coredes/RS.** 2018. Disponível em: <https://forumdoscoredes.org.br/site/assets/docs/Estatuto-F%C3%BCrum-dos-Coredes-regulado.pdf> Acessado em 01 abr 2025.

COREDES/RS. **Planos Estratégicos dos Coredes 2015-2030:** perspectivas estratégicas das regiões funcionais. Fórum dos Coredes do RS. 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144414-plano-sintesesers.pdf>. Acesso em: 01 maio,2025.

COREDES/RS. **PRÓ-RS IV:** propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014). Passo Fundo: Passografic, 2010. Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=ZLSG7-e8ceE%3D&tabid=5363&mid=7972>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CORRÊA, J. C. S.; SILVEIRA, R. L. L.; KIST, R. B. B. O planejamento regional no Rio Grande do Sul: algumas observações a partir do Corede Fronteira Oeste. **Informe GEPEC** (online), Paraná, v. 23, p. 115-134, 2019.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DA CUNHA, A.; VIANA, J.; GOMES, S.; SEVERINO, J.; SILVA, L. Restrição financeira fraca e tamanho dos municípios brasileiros. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 60, p. 197-233, 2021. DOI: <https://doi.org/10.38116/ppp60art7> Acesso em 15 de maio de 2025

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO TERRITORIAL:** a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste- RS- Brasil. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2006.

ESTATUTO DO FÓRUM DOS Coredes. **Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**, 2018. Disponível em: <https://www.forumdoscoredes.org.br/site/documentos.php>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ETGES, V. E. Desenvolvimento Regional - a região importa? **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, v. 18, p. 313 - 319, 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 6.ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2018.

GODOY, A. H. P.; PINTO, N. G. M.; BUDÓ, T. M.; WACHHOLZ, G. A.; SCHARDONG, B. J. F. Parceria estratégica Corede rio da várzea e UFSM: inovação e desenvolvimento regional. **International Journal of Scientific Management and Tourism**, 2025. Disponível em: <https://ojs.scientificmanagementjournal.com/ojs/index.php/smj/article/view/1268>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MARQUES, L. de S. A questão regional brasileira como determinante para a compreensão do processo de metropolização no século XXI. **Geopauta**, v. 8, e13904, 2024.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 33 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

NICKSON, A. Decentralization in Latin America After 40 Years: Work in Progress; A Commentary Essay. **Public Organization Review**, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00739-9> acesso em 12 de maio de 2025

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.572, de 14 de abril de 2019**. Regulamenta o funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs. 2019. Disponível em: <https://diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE> Acessado em: 01 abr 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid.Tipo=TEXTO&Hid.TodasNormas=12666&hTexto=&Hid.IDNorma=12666>>. Acesso em: 10 nov. 2024

RIO GRANDE DO SUL. **Rumos 2015** - Relatório Síntese. Secretaria de Planejamento e Gestão. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>. Acesso em: 30 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.572, de 14 de abril de 2019**. Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, e a Lei nº 13.595, de 30 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a institucionalização, a estruturação e o funcionamento do Fórum dos Coredes. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2054.572.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

RUCKERT, A. A. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul**. 2001. São Paulo, (Tese de Doutorado) – USP/FFLCH/PPGH. 2001. 662 p.

SCHERMERHORN JR., J.R. **Administração**. Trad. de M. Sc Mattoso, Cecília. RJ: 5<sup>a</sup> ed. LTC, 1999.

SILVEIRA, R. L. L. da. Território, rede e desenvolvimento regional – Notas para discussão. In: **Território, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios**. (Org.) SILVEIRA, R. L. L.; FELIPPI, A. C. T. Florianópolis: Ed. Insular, 2018. p. 231-252.

STAVIZKI JUNIOR, C.; BROSE, M. E. Participação em Meio a Emendas Parlamentares? Sobre o Futuro dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento** - RPD, 2024. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/1301>. Acesso em: 30 abr. 2025.

TIRELLI, C.; BUGS, J. C. O Programa dos Coredes nas gestões governamentais do Estado do Rio Grande do Sul (1991- 2014): uma análise relacional. In: FREITAS, T. G.; DEPONTI, C. M.; SILVEIRA, R. L. L. **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 362p.

VALANDRO, R. R. **Planejamento estratégico do município de Pejuçara/RS como instrumento de desenvolvimento local**. Ijuí, 2023. 131 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí). Desenvolvimento Regional, 2023.

ZAMBAM, N. J.; KUJAWA, H. A. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60- 85, mar. 2017. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p60-85>