

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ANTONIO PAULO CARGNIN

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO
GRANDE DO SUL: VESTÍGIOS, MARCAS E REPERCUSSÕES
TERRITORIAIS**

TESE DE DOUTORADO

Porto Alegre
Novembro de 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ANTONIO PAULO CARGNIN

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO
GRANDE DO SUL: VESTÍGIOS, MARCAS E REPERCUSSÕES
TERRITORIAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Henrique Villa da Costa Ferreira (Ministério da Integração Nacional)
Profa. Dra. Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorge (PPGE/Departamento de Ciências Econômicas/UFRGS)
Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira (Departamento de Ciências Econômicas/UFRGS)
Profa. Dra. Tânia Marques Strohaecker (POSGea/Instituto de Geociências/UFRGS)

Porto Alegre
Novembro de 2011

Cargnin, Antonio Paulo

Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul:
Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais. / Antonio Paulo
Cargnin. – Porto Alegre: UFRGS/PPGGEA, 2011.

[317 f.] il.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do
Sul. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em
Geografia, Porto Alegre, RS - BR, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert

1. Geografia Política. 2. Geografia Econômica.
3. Planejamento Territorial. 4. Desenvolvimento Regional.
5. Políticas Públicas. 6. Desigualdades Regionais. I. Título.

Catálogo na Publicação

Biblioteca do Instituto de Geociências - UFRGS

Alexandre Ribas Semeler CRB 10/1900

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar um trabalho que é resultado de uma caminhada de vários anos, é necessário agradecer às pessoas que, de diferentes formas, colaboraram para que o pesquisador e sua pesquisa se mantivessem no rumo certo. A todos meus sinceros agradecimentos. Entretanto, não posso deixar de nominar algumas instituições e pessoas que foram de fundamental importância.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Universidade Federal do Rio Grande do Sul que, através do Programa de Pós-Graduação em Geografia, me deu a oportunidade de acesso ao bom ensino público e gratuito.

Agradeço, também, ao orientador e amigo Aldomar Arnaldo Rückert, pela sabedoria com que conduziu o processo de orientação e, acima de tudo, pela confiança que depositou em meu trabalho. Esse acreditar foi transformado em motivação para o enfrentamento das dificuldades do dia a dia da pesquisa.

Aos membros dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, cuja caminhada acompanho desde sempre, pela colaboração nas entrevistas dirigidas, fundamentais para que este trabalho tivesse êxito. O mesmo apoio tive de pesquisadores que atuam na área do desenvolvimento regional em diferentes instituições.

Aos colegas da Secretaria do Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente do Departamento de Planejamento Governamental, por todo o apoio e colaboração, traduzidos através das discussões diárias sobre as dificuldades do planejamento, especialmente no que tange à dimensão territorial.

Ao colega e amigo Rubens Soares de Lima, parceiro das discussões sobre a questão regional, que também colaborou com a formulação do título deste trabalho.

À colega e amiga Maria Lúcia Leitão de Carvalho, pelo incentivo e pelas contribuições advindas da atenta leitura deste trabalho.

À colega e amiga Marlise Margô Henrich, pelo apoio e pela competente revisão desta tese.

Aos meus pais Alfonso e Zenaide e às minhas irmãs Clara e Regina que, mesmo de longe, sempre torceram pelo sucesso deste trabalho, por terem me ensinado a valorizar o conhecimento e a nunca desistir diante dos desafios.

Tudo isso não seria suficiente sem o apoio e o carinho de Cinara e da sempre menina Luísa, que compartilham mais de perto o meu dia a dia.

Por último, mas em primeiro lugar, agradeço a Deus, que me conduz diante das dificuldades da caminhada e me acompanha nos momentos de alegria da vida.

RESUMO

Esta investigação analisa as principais repercussões territoriais das políticas públicas elaboradas com o propósito de combater as desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul nas últimas décadas. A tese aqui defendida é a de que essas políticas, no seu conjunto, apresentam repercussões territoriais que são construídas nas relações do Estado com os demais atores responsáveis pela dinâmica territorial. Foram pesquisados, no território gaúcho, os efeitos de cinco políticas elaboradas com o propósito de reduzir as desigualdades regionais, em diferentes escalas. Na escala nacional, foi estudada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Na escala estadual, foram avaliadas as políticas elaboradas para o desenvolvimento da Metade Sul, a Política de Desenvolvimento Regional de 1998, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas de 2001 e os resultados do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do Rio Grande do Sul, concluído em 2006. Na investigação, foram avaliados os pressupostos da formulação de cada uma das políticas, identificados os atores que as protagonizaram e analisada a distribuição territorial dos valores investidos para, com isso, identificar possíveis repercussões. A pesquisa sustenta que a reversão de uma situação de subdesenvolvimento de algumas regiões passa por uma postura propositiva do Estado, que deve elaborar políticas adequadas para as escalas que não são privilegiadas pelo capital e focadas nas potencialidades de cada região. Defende que o êxito dessas políticas está diretamente associado à construção de um projeto regional duradouro, que deve orientar ações, em diferentes escalas, sintonizadas com os problemas existentes nas diferentes regiões. Conclui, a partir das políticas analisadas, que podem ser identificados no território vestígios, marcas e repercussões dessas políticas. Entretanto, o maior resultado dessas políticas está no processo, ou seja, é o conjunto das iniciativas, protagonizadas pelo Estado e desenvolvidas com a participação dos atores regionais, que mantém ativa a preocupação com a questão regional e, com isso, proporciona maiores oportunidades para as regiões menos desenvolvidas.

Palavras-chave: Geografia Política, Geografia Econômica, Planejamento Territorial, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas e Desigualdades Regionais.

ABSTRACT

This research analyzes the major territorial impact of public policies devised for fighting regional disparities in Rio Grande do Sul State in recent decades. The thesis here defended is that these policies as a whole have significant territorial repercussions built on the relationships among the State and other actors responsible for territorial dynamics. The effects of five policies devised for reducing regional inequalities at different levels were researched in the State territory. At a national level, the National Policy for Regional Development was studied. At a state level, the policies designed to develop the southern half of the State, the 1998 Regional Development Policy, the 2001 Working Group for the Development of Less Developed Regions, and the results of the Study of Regional Development and Logistics of Rio Grande do Sul State, completed in 2006, were evaluated. In this study, in order to identify possible repercussions, the assumptions in the formulation of each policy were evaluated, the stakeholders that developed them were identified and the geographical distribution of the amounts invested was analyzed. This research affirms that the reversion of the underdeveloped status of some regions has to undergo a proactive attitude on the part of the State, that has to elaborate appropriate policies focused on the potential of each region for the scales that are not privileged by capital. It defends that the success of these policies is directly associated with the construction of a sustainable regional project that should guide actions at different scales, aligned with the problems in the different regions. Based on the policies analyzed, this study comes to the conclusion that it is possible to identify traces, marks and effects of such policies in the territory. However, the major result of these policies is in the process, ie, the group of initiatives, proposed by the State and developed with the participation of regional stakeholders, which keeps alive the concern with regional issues and, therefore, provides greater opportunities for less developed regions.

Keywords: Economic Geography, Political Geography, Territorial Planning, Regional Development, Public Policies and Regional Inequalities

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	9
LISTA DE GRÁFICOS.....	11
LISTA DE QUADROS	12
LISTA DE APÊNDICES.....	13
LISTA DE ANEXOS	14
INTRODUÇÃO	15
2 O SENTIDO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	33
2.1 A globalização e o papel do Estado no desenvolvimento das regiões.....	34
2.2 Território, poder, atores e hegemonia	41
2.3 Políticas territoriais e políticas de desenvolvimento regional.....	47
2.4 Escalas de poder e gestão e atores na política regional	53
3 A ESCALA NACIONAL: EFEITOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL	58
3.1 As políticas territoriais no Brasil	59
3.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	70
3.2.1 Os programas para as Regiões Diferenciadas	76
3.2.3 O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	91
3.3 As novas perspectivas para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional	96
4 A OPOSIÇÃO ENTRE O NORTE E O SUL: POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL.....	100
4.1 A construção do recorte territorial Metade Sul do Estado.....	100
4.2 O Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL)	115
4.3 A continuidade da agenda da Metade Sul.....	129
5 NOVOS CENÁRIOS DAS DESIGUALDADES REGIONAIS, POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS REPERCUSSÕES TERRITORIAIS.....	131
5.1 Novos cenários das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul.....	132
5.2 A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).....	140

5.3 A Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e seus instrumentos	155
5.3.1 Os Fundos de Desenvolvimento como instrumentos da Política de Desenvolvimento Regional de 1998.....	160
5.3.2 A Consulta Direta à População	177
5.4 O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas (G7 Menos)	193
5.4.1 Principais resultados do G7	200
5.5 O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS.....	206
5.5.1 A proposta de governança do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS	209
5.5.2 Os Compromissos de Planejamento Regional	211
5.5.3 Principais Resultados do Rumos 2015.....	214
5.6 Novas perspectivas para a política regional: o Programa para a Redução das Desigualdades Regionais de 2011.....	218
6 ESCALAS DE PODER E GESTÃO, POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REPERCUSSÕES TERRITORIAIS.....	223
6.1 A escala global e as políticas territoriais no Rio Grande do Sul.....	224
6.2 A escala nacional e as políticas de desenvolvimento regional	233
6.3 A escala estadual: o protagonismo do Estado do Rio Grande do Sul e dos atores regionais.....	239
6.4 A escala regional ou sub-regional e sua articulação para o desenvolvimento regional	249
6.5 As políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul na ótica dos atores regionais.....	253
6.5.1 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional na escala estadual	256
6.5.2 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional na escala nacional	260
6.5.3 A participação da sociedade nos fóruns de discussão das políticas de desenvolvimento regional.....	262
6.6 Escalas de poder e gestão, atores e repercussões territoriais	267
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	275
REFERÊNCIAS	288
APÊNDICES.....	306
ANEXOS	310

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional	74
Figura 2 – Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Mesorregiões Diferenciadas.	80
Figura 3 – Área abrangida pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai - 1997	83
Figura 4 – Projetos do PROMESO na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, por município e segmento apoiado no RS – 2004 a 2009	86
Figura 5 – Projetos do PROMESO na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, por município e segmento apoiado a 2004-2009	90
Figura 6 – Faixa de Fronteira – Área do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF).....	93
Figura 7 – As três Macrorregiões de acordo com o processo histórico de crescimento do Rio Grande do Sul	106
Figura 8 – Municípios do Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, Fronteira Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado em 1994	111
Figura 9 – Municípios do Plano de Ações para a Metade Sul e que integravam o RECONVERSUL no ano de 1998	112
Figura 10 – Recursos alocados em projetos aprovados do Programa RECONVERSUL no período 1996 a 1998.....	118
Figura 11 – Número de projetos aprovados do Programa RECONVERSUL no período 1996 a 1998.....	122
Figura 12 – Desembolso do Sistema BNDES para o Programa RECONVERSUL no período 1996 a 2008.....	126
Figura 13 – Investimentos privados no Estado no período 2006 a 2008	128
Figura 14 – Principais recortes espaciais do Estado de acordo com estudo do IPEA/IBGE.....	135
Figura 15 – Classificação das Regiões dos COREDEs de acordo com os indicadores de disparidades do Rumos 2015	139
Figura 16 – Regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)	144
Figura 17 – Regiões elegíveis para a Política de Desenvolvimento Regional de 1998.....	158
Figura 18 – Municípios elegíveis para a Política de Desenvolvimento Regional de 1998..	159

Figura 19 – Abatimento do INTEGRAR/RS, de acordo com os COREDEs, no ano de 2009	169
Figura 20 – Percentuais de abatimento do INTEGRAR/RS, de acordo com os municípios, no ano de 2009.....	170
Figura 21 – Distribuição de valores dos benefícios do FUNDOPEM/RS, por COREDE, 1995 a 2004.....	172
Figura 22 – Distribuição de valores dos projetos do total do FUNDOPEM/RS, no período de 2003 a 2009, por município.....	173
Figura 23 – Distribuição de valores dos projetos do Programa INTEGRAR/RS, no período de 2003 a 2009, por município.....	174
Figura 24 – Valores alocados em todas as edições da Consulta Popular, por COREDE ..	185
Figura 25 – Valores pagos pela Consulta Popular por COREDE, no período de 2004 a 2008	186
Figura 26 – Relação entre valores votados e pagos da Consulta Popular por COREDE, no período de 2004 a 2009.....	187
Figura 27 – Localização dos polos de inovação tecnológica no Estado do Rio Grande do Sul	189
Figura 28 – Regiões que integravam o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas, em 2001	198
Figura 29 – Regiões Funcionais de Planejamento e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)	215
Figura 30 – Mapa de elegibilidade – Programa para a Redução das Desigualdades Regionais de 2011	221
Figura 31 – Escalas de poder e gestão – atores mais representativos que atuam nas políticas de desenvolvimento regional	268
Figura 32 – Linhas de tendência a partir dos valores investidos pelas políticas de desenvolvimento regional analisadas, por COREDE	272
Figura 33 – Linhas de tendência a partir do Produto Interno Bruto do ano de 2009, por COREDE	273

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação entre valores e projetos financiados pelo RECONVERSUL, por setor da economia, no período 1996 a 1998.....	119
Gráfico 2 – Participação dos valores financiados pelo RECONVERSUL, para as principais atividades do setor primário, no período 1996 a 1998.....	120
Gráfico 3 – Participação dos valores financiados pelo RECONVERSUL, para as principais atividades do setor secundário, no período 1996 a 1998	120
Gráfico 4 – Participação dos valores financiados pelo RECONVERSUL, para as principais atividades do setor terciário, no período 1996 a 1998.....	121
Gráfico 5 - Desembolso anual do Sistema BNDES para o Programa RECONVERSUL no período 1996 a 2008.....	125
Gráfico 6 – Classificação dos COREDEs segundo o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015)	138
Gráfico 7 – Principais municípios beneficiados pelos abatimentos do INTEGRAR/RS no período 2003 a 2009, por valor do projeto	175
Gráfico 8 – Percentual de votantes, em relação ao total de eleitores, nas edições da Consulta Popular e Orçamento Participativo, no período 1998-2009	184
Gráfico 9 – Proporção dos valores pagos da Consulta Popular no período de 2004 a 2009, de acordo com os Órgãos.....	190
Gráfico 10 – Perfil dos atores que responderam as questões de acordo com a instituição que representam.....	255
Gráfico 11 – Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional, na escala regional ou estadual, de acordo com a avaliação dos atores	259
Gráfico 12 – Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional, na escala nacional, de acordo com a avaliação dos atores.....	261
Gráfico 13 - Avaliação da participação da sociedade nos fóruns de desenvolvimento regional.....	264
Gráfico 14 - Principais entraves para a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional	266

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Realização financeira do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2001 a 2002.	84
Quadro 2 – Realização financeira do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul do RS – 2001 a 2002.	89
Quadro 3 - Projetos e ações constantes da primeira etapa do Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul.	114
Quadro 4 - Projetos priorizados e resultados obtidos pelo Programa de Desenvolvimento Regional das Regiões Menos Desenvolvidas (G7 menos).....	201

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário enviado aos agentes regionais, no primeiro semestre de 2009	307
APÊNDICE B – Origem das respostas dos questionários de acordo com os COREDEs...	309

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 – Projetos apoiados na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, envolvendo os municípios do Rio Grande do Sul no período 2003-2009.....	311
ANEXO 2 – Projetos apoiados na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, envolvendo os municípios do Rio Grande do Sul no período 2003-2009	314
ANEXO 3 - Investimentos industriais no Rio Grande do Sul, no ano de 1997	317

INTRODUÇÃO

A partir do final da década de 70, o planejamento territorial esteve fora da agenda acadêmica e da centralidade das políticas governamentais brasileiras, tanto no cenário nacional quanto no dos estados. Com exceção de algumas iniciativas localizadas, assistiu-se a um gradativo empobrecimento das contribuições sobre o tema e a um sucateamento das instituições que tratavam da redução das desigualdades regionais e do estímulo às regiões menos desenvolvidas. Atualmente, ainda que de forma marginal, o tema retornou à pauta acadêmica e à agenda do planejamento governamental com ações do Governo Federal, dos estados e, também, dos municípios.

O longo abandono dessa temática não foi obra do acaso, mas sim o resultado de um contexto de mudança de paradigmas que afetou o sistema vigente. Embora já existissem sinais aparentes de esgotamento do modelo, foi com a crise mundial acentuada pelo choque do petróleo, em 1973, que se criaram as condições necessárias para a substituição do modelo keynesiano/fordista que vigorava desde o início do século. Nesse período, houve a ascensão de um novo sistema de organização baseado na flexibilidade do capital, de processos de trabalho, do mercado de trabalho e dos produtos, de acordo com novos padrões de consumo (HARVEY, 1993).

Embora não cumpra os objetivos desta investigação detalhar esse processo, convém assinalar que o esgotamento do tradicional modelo de produção em massa não se constituiu apenas em uma crise de demanda, envolvendo aspectos bem mais complexos. Para Lipietz (1988), a desaceleração do consumo foi somente o aspecto mais visível da crise, que se somou a problemas na lucratividade proporcionada pelo aumento dos custos de produção e ao tensionamento das relações de trabalho (LIPIETZ, 1988, p. 15-16).

Os efeitos dessa crise, aliados às necessidades da nova organização do capital ascendente, significaram, também, o colapso do sistema de regulação que sustentava o modelo keynesiano/fordista. Esse movimento decretou a falência do Estado desenvolvimentista, que havia se fortalecido no período de reconstrução posterior à Segunda Guerra Mundial, e, com isso, o fim do planejamento estatal nos moldes que se tinha até o momento. O novo modelo resultou na reorganização do mercado mundial e exigiu, também, profundas mudanças no sistema de regulamentação política (HARVEY, 1993).

As modificações resultantes da emergência de uma economia globalizada difundiram-se rapidamente e com grande intensidade, com auxílio dos progressos da técnica e da ciência. Os estados nacionais tiveram suas fronteiras relativizadas, e houve, na maioria dos países, uma alteração da estrutura e do papel do Estado. As mudanças vinham no sentido de facilitar o trânsito das grandes empresas e preparar a infraestrutura dos territórios escolhidos pelo mercado, investindo pesadamente em uma logística para o recebimento dessas empresas (SANTOS, 2006).

As formas tradicionais do Estado desenvolvimentista, que reconstruía economias em crise e era propulsor de profundas reformas sociais ou se pautava no bem-estar social, foram, aos poucos, sendo desmontadas e substituídas por um novo Estado, que se caracteriza pelo controle e a regulação. Para os países latino-americanos, o conjunto de medidas formuladas por instituições financeiras mundiais, no ano de 1989, denominado Consenso *de* Washington, foi um marco dessa nova fase. A também chamada Agenda de Washington impôs a esses países a austeridade econômica e fiscal, com o objetivo de regradar a economia de acordo com os desafios do novo momento de expansão da economia mundial¹.

Dessa forma, os acontecimentos que caracterizaram os vinte últimos anos do século passado são fundamentais para o entendimento das razões que levaram a esse processo de desvalorização do planejamento territorial na escala nacional. Durante a chamada “década perdida”, a crise da economia brasileira, marcada pelo acentuado processo inflacionário, monopolizou a atenção, tanto das autoridades governamentais quanto do meio acadêmico, para as questões de curto prazo e impôs o domínio da política monetária. No período seguinte, o chamado ajuste

¹ A síntese dessas medidas pode ser encontrada na obra *Latin American Adjustment: How much happened?* (WILLIAMSON, 1990).

estrutural, realizado sob a égide de uma visão neoliberal, resultou na drástica desregulamentação da economia e em uma apressada onda de privatizações que atingiu estatais federais e estaduais. Nesse contexto, tornaram-se mínimas as margens para qualquer possibilidade de intervenção estatal, tanto no que se refere às políticas setoriais quanto às de caráter territorial.

O Estado brasileiro, que não estava preparado para assumir as novas funções exigidas pelo mercado globalizado, sucumbiu ao consistente discurso que acompanhou a onda de desregulamentações e privatizações. No caso do planejamento territorial, o esfacelamento das instituições encontrou pouca ou nenhuma resistência, uma vez que o apelo em favor do Estado mínimo questionava a necessidade de intervenção estatal e alegava que essas empresas eram claramente ineficientes, pois, além de não terem conseguido equacionar a questão regional brasileira, haviam enfrentado problemas de má gestão e desperdício de recursos. Diante desse quadro, o aparato institucional, tido como desnecessário, foi desmontado sem que se propusesse nenhuma nova alternativa para substituir a estrutura existente (AZZONI, 2007, p.244).

De certa forma, a narrativa de como ocorreu o processo de reforma do Estado brasileiro teve uma proposição e um final previsíveis. Para Santos (2006), houve um consentido retrocesso em relação ao sentido do público e uma ampliação das forças que defendiam o desmantelamento das políticas do Estado, contrastando com um significativo aumento do papel político das empresas. O Estado afastou-se de suas funções, omitindo-se em questões afetas aos interesses das populações e tornando-se “[...] *mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante*”. As fronteiras tornaram-se “porosas” e as grandes empresas passaram a se conectar diretamente com os territórios de seu interesse (SANTOS, 2006, p.66).

De certo modo, foi o desfecho desse quadro de mudanças no sistema global, com a proposição de uma nova regulamentação ou, conforme Gramsci (1975), de um novo quadro hegemônico fundamentado em novas relações de produção e consumo, que recolocou o território em um papel de maior destaque na análise regional. A partir da flexibilização do capital, a produção passou a ser orientada para

segmentos específicos de consumo, o que oportuniza aos espaços subnacionais² inserirem-se, inclusive através de suas pequenas e médias empresas, competitivamente no mercado global.

No que tange às políticas de desenvolvimento regional, passou-se a emprestar uma ênfase quase que exclusiva ao desenvolvimento “local” em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais. Desse modo, a possibilidade de êxito de uma determinada região passou a ser vista como sua capacidade de inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada. A atividade do planejamento passou a ser desenvolvida para favorecer a racionalidade do próprio mercado (VAINER, 2007, p. 119).

Essa nova hegemonia foi rapidamente difundida, nem sempre de modo intencional, pelos meios acadêmicos, seguindo a ordem natural dos discursos, normalmente gestados em países desenvolvidos e, mais tarde, absorvidos pelos demais países. É importante registrar, nesse sentido, que essa nova forma de pensar e de se posicionar frente à questão da organização territorial, que fundamentou a retomada das análises de desenvolvimento regional, foi fortemente influenciada por um sólido debate acadêmico, com a participação de muitos autores alinhados com a chamada corrente crítica do pensamento³.

Assim, foi a partir de uma consistente construção acadêmica de valorização do desenvolvimento endógeno e sustentável que se construiu o discurso hegemônico que pautou a retomada do desenvolvimento regional. Tendo como base os exemplos emblemáticos sempre presentes da Terceira Itália e do Vale do Silício, o discurso, denominado de “Nova Ortodoxia Regionalista”, teve nos conceitos de distritos industriais, *clusters*, arranjos produtivos locais e os mais recentes territórios de solidariedade, importantes difusores (AMIN, FERNÁNDEZ e VILGIL, 2008a, p.19).

Embora se reconheça que essas visões tenham agregado novos e importantes elementos ao desenvolvimento regional, organizando a estrutura

² Convém ressaltar que o conceito de espaço subnacional aqui utilizado refere-se ao fato de que seus projetos de desenvolvimento não estão articulados com um projeto de desenvolvimento nacional, mas inseridos de forma competitiva no mercado globalizado. No Brasil, esse conceito tem sido utilizado, muitas vezes, como sinônimo de desenvolvimento local.

³ Um balanço crítico sobre esse debate pode ser encontrado no livro ***Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana***. (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008).

produtiva e conectando o local ao mercado global, os territórios onde a dinâmica econômica mostrou-se pouco vigorosa ficaram cada vez mais isolados. Além disso, mesmo as regiões que conseguiram estabelecer conexões com o sistema global têm demonstrado limitada capacidade de diversificar suas atividades econômicas. Sobretudo, como observa Amin (2007, p.13), essas “[...] *políticas regionais de baixo para cima não apenas trazem poucas promessas para as regiões, mas também têm causado limitados impactos sobre as forças causadoras de desigualdades regionais.*”

No Brasil, esse debate ocorreu em um momento em que o aparato destinado ao planejamento territorial e ao combate das desigualdades regionais havia sido sumariamente desmontado. A falta de um projeto nacional de desenvolvimento e a omissão do Estado na definição de um marco regulatório para o ordenamento territorial fez com que o planejamento do território passasse a ser orientado pela implementação dos grandes projetos de investimentos. Assim, do ponto de vista da ação governamental, essa nova concepção de desenvolvimento regional implicou a absorção, algumas vezes de forma acrítica, de práticas originárias do setor empresarial.

Soma-se a isso o fato de que o País atravessava um período de ruptura com o modelo autoritário e de restabelecimento de um ambiente democrático. O longo período de governos centralizadores e autoritários, caracterizados pelo exercício do poder unidimensional do Estado, havia reproduzido as práticas de planejamento territorial tecnocrático, cuja implementação seguia o esgotado receituário desenvolvimentista.

Para Raffestin (1993), é com a emergência da multidimensionalidade do poder, em que novos atores atuam em diferentes escalas, que se reforçam as práticas sociais e, como consequência, se resgata a noção de território. Nesse novo contexto, de acordo com Becker (1983, p.8), o território passa a ser um “[...] *produto ‘produzido’ pela prática social, e também produto ‘consumido’, vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto, as práticas sociais.*”

Assim, facilitada pelas mudanças na economia e na política mundial e, no caso do Brasil, potencializada pelo momento de restabelecimento da democracia, que possibilitava a retomada do exercício de práticas democráticas, desenvolveu-se uma nova relação entre o Estado e a Sociedade, fundada em uma maior simetria de poder, na emergência de múltiplos atores e na valorização dos territórios de acordo

com a estratégia de expansão desses atores. É nesse contexto que foi construída a nova base das políticas de desenvolvimento regional no País e que, ao mesmo tempo, as unidades da Federação passaram a se preocupar com as regiões que não conseguiam se inserir nesse novo mercado.

Entretanto, somente a partir do final da década de 90 é que começa a ganhar ênfase o argumento em favor da adoção de uma ação mais organizada do Estado na, até então insolúvel, questão regional. No que tange às políticas territoriais, o processo de desvalorização da análise regional, que vinha em curso após a década de 60, começou a ser revertido com o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁴. Em que pesem as críticas relativas à falta de preocupação com uma estratégia de desenvolvimento regional para o País, a realização do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, cuja preparação se iniciara em 1996, juntamente com a criação do Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999, podem ser considerados como sinalizadores da retomada da preocupação com a dimensão territorial no contexto das políticas públicas⁵.

Elaborado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para servir de referência ao Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento significou a valorização da dimensão territorial na esfera do planejamento governamental. O estudo foi desenvolvido com ênfase na análise da logística e teve como objetivo viabilizar o desenvolvimento econômico e social, a integração nacional e internacional, o aumento da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades regionais.

Um segundo momento importante na identificação de uma maior atenção com a temática regional ocorreu com a criação do Ministério da Integração Nacional, no ano de 1999. A criação do Ministério significou a reorganização do Estado no sentido de resgatar a atribuição de formular e conduzir políticas, planos, programas de desenvolvimento e estabelecer estratégias de incorporação de regiões

⁴ O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi contratado, em 1997, pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Um de seus principais produtos foi um portfólio de investimentos públicos e privados, elaborado para subsidiar a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 (BRASIL/MPOG, 2002, p.17).

⁵ Em Galvão (2005) encontramos uma consistente crítica sobre o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

periféricas⁶. Constituem-se em exemplos efetivos dos avanços ocasionados pela criação do Ministério da Integração a estruturação de ações específicas para Regiões Diferenciadas, atualmente denominadas de Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO); as discussões sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT); e, a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Esta última introduziu inovações, ao criar escalas territoriais intermediárias e de maior homogeneidade, propondo uma articulação mais estreita entre as políticas públicas e os atores locais, o que se constituiu em um primeiro passo para o desenho das futuras propostas de governança regional⁷.

Mesmo apresentando resultados pouco promissores, pode ser aí somado o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, contratado para subsidiar a dimensão territorial na elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, que reaproximou o tema do planejamento territorial ao âmbito do planejamento governamental, no qual efetivamente são elaboradas as políticas públicas. Além disso, propôs a rediscussão das escalas de regionalização, orientada pela construção de uma visão estratégica para o País, vinculada com o território. O estudo foi publicado no ano de 2008, em um conjunto de sete volumes, tendo sido concluído posteriormente à elaboração do plano.

Também nos estados brasileiros pode ser registrada uma série de ações voltadas à redução das desigualdades na distribuição espacial do desenvolvimento. No caso do Rio Grande do Sul, essa preocupação inicia-se a partir de uma visão fundamentada na oposição entre a Metade Sul, baseada na agropecuária tradicional, que sofrera uma longa e gradativa decadência econômica, e o Norte, cujo desenvolvimento ocorreu alicerçado na produção agroindustrial. Posteriormente, a partir de análises macrorregionais, essa visão evoluiu para uma avaliação que diferenciava três grandes regiões dentre as quais passou a ser distinguido o Eixo Industrializado do Nordeste⁸. Em boa parte devido à agenda da

⁶ De certo modo, a criação do Ministério de Integração Nacional (MI), recupera o papel ocupado pelo Ministério do Interior, criado no ano de 1967 e extinto em 1990.

⁷ Uma discussão sobre esse tema encontra-se em BANDEIRA (2007, p. 192).

⁸ Essa análise é encontrada no livro denominado **Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas**, publicado pela Fundação de Economia e Estatística (ALONSO, BANDEIRA e BENETTI, 1994).

Metade Sul, durante a primeira década de retomada do planejamento territorial, a política regional foi pautada por essa interpretação, que considerava o território gaúcho a partir dessas grandes regiões. Essa visão foi amplamente propagada nos meios políticos tornando-se, em dado momento, uma prioridade na agenda do desenvolvimento do Estado.

Mais tarde, a questão regional incorporou análises mais complexas, que davam conta de que as áreas com perda de dinamicidade extrapolavam a chamada Metade Sul do Estado. Um dos estudos que merece destaque nesse sentido foi o realizado a partir dos recortes espaciais estabelecidos de acordo com a rede urbana, o que significou um considerável avanço na possibilidade de um maior entendimento das causas e da dinâmica do processo do desenvolvimento espacial no Rio Grande do Sul⁹. Mais recentemente, em 2006, o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS apresentou uma ampla avaliação sobre os desequilíbrios regionais, tendo como base indicadores econômicos, sociais e de potencialidades¹⁰.

Em paralelo à evolução analítica, também se inicia, a partir da metade da década de 90, a proposição de políticas para o enfrentamento das desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul. Um dos marcos dessa retomada é a formulação de políticas para a Metade Sul, cujo mais importante instrumento foi o Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL). A adoção efetiva do recorte espacial da Metade Sul como área prioritária de intervenção tem origem em iniciativas tomadas a partir de 1995, tendo como base um incisivo discurso político e a existência de estudos que davam conta de que a Região merecia atenção diferenciada¹¹. Mesmo sem a mesma contundência do período da criação do recorte, a Metade Sul continuou sendo objeto de políticas públicas, principalmente através de ações na escala

⁹ Publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na obra **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Redes Urbanas Regionais Sul** (IPEA, 2000).

¹⁰ O estudo foi publicado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento, em 2006 (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006).

¹¹ Além do estudo publicado pela Fundação de Economia e Estatística (ALONSO, BANDEIRA e BENETTI, 1994), também colaborou para a afirmação do recorte a tese de doutorado elaborada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO, 1977) e a contratação, por parte do Governo do Estado, de uma empresa consultora, em 1998, para a realização do Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998a).

nacional, após sua inscrição junto ao Ministério da Integração Nacional como Região Diferenciada.

Outra política que merece destaque no que se refere ao desenvolvimento regional gaúcho vincula-se à estruturação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), utilizada como referência para as experiências de regionalização de outras unidades da Federação. Em um contexto de estímulo à democratização e à participação, incentivado pela Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989, os COREDEs foram constituídos no início da década de 90, a partir da aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades, e se consolidaram de forma efetiva em 21 regiões, no ano de 1994. Atualmente, o Estado conta com 28 COREDEs, que são instâncias que reúnem representantes da sociedade civil, organizando a participação junto ao processo de planejamento governamental e promovendo debates acerca do desenvolvimento das regiões.

A Política de Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul de 1998 pode ser considerada como um dos instrumentos formais mais completos para a redução das desigualdades regionais já elaborado no Estado. Assentada em uma proposta de intervenção multiescalar, definia os recortes de intervenção de acordo com as regiões-problema, tendo como objetivo central alcançar um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões e contribuindo, com isso, para a redução das desigualdades regionais. A Política avançava também do ponto de vista formal, com a criação de instrumentos e definição de competências. Entre os instrumentos propostos, se destacava a Consulta Direta à População, instrumento que se mantém até os dias atuais¹². Mesmo que este não emprestasse uma ênfase prioritária à problemática do desenvolvimento regional, o seu resultado merece atenção, na medida em que incorporou, além de um consistente diagnóstico, um conjunto de diretrizes voltadas ao combate das desigualdades regionais.

Outra iniciativa governamental que merece ser mencionada foi a que resultou, no ano de 2001, na constituição do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas, articulando ações para o desenvolvimento dos sete COREDEs que apresentavam Produto Interno Bruto (PIB)

¹² Entre 1999 e 2002, o processo foi substituído pelo Orçamento Participativo, que apresenta diferenças metodológicas em relação à Consulta Popular. Entretanto, a orientação do mesmo também foi voltada para as demandas locais, desvinculadas de projetos regionais.

abaixo da média do Estado. A criação do grupo tornava explícita a necessidade de uma ação seletiva para as regiões mais deprimidas, com ênfase na organização das políticas setoriais, tendo o território como referência.

Mais recentemente, em outubro de 2004, a Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul contratou o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015). Afora sua abrangência e consistência, esse estudo ganhou relevância uma vez que percorria todas as etapas de um processo de planejamento, com uma inovadora avaliação sobre a realidade gaúcha, cenários e propostas concretas para o desenvolvimento das regiões. Além disso, envolveu ampla participação de especialistas setoriais e regionais, representantes do meio universitário e lideranças do setor público e privado, sendo discutido exaustivamente nas regiões.

Deve-se registrar que, além dessas iniciativas, outras foram desenvolvidas e, embora não se constituam em políticas e ações de desenvolvimento regional, contribuíram para o debate sobre o tema¹³. Entretanto, se por um lado tivemos várias iniciativas para promover o desenvolvimento das regiões que enfrentavam maiores dificuldades, por outro, pouco se tem conhecimento sobre a verdadeira repercussão dessas políticas. Além disso, os instrumentos de planejamento e a própria formação acadêmica brasileira têm demonstrado uma grande dificuldade em compreender o recorte regional. Mesmo que as análises considerem esse recorte, as políticas efetivamente são executadas de forma setorial e, na maioria das vezes, o recorte regional torna-se meramente analítico¹⁴.

A despeito das ressalvas apresentadas, no que se refere ao Rio Grande do Sul, o conjunto de experiências relacionadas à questão regional permite afirmar que os acúmulos existentes são muito significativos. Entretanto, eles vêm sendo levados adiante de maneira desarticulada e sem esforço de continuidade, além de serem

¹³ Como exemplo pode ser citada a iniciativa proposta pela Assembleia Legislativa, no ano de 2008, denominada **Sociedade Convergente** (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2008a). Também pode ser mencionado o resultado de convênio celebrado entre a Secretaria do Planejamento do Estado e a Fundação de Economia e Estatística (FEE), **Desenvolvimento e Disparidades Regionais no Rio Grande do Sul: Sugestões de Linhas de Programas para Dinamização de Regiões de Menor Desenvolvimento Relativo** (PORSSE, 2008).

¹⁴ São exemplos dessas tentativas a **Mensagem à Assembleia Legislativa** enviada pelo Governador do Estado em 2006, que encaminhou resultados do **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS** (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006a); e, a discussão da dimensão territorial quando da construção da base estratégica do Plano Plurianual Federal 2007-2011 (BRASIL/MPOG, 2008).

implementados de forma periférica dentro das ações governamentais. Se, por um lado, o Estado é pressionado a manter o discurso regional, com iniciativas por vezes consistentes sobre o tema, por outro, a falta de continuidade das políticas tem dificultado sua efetiva integração através da construção de uma agenda para o desenvolvimento regional. Como resultado, as iniciativas acabam desacreditadas nas regiões e também na estrutura governamental que, por ser fragmentada setorialmente, apresenta dificuldades para a compreensão e incorporação do tema.

Além dos fatores aqui já pontuados, colabora fortemente para o esvaziamento e o descrédito dessas políticas a inexistência de uma avaliação sobre os resultados obtidos. Pouco se conhece sobre os resultados das iniciativas do Estado destinadas ao fortalecimento das regiões deprimidas, em relação a qualquer um de seus aspectos. Isso ocorre no que se refere à sua concepção, ao momento político em que foram forjadas ou, mesmo, às possíveis repercussões territoriais. Desse modo, no que tange às políticas de combate às desigualdades regionais, existe no Rio Grande do Sul um caminho trilhado que necessita de uma avaliação mais consistente acerca de seus acertos e desacertos.

Nesse sentido, essa investigação se propõe a responder à seguinte questão central: **Quais as principais repercussões territoriais das políticas de desenvolvimento regional empreendidas no Estado do Rio Grande do Sul nas últimas décadas?**

Associado a essa questão, busca-se avaliar os pressupostos e recortes espaciais utilizados pelas políticas; se essas políticas foram de fato implementadas; o papel que o Estado tem desempenhado na elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento regional; as tendências de reversão do quadro de agravamento das fraturas regionais; a forma como o planejamento governamental tem se organizado para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento regional; e, a existência de integração entre as políticas empreendidas nas diferentes esferas da administração pública.

O objetivo central é analisar como as principais políticas de desenvolvimento regional recentes repercutiram no território gaúcho, enfatizando os pressupostos, instrumentos e recortes espaciais adotados. Para tanto, procurou-se analisar as principais políticas de desenvolvimento regional e seus instrumentos; relacionar o papel desempenhado pelo Estado com as repercussões territoriais obtidas pelas políticas; analisar a repercussão territorial dos

principais resultados das políticas de desenvolvimento regional; contribuir para a assimilação do planejamento territorial no planejamento e nas ações setoriais de governo; e, identificar pontos de integração entre as políticas de desenvolvimento regional nas diferentes escalas de poder e gestão.

Entende-se por repercussões territoriais, no âmbito deste trabalho, os resultados que podem ser localizados no território, tanto no que se refere a valores investidos quanto a resultados físicos ou institucionais. Nessa perspectiva, foram avaliados quais os projetos efetivamente concretizados, quais os valores aplicados e quais os segmentos apoiados. Da mesma forma, através da análise do comportamento dos principais atores, buscou-se compreender quais os avanços institucionais obtidos em cada uma das políticas analisadas.

A hipótese aqui defendida é a de que as políticas de desenvolvimento regional apresentam repercussões territoriais que são construídas nas relações com os principais atores responsáveis pela dinâmica territorial. Assim, mesmo que o desenvolvimento regional esteja fora da centralidade da ação estatal, essas políticas produziram repercussões territoriais diretas ou indiretas, contribuindo para a reversão das tendências de agravamento das desigualdades regionais. Por essa lógica, não é o resultado de uma ação específica promovida pelo Estado que será capaz de gerar as transformações necessárias para recuperar as fraturas territoriais existentes, mas, sim, o conjunto das políticas em diferentes escalas.

A pesquisa sustenta que a reversão de uma situação de subdesenvolvimento de algumas regiões passa pelo Estado propor políticas adequadas para as escalas que não são privilegiadas pelo mercado. Além disso, defende que o êxito dessas políticas está diretamente vinculado com o grau de envolvimento dos atores regionais na construção de um projeto regional. É do resultado dessa convergência de esforços em um período de tempo mais longo que serão observadas as repercussões necessárias para as transformações nas regiões.

Nesse sentido, o modo privilegiado como algumas escalas e territórios se inserem no mercado de acordo com a competitividade das regiões tem levado ao agravamento das desigualdades regionais. Com isso, o Estado, nas diferentes esferas, deve aprofundar o modo de intervenção na realidade, utilizando-se de estratégias cada vez mais complexas. Isso porque, conforme Crocco e Diniz (2006, p.28), “[.] o sistema funciona em múltiplas escalas, mas a implementação de

políticas exige a seleção de escalas adequadas para cada tipo e objetivo de política.”

De acordo com Rückert (2004), é o conjunto de mudanças que têm como base o novo modelo de acumulação que, entre outras coisas, alterou o papel do Estado, e a reação a esse modelo que propiciou a emergência de novos focos de poder e, com isso, de várias escalas de poder e gestão. Para Agnew (2002), a existência de múltiplas escalas de intervenção se relaciona com a forma como o poder é exercido, pois este apresenta um forte componente espacial explicitando-se nas relações territorializadas.

Essa investigação utiliza, assim, a escala como perspectiva analítica e metodológica para a análise das políticas de desenvolvimento regional, na medida em que esta confere visibilidade e permite que os fenômenos sejam problematizados. A escala é aqui utilizada como uma estratégia de apreensão da realidade, na impossibilidade de compreender a totalidade.

De acordo com Raffestin, Racine e Ruffy (1983), esse recurso permite que as escalas sejam distinguidas como elementos fundamentais para a compreensão da totalidade, os quais vão além da soma das partes. Assim, a seleção das escalas e sua investigação não representam somente a utilização do método indutivo, mas permitem também que se entendam as relações que se estabelecem entre diferentes escalas e sejam identificados os atores que transitam entre os níveis escalares. Ao definir as escalas que atuam sobre uma determinada realidade, pode-se estabelecer um filtro que permite um “esquecimento coerente”, uma simplificação da realidade, resgatando o essencial para a compreensão do fenômeno (RAFFESTIN, RACINE e RUFFY, 1983, p.128).

Dessa forma, esta pesquisa utilizou as escalas de poder e gestão como método de procedimento, combinando, na medida do possível, diferentes métodos de investigação. Os métodos de procedimento, de acordo com Lakatos e Marconi (2007):

[...] seriam etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratos. Dir-se-ia até serem técnicas que, pelo uso mais abrangente, se erigiram métodos. Pressupõem uma atitude concreta em relação ao fenômeno e estão limitadas a um domínio particular. (LAKATOS e MARCONI, 2007, p.91).

Ainda de acordo com os autores citados, os métodos de procedimento são, de forma recorrente, utilizados concomitantemente nas ciências sociais, podendo combinar técnicas qualitativas e quantitativas para a realização da pesquisa.

Entretanto, cabe enfatizar que a seleção das escalas e dos atores considerados estratégicos implica a realização de uma simplificação da realidade com objetivo de compreender o processo de forma mais ampla. Assim, optou-se, nesta pesquisa, por compor um quadro expressivo que possibilitasse a comprovação da hipótese, selecionando para investigação várias políticas de desenvolvimento regional, mesmo tendo em conta que isso representaria o desenvolvimento de uma abordagem menos detalhada de cada uma delas. O mesmo deve ser observado no caso da identificação e escolha dos atores mais significativos, em que não se teve a pretensão de mapear todos os atores envolvidos na questão regional.

A utilização da escala como método de procedimento ganha relevância devido à multidimensionalidade do poder resultante da mudança do papel do Estado, em que um número maior de atores tem seu papel valorizado nas ações territoriais. Por consequência, mais escalas de poder e gestão passaram a intervir sobre o território. Nesse sentido, conforme destacam Rambo e Rückert (2007):

A metodologia das escalas geográficas de poder e gestão caracteriza um recurso metodológico o qual permite observar como os atores locais/regionais – sociedade civil, Estado e mercado – articulam-se entre si e com as demais escalas de poder e gestão, com vistas à promoção do desenvolvimento do seu território. Considerar-se a existência de diferentes escalas atuantes em determinado território, possibilita a compreensão da densidade e da complexidade oriunda da multiplicidade de poderes nele existentes e atuantes. (RAMBO e RÜCKERT, 2007, p.2).

A seleção das escalas relevantes foi pautada em uma apreciação teórica dos conceitos orientadores do tema, na análise dos pressupostos de cada uma das políticas a partir de registros documentais, nos recortes territoriais utilizados e nos resultados das políticas de desenvolvimento regional, alvo desta investigação. Assim, no âmbito das políticas de desenvolvimento regional, identificou-se a influência das escalas global, nacional, estadual e regional ou sub-regional.

A escala global corresponde à atuação das grandes empresas globais que, em um contexto de acumulação flexível, atuam negociando diretamente com territórios a instalação de novos investimentos. As regiões que fazem parte da sua estratégia de expansão são, desse modo, contempladas com grandes somas de investimentos, e a representação do Estado é pressionada a preparar as infraestruturas para sua expansão. De modo geral, a ação dessa escala gera efeitos

positivos para as economias “escolhidas”, mas, por outro lado, agrava os desequilíbrios regionais, aumentando a distância entre as regiões mais ricas e as mais pobres e promovendo um esvaziamento das demais regiões.

A escala nacional corresponde à ação do Governo Federal, especialmente através do Ministério da Integração Nacional, para a proposição de políticas de desenvolvimento regional. No caso do Brasil, a ação territorial foi resgatada de maneira estruturada com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que possui uma estratégia de ação organizada de acordo com as regiões-problema. No caso da área territorial do Estado do Rio Grande do Sul, corresponde à atuação via Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais e Política de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Cabe observar que somente foram objeto de investigação as políticas destinadas ao combate às desigualdades regionais. Desse modo, outras ações setoriais, que também apresentam uma estratégia de implementação territorial, não foram objeto desta pesquisa.

A escala estadual corresponde à atuação do Estado do Rio Grande do Sul, na proposição das políticas e no debate com a sociedade, e dos atores que atuam em fóruns de discussão sobre políticas voltadas à redução das desigualdades regionais. No Governo do Estado, a representação institucional tem variado durante as últimas décadas, mas o papel central de formulação tem ficado a cargo da Secretaria do Planejamento, atualmente denominada de Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Ainda no setor público, a Assembleia Legislativa tem sido protagonista na promoção do debate da questão regional. Entre os atores que atuam nos fóruns regionais, como filtro entre o Estado e a Sociedade, destacam-se os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, figuras especialmente constituídas para esse fim.

A escala regional ou sub-regional ou “local” corresponde à ação dos atores nas regiões e à sua articulação com o Estado e a Sociedade. Mais uma vez, no âmbito das políticas regionais, os COREDEs têm papel destacado, atuando como elo entre a Sociedade e o Estado. Nessa escala também se destacam, pela atuação no tema, os municípios, através de suas prefeituras, e as universidades regionais, que têm influenciado significativamente esse tipo de política.

No que tange às técnicas de pesquisa, para a análise dos pressupostos das políticas foram utilizados documentos, estudos e avaliações existentes nas diferentes esferas do poder público e os dados provenientes de diferentes fontes de

pesquisa. Esses dados, obtidos junto a diferentes fontes, de acordo com a vinculação da política, foram organizados em planilhas eletrônicas. A análise espacial foi realizada com auxílio de *softwares* de geoprocessamento. Como instrumento analítico e complementar foi utilizado o recurso do questionário estruturado na forma de entrevista dirigida, aplicado junto aos principais atores que participaram ou acompanharam o processo das diferentes políticas em foco¹⁵.

O desenvolvimento da pesquisa está estruturado em sete capítulos. Neste capítulo introdutório foi realizada a contextualização da problemática, foram apresentados alguns conceitos utilizados e detalhados os objetivos, a hipótese e os métodos utilizados. Também foi elaborada uma apresentação da estrutura da pesquisa e dos conteúdos desenvolvidos em cada capítulo.

No Capítulo 2, foi aprofundada e discutida a base teórica que sustenta o debate sobre a questão regional e que explica o modo como o Estado se movimenta na proposição de políticas destinadas ao combate das desigualdades regionais, objeto desta pesquisa. Inicialmente, foi realizada uma análise crítica sobre alguns processos decorrentes da ascensão do regime capitalista de acumulação flexível, tais como a globalização e a reforma do Estado. Também foram enfatizados os conceitos orientadores da pesquisa, destacando-se como o poder se manifesta e é exercido pelos atores sociais, o reposicionamento do território como lócus da convivência dos atores e suas estratégias e, por fim, o papel da política e das políticas territoriais e de desenvolvimento regional para o equilíbrio territorial.

O Capítulo 3 foi destinado ao estudo das políticas de desenvolvimento regional desenvolvidas na escala nacional. Para isso, inicialmente, foi elaborado um breve histórico do planejamento territorial no Brasil, visando compreender as bases em que se apoiou a nova política regional brasileira. Em um segundo momento, foi realizada uma análise sobre a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional, destacando sua estrutura, programas e institucionalidade envolvida. Posteriormente, foram analisados os resultados dessa política no território que compreende o Estado do Rio Grande do Sul, com objetivo de identificar resultados e possíveis repercussões territoriais. Além disso, foram identificados os principais atores envolvidos com o desenvolvimento regional na escala nacional, destacando sua articulação com as demais escalas.

¹⁵ O roteiro do questionário proposto aos atores regionais encontra-se no Apêndice A.

O Capítulo 4 inicia o debate sobre as estratégias e políticas de desenvolvimento regional levadas adiante a partir da iniciativa e do protagonismo do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, o capítulo resgata os pressupostos da construção do recorte territorial da Metade Sul, as estratégias das políticas públicas direcionadas à Região, seus instrumentos e algumas de suas repercussões territoriais. No decorrer da análise, foram identificados os atores que protagonizaram o processo que resultou na inscrição da Metade Sul como um recorte merecedor de políticas diferenciadas e as respostas objetivas do Estado, através da formulação de políticas públicas para a Região.

O Capítulo 5 reposiciona o debate sobre a questão regional no Rio Grande do Sul a partir de análises mais aprofundadas do cenário regional. Em seguida, analisa as principais políticas para o combate às desigualdades regionais, à exceção das propostas pela esfera federal e das destinadas especificamente para a Metade Sul. Nesse capítulo foram estudadas as políticas propostas pelo Governo do Rio Grande do Sul na escala estadual. A primeira política analisada foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, tendo como objetivo identificar os seus objetivos, sua atuação na política regional e seu papel enquanto atores decisivos na articulação da escala estadual com a escala regional. A segunda política objeto de investigação foi a Política de Desenvolvimento Regional de 1998, que introduziu um conjunto de medidas para o combate às desigualdades regionais, com destaque para a criação da Consulta Popular e o direcionamento do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM). Também foram avaliados os resultados do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas, instituído no ano de 2001, com o objetivo de promover ações consertadas nas regiões que possuíam crescimento econômico abaixo da média do Estado. Por fim, foram avaliados os resultados do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015), que se constitui na mais recente iniciativa com ações direcionadas ao combate das desigualdades regionais.

O Capítulo 6 teve como finalidade discutir como se comportam e interagem as diferentes escalas de poder e gestão na implementação das políticas públicas destinadas à redução das desigualdades regionais. Também realizou uma breve avaliação sobre essas políticas no Estado do Rio Grande do Sul, sob o ponto de vista dos agentes envolvidos com a questão regional. Para tanto, foi destacada a atuação dos principais atores e os aspectos complementares das diferentes

políticas, tendo como base o referencial teórico, o estudo dos pressupostos e as repercussões territoriais identificadas nos capítulos anteriores.

Posteriormente, foram elaboradas algumas Considerações Finais sobre os resultados obtidos em relação aos objetivos e à hipótese da pesquisa. A investigação se encerra com a apresentação das Referências, Apêndices e Anexos.

2 O SENTIDO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Embora não exista um consenso sobre as bases que fundamentam o sucesso ou o insucesso das regiões, de modo geral, podemos aceitar que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento¹⁶. Isso porque fazem parte da essência do modelo de produção, e suas marcas podem ser reconhecidas no território através das diferenças que se estabelecem na estrutura econômica e social dos diferentes lugares (SMITH, 1988; SOJA, 1993).

Entretanto, sua persistência ou seu agravamento até níveis elevados não é desejável e nem mesmo aceitável, especialmente do ponto de vista do Estado, que tem a preocupação com a totalidade do território. O aprofundamento das desigualdades tende a excluir porções do território e suas populações dos benefícios gerados pelo desenvolvimento, sejam eles do ponto de vista econômico, social ou de melhoria da qualidade de vida. Por isso, a procura de soluções para o seu enfrentamento, através da proposição de políticas públicas, tem sido uma constante busca dos governos mais preocupados com o agravamento das fraturas territoriais¹⁷. A forma como se tem enfrentado esse problema tem variado de acordo com papel desempenhado pelo Estado e a sua capacidade de propor soluções para um problema que é extremamente complexo.

Este capítulo tem por finalidade aprofundar e discutir alguns processos que têm influenciado no modo como o Estado tem se comportado diante do tema. Em um primeiro momento, é realizada uma breve análise de alguns aspectos da ascensão de um novo padrão de acumulação flexível e do modelo de Estado que legitima essa mudança. Na sequência, são enfatizados fundamentos orientadores da pesquisa, destacando-se o conceito de poder e a forma com que o mesmo se manifesta e é exercido em um ambiente onde convivem múltiplos atores, o novo

¹⁶ Lipietz (1994) classifica e discute as diferentes “ortodoxias” que historicamente dominaram o debate sobre o desenvolvimento regional. Esse debate é retomado em Amin, Fernández e Vigil (2008a).

¹⁷ Para Galvão (2004, p. 329), a preocupação com as desigualdades regionais e a existência de políticas para o desenvolvimento das regiões excluídas do processo de desenvolvimento é um indicador de menor aderência a posturas liberais que, em sua essência, pressupõem uma existência prévia de equidade produzida pelo próprio sistema.

sentido do território em um mundo globalizado e, por fim, a diferenciação entre políticas territoriais e políticas de combate às desigualdades regionais.

2.1 A globalização e o papel do Estado no desenvolvimento das regiões

Transcendem os objetivos desta investigação, e não se tem a pretensão de detalhar, os diferentes aspectos que incidiram na construção do atual regime de acumulação vigente ou mesmo os conceitos necessários para seu pleno entendimento. Interessa, entretanto, explorar alguns elementos que nos auxiliam a compreender como o Estado tem se comportado perante a questão regional e o porquê de algumas escalas terem sido privilegiadas no atual mundo globalizado.

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista havia se alargado rapidamente, apoiado no padrão tecnológico da época, em novas relações de trabalho e em hábitos de consumo, constituindo uma construção hegemônica denominada fordista-keynesiana¹⁸. Essa construção se fundamentava no regime de acumulação fordista¹⁹ que havia se organizado nos Estados Unidos na primeira metade do século XX e, mais tarde, se expandido para a Europa e demais países. De certo modo, a expansão do fordismo significou a emergência de um novo tipo de sociedade, baseada na produção e no consumo em massa e em um novo sistema de trabalho (HARVEY, 1993, p. 117-134).

¹⁸ De acordo com Lipietz (1989), um regime de acumulação é um modo de “[...] realocação sistemática do produto, que administra, ao longo de um período prolongado, uma certa adequação entre as transformações das condições da produção e aquelas das condições de consumo.” Para o autor, um regime de acumulação é composto, basicamente, por um esquema de reprodução e um modo de regulação. O esquema de reprodução corresponde a um modelo dominante de produção, e o modo de regulação é formado pelo conjunto de normas, procedimentos e hábitos, que conduzem os agentes privados a seguir um determinado esquema de produção (LIPIETZ, 1989, p. 304).

¹⁹ O fordismo se fundamentava em uma rígida organização do processo produtivo com a imposição de rotinas de trabalho. Para Lipietz (1988) o fordismo é um regime de acumulação que marca a conclusão da revolução taylorista do início do século. De acordo com o autor, o fordismo se diferencia do taylorismo, pois nele normas foram incorporadas pela automação das indústrias. Harvey (1993) defende que o fordismo, embora tenha sido reforçado pelo taylorismo, se constitui em um conceito mais amplo, podendo ser considerado como rótulo de toda uma época.

Do ponto de vista da regulação, a construção hegemônica se apoiou no modelo de Estado keynesiano, que havia se organizado desde o início do século²⁰. O chamado *welfare state* havia se fortalecido devido à necessidade de reconstrução das economias, gerada, inicialmente, pela Crise de 1929 e, mais tarde, pela Segunda Guerra Mundial. O modelo de Estado de bem-estar social teve origem no pensamento keynesiano e se caracterizava pela forte atuação na proteção social e na promoção das atividades econômicas. Esse modelo, que havia se sobressaído ao proposto pelo pensamento liberal, vigorou até o início da década de 70 (FIORI, 1992, p. 76).

Entretanto, a partir da década de 60, a construção hegemônica fordista-keynesiana, que havia alcançado um sucesso sem precedentes, começou a mostrar sinais de que havia se esgotado. O colapso do sistema mundial, acentuado pela crise do petróleo, contribuiu decisivamente para que se acelerasse o processo de substituição do sistema vigente desde o início do século. Houve uma rápida ascensão de um novo modelo de desenvolvimento baseado na flexibilidade do capital, dos processos, do trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. O novo modelo resultou na reorganização do mercado mundial e exigiu, também, profundas mudanças no padrão de regulamentação política. O conjunto de leis e acordos que organizavam a ação do capital teve de ser modificado, mas, além disso, o modelo de Estado não mais respondia adequadamente à nova demanda do capital (HARVEY, 1993, p.117-134).

A estagnação da produção e a crise inflacionária que sucederam o período da crise mundial, aliadas às necessidades da nova organização do capital ascendente, significaram, também, o fim do planejamento estatal, nos moldes que se tinha até o momento, e do modelo de Estado de bem-estar social (HARVEY, 1993, p.123).

Construiu-se uma nova hegemonia, agora fundamentada em um modo de acumulação flexível e apoiada por uma nova onda liberal que, em grandes linhas, defendia a diminuição do Estado e a sua retirada de setores estratégicos de

²⁰ Para Lipietz (1988, p.13), o modo de regulação é muito mais amplo do que o papel desempenhado por um modelo específico de Estado. Entretanto, Harvey (1993) aponta que, devido a limitações que o capitalismo tem apresentado no sentido de regulamentar sua própria reprodução, tem se valorizado o Estado enquanto responsável pela construção de arranjos políticos, institucionais e sociais, para a sua viabilização. Nesse sentido, Santos (2006, p.77) argumenta que, mesmo em uma situação de flexibilização, o capital não possui força normativa suficiente para agir dentro dos países, sendo ainda dependente do Estado para a sua regulamentação.

infraestrutura. Entretanto, isso não significou o fim do Estado, mas apenas sua reestruturação para atender às necessidades do novo regime de acumulação. Como observa Touraine (2006):

Ao longo do último quartel do século XX o Estado intervencionista foi substituído quase em toda parte (e quase completamente) por um Estado que procura sobretudo atrair os investimentos estrangeiros e facilitar as exportações nacionais, e ao mesmo tempo por empresas que se integram cada vez mais em aglomerados transnacionais e são associadas a redes financeiras que, apoiadas em novas técnicas matemáticas, podem obter lucros importantes da circulação das informações em tempo real. Estas rápidas transformações são a consequência direta de uma internacionalização da produção e dos intercâmbios que vão desembocar na globalização da economia. (TOURAINÉ, 2006, p.29).

Em quase toda parte o Estado foi modificado visando facilitar a difusão da nova forma de organização do capital. Os territórios foram adaptados às necessidades das grandes empresas, e as regiões por eles escolhidas levadas a investir pesadamente em uma logística para o seu recebimento. Houve um retrocesso em relação ao sentido do público e uma ampliação das forças que renunciavam o desmantelamento das funções sociais e das políticas do Estado, contrastando com um significativo aumento do papel político das empresas (SANTOS, 2006, p.38).

Os estados nacionais tiveram suas fronteiras relativizadas e, seguindo a onda liberalizante, houve, na maioria dos países, uma alteração da estrutura e do papel do Estado. O sentido do espaço, especialmente no que tange à soberania, ao território e à região, foi diretamente influenciado pelas modificações que se traduziram através do mundo globalizado. Grandes empresas com interesses no mercado mundial passaram a exercer influência direta nos territórios. De certo modo, com a formação da chamada “aldeia global” e a ação direta das empresas nos territórios, os estados nacionais perderam o controle total sobre sua soberania (SANTOS, 2006, 67-69).

Pode-se, assim, afirmar que o enfraquecimento do Estado ou a mudança de sua estratégia de atuação é resultado de uma nova etapa que, de acordo com Araújo (2007), privilegia escalas de acordo com seu interesse:

[...] a globalização é um movimento hierarquizado, tem comando, e não são todos os agentes que conseguem atuar de forma global. Ele cria hierarquias. E, do ponto de vista do território, a globalização privilegia, não por acaso, determinadas escalas territoriais (a mundial e a local). E define essas prioridades a partir da sua lógica de funcionamento, ou melhor, da lógica dos interesses dominantes – os interesses do grande capital, sediado nos países mais ricos do mundo. (ARAÚJO, 2007, p.222).

Na verdade, o que houve foi a substituição de um modelo de Estado que havia se esgotado por um novo modelo, que se adaptou a um novo sistema de regras, difundidas por uma nova construção hegemônica, vinculada à ascensão do novo regime de acumulação flexível.

No que tange à difusão do novo modelo de regulação, o Consenso de Washington, formulado no ano de 1989, pode ser considerado um marco dessa nova fase, impondo aos países periféricos, especialmente os sul-americanos, a austeridade econômica e fiscal, com o claro objetivo de regradar a economia de acordo com o novo momento de expansão em que a economia mundial se encontrava (RÜCKERT, 2005).

No caso dos países latino-americanos, devemos considerar que a reforma do Estado é ainda mais importante, pois a grande maioria dos países conviveu por um longo período com um modelo centralizador e autoritário. No Brasil, de acordo com Rückert (2004):

A crise do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado; as redefinições da geopolítica clássica que perde seus sentidos originais; a tendência às economias flexíveis e à flexibilização dos lugares [...] a emergência dos processos políticos descentralizantes na face do processo de redemocratização conduzem os Estados do Sul, como um todo e especialmente os latino-americanos, como o Brasil, a reatualizar suas políticas externas e internas e a requalificar suas opções e necessidades de ordenação territorial e desenvolvimento. (RÜCKERT, 2004, p.3).

O desmantelamento do Estado do bem-estar social, no Brasil, coincidiu com uma fase de instabilidade econômica, quando o processo inflacionário monopolizou a atenção para a política monetária, tanto das autoridades governamentais quanto do meio acadêmico. O chamado ajuste estrutural, que se realizou sob a égide de uma visão neoliberal, resultou na drástica desregulamentação da economia e na grande onda de privatizações que atingiu estatais federais e estaduais. Nesse contexto, estimulado pela falta de adequação das instituições ao novo período, sendo vinculadas à ineficiência e ao desperdício de recursos públicos, houve um completo desmonte do aparato governamental relacionado ao planejamento, em que sucumbiram também as instituições que haviam sido construídas com a finalidade de reduzir desigualdades regionais (AZZONI, 2007).

A pressa em se efetuar as privatizações sem a precedência de um marco regulatório fez com que a questão regional fosse preterida pelos grandes investimentos, em maior parte estrangeiros, induzindo o Estado a resolver problemas relacionados à sua instalação. Assim, a própria infraestrutura deixou de

ser pensada para atrair os investimentos e, ao contrário, foram e, em muitos casos, ainda são os grandes projetos privados que vão fazer com que se desenvolva uma logística que viabilize os investimentos²¹. Essa prática, que de acordo com Vainer (2007) não é nova no Brasil, coincidiu, na década de 90, com a retomada do planejamento territorial no País e teve grande influência sobre a base teórica com que este foi retomado.

Nessa perspectiva, o que começou a ser questionado foi a própria atividade do planejamento como contraponto a uma integral submissão da sociedade à lógica do mercado. Como observa Vainer, se é válido dizer que:

[...] o planejamento em estados capitalistas emergiu no pós-guerra como um instrumento para complementar, ajustar ou corrigir tendências e processos supostamente perversos gerados pelo funcionamento das forças do mercado, agora, como anunciou Castells, o mundo mudou [...] e o planejamento deve mudar. Agora o planejamento e o planejador devem ter em vista como favorecer a racionalidade própria ao mercado: na ordem do dia o planejamento orientado pelo e para o mercado – *market oriented planning* e *market friendly planning*. (VAINER, 2007, p.119).

Essa forma de pensar e de se posicionar frente à questão da organização territorial não é resultado de um movimento próprio da esfera governamental. Na verdade, as novas práticas de governo nesse campo são fortemente influenciadas por um sólido debate acadêmico, envolvendo acadêmicos e autores de diferentes correntes, muitos destes alinhados com o pensamento das correntes mais críticas (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008a, p.31).

À medida que, tanto do ponto de vista teórico quanto do institucional, foram se esmaecendo as fronteiras territoriais e esvaindo-se a capacidade do Estado de propor e levar adiante um projeto nacional, emergiu um novo paradigma, no qual o sucesso de determinada região se consubstanciava na ideia síntese das “regiões ganhadoras” em um espaço globalizado²². Em grande medida, são o declínio do chamado modelo fordista-keynesiano de produção em massa e a ascensão do sistema de organização flexível, com a produção orientada para segmentos específicos de consumo, que irão permitir aos autores desse novo paradigma do

²¹ Esse aspecto do planejamento territorial é enfatizado de forma original por Milton Santos no livro **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal** (Santos, 2002) e é retomado por Touraine (2006) e Vainer (2007).

²² A obra coletiva **Les Régions qui Gagnent: districts et réseaux les nouveaux paradigmes de La géographie économique** organizada por Georges Benko e Alain Lipietz, 1992, reúne textos que sintetizam esse momento.

desenvolvimento regional identificar a oportunidade dos espaços subnacionais e se inserir competitivamente no mercado (CARGNIN e LIMA, 2007).

Essa nova forma de pensar se disseminou a partir de exemplos bem sucedidos internacionalmente e, de certo modo, constituiu uma nova ortodoxia regionalista, que vincula os espaços locais diretamente ao mercado global. Do ponto de vista institucional, essa nova ortodoxia foi amplamente difundida a partir do final dos anos 80, por institutos de diversos países centrais, com destaque para os europeus, americanos, canadenses e australianos. A nova visão se fundamenta em uma consistente construção acadêmica de valorização do desenvolvimento local, atrelada a conceitos como os distritos industriais e *clusters*, que se difundiram de forma pouco crítica, pelos países e regiões periféricas. O discurso foi transformado em práticas através de instituições mundiais igualmente reconhecidas, com grande destaque para organismos vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU)²³. Assim, como sustentam (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008a, p.31):

[...] no há quedado reducida a la consagración de una forma académica de percibir la dinámica y papel de las regiones ante la globalización, sino que há calado en el imaginário de los policy makers y advisers, ganando amplia presencia em las prácticas y dispositivos institucionales supranacionales y regionales. (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008a, p.31).

A disseminação dessa nova forma de pensar não se tratou apenas de um movimento acadêmico, mas se fez presente na atuação de consultores e gestores públicos. No caso dos países sul-americanos, a estratégia foi amplamente assimilada pelos governos e por programas nacionais e regionais vinculados ao setor empresarial²⁴.

À luz dessa perspectiva, no que tange às políticas de desenvolvimento regional, passou-se a emprestar uma ênfase quase que exclusiva ao desenvolvimento “local” ou endógeno em detrimento de projetos macrorregionais,

²³ Para Amin, Fernández e Vigil (2008a), a difusão da nova ortodoxia pela América Latina foi apoiada em organismos internacionais, institutos de pesquisa, organismos financeiros e programas nacionais. Entre estes estão o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Também se destacaram a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que, nos anos 90, em associação com a Agência Germânica de Cooperação Técnica (GTZ), apoiou estudos sobre descentralização industrial e desenvolvimento local em vários países. Como exemplo de operação no Brasil, os autores citam a estratégia do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

²⁴ De acordo com Amin, Fernández e Vigil (2008a, p.49) um exemplo, no caso brasileiro, é a universalização dos estudos vinculados à promoção de Arranjos Produtivos Locais (APLs), que se tornaram recorrentes nas políticas governamentais e, também, foram encampados por instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE).

estaduais ou nacionais. A possibilidade de êxito de uma determinada região passou a ser vista como a sua capacidade de inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada. Floresceram iniciativas das chamadas políticas regionais de desenvolvimento “local” com uma variada gama de terminologias e conceitos de diferentes filiações como crescimento endógeno, sistemas locais de produção, distritos industriais, competitividade e *clusters*.

Não se pode negar que essa ortodoxia tenha tido sucesso na organização da estrutura produtiva e na promoção de conexões de territórios com o mercado global e agregado novos e importantes elementos ao desenvolvimento regional. Entretanto, é necessário registrar que seus efeitos sobre as forças causadoras das desigualdades regionais têm sido restritos (AMIN, 2007, p.13).

Por outro lado, convém ressaltar que os territórios, embora diretamente vinculados à economia internacional, continuam regidos pelas normas nacionais e, ao cabo, ainda é o Estado que regula o mundo financeiro. A cessão de soberania e a aceitação passiva não são, assim, algo naturalmente imposto pela globalização, mas dependem da postura dos governos de cada país em relação ao mundo globalizado (SANTOS, 2006, p.66).

Assim, em um país de amplas dimensões e grandes fraturas territoriais, construídas através de sua história, a equalização da questão regional passa obrigatoriamente por uma postura mais propositiva do Estado, seja qual for o seu modelo. Existe um papel de mediação entre a escala global e a escala local que não pode ser delegado e, muito menos, abandonado, pois isso fatalmente agravará a desigualdades existentes entre os territórios onde as economias são mais dinâmicas e os que não conseguiram se inserir no processo de desenvolvimento.

É nessa perspectiva que se enquadram as políticas de desenvolvimento regional e de combate às desigualdades regionais. A maior ou menor preocupação do Estado Nacional e das unidades da Federação com o tema significa o grau de importância dado e a responsabilização para com as repercussões da concentração territorial do desenvolvimento. Acima de tudo, a existência dessas políticas explicita o projeto de desenvolvimento existente para os territórios e não somente a preocupação com o seu desenvolvimento econômico.

2.2 Território, poder, atores e hegemonia

A discussão sobre o conceito de espaço e território não é nova entre os teóricos da geografia e, em grande medida, é fruto de diferentes visões sobre a precedência entre essas categorias²⁵. Entretanto, foi com a globalização e a valorização da escala local que o conceito de território passou a ser utilizado em sentido mais amplo do que a definição tradicional associada à área ocupada por um país²⁶. Para Santos e Silveira (2003):

Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Mas o sentido da palavra *territorialidade* como sinônimo de *pertencer a aquilo que nos pertence*[...] esse sentimento de exclusividade e limite ultrapassa a raça humana e prescinde a existência do Estado. Assim, essa ideia de territorialidade se estende aos próprios animais, como sinônimo de vivência e reprodução. Mas a territorialidade humana pressupõe também a preocupação com o destino, a construção do futuro, o que, entre os seres vivos é privilégio do homem. [...] O que interessa é então o território usado, sinônimo de espaço geográfico. (SANTOS E SILVEIRA, 2003, p.19-20).

Para Santos e Silveira (2003), nessa acepção, o território é entendido em seu sentido de uso, sinônimo de espaço geográfico, e é essa categoria que interessa ser discutida. É nele onde se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais e também é onde se desenvolvem relações assimétricas de poder, tendo como objetivo o estabelecimento de uma construção hegemônica. Retoma-se a ideia do território enquanto local das relações sociais e da riqueza da convivência dos atores, o local do vivido e das práticas espaciais²⁷.

O território ou espaço das práticas assume um papel fundamental. Becker (1983, p.7), afirma que com “[...] a multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se, pois, agora, de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais.”

²⁵ Para alguns autores o espaço geográfico é anterior ao território, enquanto, para outros, o contrário seria o verdadeiro (SANTOS e SILVEIRA, 2003, p. 19).

²⁶ Para Becker (1983) o sentido tradicional do território é uma contribuição da Geografia Política de Friederich Ratzel (1844-1904). O território é entendido como a expressão de uma unidade política no espaço e, como tal, se define pela existência física, jurídica, administrativa e política, sendo que esta última corresponde ao Estado centralizador e, normalmente, autoritário (BECKER, 1983, p.1).

²⁷ A abordagem sobre os atores que produzem o espaço é desenvolvida originalmente por Lefebvre (1974) em sua obra *La production de l'espace*. Entretanto, é importante considerar que a abordagem acerca do espaço de Lefebvre é bem mais ampla que a do espaço “vivido”, que corresponde às práticas sociais. O autor desenvolve outras categorias sobre os níveis de realidade social introduzindo conceitos como espaço “percebido”, que se refere às representações do espaço que influenciam a sociedade, e “imaginado”, que são os espaços de representação, dos indivíduos que se apropriam do espaço através de seus símbolos e significados (LEFEBVRE, 1991).

A mudança do sentido do poder, que deixa de ser predominantemente unidirecional e exercido pelo Estado de forma coercitiva, e a valorização da política enquanto estratégia de consolidação ganham ainda mais sentido se considerarmos o lócus onde se ocorrem essas relações, ou seja, o território. A queda do Estado-Nação, que representava a unidimensionalidade do poder, e a emergência do poder multidimensional “[...] implica no reconhecimento dos diversos agentes sociais com suas estratégias e conflitos presentes em diferentes escalas parciais, e na necessidade de alterar o conceito do Estado.” (BECKER, 1983, p2).

No que tange aos atores, além da mudança do papel do Estado, resultante das transformações no sistema capitalista, convém assinalar que, especialmente no caso dos países sul-americanos, sua democratização também alterou substancialmente a relação entre Estado e Sociedade. A queda do Estado-Nação, que representava o poder unidimensional, oportunizou que, no plano interno, o controle do Estado fosse objeto de uma nova e agora democrática construção, que passou a envolver múltiplos focos de poder e as formas pelas quais o mesmo se traduz em políticas (BECKER, 1983, p.2).

Nesse sentido, uma definição mais precisa sobre como o poder se traduz nas relações é fundamental para melhor compreender sua natureza e a forma com que o mesmo se manifesta. Para Foucault (2006) não se trata do poder da sujeição dos cidadãos ao Estado, nem da forma de imposição da lei, ou de um sistema geral de dominação que tem efeitos sobre toda a sociedade. Essas são apenas algumas formas pelas quais o poder se manifesta. O poder deve ser compreendido:

[...] como a multiplicidade de correlações de força imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização; o jogo que, através de lutas e afrontamentos incessantes as transforma, reforça, inverte; os apoios que tais correlações de força encontram umas nas outras, formando cadeias ou sistemas ou ao contrário, as defasagens e contradições que as isolam entre si; enfim, as estratégias em que se originam e cujo esboço geral ou cristalização institucional toma corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais. (FOUCAULT, 2006, p. 102-103).

Ainda de acordo com Foucault (2006), podem ser destacados cinco pontos relevantes em relação ao poder. O primeiro é que o poder é objeto de uma construção, ou seja, não se adquire, ganha, toma ou mesmo se deixa escapar, sendo exercido a partir de múltiplos pontos, de forma assimétrica em relação a quem é submetido ao mesmo. O segundo é que as relações de poder não estão em posição de externalidade ou constituem uma superestrutura em relação às outras relações, mas fazem parte da sua natureza. Outro ponto é que o poder vem da base

das relações, sendo resultado de correlações que se formam na sociedade. O quarto é que as relações são intencionais e objetivas. Finalmente, o quinto ponto destacado pelo autor é que, onde há poder há internamente resistências que se impõem ao mesmo (FOUCAULT, 2006, p.104-108).

Assim, o poder não possui um único foco de soberania de onde se deriva em diferentes formas. Ao contrário, é o resultado de uma situação estratégica e complexa que se manifesta assimetricamente, de forma multidimensional e onipresente, sendo capaz de se produzir a cada instante em todas as relações. Baseado nas definições a respeito da natureza do poder de Foucault, Raffestin (1993) conclui que o poder é parte intrínseca de toda relação e se manifesta por ocasião da relação. Para Raffestin:

[...] toda relação é o ponto de surgimento do poder, e isso fundamenta a sua multidimensionalidade. A intencionalidade revela a importância das finalidades, e a resistência exprime o caráter dissimétrico que quase sempre caracteriza as relações. (RAFFESTIN, 1993, p.53).

Também com base em Foucault, Castro (2005) afirma que o poder pode ser considerado como:

[...] a manifestação de uma possibilidade de dispor um instrumento para se chegar a um fim (a vantagem ou efeito desejado), mas a possibilidade de chegar a este fim supõe a existência de uma relação necessariamente assimétrica, ou seja, a possibilidade de que uma das partes disponha de mais meios ou de maior capacidade de obter o efeito desejado através da prerrogativa de aplicar algum tipo de sanção. (CASTRO, 2005, p.97-98).

A partir desses elementos, pode-se concluir que o poder é muito mais amplo que o Estado, e se esconde em toda e qualquer relação, manifestando-se nas práticas sociais, de forma assimétrica e multidimensional, pois toda a relação é objeto de surgimento de poder. Para Foucault (2006, p.103-104), o poder se traduz, mesmo que não totalmente, na forma de “guerra”, ou na forma de “política” que seriam “[...] duas estratégias diferentes (mas prontas para se transformarem uma na outra) para integrar essas correlações de força desequilibradas, heterogêneas, instáveis, tensas.” Assim, nas sociedades democráticas a política traduz a complexidade do poder, expressando-se nas formas e nos discursos que regem os conflitos, nas políticas públicas ou nas relações entre instituições, refletindo na elaboração de seus instrumentos e na sua própria implementação.

A política é o ponto de partida e, em seu sentido mais amplo, deve ser compreendida como “[...] a essência das normas socialmente instituídas para o controle das paixões [...] tornando-se a condição do surgimento do espaço político onde é possível a convivência entre os diferentes.” (CASTRO 2006, p.49). Assim,

como afirma Lefebvre (1976, p.52), “[...] *hay una política del espacio, por que el espacio es política.*” Como tal, a política engloba e repercute nos objetivos e ações de atores sociais e, no seu sentido mais estrito, na ação institucional do Estado. Essa visão aproxima a prática social dos diferentes atores, das políticas oriundas do poder público e, de acordo com Castro (2006):

[...] a centralidade do território como arena política define dois níveis de questões: aquelas produzidas pelas tensões oriundas de conflitos de interesses que se materializam na “inércia dinâmica” dos espaços territorializados pelas ações e usos da sociedade e aquelas oriundas das ações de diferentes atores institucionais em escalas diferenciadas. (CASTRO, 2006, p.52-53).

Nesse novo contexto, o território, o vivido, não comporta somente o Estado com seu poder unidimensional, como tradicionalmente era concebido, nem apenas as corporações, mas sim é protagonizado pelas disputas entre múltiplos atores. É através da ação de forças desiguais no espaço que os atores constroem as alianças pela hegemonia, no sentido proposto por Gramsci (2004), pelo controle das ações e do próprio Estado.

No que tange ao Estado, sua democratização significou, por um lado, sua socialização com o desenvolvimento de várias formas de acesso da população às decisões políticas através do desenvolvimento de mecanismos de participação. Por outro lado, a sociedade passou a ter mais poder político, mais acesso ao Estado, que até então permanecia intangível. Isso, no entanto, de acordo com Bobbio (1995), não significou o fim completo da separação entre Estado e Sociedade Civil, pois tanto a socialização do Estado como a estatização da Sociedade são processos contraditórios:

Estes dois processos representam bem as duas figuras do cidadão participante e do cidadão protegido que estão em conflito entre si às vezes na mesma pessoa: do cidadão que através da participação ativa exige sempre maior proteção do Estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de se assenhorar e que, ao contrário, acaba por se tornar seu patrão. Sob este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna. (BOBBIO, 1995, p. 51-52)

A relação entre Sociedade e Estado é essencialmente contraditória, pois, se por um lado a sociedade reclama maior participação nas decisões e liberdade de atuação, por outro requer políticas de proteção, serviços de qualidade e investimentos em infraestrutura. Não obstante, as próprias corporações, que clamam por isenções, requerem incentivos para desenvolvimento de seus capitais. Desse modo, a democratização do Estado é mais um aspecto que valoriza as disputas pela

construção da hegemonia, pelo direito de representação dentro do Estado, mas a separação da Sociedade Civil, em alguma medida, se mantém.

Essa relação se manifesta de forma latente quando se analisa a questão regional. As relações que se estabelecem entre o Estado e as regiões evidenciam uma contradição entre a vontade regional e a ação do Estado. Enquanto as regiões ensejam a diversidade, o Estado trabalha pela uniformidade e pela generalidade. Disso decorre uma grande distância entre o discurso regional e a prática efetiva constituindo-se, segundo Raffestin (1993), em um exemplo de dupla estratégia:

As aspirações de inúmeros grupos se dirigem para esse polo regional: uma espécie de terra prometida, mas o Estado não o quer; então, ele multiplica os discursos sobre a região, de modo a manobrar uma grande quantidade de sentidos. Para o Estado, a região é uma expressão da qual se conserva sábia e sutilmente a polissemia. É um jogo difícil, mas no qual o Estado se distingue, tanto mais que o discurso permita agir alternadamente em diferentes escalas: da pequena à grande escala, segundo as necessidades do momento. (RAFFESTIN, 1993, p. 182-183).

Mesmo sendo da lógica do Estado construir uma imagem sobre a diversidade, as práticas, na realidade, se assentam sobre a uniformidade. Isso não significa que a região esteja ausente das preocupações do Estado, mas, ao contrário, se constitui em uma estratégia utilizada pelo Estado. Este percebe as reivindicações regionais e, na tentativa de evitar que ganhem proporção, constrói e multiplica discursos regionais, divide o território em regiões, elabora leis e decretos com políticas regionais que, no entanto, servem somente para esvaziar a questão. Esse é um dos motivos que tem contribuído para o esvaziamento da questão regional, uma vez que a mesma passa a não representar nenhuma questão objetiva, tornando-se apenas objeto de discursos (RAFFESTIN, 1993, P. 181-185).

Por outro lado, se para o Estado muitas vezes o discurso regional é utilizado apenas para manter as regiões sob seu controle, e os grupos regionais são vistos como obstáculos à generalização, para os grupos regionais, defender a região significa proteger o vivido, ou seja, sua territorialidade. Desse modo, para os atores, a região significa sua territorialidade, o sentido de pertencimento, de exclusividade que prescinde a existência do Estado, como defendem Santos e Silveira (2003). De acordo com Raffestin (1993), é o sentimento de que primeiro se pertence a um território e depois a uma sociedade.

Esse comportamento do Estado perante a questão regional que, de forma mais apressada, pode ser visto como uma mera disputa com as regiões, constitui-se

em uma verdadeira batalha para a manutenção do acordo hegemônico, pela sobrevivência de uma determinada elite política, no sentido proposto por Gramsci:

La divisione dei poteri e tutta la discussione avvenuta per la sua realizzazione e la dogmatica giuridica nata dal suo avvento, sono il risultato della lotta tra la società civile e la società politica di un determinato periodo storico, com un certo equilibrio instabile delle classi, determinato dal fatto che certe categorie d'intellettuali (al diretto servizio dello Stato, specialmente burocrazia civile e militare) sono ancora troppo legate alle vecchie classi dominanti. (GRAMSCI, 1975, p. 118).

A construção de uma situação hegemônica, que garante a manutenção de uma determinada classe política, pode ser traduzida como um jogo complexo entre os atores pela disputa de poder em que se colocam, de um lado, a Sociedade Política, com sua estratégia de consolidação, e, de outro, a Sociedade Civil que busca um maior acesso às decisões do Estado. Em sua análise, Gramsci (1975) adiciona uma maior complexidade à relação entre Estado e Sociedade Civil. Para o autor, o controle do Estado é obtido através de um contexto de disputas entre a Sociedade Civil e a Sociedade Política, no qual alguns atores, em especial os intelectuais, têm papel decisivo. Assim, classe ou grupo hegemônico²⁸ obtém o consentimento para representar as demais de forma espontânea, através do domínio intelectual, obtendo, dessa forma, o controle das instituições.

Para Gramsci (2004), nesse processo ganha relevo a classe intelectual, pois é no campo das ideias que se respalda a construção da hegemonia. Como a formação de uma nova classe intelectual é um processo demorado, que perpassa várias gerações e com pouca ascensão social, a construção de uma nova ordem hegemônica em regiões conservadoras é um movimento lento e complexo. Em geral, os intelectuais se originam nos estratos sociais hegemônicos das regiões e, por mais que, em sua formação, rompam com o pensar da classe dominante, acabam por refletir em muito sua forma de pensar e de se reproduzir. Por outro lado, os movimentos sociais, com raras exceções, apresentam dificuldades de organizar-se em torno de objetivos comuns e, ainda mais, de formar uma elite pensante que estabeleça um enfrentamento ao pensamento tradicional e são tanto mais

²⁸ Vale destacar que o conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci é mais amplo e não se limita somente a política, envolvendo também aspectos da cultura e da própria concepção de vida das pessoas (MONDAINI, 2002).

dominados quanto mais conservadora é a estrutura de poder das regiões²⁹ (GRAMSCI, 2004, p.434).

Esses conceitos são fundamentais para compreender que as disputas entre os atores em um determinado território não se tratam somente de uma contenda entre Estado e região, mas refletem, também, interesses na manutenção do poder constituído nas diferentes escalas. Para Gramsci (2004) alguns atores, especialmente os ligados à classe intelectual, são os responsáveis por conectar a Sociedade Política e a Sociedade Civil, atuando como filtro com grande capacidade de influenciar os processos existentes. Assim, tomando como exemplo uma escala regional ou local, em cada região as alianças para a construção da hegemonia podem ser diferentes, afetando a capacidade de reação das regiões perante uma situação de subdesenvolvimento em relação às demais regiões que as cercam.

2.3 Políticas territoriais e políticas de desenvolvimento regional

No caso brasileiro, a partir da reforma do Estado e do desmantelamento do aparato institucional voltado para o desenvolvimento regional, o planejamento territorial e as políticas de desenvolvimento regional ficaram fora da centralidade do discurso político. Esse descolamento do desenvolvimento econômico em relação ao desenvolvimento espacial passou a ser revisto na última década, e o interesse pelo enfoque espacial tem se manifestado em vários estados brasileiros e também na esfera federal, mesmo que ainda sem a devida importância, como observa Azzoni (2007):

[...] o tema não faz parte da agenda política relevante no núcleo principal, embora se reconheça uma evolução positiva nos últimos anos. Trabalha-se assim na franja do sistema político e com recursos (financeiros, institucionais e humanos) limitados. A debilidade das instituições, de outra parte, e a limitação e instabilidade na alocação de recursos humanos com formação adequada, representam limitações adicionais. (AZZONI, 2007, p.246).

Entretanto, com a retomada da preocupação com a dimensão territorial, a expressão território passou a ser utilizada para fundamentar qualquer tipo de

²⁹ Ao analisar as diferenças de comportamento da sociedade meridional italiana, no ensaio denominado **A Questão Meridional**, Antonio Gramsci observa, entre outras questões, como os trabalhadores do sul da Itália reagem de forma diferente em um contexto de dominação. Além disso, fornece elementos relevantes sobre o papel dos intelectuais e sua relação com a cultura local e com o controle das instituições. Parte do ensaio pode ser encontrado na obra **Escritos Políticos**, publicado em português pela Editora Civilização Brasileira (GRAMSCI, 2004).

política. Assim, torna-se necessário definir o conceito utilizado de políticas territoriais e, acima de tudo, compreender o significado das políticas de desenvolvimento regional.

De forma simplificada, o ordenamento territorial pode ser visto, conforme Rückert (2005, p.34) “[...] como um corte transversal que afeta a todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado.” No que tange às políticas territoriais, de acordo com Costa (2001):

[...] as políticas territoriais têm sido entendidas no âmbito restrito dos planos regionais de desenvolvimento, isto é, enquanto atividade planejadora do Estado voltada ao enfoque regional específico, resultando comumente em projetos especiais que interessam a uma ou outra região específica. No nosso enfoque, entretanto, as políticas territoriais extrapolam essa noção, abrangendo toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada *concepção do espaço nacional*, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas. (COSTA, 2001, p.13).

Assim, todas as políticas que possuem uma estratégia de intervenção definida no território e que possuem instrumentos de intervenção na realidade podem ser consideradas políticas territoriais. Por meio dessa interpretação, podem ser consideradas como políticas territoriais as relativas ao desenvolvimento regional, de áreas urbanas, das regiões de fronteira, políticas ambientais, de desenvolvimento agrário, dentre outras³⁰.

As políticas de desenvolvimento regional normalmente estão associadas a uma postura mais propositiva do Estado perante a questão regional. Entretanto, essas políticas não seguem necessariamente princípios de equidade e seu direcionamento depende da visão hegemônica de um determinado período histórico e do papel que o Estado desempenha nessa construção. Para Lipietz (1994), as diferentes visões sobre o desenvolvimento regional que predominaram em determinados períodos históricos estão ligadas à difusão de diferentes “ortodoxias” que influenciaram a elaboração de políticas nas diferentes partes do mundo. O autor se refere aos estudos da economia espacial sobre a hierarquia urbana como a primeira ortodoxia regionalista. Os primeiros teóricos da economia espacial regional

³⁰ Em artigo denominado Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil, publicado no ano de 2007 no **Boletim Regional**, Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Kelson Vieira Senra diferencia as políticas atuais em políticas territoriais, políticas de fomento às atividades produtivas, políticas sociais e políticas de infraestrutura (SENRA, 2007).

buscavam, a partir de um espaço homogêneo, a otimização dos usos visando à maximização dos lucros e à minimização dos custos ³¹ (LIPIETZ, 1994, p.10-12).

No período que vai dos anos 40 aos 70, duas doutrinas divergentes dominaram o debate sobre o desenvolvimento espacial das atividades econômicas, ambas baseadas no desenvolvimento desigual entre as regiões. Em grandes linhas, a primeira defendia que cada região ou país deveria obrigatoriamente percorrer etapas de desenvolvimento, processo que não seria simultâneo entre as diversas regiões, justificando a existência de diferentes estágios de desenvolvimento³². A segunda estava baseada na teoria da dependência e em um “*estruturalismo global*”, pelos quais a causa do desenvolvimento de algumas regiões ou países seria o motivo do atraso de outros. Essa teoria se fundamentava na falta de equilíbrio do sistema global e praticamente desconsiderava o papel das sociedades locais e de suas instituições³³ (LIPIETZ, 1994, p. 13).

Nesse mesmo período, destacaram-se um conjunto de teorias desenvolvidas com ênfase nas economias externas e de aglomeração, na polarização da produção econômica e no papel da inovação no sistema capitalista, de base marshalliana, keynesiana e até mesmo com influência schumpeteriana³⁴. Essas teorias influenciaram significativamente as políticas públicas e o desenvolvimento regional em diversos países, como no caso do grupo de economistas latino-americanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)³⁵, que introduziu o debate sobre a questão regional no Brasil, a partir da década de 50, tendo como ênfase a criação de centros complementares visando à industrialização das áreas

³¹ Entre os mais notáveis autores associados às teorias clássicas de localização podem ser destacados o economista alemão Johann Heinrich von Thünen (Teoria do estado isolado – 1826), o economista alemão Alfred Weber (Teoria da localização das indústrias – 1909), o geógrafo alemão Walter Christaller (Teoria dos Lugares Centrais – 1933) e o economista americano Walter Isard (Teoria da localização e economia espacial – 1956) (CAVALCANTE, 2008).

³² Os principais expoentes dessa linha de pensamento, cujas obras foram publicadas entre as décadas de 40 a 60, foram o economista britânico Colin Clark, o economista americano Walt Whitman Rostow e o economista americano Raymond Vernon (LIPIETZ, 1994).

³³ Os principais representantes dessa corrente foram o economista egípcio Samir Amin, o economista e sociólogo alemão André Gunder Frank e o sociólogo americano Immanuel Wallerstein, com obras publicadas no final da década de 60 e início da década de 70 (LIPIETZ, 1994).

³⁴ Entre esses autores destacam-se o economista francês François Perroux (Teoria dos Polos de Crescimento – 1955), o economista sueco Gunnar Myrdal (Teoria da causação circular e cumulativa – 1957) e o economista alemão Albert Hirschman (Efeitos para frente e para trás – 1958) (CAVALCANTE, 2008).

³⁵ A CEPAL é uma das cinco comissões da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criada em 25 de fevereiro de 1948, e sua sede funciona na cidade de Santiago do Chile.

periféricas e à substituição de importações (CAVALCANTE, 2008; LIMA e SIMÕES, 2009).

A última ortodoxia regionalista discutida por Lipietz (1994) ascendeu no final dos anos 80, junto com o processo de substituição do regime de acumulação fordista por um modelo de acumulação flexível. Essa forma de pensar a questão regional se baseia em teorias de valorização do desenvolvimento regional endógeno e tem preponderado até os dias atuais. Essa argumentação tem origem em bases teóricas distintas e se fundamenta na ideia de que o crescimento das regiões se deve, essencialmente, à dinâmica de seus arranjos produtivos.

A valorização dessa visão sobre a questão regional está vinculada a uma nova estratégia globalizada do capital, que prioriza as escalas global e local e estimula a competitividade entre os territórios. De acordo com Araújo (1999):

Embora se trate de aspectos que nunca estiveram ausentes das políticas tradicionais de desenvolvimento regional, as questões da eficiência e da competitividade passam, mais recentemente, a ter uma posição estratégica no tratamento da problemática regional, quando, num contexto mais geral, o processo de globalização e a proposta de inserção competitiva da economia nacional na economia mundial passam a exigir das políticas não só a ampliação da base econômica, mas a montagem de uma estrutura produtiva que possa ganhar mercados num contexto cada vez mais competitivo. (ARAÚJO, 1999, P.56).

Para Amin, Fernández e Vigil (2008a, p.22-33) podem ser identificadas três vertentes que constituem uma plataforma comum que sustenta essa última e atual visão majoritária que tem dominado o debate sobre a questão regional. A primeira está vinculada ao conceito de especialização flexível e a interpretações sobre a flexibilização da acumulação do capital³⁶. Essa vertente recuperou a ideia dos Distritos Industriais e agregou outros conceitos, entre os quais, os de Sistemas Regionais de Inovação e de Regiões de Aprendizagem³⁷. As bases empíricas foram as experiências internacionais bem sucedidas, especialmente da Terceira Itália, do Vale do Silício e de Baden-Wurtemberg, fundamentadas no crescente protagonismo

³⁶ Na linha da especialização flexível destacam-se os estudos dos economistas Michael J. Piore e Charles F. Sabel no início dos anos 80. Já no que tange à flexibilização do capital, podem ser citadas as obras dos geógrafos Allen Scott e Michael Storper, publicadas no final dos anos 80 (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008a).

³⁷ A ideia de Distritos Industriais foi recuperada a partir do conceito desenvolvido pelo economista Alfred Marshall no início do século XX e transferida para a concepção de Sistemas Regionais de Inovação e Regiões de Aprendizagem. O ponto comum dessas abordagens é a valorização do território como elemento onde se desenvolvem processos de produção flexíveis geradores de aprendizagem coletiva, conhecimento e inovação, proporcionando o desenvolvimento das regiões (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008a).

das regiões e dos sistemas produtivos locais. A segunda vertente teve sua origem na iniciativa privada e se organizou em torno do conceito de *cluster*, definido como um grupo de empresas e instituições com proximidade geográfica e interesses comuns associadas para a competitividade e para o desenvolvimento. Uma terceira vertente, embora originada a partir de uma base teórica mais acadêmica, é a denominada Nova Geografia Econômica. Essa corrente resgata instrumentos conceituais e matemáticos provenientes das teorias neoclássicas para explicar onde se localizam as atividades econômicas, analisando as forças responsáveis pela centralização e/ou descentralização da localização das atividades econômicas.

Todas essas vertentes apresentam em comum o destacado papel das aglomerações produtivas e das regiões que conseguem se inserir em uma economia globalizada a partir da competitividade e da inovação. Em essência, é a síntese das “regiões ganhadoras”. Essa nova ortodoxia tem dominado o debate recente sobre a questão regional, tendo se difundido a partir dos países centrais para várias partes do mundo. Considerando-se os países periféricos, em muitos casos, houve uma assimilação acrítica desses conceitos, que foram reproduzidos e difundidos nos meios acadêmicos e no âmbito do Estado e transformados em políticas públicas em vários países.

Entretanto, em que pese a contribuição dada por essa forma de pensar a questão regional, deve-se observar que o sentido das políticas regionais é muito mais amplo. Sobretudo, como observa Amin (2007, p.13), essas “[...] *políticas regionais de baixo para cima não apenas trazem poucas promessas para as regiões, mas também têm causado limitados impactos sobre as forças causadoras de desigualdades regionais.*” A questão posta é que a busca do desenvolvimento territorial não pode se pautar somente em princípios de competitividade e concorrência entre as regiões, mas deve estar associada a um projeto de desenvolvimento do País que, para inserir todo o território, deve se pautar por princípios de solidariedade entre as regiões.

De certo modo, pode-se dizer que, no Brasil, a retomada da questão regional também sofreu influência da valorização dessa plataforma regionalista assentada na competitividade entre os territórios, resultado da predominância das relações do

capital global com o local³⁸. Entretanto, a essência da preocupação com o tema tem um significado mais amplo e se refere às históricas diferenças regionais existentes entre os territórios brasileiros, que têm se agravado no processo de desenvolvimento. Isso também é válido para o Rio Grande do Sul, cuja conformação do processo histórico de crescimento tem concentrado a população e as atividades econômicas no Nordeste do Estado, em detrimento das demais regiões³⁹.

Essa situação remete o Estado ao protagonismo na promoção de um projeto nacional que seja capaz de integrar as regiões que se encontram nas franjas do processo de desenvolvimento. O Estado ainda representa a força capaz de contrapor a predominância do interesse capitalista, mesmo sabendo que o modelo de Estado vigente tende a espelhar uma construção hegemônica de um determinado momento e, desse modo, seus interesses não são antagônicos (GALVÃO, 2004, P. 65).

Por esse olhar, o Estado, que de acordo com Santos (2006) ainda é quem detém o controle das regras, deve assumir um papel de maior relevo em prol da construção de um projeto de integração nacional. Assim, em países como o Brasil, o sentido das políticas de desenvolvimento regional está na sua verdadeira necessidade, ou seja, nas históricas diferenças regionais existentes entre os territórios, e se define pela existência de um projeto de desenvolvimento e através de um papel mais propositivo do Estado para evitar o agravamento das fraturas territoriais existentes.

É nessa perspectiva que o planejamento territorial foi retomado no País a partir do final da década de 90. A contratação do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração Nacional e a criação do Ministério da Integração Nacional, ambos no ano de 1999, podem ser considerados como sinais importantes da retomada dessa preocupação. O estudo dos Eixos foi elaborado para subsidiar o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e marcou a retomada do planejamento territorial como instrumento de planejamento de longo prazo e de integração territorial. Já a criação do Ministério

³⁸ Araújo (1999, p.151-154) analisa a ênfase dada à integração competitiva nos programas governamentais do final da década de 80, em um contexto em que a competitividade é exacerbada pela disputa por grandes investimentos privados na chamada “guerra fiscal”, com prejuízo para as regiões ditas não-competitivas.

³⁹ No caso brasileiro, entre várias análises sobre os desequilíbrios regionais, podem ser citadas as de Furtado (2005), Cano (2007) e Prado Júnior (1996). No que tange ao Rio Grande do Sul, essa situação está explicitada em Alonso, Bandeira e Benetti (1994).

de Integração Nacional foi o reconhecimento institucional de que as disparidades existentes no País não se resolveriam sem a participação efetiva do Estado.

A publicação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no ano de 2007, significou o resgate da preocupação com as desigualdades regionais no País⁴⁰. Da mesma forma, muitas unidades da Federação têm atuado no sentido de propor medidas relacionadas ao planejamento de seus territórios, especialmente no sentido de incluir regiões que ficaram à margem do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, o Estado do Rio Grande do Sul foi um dos pioneiros e, desde a metade da década de 90, começou a formular políticas com a preocupação de aproximar as regiões mais ricas das mais pobres.

2.4 Escalas de poder e gestão e atores na política regional

As mudanças ocorridas no regime de acumulação mundial no final do século passado, quando houve a substituição do modelo fordista vigente por um novo sistema de organização flexível, ocasionaram a valorização de novas escalas que passaram a incidir de modo mais decisivo sobre a dinâmica dos territórios. Acima de tudo, era necessário que fosse organizado um novo sistema de regras para viabilizar as condições para a expansão do novo modelo. O Estado de bem-estar social, que havia se consolidado mundialmente, foi substituído por um novo sistema de regras, agora sustentado pela propagação de uma nova onda liberalizante, destinado a apoiar os interesses do novo momento de organização do capital. (LIPIETZ, 1988; HARVEY, 1993; SANTOS, 2006).

No caso dos países da América do Sul, esse movimento ocorreu em paralelo com um gradual processo de substituição dos governos autoritários por formas mais democráticas e descentralizadas de Estado. Com a opção por governos mais democráticos, o Estado deixou de ser a fonte de um poder unidimensional e passou a dividir esse papel com outros atores em um complexo jogo de construção da hegemonia, em que o Estado passou a dialogar com diversos atores, influenciando e sendo influenciado pelas suas estratégias e conflitos. O poder unidimensional que o Estado exercia de forma coercitiva foi substituído pela política, enquanto estratégia

⁴⁰ Embora as discussões tenham sido iniciadas oficialmente no ano de 2003, com o lançamento de um documento com a proposta de discussão, a política somente foi institucionalizada em 22 de fevereiro de 2007, quando foi publicada no Diário Oficial da União.

de consolidação dos atores, tendo como elemento base o território (BECKER, 1983; RÜCKERT, 2001; CASTRO, 2005).

A sociedade civil foi valorizada no que Bobbio (1995, p.49-52) denomina de “*socialização do Estado*”, pois, a partir da democratização do Estado, emergiram novas formas de participação da sociedade, e as organizações sociais passaram a ter mais poder político. Com isso, retomou-se o sentido do território enquanto espaço das práticas sociais e da riqueza da convivência dos atores, conforme Lefebvre (1991), que se consubstancia em uma “*geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais.*” (BECKER, 1983, p.7).

Entretanto, o novo sentido do território não significou que todas as escalas tivessem as mesmas oportunidades em um mundo globalizado. A influência direta de grandes empresas internacionais, associada à falta de um projeto nacional de desenvolvimento e a um Estado pouco organizado para atuar nas questões relativas ao desenvolvimento dos territórios, fez com que a ação pública se concentrasse na atração de empresas, deixando de lado sua antiga função de promoção do desenvolvimento, mas, também, não assumindo seu novo papel de controle e regulação (SANTOS, 2006; VAINER, 2007).

O território passou a ser analisado e concebido como uma instância cuja organização e desempenho não se fundamentam em estratégias individuais dos seus atores institucionais, ou mesmo em dimensões econômicas intrarregionais. Em suma, os territórios passaram a ser examinados a partir da habilidade articuladora e cooperativa dos atores e de sua capacidade de conectar-se com o capital global. Foi dada a prioridade analítica e política para as redes entre empresários, governos locais, organizações não-governamentais e instituições científicas, fatores que forneceriam às regiões mais competitivas vantagens estratégicas sobre as demais (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008a).

Assim, em um primeiro momento, a valorização do território, bem como a multiplicação do número de atores e de escalas de poder nas regiões coincide, e não por acaso, com movimentos ocorridos muito longe dos territórios, mas que apresentam muitos pontos em comum. Em um contexto de flexibilização econômica e de enfraquecimento do Estado, foram privilegiadas as escalas global e local, através das quais os grandes *players* globais negociam suas estratégias de expansão diretamente com a chamada escala local (ARAÚJO, 2007; VAINER, 2007).

Em um segundo momento, passada a euforia inicial da onda liberalizante que propagou a retirada do Estado de setores até então considerados estratégicos, o predomínio dessas duas escalas passou a ser duramente criticado. Essas críticas, que inicialmente partiam de setores isolados, ganharam força e, a partir disso, começou a ser defendida com mais ênfase uma valorização do Estado como elemento ordenador e articulador do desenvolvimento territorial⁴¹. O argumento central era o de que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento que, se regulada pelo mercado, tende a promover a competitividade entre os territórios, sempre em condições mais favoráveis às áreas que conseguem se inserir na estratégia de expansão das empresas.

Tendo como base esses aspectos contextuais e considerando a análise das políticas de desenvolvimento regional e a discussão teórica realizadas neste capítulo, foram identificadas quatro escalas estratégicas para a compreensão das políticas de desenvolvimento regional em questão: a global, a nacional, a estadual e a regional ou sub-regional. Antes de detalhar como se comportam os agentes em cada uma dessas escalas de poder e gestão, cabe fazer uma distinção entre as mesmas, uma vez que seu alcance apresenta grande variabilidade na literatura, dando margem a diferentes compreensões.

Assim, neste trabalho, a escala global se refere às principais interfaces do território estudado com o sistema mundial e envolve, especialmente, a ação das grandes empresas que possuem atuação em diversos países e, nas últimas décadas, têm intensificado suas ações nos territórios de seu interesse. Esses grandes *players* globais têm negociado diretamente com o poder local sua instalação, sendo, por isso, analisados de forma vinculada à escala regional.

A escala regional ou “local” compreende a atuação dos atores intrarregionais envolvendo uma gama muito grande de agentes. Destacam-se, no que tange à definição das políticas regionais, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e as Associações de Municípios, que têm apresentado atuação destacada, à medida que, de certo modo, têm atuado na organização das demandas dos demais atores.

⁴¹ No Brasil, vários autores aliam-se a essa crítica, como no caso da defesa de uma atuação mais incisiva do Estado através de uma política de desenvolvimento regional (ARAÚJO, 1999), ou em favor da construção de um projeto nacional de desenvolvimento (FIORI, 1992; VAINER, 2007).

A escala nacional para o desenvolvimento regional representa a ação do Estado Nacional, com sua função de regulação de fronteiras e de integração nacional. Após a extinção das superintendências nacionais de desenvolvimento⁴², a ação dessa escala foi resgatada com a criação do Ministério da Integração Nacional (MI) e sua estratégia foi organizada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Em menor grau de relevância participam da ação, nessa escala, outros ministérios, empresas públicas e de fomento e organizações privadas.

A escala estadual, por sua vez, foi aqui entendida majoritariamente como as ações desenvolvidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, através de seus poderes constituídos, no território rio-grandense, através de diferentes recortes espaciais. Da mesma forma, compreende as manifestações e a participação dos fóruns e associações representativas dos atores regionais que interagem na formulação das políticas de desenvolvimento regional.

Assim, no que se refere aos atores envolvidos com as políticas regionais, o Poder Executivo é, sem dúvida, o principal agente, pois é dele que partem as iniciativas para a busca do equilíbrio territorial. O que tem se diferenciado é a forma com que o mesmo se posiciona perante o tema e, também, a influência de um número cada vez mais significativo de atores, especialmente a partir da redemocratização do Estado e da emergência de múltiplos focos de poder. Vale ressaltar que o Poder Legislativo também tem atuado com algum protagonismo na questão regional.

Também se destacam os atores regionais que representam a diversidade de cada território. No caso do Rio Grande do Sul, essa representação foi protagonizada, a partir do início da década de 90, pelos já referidos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Outros atores também têm apresentado participação destacada, seja atuando junto aos COREDEs, como no caso das universidades comunitárias, seja em paralelo com sua atuação, como no caso das Associações de Municípios.

Assim, considerando a ação das diferentes escalas no território gaúcho, a pesquisa analisou políticas de desenvolvimento regional propostas pelas esferas

⁴² Durante o Regime Militar, era o Ministério do Interior que, dentre outras funções, comandava as ações de planejamento territorial, ocupação do território e desenvolvimento regional. As Superintendências de Desenvolvimento também estavam sob sua jurisdição. O Ministério foi criado no ano de 1967 e extinto no ano de 1990.

federal e estadual. No plano nacional, foram avaliadas as políticas desenvolvidas a partir da retomada do planejamento territorial, em que se destacam a PNDR e seus programas e instrumentos. No plano estadual e regional, foram estudadas as políticas para a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, a criação e institucionalização dos COREDEs, a Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e seus instrumentos, o Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas e o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Rio Grande do Sul (Rumos 2015).

3 A ESCALA NACIONAL: EFEITOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

Após um período de cerca de vinte anos, no qual o planejamento territorial foi relegado a um segundo plano, o tema foi reintroduzido, ainda que de forma tímida, na agenda política das diferentes esferas de governo. No plano nacional, essa retomada foi marcada de forma definitiva pela proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no ano de 2003. A Política foi institucionalizada através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, trazendo o tema para um plano de relativo destaque nas ações governamentais. A sua concretização veio, entre outras finalidades, para suprir uma lacuna histórica existente, no que diz respeito à falta de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional, reivindicada há vários anos pelos teóricos da área⁴³.

Na realidade, as bases da Política já haviam sido alicerçadas quando da elaboração da Constituição Brasileira, promulgada no ano de 1988, que, em seu artigo 21, inciso IX, define dentre as competências da União a de “[...] *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*”. Em seu artigo 3º, inciso III, a Constituição também estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, “[...] *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*.” Além disso, cria os Fundos Constitucionais, que passaram a destinar três por cento do resultado da arrecadação dos impostos sobre rendimentos e produtos industrializados para financiamento dos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de instituições financeiras de desenvolvimento regional (BRASIL, 1988)⁴⁴.

⁴³ Em texto denominado **Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Tânia Bacelar de Araújo argumenta em favor de uma política nacional (ARAÚJO, 1999).

⁴⁴ Os Fundos Constitucionais foram criados pelo artigo 159 da Constituição de 1988, que destina 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A regulamentação desses fundos foi feita pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Do percentual de recursos, foram destinados 0,6% para o FNO, 0,6% para o FCO e 1,8% para o FNE.

Entretanto, as consequências do longo período em que essa temática esteve marginalizada foram profundas e de difícil reversão. Mesmo que a desvalorização tenha sido parte de um processo mais amplo de Reforma do Estado, no qual todas as atividades de planejamento foram questionadas, os efeitos sobre a estrutura ligada ao planejamento territorial foram muito sentidos. As instituições que tratavam da temática, a exemplo das Superintendências de Desenvolvimento, tinham se mostrado ineficientes para resolver os problemas relativos às desigualdades regionais, ficando, por isso, suscetíveis ao processo que se seguiu de desmonte do aparato existente. Da mesma forma, o corpo técnico, com poucas exceções, foi esvaziado, e os órgãos executivos ligados à área passaram a orbitar distantes do centro de poder (AZZONI, 2007).

Este capítulo tem o objetivo de elaborar um breve histórico do planejamento territorial no Brasil a partir dos anos 30, visando compreender os fundamentos sobre os quais foi edificada a nova política regional brasileira. Além disso, tem como finalidade identificar, na escala nacional, os principais atores envolvidos com o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul e encontrar as possíveis repercussões territoriais já alcançadas pela nova política.

3.1 As políticas territoriais no Brasil

Até os anos 30, a economia brasileira seguiu a tendência mundial do pensamento liberal no que tange ao seu desenvolvimento, diferenciando-se pela forte influência conservadora, defendida pelo discurso das oligarquias agrárias. Em um primeiro momento, no Período Imperial, a atuação governamental foi marcada pela centralidade do poder e pela necessidade de consolidar as fronteiras, impondo ações fortemente territorializadas, manifestadas através da construção de núcleos de habitação nas regiões de fronteira e de redes estruturais de ferrovias na direção do continente. Posteriormente, no período que compreendeu a República Velha, destacaram-se as ações públicas no sentido de consolidar a infraestrutura estratégica, com estados da Federação desempenhando papel relevante, atuando com certa autonomia em relação ao poder central, especialmente na construção de ferrovias e portos (RÜCKERT, 2001, p. 67).

A partir de 1930, com a consolidação do modelo fordista, o pensamento keynesiano passou a orientar as estratégias de desenvolvimento mundial. Sua

expansão ocorreu associada a um modelo de Estado presente na área social e garantidor da infraestrutura, formando as bases do *welfare state* que, no Brasil, assim como no restante da América Latina, foi difundido a partir da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Ao pensamento cepalino foram acrescentados novos elementos, no sentido de compreender a especialidade periférica de nosso desenvolvimento, instigando um programa de modernização, com base na indústria que se desenvolveria apoiada pelo planejamento estatal, com um forte traço populista, sendo denominada de nacional-desenvolvimentismo ou nacional-populismo (FIORI, 1995, p.98).

O chamado *Niemeyer Report*, elaborado pelo britânico Otto Niemeyer, a convite do Governo Brasileiro, pode ser considerado o primeiro relatório sistemático com uma avaliação da estrutura econômica brasileira. O relatório, publicado em 1931, defendia a diversificação da estrutura econômica brasileira, até então muito dependente do café, como estratégia para gerar recursos para o desenvolvimento da indústria (BAER, 2002, p.62).

Nesse período começou a ser notada, de forma mais estruturada, a participação do Estado no planejamento territorial, com os primeiros planos que explicitavam preocupações com a infraestrutura e com a criação de instâncias político-administrativas para coordenar o processo de industrialização. O Plano Geral de Viação, proposto na Constituição de 1934, embora apresentasse um viés de preocupação com a infraestrutura, manifestava a intenção do País com respeito à integração dos mercados regionais, restringindo o acesso aos países vizinhos, especialmente à Argentina. Esse plano foi reforçado com o Plano Nacional de Viação de 1951, com ênfase para a integração do transporte fluvial (RÜCKERT, 2001, p.83-88).

Outro momento marcante foi o da criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 1938, resultado da fusão do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Conselho Nacional de Geografia (CNG). A criação proporcionou a centralização da geografia e da estatística nacional, dotando o País de um sistema cartográfico confiável, levantando informações precisas sobre as diferentes regiões, clarificando os conflitos nas zonas de fronteira e contribuindo para a resolução de problemas administrativos (COSTA, 2001, p.47-48).

Também merece destaque a chamada Missão Cooke, formada por técnicos americanos, patrocinados pelos Governos Brasileiro e Americano, entre os anos de

1942 e 1945. A Missão, liderada por Morris Llewellyn Cooke, realizada com objetivo de determinar a forma pela qual o Brasil poderia colaborar com a Segunda Guerra, resultou no primeiro trabalho sistemático e analítico sobre a economia brasileira, tendo como objetivo a formulação de um plano de ação. Entre as conclusões da Missão estavam a identificação de deficiências na infraestrutura e a manifestação da preocupação com o desenvolvimento regional, tendo recomendado o desenvolvimento do sul do País, que, segundo a Missão, apresentava as melhores condições para crescimento econômico. (BAER, 2002, p.62-63).

A primeira iniciativa no período posterior à Segunda Guerra foi o Plano SALTE⁴⁵, elaborado no ano de 1947, durante o Governo Eurico Gaspar Dutra. Esse pode ser considerado o primeiro plano econômico de maior amplitude, que estruturava um conjunto de sugestões setoriais nas áreas da Saúde, Alimentação, Transportes e Energia, demonstrando a ampliação da participação do Estado no projeto de desenvolvimento (BRASIL/MPOG, 2002).

No Rio Grande do Sul, as ações do Estado Desenvolvimentista caracterizaram-se, entre 1930 e 1964, pela prioridade da infraestrutura estratégica, com a construção de rodovias nacionais e a nacionalização da infraestrutura portuária. Entre 1950 e 1964, foram construídas as redes de infraestrutura de energia elétrica e telecomunicações, que atenderiam a industrialização então em processo. Nesse período, destacaram-se a criação do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), em 1938, e a elaboração do Plano Hidroviário do Rio Grande do Sul, em 1961, reforçando a estrutura portuária e sinalizando a opção pelo adensamento rodoviário como forma de integração com o centro do País (RÜCKERT, 2001, p.68).

Nos anos 50, o getulismo impôs ao Estado Nacional um papel de forte indução à industrialização, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e da Petróleo Brasileiro S.S. (PETROBRAS). Posteriormente, o Estado se reforçou e ganhou novos componentes com Juscelino Kubitschek, através do Plano de Metas, articulando a industrialização brasileira e compartilhando papéis entre Estado e capital privado nacional e internacional, criando condições para que, na década de 60, a estrutura industrial estivesse bem diversificada (FIORI, 1995, p.101).

⁴⁵ A sigla reflete as esferas principais de atuação do plano: saúde, alimentação, transporte e energia.

No período de 1951 a 1953, o trabalho da Comissão Econômica Conjunta Brasil-Estados Unidos resultou em um completo levantamento sobre a economia brasileira, tendo formulado vários projetos de infraestrutura. Entre os efeitos indiretos desse trabalho está a criação do BNDE, visando planejar e financiar projetos de desenvolvimento para o País (BAER, 2002, p.80).

Entre os anos de 1953 e 1955, a CEPAL e BNDE também realizaram um grande esforço para o planejamento da economia brasileira, que influenciou diretamente o planejamento futuro, especialmente a elaboração do Plano de Metas, elaborado no ano de 1956, durante o Governo Juscelino Kubitschek. O Plano de Metas pode ser considerado como a primeira ação sistemática do Estado para o planejamento territorial, uma vez que integrava temas referentes à energia e ao transporte, à indústria e, destacadamente, propunha a construção de Brasília (BRASIL/MPOG, 2002, p.12).

Ainda sob forte influência desenvolvimentista e mediante um contexto de pressões sociais originadas pelo agravamento do subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro, no ano de 1956, através do Decreto nº 40.554, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O Grupo incorporava a Comissão de Investimentos do Nordeste, criada no então Ministério de Viação e Obras Públicas no ano de 1954 e, de suas iniciativas, resultou a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no ano de 1959.

Em seus primeiros anos, a SUDENE, sob liderança teórica do economista Celso Furtado, fortemente influenciado pela corrente cepalina, propunha a transposição do esquema já consagrado de divisão internacional do trabalho, que se reproduzia em escala intrarregional. A proposta, de acordo com Furtado (1981, p.16), era fundamentada na criação de um centro industrial complementar ao centro desenvolvido brasileiro, assentado na substituição de importações, na introdução de modificações estruturais no meio rural e em um grande esforço de transferência de recursos para a região por um período de, no mínimo, dez anos.

Essa experiência foi interrompida com o golpe militar de 1964, quando a SUDENE sofreu uma forte intervenção e teve modificadas suas diretrizes, perdendo autonomia e legitimidade. Nesse tempo, os investimentos foram transferidos para

outras atividades econômicas e regiões brasileiras, quando foram criadas as demais superintendências de desenvolvimento (CARVALHO, 2008)⁴⁶.

A partir de 1964, o desenvolvimentismo brasileiro perdeu seu componente populista e passou a ter um caráter nitidamente autoritário. De acordo com Pereira (1996, p.37), foram incorporadas novas estratégias que se somaram à quase esgotada capacidade de substituir importações. Os militares, com um pacto político que excluía trabalhadores e a esquerda progressista, incrementaram as políticas protecionistas e incentivaram a exportação de produtos industriais. Foram organizados instrumentos burocráticos, destacando-se as regras para elaboração e controle do orçamento público, delegação de autoridade e, principalmente, para o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, como resultado da descentralização administrativa e da expansão da administração indireta, com a criação de empresas públicas, fundações, autarquias e sociedades de economia mista.

Em 1972, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) deu início à fase denominada de “milagre brasileiro”, com grande crescimento econômico e derrame de capital externo, permeado por estratégias geopolíticas, unindo o território ao poder central através de um grande esforço de integração nacional. O II PND, parcialmente implantado a partir de 1975, consolidou esse esforço, com ações relacionadas à infraestrutura, energia e, principalmente, com a forte presença intervencionista do Estado, que ficava evidente na criação de centenas de empresas estatais.

A crise do petróleo, que teve seu auge em 1979, marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil e, também, o esvaziamento das políticas governamentais relacionadas ao território, tornando as iniciativas posteriores

⁴⁶ A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada no ano de 1959 e extinta no ano de 2001, tendo sido recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Entre os principais instrumentos da SUDENE estão o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi criada no ano de 1966 e extinta no ano de 2001, quando foi substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Em 2007, a SUDAM foi recriada e incorporou a estrutura da ADA, passando a funcionar com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). A Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) foi criada no ano de 1967 e funcionou até o ano de 1990. Em 2009, a SUDECO foi recriada, passando a operar, em 2011, com recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). A Superintendência do Desenvolvimento do Sul (SUDESUL) foi criada no ano de 1967 e esteve ativa até o ano de 1990. Já a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) foi criada no ano de 1967 e funciona até os dias atuais.

meramente formais. A partir desse momento, os esforços foram direcionados para outras temáticas como a redemocratização brasileira, a crise monetária, o combate à inflação, a questão da dívida externa e a busca de novas estratégias de desenvolvimento.

É importante ressaltar que, desde o início da década de 70, a estratégia de substituição de importações, fundamentada no ideário keynesiano do desenvolvimento, assentado em políticas sobre a demanda, não mais conseguia resolver os problemas que se acumulavam na economia mundial e que foram agravados pela crise do petróleo. Os Estados Unidos, e boa parte dos estados europeus, haviam iniciado um processo de reforma do Estado sob um novo arcabouço, denominado neoliberal que, na América Latina, o Consenso de Washington se encarregou de difundir. Com isso, conceitos como liberalização comercial, privatizações e ajuste fiscal tornaram-se cada vez mais comuns na agenda nacional (RÜCKERT, 2006).

No Brasil, a estratégia desenvolvimentista foi arrastada até a década de 80, gerando efeitos muito prejudiciais à nossa economia, que se manifestaram na crise vivida naquela década. Chegou-se ao limite de um Estado burocrático, que estimulou o capital privado ao endividamento externo e, posteriormente, transformou essa dívida em responsabilidade do Estado, que se encontrava sem capacidade de poupança e sem credibilidade (PEREIRA, 1996, p.50). Ou, como afirma Fiori (1992, p.83), a “[...] crise atual é de natureza estrutural e esgota, em nosso entender, o potencial schumpeteriano de nosso Estado Desenvolvimentista [...]. Não por acaso, esse esgotamento se dá de forma simultânea com a exaustão do autoritarismo militar.”

É certo que a Constituição Brasileira, publicada em 1988, lançou as primeiras bases da reforma, pois consagrou o regime democrático e modificou o regramento básico do poder vigente no País até aquele momento. Entretanto, muitos avanços aprovados não foram regrados por leis complementares, e, ainda, muitos temas considerados como avanços à época acabaram por transformar-se em novos problemas que hoje são alvo de novas reformas, como no caso das reformas política, tributária e da previdência.

Do ponto de vista do planejamento governamental, uma das principais modificações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 foi a instituição do Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo.

Esse ato teve como escopo, de acordo com o artigo 165, estabelecer “... de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. No Rio Grande do Sul, essa determinação foi reforçada pela Constituição Estadual de 1989 que, em seu artigo 149, determina que:

[...] a lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Essas determinações constitucionais permitiram pensar o Plano Plurianual de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), articulando instrumentos de curto e médio prazo, a serem submetidos à apreciação do Poder Legislativo. Mesmo assim, a crescente inflação, a instabilidade política e o incipiente processo de redemocratização não se constituíram em condições favoráveis para o planejamento, de forma que o primeiro PPA (1991-1995) tornou-se apenas uma “peça de ficção”, destinada a cumprir uma exigência constitucional. Mesmo incorporando avanços, o segundo PPA também não passou de um Orçamento Plurianual de Investimentos, ampliando apenas seu escopo no que tange a projetos orçamentários. Pode-se, assim, assinalar que os dois primeiros Planos Plurianuais foram marcados pela predominância da lógica orçamentária, não-institucionalização do PPA e da LDO como instrumentos objetivos de planejamento e gestão e de racionalização do gasto público, inexistência de um processo de planejamento permanente e integrado e falta de correspondência entre os objetivos e diretrizes e a programação e suas metas, além de uma regionalização apenas formal (BRASIL/MPOG, 2002, p.13).

A partir da estabilidade econômica, obtida em 1994 com o Plano Real, foram criadas as condições para a retomada do planejamento. A necessidade de se repensar o futuro do País veio acompanhada da urgência em repensar o território e, nesse sentido, foram elaborados projetos estruturantes baseados, inicialmente, no Programa Brasil em Ação⁴⁷ e, posteriormente, no Estudo dos Eixos Nacionais de

⁴⁷ O Programa Brasil em Ação foi lançado em agosto de 1996, priorizando 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento do País. A partir de 1999, o Brasil em Ação foi ampliado, incorporando outros 16 empreendimentos.

Integração e Desenvolvimento⁴⁸. Somente a partir do PPA 2000-2003, com a implantação do chamado “novo modelo de planejamento, orçamento e gestão”, é que o planejamento governamental no Brasil tomou os moldes atuais, introduzindo a gestão por resultados (BRASIL/MPOG, 2002, p.13).

Os primeiros sinais da retomada da questão territorial no planejamento governamental começaram a ser explicitados no ano de 1996, com a contratação do estudo dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento. O estudo visava o fortalecimento da base estratégica do Plano Plurianual 1996-1999, tendo como objetivos a integração nacional e internacional, o aumento da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades sociais e regionais. Os Eixos tiveram continuidade em duas novas edições, que serviram de subsídio para a elaboração dos Planos 2000-2003 e 2004-2007 (PARES, 2007).

Esses estudos, de acordo com Pares (2007), representaram avanços para o tema, com a introdução de uma visão integrada do desenvolvimento, valorização dos fluxos entre regiões, utilização do território como unidade de planejamento, integração de problemas multissetoriais e hierarquização de projetos, introdução da temática das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e integração sul-americana. Por outro lado, demonstraram uma fragilidade em aspectos como a falta de investimentos sociais, falta de diálogo entre o Governo Federal e os governos estaduais e a sociedade civil, propostas de intervenções somente em escala macrorregional e desconsideração da rede de cidades.

Outro fato relevante para o reposicionamento do planejamento territorial foi a criação do programa de atenção às “Regiões Diferenciadas”. Sua origem remonta ao ano de 1995, quando a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, começou a realizar estudos para definir recortes mais precisos para as políticas públicas de acordo com as diferenças regionais. Com a publicação do estudo denominado Critérios Básicos para Caracterização de Mesorregiões Diferenciadas, foram criadas as condições para a instalação dos programas para o atendimento às “Regiões Diferenciadas” e, mais tarde, no ano de 1999, para a criação do Ministério da Integração Nacional (MI) (BANDEIRA, 2004).

⁴⁸ O Estudo foi contratado em 1997 pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Desse modo, a publicação do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, juntamente com a criação do MI, em 1999, são sinalizações da retomada da preocupação com a dimensão territorial no contexto das políticas públicas. O primeiro, por posicionar o território novamente na esfera do planejamento governamental e o segundo, pela atribuição de formular e conduzir políticas, planos, programas de desenvolvimento e de estabelecer estratégias de incorporação de regiões periféricas. São exemplos dos avanços efetivos da criação do Ministério da Integração Nacional a organização do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dos estudos para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (BANDEIRA, 2007, p.192).

A esses importantes marcos pode ser somado o amplo estudo, contratado em 2007, com o objetivo de subsidiar a dimensão territorial na elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, denominado Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento⁴⁹. O estudo foi estruturado em módulos, compreendendo um conjunto de etapas, orientadas por um Marco Inicial (primeiro módulo), que teve como objetivo estabelecer os conceitos e alinhar as metodologias utilizadas, servindo como orientação para as demais etapas do trabalho. O segundo módulo teve como propósito a construção da Visão Estratégica para o território brasileiro no horizonte até 2027, com o intuito de identificar áreas estratégicas emergentes e segmentos potenciais com viés tecnológico e de inovação. O terceiro módulo foi desenvolvido com o objetivo de construir uma regionalização de referência em nível macrorregional e sub-regional, para subsidiar a escolha e localização de projetos que integrariam o Plano Plurianual. No quarto módulo, foram realizadas análises prospectivas de acordo com temas setoriais: transportes, energia, comunicações, infraestrutura hídrica, saneamento, habitação, educação, saúde, ciência e tecnologia, dentre outros. O quinto e o sexto módulos trataram da carteira de investimentos e dos impactos regionais, prevendo um conjunto de iniciativas estratégicas para setores e temas, organizados por regiões de referência. Finalmente, o sétimo e o oitavo módulos abordaram a questão da sustentabilidade

⁴⁹ Os resultados do estudo foram publicados em oito volumes no ano de 2008, com o título de **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento** e estão disponíveis no *site* <<http://www.planejamento.gov.br>> (BRASIL/MPOG, 2008).

da carteira de investimentos por região de referência, prevendo, através de uma avaliação antecipada, os impactos dos investimentos propostos no meio ambiente.

Contudo, o estudo não chegou a influenciar, como era esperado, a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, o qual, na prática, não incorporou nenhum dos avanços ali propostos. Assim, essa edição do plano apenas evidenciou, na sua apresentação, a intenção de reduzir as desigualdades regionais, recuperando em alguns trechos o discurso territorial. No entanto, prevaleceu o propósito de acelerar o crescimento econômico e promover a inclusão social, com ênfase no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apenas mencionando a inclusão da dimensão territorial e da valorização do território. Foram somente relacionados programas já existentes que apresentassem “vinculação com o território”, e os programas e ações foram “regionalizados” como sendo para todo o território nacional, ou pelas cinco tradicionais regiões brasileiras, o que se constitui no subterfúgio tradicional de apenas atender ao dispositivo formal de regionalização do Plano, não representando uma regionalização efetiva.

Mesmo que tenha se descolado da elaboração do PPA 2008-2011, a realização do estudo manteve a continuidade de uma reflexão mais qualificada sobre o planejamento territorial, iniciada quando da elaboração do Estudo dos Eixos de Integração Nacional, contribuindo para a inserção do tema no planejamento governamental. Além disso, significou a recuperação da discussão sobre a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento, tendo como pano de fundo um projeto de nova organização do território nacional. Contribuiu, assim, para a superação da visão de desenvolvimento a partir do local, que vinha dominando a pauta das políticas territoriais desde o final da década de 80. No âmbito do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, foi introduzida uma visão estratégica nacional para 2027, com horizontes intermediários de acordo com as prioridades dos próximos Planos Plurianuais. Além disso, foram rediscutidas as escalas de regionalização, e proposta uma nova regionalização de referência; foram realizados estudos prospectivos, definindo escolhas estratégicas; e, foi elaborada uma carteira de investimentos com projetos hierarquizados.

Cabe ressaltar que a retomada da dimensão territorial no Brasil, em especial no que se refere ao desenvolvimento regional, como no caso da proposição dos programas de atenção às Regiões Diferenciadas foi, desde seu princípio,

influenciada por um amplo debate teórico acerca do papel do Estado no financiamento do desenvolvimento regional, desencadeado no final da década de 80. A crítica aos instrumentos de desenvolvimento regional que vinham sendo utilizados desde o término da Segunda Guerra Mundial, baseados em incentivos fiscais e financeiros, que beneficiavam as grandes empresas, proporcionou o surgimento de um novo paradigma vinculado à teoria regional, com a valorização do desenvolvimento endógeno traduzido como “desenvolvimento local” (BANDEIRA, 2004).

Conforme discutido no Capítulo 2, foi a ascensão do sistema de organização flexível, com a produção orientada para segmentos específicos de consumo, que permitiu aos autores desse novo paradigma do desenvolvimento regional identificar a oportunidade de os espaços subnacionais, não articulados por um projeto de desenvolvimento nacional, inserirem-se competitivamente no mercado. Nessa perspectiva, as “regiões ganhadoras” seriam as que conseguissem inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada. No que tange às políticas de desenvolvimento regional, esse modo de pensar significou uma ênfase quase que exclusiva no desenvolvimento “local” ou endógeno, em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais. As políticas que tratavam da integração nacional e que pressupunham um posicionamento do Estado foram preteridas em prol das chamadas políticas regionais de desenvolvimento “local” com uma variada gama de terminologias e conceitos de diferentes filiações, tais como crescimento endógeno, sistemas locais de produção, distritos industriais, competitividade e *clusters*.

O contraponto ao discurso localista começou a repercutir nos últimos anos, propondo uma ação mais equilibrada para a promoção do desenvolvimento, com políticas de “baixo para cima” e de “cima para baixo”. Mesmo reconhecendo a importância do desenvolvimento endógeno, a partir da mobilização das regiões e da inovação, passou-se a defender que essas iniciativas deveriam estar associadas a um projeto nacional de desenvolvimento. Em um contexto no qual a economia foi flexibilizada e as fronteiras, relativizadas, os territórios tornam-se vulneráveis às ações de expansão das grandes empresas globais e, com isso, as regiões que não apresentam capacidade de articulação são excluídas do processo de desenvolvimento. Da mesma forma, as chamadas “regiões que ganham” ficam, por

muitas vezes, reféns de poucas empresas que controlam os arranjos produtivos (AMIN, 2007; ARAÚJO, 2007; VAINER, 2007; SANTOS, 2006).

Assim, não por acaso, a valorização do planejamento territorial sob a égide da construção de uma política nacional coincide, também, com o esmaecimento de uma onda liberal marcada pelo ideal da redução do tamanho do Estado. Nesse contexto, a partir de 2003, as discussões sobre a questão territorial foram retomadas na esfera nacional, apoiadas em dois vetores principais: a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)⁵⁰ e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A PNOT pode ser considerada como um processo mais amplo, que tem como objetivo maior a garantia da integração nacional, tratando dos grandes temas da planificação territorial, diretiva ou de coordenação. Em grandes linhas, a PNOT trata de ordenar os múltiplos usos do território de acordo com diretrizes de uma estratégia nacional de desenvolvimento (RÜCKERT, 2005, p.35).

Já a PNDR trata da redução das desigualdades regionais entre as regiões brasileiras, historicamente construídas durante a formação territorial do País e agravadas pela dinâmica dos mercados. Sua construção incorpora aspectos da discussão que acompanha a retomada do planejamento territorial, com instrumentos voltados para o desenvolvimento local associados a uma estratégia nacional de redução das desigualdades regionais.

3.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

A retomada do debate sobre a integração nacional e a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional ocorreu em um momento de rediscussão do papel do Estado. O tema retornou tendo como pano de fundo a argumentação em favor de um posicionamento mais incisivo do Estado diante de problemas resultantes do funcionamento do sistema econômico que, naturalmente, exclui uma parcela significativa dos territórios que não conseguem se inserir no processo de desenvolvimento econômico. De acordo com Galvão (2007):

⁵⁰ É importante registrar que, mesmo tendo iniciado em um mesmo período e, em alguns aspectos, tendo influenciado a construção da PNDR, a discussão da PNOT ainda não chegou a bom termo. Iniciada em um Seminário Nacional realizado em outubro de 2003, teve seus Termos de Referência para realização de estudos publicados em 2005 com o título: **Para Pensar uma Política de Ordenamento Territorial** (BRASIL/MI, 2005a). Posteriormente, no ano de 2006, foi apresentada uma proposta para discussão e, a partir desse momento, as discussões foram interrompidas.

A ausência de políticas públicas ativas de desenvolvimento é um indicador da maior aderência de um país a posturas liberais. Teorias de orientação liberal ou neoliberal, por definição, pressupõem a existência prévia de níveis aceitáveis de equidade entre os indivíduos e frações territoriais. Elas desconhecem, no essencial, o efeito produzido por diferenças sócio-produtivas alarmantes, que deturpam o funcionamento do sistema econômico e provocam uma série de distúrbios relevantes. O resultado tende a ser uma trajetória de desenvolvimento que exclui parcela significativa da população dos benefícios gerados e que, no longo prazo, impede a melhoria conjunta das condições de vida do país. (GALVÃO, 2007, p.329).

Entretanto, é importante assinalar que a existência de uma política de desenvolvimento regional vai além da simples compreensão das diferenças entre ricos e pobres. Trata-se de uma abordagem que privilegia o tema das fraturas territoriais, ou seja, da recuperação de territórios que têm sido colocados à margem do processo de desenvolvimento.

Dessa forma, a elaboração da PNDR partiu do pressuposto de que a busca da reversão de um quadro de marginalização em relação ao desenvolvimento não deve estar restrita ao combate da pobreza. Sua proposta tem como ênfase a superação das desigualdades territoriais, tendo como foco as regiões-problema. Assim, conforme o documento de referência que propunha a discussão:

De modo inverso ao que muitos pensam o objeto da PNDR não é o combate à pobreza, que constitui um problema afeto a outros campos de ação pública, em especial o das políticas sociais. Se assim fosse, no caso brasileiro atual, o mapa de intervenção da PNDR levaria o Governo a priorizar as áreas metropolitanas, mais ricas e dinâmicas, mas hoje concentradoras de enorme contingente de pobres. Pobreza e desigualdades regionais, no entanto, mostram-se convergentes em muitos lugares e seus respectivos mapas de referência se assemelham em várias regiões, nas quais, em muitas situações, as posições relativas se superpõem. (BRASIL/MI, 2003, p.12-13)

Se considerarmos a pobreza em indicadores absolutos, sua concentração é muito maior nos núcleos urbanos, que são as áreas mais dinâmicas do País, para onde a população é atraída em busca de oportunidades que nem sempre estão disponíveis para os que possuem baixo nível de formação. É sabido que a pobreza e as desigualdades regionais não se tratam de questões dissociadas, e existem indicativos de que as chamadas políticas sociais vêm colaborando para a melhoria da renda nas regiões deprimidas. Entretanto, o tema da pobreza tende a contemplar os territórios mais pujantes do ponto de vista do desenvolvimento econômico, onde se concentra maior número de pobres.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional preocupa-se com territórios que vêm perdendo contingentes expressivos de população e agravando o problema

das grandes cidades, a exemplo do que vem ocorrendo historicamente no Nordeste brasileiro. Essa compreensão é baseada no fato de que, na história recente do País, o combate à pobreza tem sido objeto de inúmeras políticas sociais, que atuam primordialmente no sentido de resolver a pressão imediata relacionada com a pobreza das regiões e são menos voltadas para suas estratégias de futuro.

Nesse contexto, a atenção específica à questão regional ganha mais relevo, pois oportuniza o debate sobre a “pobreza territorial”, inserida dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento e de redução das desigualdades regionais. Não se trata, entretanto, apenas da atração de empresas, mas de aspectos mais amplos do desenvolvimento, que envolvem um conjunto de alternativas para a superação de uma situação de desenvolvimento. De acordo com texto do Ministério da Integração Nacional:

Políticas nacionais de desenvolvimento regional possuem, assim, novo espaço para agir. Não precisam mais lidar apenas e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte, dos empreendimentos motores do crescimento. Mas, agora, estão abertas à exploração das relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visões de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional. (BRASIL/MI, 2003, p.12-13).

Nessa perspectiva, PNDR tem “[...] como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional [...]” (BRASIL, 2007).

As estratégias da Política compreendem o estímulo e o apoio aos processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas; e, a articulação de ações para promoção de uma melhor distribuição da ação pública e de investimentos no território nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária. Do ponto de vista metodológico, a inovação está na utilização da multiescalaridade com quatro níveis escalares: o supranacional, o macrorregional e de regiões especiais, o sub-regional e o intraurbano, sendo esse último protagonizado pelo Ministério das Cidades.

O ponto de partida da Política Nacional de Desenvolvimento Regional é sua tipologia, que orienta as estratégias de intervenção nas diferentes escalas e se consubstancia na combinação de dois indicadores básicos, publicados pelo IBGE: o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante. Essas informações são

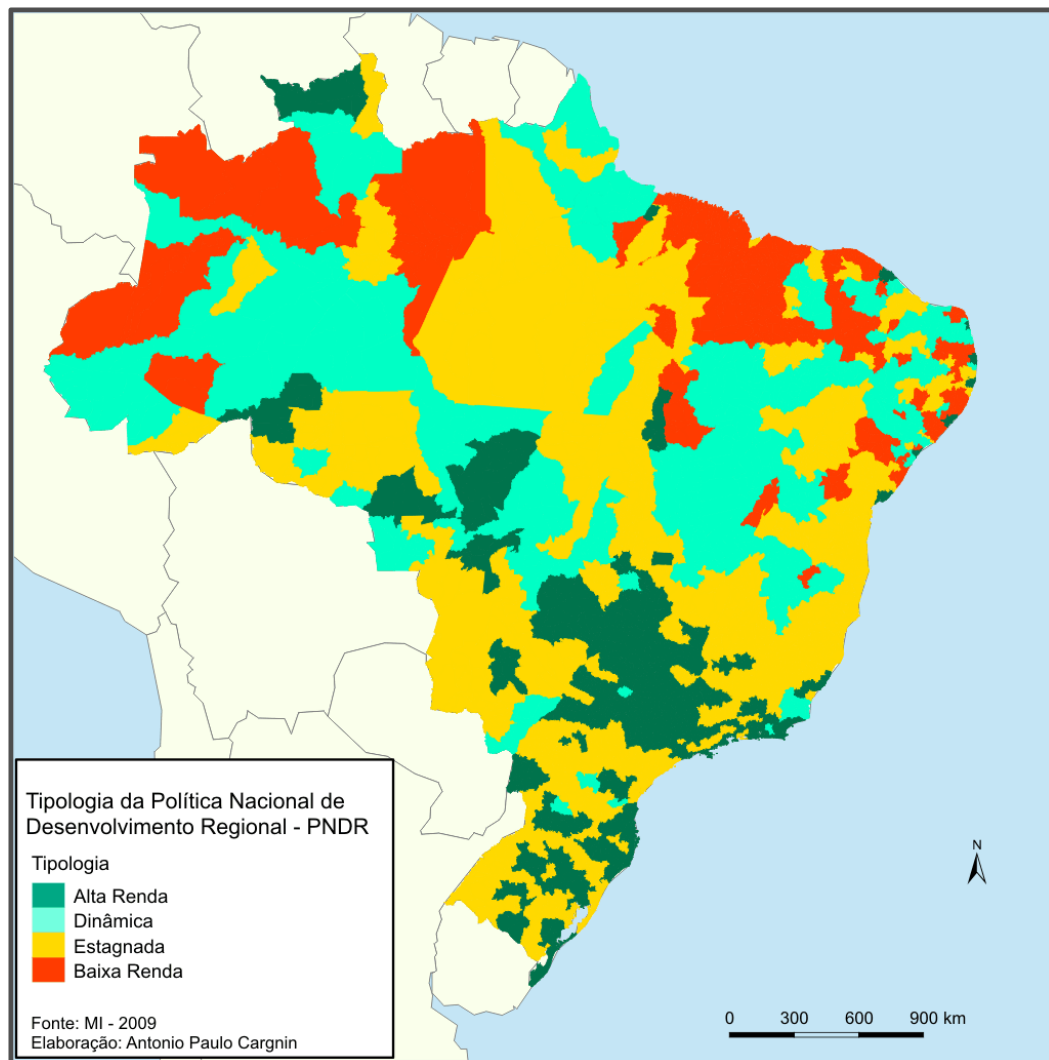
agregadas por microrregiões geográficas, à exceção dos estados do Norte, cujos municípios apresentam grandes dimensões territoriais.

A tipologia estabelece uma divisão em quatro categorias regionais: alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda. As regiões de alta renda são as que apresentam rendimento domiciliar por habitante elevado, independentemente do dinamismo apresentado, situando-se predominantemente no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. As áreas dinâmicas possuem rendimento médio e baixo, apresentando boa dinâmica econômica, situando-se, predominantemente, no Centro-Oeste brasileiro e, também, nas regiões Sul e Sudeste. As regiões estagnadas apresentam rendimento domiciliar médio e baixo crescimento econômico, distribuindo-se por todo o território nacional. As áreas estagnadas apresentam rendimento domiciliar e dinamismo baixos, concentrando-se no Norte e Nordeste brasileiro.

De acordo com essa tipologia, as microrregiões compreendidas como dinâmicas, estagnadas e de baixa renda foram definidas como prioritárias na gênese da PNDR. No Rio Grande do Sul, uma grande porção do território foi classificada como estagnada. Em virtude do critério utilizado, que privilegia os indicadores de renda, as áreas adjacentes aos principais centros urbanos não são objeto da política.

A tipologia nacional das desigualdades regionais deixa claro que a estratégia nacional de desenvolvimento regional, como não poderia deixar de ser, prioriza as grandes regiões marginalizadas na escala nacional que, a saber, são o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste. Na prática, isso é facilmente perceptível também através de uma breve análise do financiamento das políticas que, nessas regiões, é amparado pelos recursos dos fundos constitucionais, enquanto estados como o Rio Grande do Sul ficam sujeitos à apresentação de emendas parlamentares. O caminho natural para a solução desse problema é a constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), previsto na PNDR, que possibilitará, mesmo que em menor intensidade, o acesso dos estados da Região Sul aos meios diretos de financiamento da Política.

Figura 1 – Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional



As estratégias de gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional foram elaboradas de acordo com a tipologia da Política em diferentes escalas de intervenção, e seus principais instrumentos estão organizados em três níveis: planos, programas e fundos. No que se refere à escala macrorregional, cabe observar que esse nível escalar ainda apresenta forte apelo estratégico e habita o inconsciente coletivo da questão regional brasileira desde a gênese. Nessa escala, os Planos Estratégicos de Desenvolvimento são instrumentos fundamentais da Política, em especial nos casos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Depois de sua recriação, as Superintendências Regionais de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Nordeste (SUDENE) e do Centro-Oeste (SUDECO) assumiram a responsabilidade pela elaboração e implementação de tais peças de planejamento.

A escala sub-regional prioriza a Política vigente, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), o Semi-Árido e a Região da Faixa de Fronteira⁵¹. Da elaboração dos planos sub-regionais resultam programas e ações específicos para cada uma das áreas prioritárias da PNDR. Para a Faixa de Fronteira, a partir de um amplo estudo denominado de Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira⁵², foi redesenhado o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), o qual reúne um conjunto de ações nas cidades de fronteiras ou cidades gêmeas que, em grande parte, se traduzem de pequenas obras de infraestrutura de saneamento, urbanização, educação, saúde e assistência social.

No Semi-Árido, as ações foram organizadas pelo Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER). Já para as RIDEs, foi elaborado o Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas, com a implantação de um novo modelo de gestão do território.

Ainda na escala sub-regional, e de forma prioritária, a PNDR atua por meio do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), que utiliza o recorte territorial das Mesorregiões Diferenciadas e de Sub-Regiões prioritárias no Semi-Árido. Atualmente, o País conta com 13 Mesorregiões Diferenciadas e dez outras Microrregiões selecionadas⁵³.

Os fundos são os instrumentos financeiros da PNDR para investimentos do setor privado, constituindo-se em uma linha de crédito acessível se comparada com as taxas praticadas pelo mercado. Os principais fundos existentes são os Fundos

⁵¹ Pelos critérios da PNDR, as RIDEs localizam-se nas grandes regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País e, quando da publicação da Política, já haviam sido definidas três RIDEs: a RIDE do Polo de Juazeiro e Petrolina, a RIDE da Grande Teresina (Timon) e a RIDE do Entorno do DF. A Região da Fronteira, por sua vez, corresponde a uma faixa territorial de até cento e cinquenta quilômetros, ao longo das fronteiras terrestres.

⁵² BRASIL/MI (2005). O estudo está disponível junto ao *site* do Ministério da Integração Nacional <<http://www.integracao.gov.br>>.

⁵³ O Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que instituiu a PNDR, estabelece 13 Mesorregiões Diferenciadas: Alto Solimões, Bico do Papagaio, Chapada do Araripe, Chapada das Mangabeiras, Grande Fronteira do MERCOSUL, Bacia do Itabapoana, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Seridó, Vales do Ribeira e Guaraqueçaba, Vale do Rio do Acre, Vales do Jequetinhonha e do Mucuri, Xingó e Águas Emendadas. Também estabelece como regiões de interesse as sub-regiões de São Raimundo Nonato (PI), Médio e Baixo Jaguaribe (CE), Vale do Açu (RN), Souza – Piancó (PB), Sertão do Moxoxó (PE), Sergipana do São Francisco (SE), Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi (BA), Serra Geral (MG). Posteriormente, através do Decreto 6290 de 07 de dezembro de 2007, foi criada a Sub-Região da Área de Abrangência do Plano da BR-163 Sustentável.

Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) e os Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia (FDNE e FDA)⁵⁴.

Entretanto, é importante salientar que esses fundos não financiam ações de infraestrutura econômica e social, sobretudo os pequenos e médios projetos de integração regional que, pela proposta original da PNDR, devem ser apoiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, principal instrumento financeiro da Política. O FNDR deverá ser o responsável pelos recursos públicos que sustentarão os investimentos prioritários para o desenvolvimento regional e sua gestão encontra-se vinculada à discussão da Reforma Tributária, debatida junto ao Poder Legislativo (GALVÃO, 2007, p.340).

3.2.1 Os programas para as Regiões Diferenciadas

A partir do Plano Plurianual 2008-2011, a atuação do Ministério da Integração Nacional no âmbito da PNDR passou a ser estruturada por três grandes programas: o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Esses programas absorveram o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR) e o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER), que vigoravam no Plano anterior.

Esses programas, executados pelo MI, através da Secretaria de Políticas Regionais (SPR), são orientados por três diretrizes básicas:

- a) delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas e uma maior eficiência e eficácia na aplicação integrada dos recursos públicos disponíveis;
- b) organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis; e
- c) dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais, podendo transformar os círculos viciosos de atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão regional e social. (BRASIL/MI, 2009)

⁵⁴ Os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (FDNE e FDA) foram instituídos quando da criação das Agências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (ADENE e ADA), no ano de 2001, e ainda não estão operando. (GALVÃO, 2007, p. 340).

A atuação com base no apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) nos territórios priorizados foi desenvolvida através do Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões. Os APLs foram definidos pelo Programa como:

[...] aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos, mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento. (BRASIL/MI, 2009).

Além disso, a atuação baseada no apoio aos APLs e na capacitação dos recursos humanos para competitividade foi desenvolvida, originalmente, como instrumento transversal, atuando de acordo com a tipologia da PNDR, nas Mesorregiões Diferenciadas e, também, nas chamadas áreas especiais, como é o caso da Faixa de Fronteira. Em sua origem, o PROMOVER incorporava conceitos inerentes ao desenvolvimento local, tais como: sustentabilidade, capital social, inovação e preservação do meio ambiente. Seu principal foco foi o estímulo à capacidade endógena de desenvolvimento das regiões, com base no reforço das conexões da base produtiva com o mercado. De acordo com o Programa:

Essa ideia de analisar a economia regional por meio da valorização de questões e soluções tipicamente locais, e não apenas por meio de fortes intervenções e investimentos públicos, surgiu nas últimas décadas e vem mostrar a relevância do enfoque nas relações de proximidade entre as empresas que não envolvam apenas aspectos contratuais ou mercantis, mas considerem as trocas de conhecimento, mão de obra especializada, relações pessoais e de espaço entre as empresas. (BRASIL/MI, 2009).

A partir de 2008, com o término do PROMOVER, essa estratégia continuou a ser desenvolvida por meio do PROMESO, do CONVIVER e do PDFF. As ações de apoio aos APLs se destinam a incentivar financeiramente projetos para criação de novos empreendimentos em caráter associativo, melhorias tecnológicas nos processos, fortalecimento de processos produtivos e prospecção e organização de novas oportunidades de mercado. Já as ações para capacitação dos recursos humanos vêm sendo desenvolvidas visando proporcionar capacitação produtiva e inovativa, preparando os habitantes para a utilização de processos mais modernos que aumentem a capacidade produtiva e a qualidade dos produtos dos arranjos produtivos (BRASIL/MI, 2009).

Os setores produtivos apoiados dependem de diagnóstico prévio sobre a organização e abrangência do APL que, no caso das Mesorregiões Diferenciadas, é estabelecido no processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento, sendo consideradas também as parcerias e a mobilização dos atores. Para as duas Mesorregiões que compreendem o Estado do Rio Grande do Sul, a prioridade é para os setores de gemas, joias, pescado e turismo, embutidos de suíno e derivados de leite, para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul; e, florestamento, fruticultura e sementes agroecológicas para a Mesorregião da Metade Sul (BRASIL/MI, 2009).

O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) está focado nas ações para redução das desigualdades regionais nas chamadas Regiões Diferenciadas. Ainda que também apresente ênfase no desenvolvimento endógeno, o PROMESO se insere em uma estratégia mais ampla para a redução das desigualdades sociais e regionais. De acordo com o Ministério da Integração Nacional:

[...] entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais. (BRASIL, 2007)

A instituição de regiões diferenciadas tem antecedentes que vão muito além da PNDR, tendo sido originada em meados da década de 90, quando a literatura e os gestores públicos já destacavam a necessidade da existência de recortes mais precisos para intervenção com ações de desenvolvimento regional. No ano de 1995, a então Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, já sinalizava a necessidade de uma atuação mais focada em regiões-problema. Acima de tudo, se acreditava que a tradicional abordagem, através dos recortes das grandes regiões brasileiras, não dava conta dos territórios excluídos do processo de desenvolvimento (BANDEIRA, 2004).

Essa preocupação ficou ainda mais evidente com a conclusão, no ano de 1998, do documento que originou as Regiões Diferenciadas, denominado Critérios Básicos para Caracterização de Mesorregiões Diferenciadas, que resultou na criação do Programa. O conteúdo tratava dos critérios para identificação de regiões que deveriam ser objeto de políticas públicas destinadas à minimização das desigualdades regionais.

Entretanto, conforme Ferreira e Moreira (2007), os primeiros desdobramentos do PROMESO só foram notados em 2000, e os primeiros recursos liberados datam de 2001. *“Até 2002, os recursos destinados aos programas foram poucos, voltados, sobretudo, para a estruturação do modelo de gestão que encerra a proposta de atuação sub-regional.”* (FERREIRA e MOREIRA, 2007, p. 355).

Ainda de acordo com os autores, no ano 2000, o Programa foi redirecionado, com modificações no modelo de gestão e na orientação da política. Assim, os treze programas existentes no Plano Plurianual (PPA), um para cada mesorregião, foram transformados em dois grandes programas no PPA 2004-2007: o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais e o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões. Entretanto, mesmo com essas modificações, foram ratificadas as 13 Regiões Diferenciadas já existentes.

Como já foi observado anteriormente, a reorganização do Plano Plurianual 2008-2001 fez com que as ações desenvolvidas pelo PROMOVER fossem absorvidas pelo PROMESO, pelo PDFF e pelo CONVIVER, sendo que este último possui atuação apenas no Semi-Árido nordestino.

De acordo com Ferreira e Moreira (2007), atualmente, o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais diferencia-se pelo sistema de gestão, protagonizado pelos atores sociais, coordenados pela figura institucional do Fórum de Desenvolvimento Mesorregional. *“Os fóruns assumem papel de construção de relações institucionais para fins pré-estabelecidos a partir da interação de diferentes entidades com objetivos diversos, mas unidas pela identidade territorial constituída.”* (FERREIRA e MOREIRA, 2007, p.360).

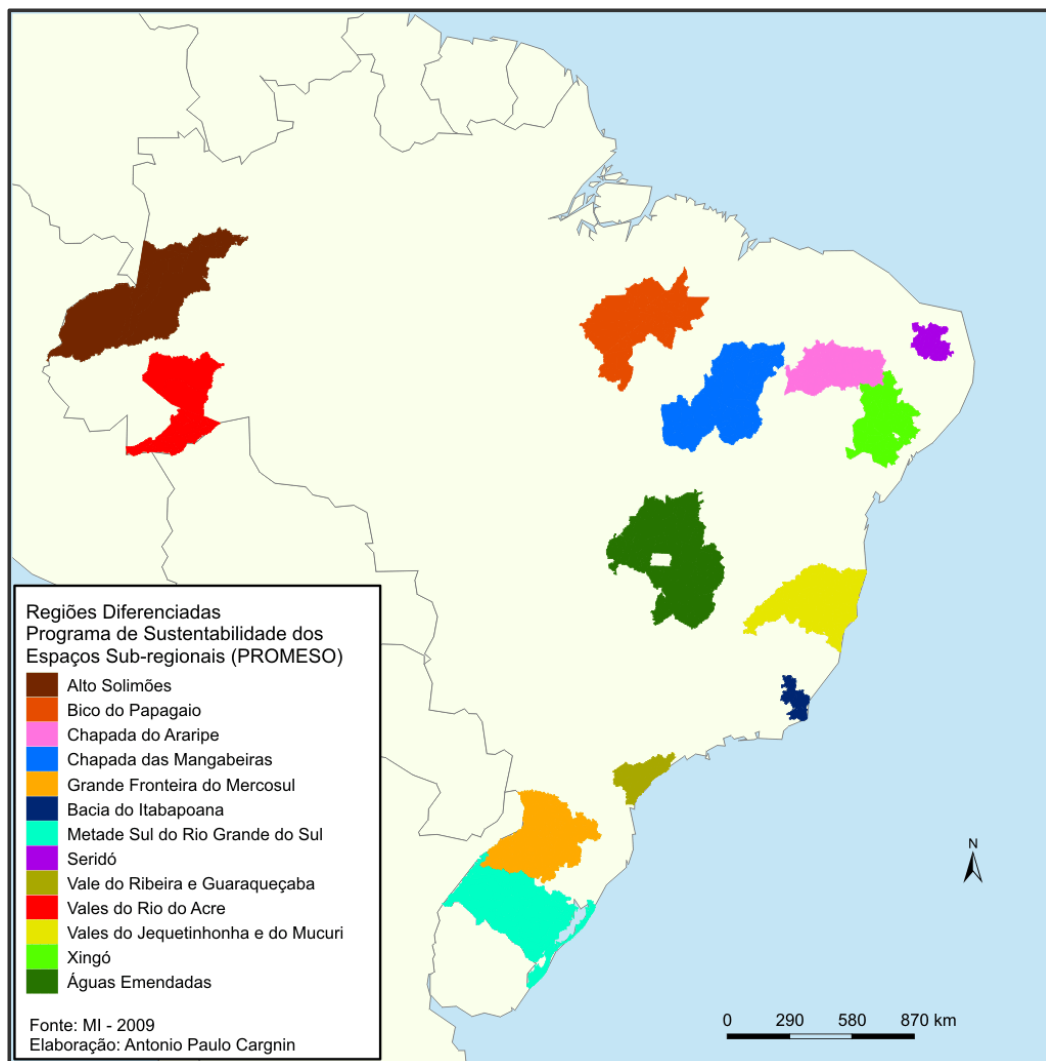
Nesse sentido, o fortalecimento dos Fóruns tem sido fundamental para o fortalecimento da densidade da rede de atores na região, pois, como afirma Bandeira (2004):

[...] desempenham papel central nos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas. Devem ser entendidos, simultaneamente, como instâncias de representação, debate e deliberação e como organizações que promovem processos de concertação em escala regional, articulando os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, para ações relacionadas com o desenvolvimento regional. (BANDEIRA, 2004, p. 26).

Assim, ainda de acordo com Bandeira (2004), além de desempenharem a função de gestão dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Integração Nacional, os Fóruns têm se constituído em importantes instâncias de articulação dos

atores, funcionando como um espaço de cooperação entre atores que apresentam interesses diversos, permitindo assim que, em conjunto, formulem soluções para problemas comuns. Também têm funcionado como processo de deliberação, servindo como filtro entre as demandas originadas localmente e a escala nacional, além de contribuírem para a construção da identidade regional.

Figura 2 – Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Mesorregiões Diferenciadas



Os principais instrumentos utilizados para a integração e articulação dos atores são os chamados portais de difusão e os sistemas de informação mesorregional, balizados pelos Planos de Ação Mesorregional, que priorizam as demandas regionais. A execução dos programas é conduzida pelas agências de desenvolvimento, por outras instituições regionais e até mesmo através de acordos com municípios. O andamento dos projetos não é uniforme, dependendo da

articulação entre os atores e as esferas de governo (FERREIRA e MOREIRA, 2007, p.360).

Para o desenvolvimento das Mesorregiões foi constituído um marco comum, baseado em ações de gestão e apoio financeiro em cinco grandes linhas: elaboração de planos de desenvolvimento mesorregional; implantação de Fóruns de Desenvolvimento Mesorregional; capacitação dos atores para a gestão do desenvolvimento; organização e capacitação de formas associativas de pequenos e médios empreendedores; e, o apoio financeiro de projetos visando o desenvolvimento socioeconômico das regiões (FERREIRA e MOREIRA, 2007, p.367).

Como é possível constatar na Figura 2, no caso do Rio Grande do Sul, duas mesorregiões abrangem boa parte do território gaúcho. A primeira compreende o tradicional recorte da Metade Sul; a segunda, organizou-se a partir da reação de áreas que apresentavam baixo dinamismo, em geral áreas rurais, situadas junto à bacia do Rio Uruguai. Em larga medida, foi a insistência em se colocar no centro da agenda política o recorte da Metade Sul do Rio Grande do Sul, aliada à oportunidade de inscrever a região no programa das Mesorregiões Diferenciadas, que serviu como embrião para o surgimento da atual Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul

A mesorregião Grande Fronteira do Mercosul abrange parte dos três estados mais ao sul do Brasil, compreendendo 415 municípios dispostos em uma área total de 139 mil km²⁵⁵. Sua estrutura produtiva é fortemente vinculada à agricultura familiar e à agroindústria, tendo origem na expansão da colonização, inicialmente para o norte rio-grandense e, posteriormente, para o oeste de Santa Catarina e do Paraná. A criação da Mesorregião está associada à elaboração do documento denominado **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai**, no ano de 1997, fruto da mobilização dos atores locais nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

A formação de um novo recorte territorial para as políticas de desenvolvimento regional foi fortemente influenciada pelo discurso de oposição entre

⁵⁵ Dados do *site* da Mesorregião: <<http://www.mesomercosul.org.br>>.

o sul e o norte do Rio Grande do Sul, vigente no final da década de 80 e início da década de 90, que privilegiava o recorte da Metade Sul com políticas públicas para o desenvolvimento e reconversão produtiva. Sua constituição também representou o reconhecimento da existência de uma maior complexidade associada à questão regional, como demonstravam os dados do Plano que deu origem ao recorte. Ademais, denotava a possibilidade de se construir um discurso regional para um conjunto de atores que reclamavam da excessiva atenção dada ao sul do Estado.

Conforme a carta que apresenta a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul:

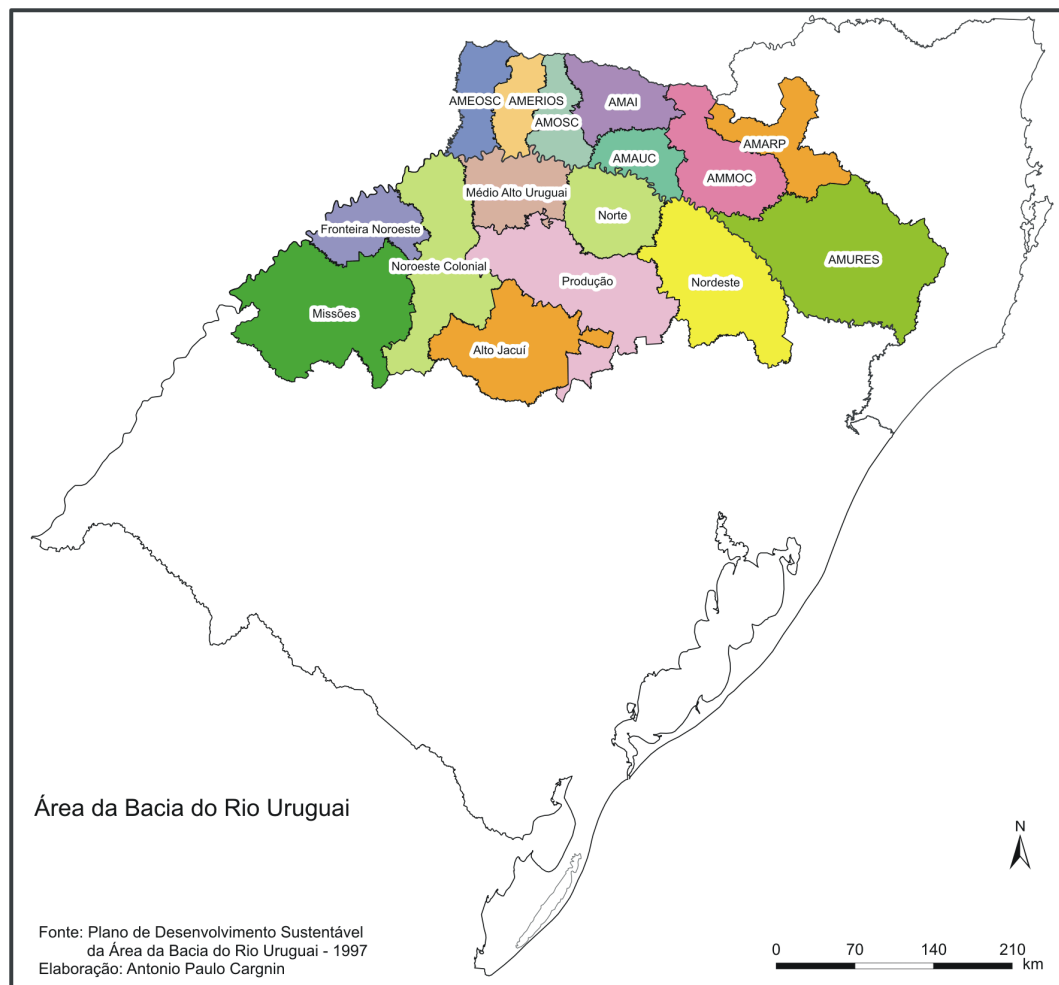
A consciência dessa realidade evidenciou que a retomada do dinamismo econômico necessário para gerar crescimento, oportunidades de trabalho, qualidade de vida e sustentabilidade estava a demandar o desencadeamento de um processo de mobilização da comunidade e de planejamento estratégico. Os agentes do desenvolvimento (COREDEs, universidades, organizações da sociedade civil e instâncias governamentais) passaram a movimentar-se nessa direção. Partindo de diagnósticos globais e setoriais e de avaliações estratégicas reveladoras das fragilidades e potencialidades micro e macrorregionais, e do delineamento de cenários indicativos das grandes tendências mundiais e nacionais, foram traçados os grandes rumos, objetivos, diretrizes, programas e estratégias que resultaram no Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai, entregue ao Ministério do Planejamento em 1997. (MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2002, p.1-2)

A construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai envolveu, em um primeiro momento, municípios situados no norte do Rio Grande do Sul e oeste de Santa Catarina. Essa região tinha em comum a presença de municípios com as mais altas taxas de população rural que, em muitos casos, ultrapassavam a metade da população. Esses municípios apresentavam grande dependência econômica das atividades rurais e de agroindústrias, que se somavam a indicadores sociais preocupantes. No Rio Grande do Sul, essa iniciativa foi protagonizada pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e pelas universidades comunitárias e, no Estado de Santa Catarina, contou com a mobilização das Associações de Municípios, apoiadas pelos respectivos governos estaduais através de suas Secretarias do Planejamento (RS e SC, 1997).

O resultado mais significativo dessa iniciativa foi a aceitação do recorte como “Região Diferenciada”, na forma exigida pelo programa nacional. A proposta serviu, também, para desencadear uma articulação política no Conselho de Desenvolvimento da Região Sul (CODESUL), que envolve os três estados da Região Sul do Brasil, com o objetivo de inserir as propostas elaboradas no Plano

Plurianual federal e alocar recursos de emendas parlamentares. A articulação da Região contribuiu, ainda, para que, em 1998, a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) elaborasse estudo contendo os critérios que desencadearam os programas para as Regiões Diferenciadas (MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2002, p.2).

Figura 3 – Área abrangida pelo Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai - 1997



A Região tornou-se uma das 13 Regiões Diferenciadas com ações inseridas no Plano Plurianual Federal 2000-2003 e, a partir de meados de 2000, começaram a ser notados os primeiros resultados do esforço, ainda que mais no sentido da organização regional. Em 2001, após a realização de oficina preparatória em Chapecó, a Região elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável, que estabeleceu seis grandes linhas de ação que orientariam os projetos a serem desenvolvidos:

- Desenvolvimento da agricultura familiar, levando em conta o conceito de cadeia produtiva e de agronegócios;
- Desenvolvimento do turismo nas suas diferentes modalidades;
- Geração e transferência de tecnologia, utilizando estruturas preexistentes em cada um dos estados;
- Gestão ambiental como componente importante da sustentabilidade do desenvolvimento;
- Capacitação de recursos humanos direcionada para projetos de desenvolvimento;
- Crédito, facilitando o acesso às linhas existentes, e criação de outras linhas visando às demandas da reconversão de setores diversos da economia. (MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL, 2002, p.3)

No ano de 2002, o Relatório Anual de Acompanhamento do Plano Plurianual 2000-2003⁵⁶ relatava cinco ações para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, todas realizadas em sua totalidade. Embora os dados não indiquem os valores investidos pelos municípios ou, sequer, pelos estados integrantes do programa, se observa que os maiores valores, ou seja, 87% dos recursos, foram empregados na implementação do planejamento regional.

Quadro 1 – Realização financeira do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2001 a 2002

Ações	Valores Realizados em Reais
Realização de Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião Fronteira do Mercosul	18.158,17
Implementação do Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião Fronteira do Mercosul	11.065.891,49
Gerenciamento da Implementação de Projetos para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião Fronteira do Mercosul	675.881,62
Mobilização de Comunidades Mediante o Associativismo e o Cooperativismo na Mesorregião Fronteira do Mercosul	517.417,10
Capacitação de Recursos Humanos para a Gestão do Desenvolvimento Local e Integrado na Mesorregião Fronteira do Mercosul	493.731,58
Total do Programa: SC, PR e RS	12.771.079,94

Fonte: BRASIL/MPOG, 2010 – Valores atualizados para 09/2009 pelo IGP-DI FGV
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Destacaram-se como principais realizações do período: a instalação do Fórum de Desenvolvimento da Região; a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Região; a criação de um portal na internet para gestão dos projetos e divulgação de documentos e dados; a ativação de grupos de trabalho para a avaliação e definição de projetos estratégicos; e, o fortalecimento dos atores, aproximando

⁵⁶ Nesse período, cada mesorregião era objeto de um programa específico do Plano Plurianual.

municípios e estados envolvidos, sendo capacitadas 800 pessoas (BRASIL/MPOG, 2010).

No período que compreende os Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, as ações das mesorregiões diferenciadas passaram a ser organizadas através do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. De acordo com o Ministério da Integração Nacional, os principais projetos desenvolvidos na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, com desdobramento nos municípios gaúchos, consistiram na implantação e fortalecimento de agroindústrias familiares, na sinalização turística na região das Missões, no fortalecimento da piscicultura, lapidação e artesanato mineral e laticínios⁵⁷.

O projeto de fortalecimento de agroindústrias familiares, iniciado no ano de 2003 nos três estados do Sul, vem apoiando a implantação e o fortalecimento de empresas através da aquisição de equipamentos e ferramentas nos segmentos leite, embutidos de suínos, doces e conservas de frutas e vegetais. Na primeira fase do projeto, foram apoiadas 51 agroindústrias na área de abrangência do programa nos três estados do Sul e, na segunda etapa, a meta foi ampliada para 150 agroindústrias. No Rio Grande do Sul, os municípios apoiados estão bem distribuídos por toda a Mesorregião, reflexo do papel da agroindústria na economia local. No segmento do leite, trata-se de uma ação de fortalecimento dos municípios da bacia leiteira situada na região de Erechim, onde foram adquiridos máquinas e implementos agrícolas para 21 pequenas agroindústrias de leite.

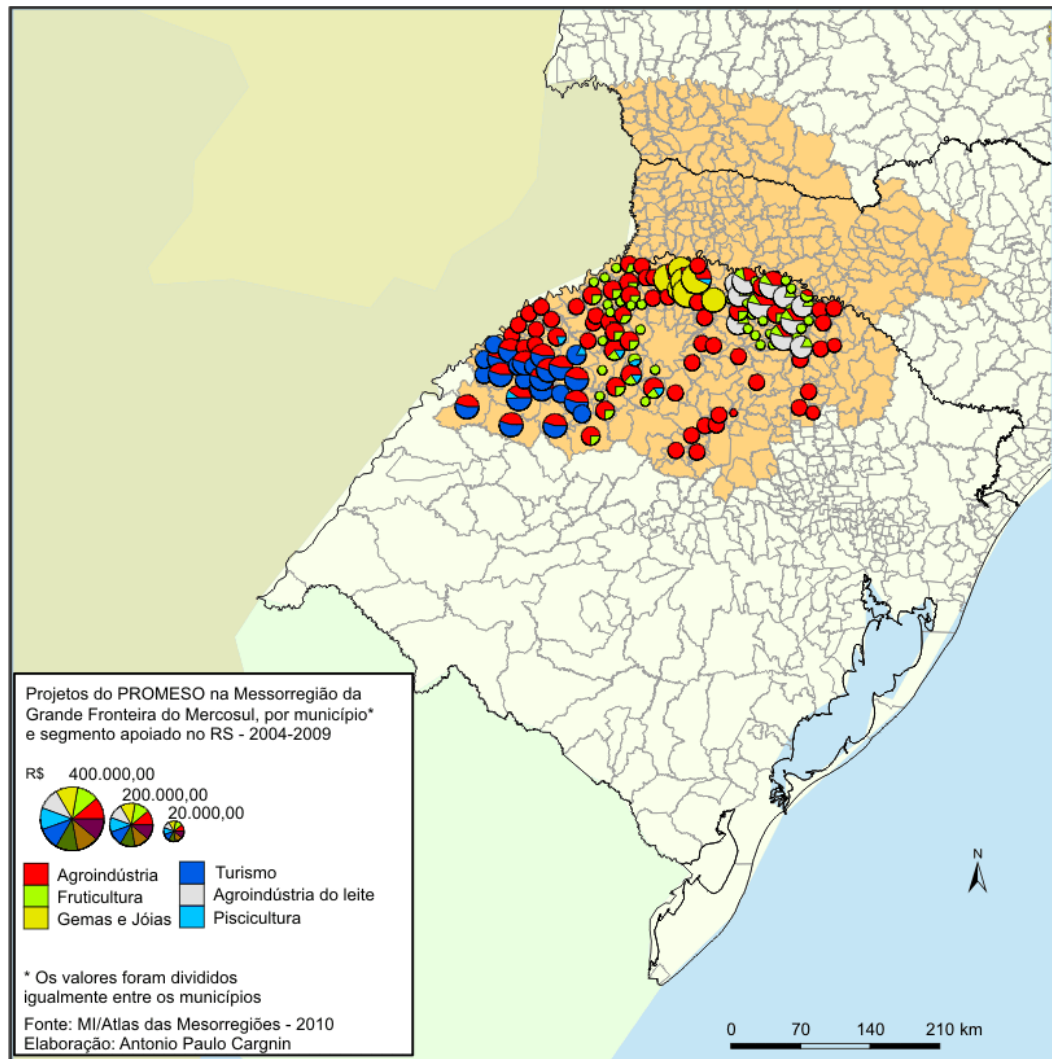
O projeto de sinalização turística da Região das Missões foi desenvolvido para qualificar a Rota das Missões e teve por finalidade estimular o incremento das atividades turísticas na região. As ações de sinalização turística abrangeram vários municípios, nos quais foram implantados 6 pórticos, 12 painéis com mapa e 1.074 placas de sinalização de municípios e atrativos nas rodovias BR-285, BR-392, RS-344, RS-168, RS-165, RS-561 e RS-536.

Desenvolvido para um público-alvo de mais de dois mil garimpeiros, o projeto de lapidação e artesanato mineral teve como objetivo desenvolver os garimpos nos municípios de Ametista do Sul, Cristal do Sul, Frederico Westphalen, Iraí, Planalto,

⁵⁷ Os dados dos projetos apoiados e executados na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, no período posterior ao ano de 2004, encontram-se disponíveis no Atlas das Mesorregiões (BRASIL/MI, 2010) e foram sintetizados no Anexo 1. Informações adicionais também podem ser encontradas em Programas e Ações, disponíveis no *site* do Ministério da Integração Nacional, <<http://www.integracao.gov.br/programas>> (BRASIL/MI, 2009).

Rodeio Bonito e Trindade do Sul, através do aporte de tecnologias de lapidação e beneficiamento, fazendo com que os produtos sejam processados na região.

Figura 4 – Projetos do PROMESO na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, por município e segmento apoiado no RS – 2004 a 2009



No que concerne à gestão do Programa, no Rio Grande do Sul, o processo tem sido liderado pelo Fórum da Mesorregião, principalmente pela representação das universidades do norte do Estado, em conjunto com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e contando com bom envolvimento dos municípios e participação tímida do Governo do Estado, que também tem conveniado a execução de projetos.

Além disso, se responsabilizaram pela execução dos projetos, fundações e organizações não-governamentais, caso da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, do Instituto de Desenvolvimento Regional SAGA, de

Chapecó e da Fundação Vale do Rio Turvo para Desenvolvimento Sustentável (FUNDATURVO/DS).

De modo geral, as ações desenvolvidas estão em consonância com o planejamento e as linhas estratégicas adotadas pela Mesorregião, fortemente vinculados aos conceitos de desenvolvimento endógeno, de acordo com os APLs priorizados no contexto da política nacional. A viabilização dos projetos conta com forte mobilização dos atores, sendo intensamente influenciada pelas universidades comunitárias, que são as responsáveis pela elaboração dos mesmos, juntamente com os COREDEs, com os quais guardam estreita relação.

Entre as repercussões de maior proporção está a recente criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com sede em Chapecó, em Santa Catarina e *campi* nas cidades de Erechim e Cerro Largo, no Rio Grande do Sul; e Laranjeiras do Sul e Realeza, no Paraná. Embora não esteja incluído no Plano de Desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, o Fórum da Mesorregião participou ativamente do movimento em favor da criação da universidade, com origem em 2005. Contudo, deve-se assinalar que o protagonismo do movimento é dos movimentos sociais, principalmente dos vinculados à agricultura familiar⁵⁸.

A Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul

A Mesorregião da Metade Sul é composta por 106 municípios que, em sua maioria, possuem grandes áreas territoriais, ocupando um total de 153.879 km², que corresponde a mais da metade do território gaúcho⁵⁹. A Região caracteriza-se pela concentração de atividades tradicionais ligadas à pecuária e, mais recentemente, foram introduzidas a orizicultura, a fruticultura e a silvicultura. Essas atividades guardam vínculo com as extensas propriedades rurais que ainda são uma das marcas registradas da Metade Sul. A Região, que já foi uma das mais pujantes do Estado, vivenciou décadas de declínio, tanto do ponto de vista econômico quanto

⁵⁸ De acordo com o *site* da nova universidade <<http://www.uffs.edu.br>>, o movimento para sua criação nos três estados do Sul foi coordenado pela Federação Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF-Sul), que é um órgão da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e pela Via Campesina. Entre os participantes estão o Fórum da Mesorregião, a CUT dos três estados, igrejas, movimento estudantil, associações de prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais e senadores.

⁵⁹ De acordo com dados *site* <<http://www.mesosul.org.br>>.

social. Essa trajetória gerou as condições para que, ao longo dos anos, fosse construído um discurso em favor do estabelecimento de políticas individualizadas para o desenvolvimento e a reconversão produtiva dessa Região⁶⁰.

Nesse contexto, ocorreu a inserção da Metade Sul como região diferenciada, quando da criação do Programa por parte do Governo Federal. Assim como as demais regiões, muito pouco foi efetivado nos primeiros anos, e as ações se restringiram à mobilização dos atores e à organização da gestão. No Plano Plurianual 2000-2003, para o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Metade Sul do Rio Grande do Sul, haviam sido identificadas cinco ações. A primeira tratava da criação do Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, que foi efetivamente instalado em dezembro de 2001, após uma série de seminários de mobilização dos atores regionais.

A segunda ação destinava-se à implementação do Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, tendo sido iniciada no ano de 2001 e concluída em 2003. Como consequência, no ano de 2004, a Região publicou seu plano de ação contendo suas estratégias para o desenvolvimento, que propunha, em sua primeira parte, objetivos, estratégias e ações para o desenvolvimento da Região e, na segunda, detalhava e priorizava as ações, de acordo com as estratégias estabelecidas, em três grandes eixos: dinamização econômica, cidadania e qualidade de vida e uso sustentado dos recursos naturais (BRASIL/MI, 2004).

As demais ações do Plano Plurianual tratavam da mobilização dos atores, mediante o associativismo e o cooperativismo, a capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento e gerenciamento e a implementação de projetos. De acordo com os dados existentes, todas essas ações foram realizadas em sua quase totalidade, nesse período.

Atualmente, os projetos apoiados pelo Ministério da Integração na Mesorregião da Metade Sul compreendem os segmentos da agricultura familiar, fruticultura, florestamento, vitivinicultura, agroindústria do leite, sementes

⁶⁰ A construção do recorte espacial da Metade Sul e as políticas públicas a ela direcionadas foram objeto do Capítulo 4.

agroecológicas e gemas e joias⁶¹. O projeto de vitivinicultura envolve um segmento que foi agregado à estrutura econômica da Região em um período recente e que vem sendo ampliado gradativamente. Esse projeto, que envolve municípios do centro e oeste da Região, prevê a implantação de um centro regional de vitivinicultura, que deverá ser gerenciado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Quadro 2 – Realização financeira do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul do RS – 2001 a 2002

Ações	Valores Realizados em Reais
Realização de Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul	226.798,00
Implementação do Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul	514.163,00
Gerenciamento da Implementação de Projetos para o Desenvolvimento Sustentável da Metade Sul do Rio Grande do Sul	503.859,00
Mobilização de Comunidades Mediante o Associativismo e o Cooperativismo da Metade Sul do Rio Grande do Sul	535.436,00
Capacitação de Recursos Humanos para a Gestão do Desenvolvimento Local e Integrado da Metade Sul do Rio Grande do Sul	716.661,00
Total do Programa	2.496.919,00

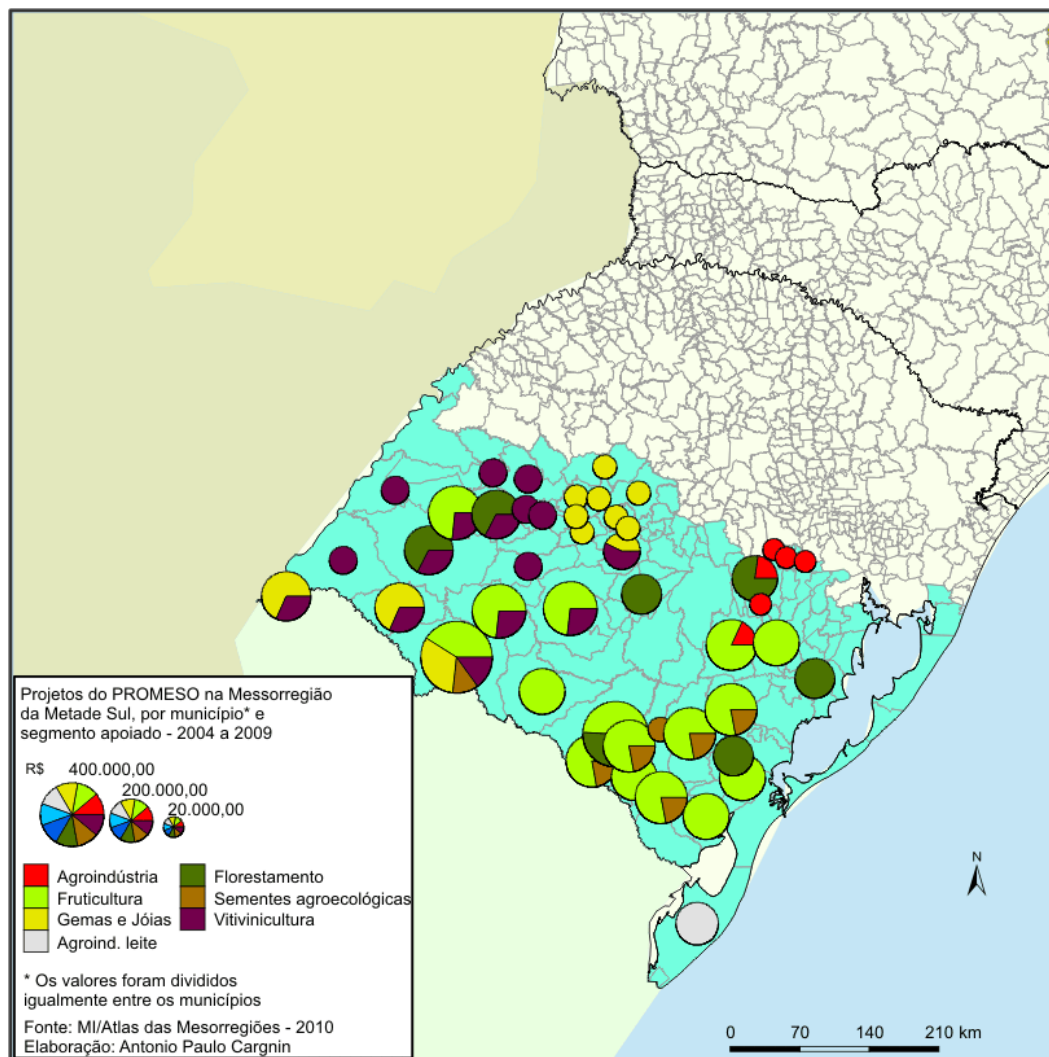
Fonte: BRASIL/MPOG, 2010 – Valores atualizados para 09/2009 pelo IGP-DI FGV
Elaboração: Antonio Paulo Carginin

Outro projeto financiado que merece destaque é o da fruticultura, que abrange municípios em toda a Mesorregião. As ações financiadas são destinadas à implantação de pomares, tendo como objetivo diversificar a matriz produtiva e estruturar a cadeia produtiva. Os demais projetos são de apoio à produção de sementes agroecológicas, na região da Campanha; de gemas e joias na região centro e em alguns municípios do oeste; e, da estruturação da agroindústria do leite, no município de Santa Vitória do Palmar.

A articulação dos projetos tem sido coordenada pelo Fórum da Mesorregião, com destacada atuação dos COREDEs e universidades regionais. Já a execução tem ficado a cargo dos municípios, da EMBRAPA e do próprio Governo do Estado.

⁶¹ Os dados dos projetos apoiados e executados na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, no período posterior ao ano de 2004, estão disponíveis no Atlas das Mesorregiões (BRASIL/MI, 2010) e foram sintetizados no Anexo 2.

Figura 5 – Projetos do PROMESO na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, por município e segmento apoiado – 2004-2009



Em geral, os projetos não refletem uma estratégia de desenvolvimento para a Região, mesmo que estejam articulados com o plano de ação construído para ela e tenham contribuído para a diversificação dos setores produtivos, como no caso da vitivinicultura. Não obstante, os maiores ganhos estão na articulação dos atores regionais via instalação do Fórum da Mesorregião, que se constituiu em espaço de debates e de divulgação de projetos e resultados, revertendo o tradicional discurso pouco propositivo, como aponta o relatório de atividades para o período que vai de 2002 a 2004:

Até há pouco, o que mais se ouvia é que a região Sul do Estado era o grande problema do RS. [...] Pelo menos desde a década de 40 do século XX o Sul se sentia o Nordeste sul-rio-grandense e chorava suas mágoas pedindo ajuda. Nem separatismo nem autocomiseração resolveram o problema. Mas foi só a partir do momento em que a Metade Sul resolveu se organizar, autoidentificar-se e autogerir-se que as coisas começaram a

mudar. Sem milagres, sem saltos. A organização do Fórum da Mesosul reuniu as múltiplas forças que existem na ampliada região Sul, começando a dar resultados (BRASIL/MI e MESORREGIÃO DA METADE SUL, 2004. p.5)

Da mesma forma que na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, na Metade Sul do Rio Grande do Sul, merece destaque a criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), em 2008⁶², com sede em Bagé e *campi* em oito municípios da Campanha e Fronteira Oeste: Alegrete, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. Embora inserindo-se dentro do processo de expansão das universidades públicas no Brasil, sua criação envolveu alguma mobilização dos atores regionais e, não por coincidência, sua atuação se encontra em uma das mesorregiões diferenciadas do Rio Grande do Sul, conforme anuncia o *site* da universidade:

A Universidade Federal do Pampa foi criada pelo governo federal para minimizar o processo de estagnação econômica onde está inserida, pois a educação viabiliza o desenvolvimento regional, buscando ser um agente da definitiva incorporação da região ao mapa do desenvolvimento do Rio Grande do Sul. (UNIPAMPA, 2010)

Mesmo que se trate de uma estratégia governamental mais ampla, de expansão das universidades no País, a criação da Universidade representou um acréscimo na discussão do desenvolvimento regional dos COREDEs na Região. A instituição tem participado dos debates e fornecido suporte nas discussões sobre o planejamento, como no caso da elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento, elaborados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento⁶³.

3.2.3 O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira abrange uma vasta faixa de terras situada ao longo dos 15.719 km de fronteira do território nacional. É considerada Faixa de Fronteira o território que inclui “[...] os espaços compreendidos em até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, conforme estabelecido no § 2º do art. 20 da Constituição⁶⁴.” Nessa faixa, os

⁶² A Universidade foi criada pela Lei nº 11.640, de 11 de janeiro de 2008.

⁶³ A elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento dos COREDEs é resultado do processo desencadeado em 2008 e finalizado em 2010, denominado Planejamento Regional Integrado. A realização dos planos contou com parceria dos COREDEs, Governo do Estado e Ministério da Integração Nacional, envolvendo capacitação e repasse de recursos.

⁶⁴ A definição é dada pela Lei Federal nº 6.634/79, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980.

municípios que fazem divisa com os países vizinhos são classificados como de “linha de fronteira”, enquanto que as cidades que possuem ligação direta com um ou mais vizinhos é chamada de “Cidade Gêmea”. No Rio Grande do Sul, a Faixa de Fronteira engloba as áreas de fronteira com a Argentina e o Uruguai que pertencem ao chamado Arco Sul do Brasil⁶⁵. A ocupação do Estado e as características da região fizeram com que a fronteira gaúcha apresentasse dez cidades gêmeas, o maior número entre todos os estados brasileiros.

A integração da área de fronteira é uma diretriz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem por objetivo incorporar essas porções do território à dinâmica econômica nacional e, também, às regiões vizinhas. Para isso, devem ser aproveitadas as vantagens comparativas, visando reverter a histórica tendência de abandono da Região. De acordo com o Ministério da Integração Nacional (MI), a Faixa de Fronteira é uma área “[...] pouco desenvolvida economicamente, marcada pela dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos, historicamente abandonada pelo Estado e pela falta de coesão social, por problemas de segurança pública e pelas precárias condições de cidadania.” (BRASIL/MI, 2009).

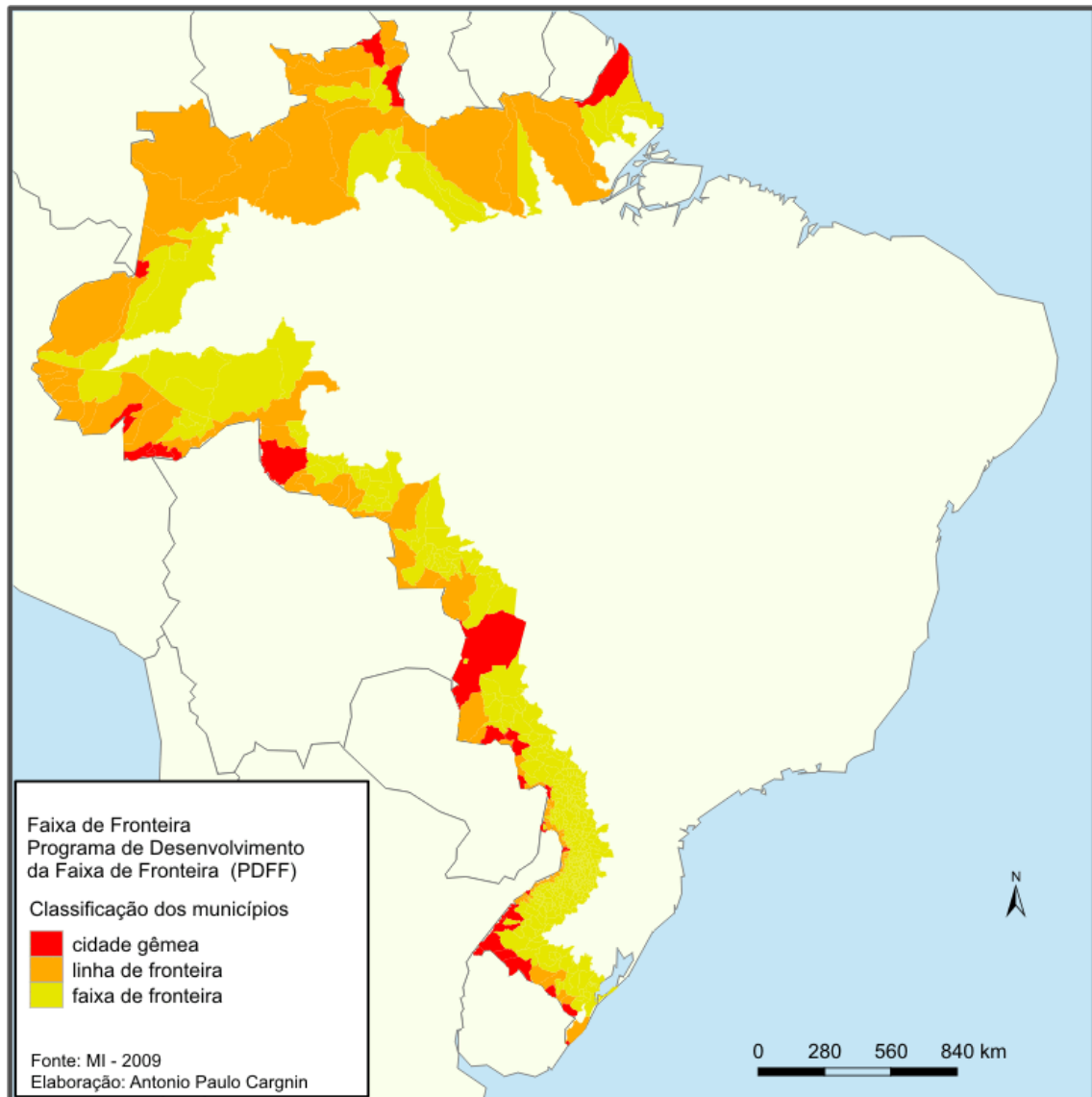
A estratégia do Programa é focar as ações em quatro temas principais:

Desenvolvimento integrado das cidades gêmeas;
 Dinamização dos Arranjos Produtivos Locais Transfronteiriços (vocações produtivas, condições geográficas, climáticas e ambientais equivalentes);
 Fortalecimento da sociedade civil, dos atores nacionais e internacionais;
 Levantamento e avaliação do marco legal referente à fronteira. (CÂMARA et al, 2008, p.32)

O desenvolvimento das cidades gêmeas baseia-se nas potencialidades, na articulação de atividades econômicas com a cidade vizinha, na inserção nos programas de desenvolvimento regional e na articulação dessas cidades como polos estratégicos de relações internacionais, alinhados com a estratégia do Governo Nacional. Nessas cidades tem sido estimuladas ações de dinamização econômica para estruturação a arranjos produtivos locais, extensão tecnológica e agricultura familiar; infraestruturas de transportes energia e telecomunicação; infraestrutura social visando à inclusão digital, saneamento, preservação ambiental, dentre outras; e, organização social e institucional, incentivando a constituição de comitês fronteiriços, a realização de planos diretores, ações integradas de defesa civil e meteorologia, segurança, dentre outros (BRASIL/MI, 2009).

⁶⁵ O PDFF divide a Faixa de Fronteira em Arcos e espaços sub-regionais, de acordo com as peculiaridades da organização social e características produtivas (BRASIL/MI, 2009).

Figura 6 – Faixa de Fronteira – Área do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)



O chamado Arco Sul do Brasil, que compreende a Faixa de Fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, abrange uma porção do território que teve um histórico de ocupação comum, que favoreceu a integração cultural e, também, as dinâmicas com os países vizinhos. Desse modo, essas áreas são, normalmente, afetadas de forma mais intensa pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica do MERCOSUL. Nesse Arco, distinguem-se três sub-regiões principais: o Portal do Paraná, no Noroeste paranaense; os Vales Coloniais Sulinos, subdivididos em três segmentos – Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul; e,

o segmento de fronteira da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (BRASIL/MI, 2005).

Nessas áreas são apoiados, através do Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais, os arranjos produtivos da agroindústria, madeireiro/moveleiro, têxtil, da erva-mate, fruticultura, bebidas e conservas, produtos cerâmicos, máquinas agrícolas, tecidos e artigos de malha, bovinocultura de corte, ovinocultura e rizicultura. No PDFF, da mesma forma que nos demais programas da PNDR, os territórios situados no Estado do Rio Grande do Sul não se beneficiam dos financiamentos dos Fundos Constitucionais. Assim, também nesse Programa a aprovação de projetos tende a ficar restrita à proposição de emendas parlamentares, na maioria das vezes, sem uma plena articulação com a estratégia por ele prevista.

No que diz respeito às cidades gêmeas, foi desenvolvida, no âmbito do PDFF, uma experiência-piloto em que algumas cidades, previamente selecionadas, seriam qualificadas à integração com suas vizinhas. As cidades escolhidas foram Ponta Porã (MS) – Pedro Juan Caballero (Paraguai); Dionísio Cerqueira (SC) – Barracão (PR) – Bernardo de Irigoyen (Argentina); Uruguiana (RS) – Paso de Los Libres (Argentina); Santana do Livramento (RS) – Rivera (Uruguai).

São esperados, como resultados, o estímulo a processos sub-regionais de desenvolvimento que promovam a redução de desigualdades e a integração com os espaços fronteiriços; melhorias na governança e participação social; a estruturação de arranjos produtivos que integrem economias às dos países vizinhos; e, uma qualificação da relação da sociedade local com o Estado. Entretanto, os projetos apoiados pela PDFF ainda demonstram um tratamento embrionário, se levarmos em conta as dinâmicas de países que possuem um estágio mais avançado de integração, a exemplo dos países da União Europeia.

Assim, se considerarmos essa expectativa, pode-se dizer que a execução do PDFF ainda é tímida, especialmente na área territorial do Rio Grande do Sul. Entre os principais problemas, pode ser destacada a quase ausência do tratamento de temas estratégicos transnacionais no âmbito das políticas públicas. A parcela mais expressiva das ações considera apenas um lado da integração, ou seja, mesmo que presente em sua motivação a integração, o próprio Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira tem como maior preocupação a reestruturação econômica pontual de cidades do lado brasileiro, sem considerar os países vizinhos.

Não se deve omitir, entretanto, que a intenção de abordar temas relativos à integração Sul-Americana existe, tanto no âmbito da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)⁶⁶ quanto no PDFF. Exemplo disso é que o mesmo artigo, assinado por um conjunto de autores que conduz a política, aborda iniciativas que estão sendo tomadas nesse sentido, como o Grupo de Trabalho sobre o Desenvolvimento Fronteiriço Brasil-Venezuela; o Grupo de Trabalho Binacional Brasil-Peru sobre cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço; a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (SB/CLM); o Programa de Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Integrado das Regiões Sudoeste Paranaense e Extremo Oeste Catarinense do Brasil e Extremo Oriente da Argentina (PROFRONTEIRA); a Rede Inter-Regional para a Cooperação Transfronteiriça e Integração Latino-Americana – *Fronteras Abiertas* e Programa Operacional Amazônia 2007–2013 (CÂMARA *et al*, 2008).

Sobre a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (SB/CLM), convém assinalar que, embora o objeto envolva temas estratégicos do ponto de vista da integração fronteiriça, compreendendo estudos, planos, programas e projetos para o melhor aproveitamento de recursos naturais e econômicos, o tratado que institui o Grupo data do ano de 1978. Assim, considerando os grandes temas descritos acima e os focos da atuação do MI, fica evidente que o PDFF trata muito mais de providências tomadas para proporcionar um desenvolvimento do lado brasileiro do que de uma estratégia de integração de fronteira propriamente dita. Essa dificuldade remete a dois pontos relativos às políticas públicas das áreas de fronteira, amplamente discutidos por Schweitzer (2008).

O primeiro deles diz respeito à falta da compreensão das escalas comparáveis entre os diferentes países. É muito comum encontrarmos abordagens acadêmicas nas quais aparecem exaustivas análises da escala municipal brasileira e, por outro lado, grandes generalizações quando são tratados os países vizinhos.

⁶⁶ A IIRSA corresponde a uma iniciativa dos doze países sul-americanos que tem por finalidade desenvolver ações de integração física, principalmente através da promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transportes, energia e comunicação. Em agosto de 2009, foi criado o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), em substituição ao Comitê de Direção Executiva da IIRSA. O COSIPLAN consiste em um fórum de ministros, dando mais respaldo político à iniciativa. A IIRSA continua como foro técnico.

Relacionada às escalas, há também a falta de uma base de dados uniforme, que permita uma avaliação mais precisa das realidades nos diferentes países, com metodologias e datas de censos e pesquisas unificadas.

O segundo ponto refere-se às poucas iniciativas efetivas de integração que transcendam apenas a aspectos físicos pontuais. Normalmente, a integração nas áreas de fronteira tem ocorrido muito mais em temas específicos como cidades gêmeas, que se constituem em polos regionais, como é o caso do PDFF, ou nas grandes infraestruturas, como no caso da IIRSA. Além disso, as escalas regional e sub-regional ainda continuam sendo alvo de políticas que não possuem uma governança conjunta entre os países vizinhos, a exemplo das Mesorregiões Diferenciadas.

Por fim, cabe registrar que, em setembro de 2010, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Essa comissão, instalada em abril de 2011, terá o papel de coordenar as políticas públicas nas regiões de fronteira. Nessa perspectiva, o Estado criou, em julho de 2011, o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, que poderá se constituir em um importante espaço de coordenação de políticas nas esferas federal, estadual e municipal, tornando-se um espaço de diálogo com os governos dos países vizinhos.

3.3 As novas perspectivas para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Mesmo considerando que a questão regional no Brasil ainda se posiciona de uma forma marginal, tanto em termos de estrutura e recursos humanos quanto de orçamento, muitos foram os avanços diante do quadro de abandono a que essa questão foi submetida por quase vinte anos. Através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o tema passou a ser tratado a partir de uma estratégia nacional de desenvolvimento, prioritariamente pautada na inserção dos territórios que, historicamente, ocuparam uma posição marginalizada na formação econômica e territorial brasileira. Além disso, a política propôs o debate sobre territórios que vinham apresentando problemas de perda de dinamismo econômico ou se tratavam de áreas especiais necessitando de políticas diferenciadas.

A partir de uma estratégia multiescalar, foram desenvolvidas ações de planejamento e gestão, e foram aperfeiçoados programas para intervenção nas diferentes regiões beneficiadas pela política. Os atores regionais foram valorizados na construção dos projetos, priorização, gestão e implementação dos mesmos, principalmente através da criação dos fóruns das mesorregiões e de agências de desenvolvimento. Com isso, foi dado um passo importante para reverter a lógica burocrática que sempre marcou o planejamento brasileiro e organizar um contraponto nas regiões para, de acordo com a estratégia nacional, definir os rumos da política.

Para o território que compreende o Estado do Rio Grande do Sul, a PNDR significou a possibilidade de apoiar os recortes territoriais que haviam sido inscritos como Regiões Diferenciadas. Através do PROMESO, foram implementadas melhorias da gestão, capacitação e desenvolvimento de projetos vinculados aos Arranjos Produtivos Locais, nas Mesorregiões da Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul. Também foram desenvolvidos projetos vinculados aos APLs e às cidades gêmeas no território compreendido pela faixa de fronteira, objeto da Política Nacional de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Dentre essas ações, merece especial destaque, pelo significado e pela capacidade de gerar transformação nas regiões, a criação dos Fóruns das Mesorregiões da Metade Sul e da Grande Fronteira do Mercosul, bem como a criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

Os projetos apoiados pela PROMESO são vinculados à base produtiva das regiões e, também, envolvem setores promissores capazes de gerar mudança na estrutura produtiva regional. No caso da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, esses projetos estão mais vinculados à agroindústria, em quase toda a região; ao leite, na região norte, junto à bacia leiteira de Erechim; ao turismo, nos municípios das Missões e adjacências; e às gemas e joias, especialmente nos municípios do Médio Alto Uruguai. Na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, destacam-se a vitivinicultura, no centro e oeste; a fruticultura, em quase toda a região; a produção de sementes agroecológicas, na região da Campanha; o florestamento, em municípios distribuídos por toda a região; a agroindústria, nos municípios do Jacuí Centro e Centro Sul; e, especificamente a agroindústria do leite, no município de Santa Vitória do Palmar.

Embora dependam da capacidade de articulação das regiões, as iniciativas são bem distribuídas pelo território, possuindo fortes vínculos com a base produtiva existente. Entretanto, em sua grande maioria, tratam-se de empreendimentos destinados a fomentar a capacidade endógena e a diversidade produtiva das regiões, com públicos limitados e pequena repercussão em período de longo prazo, além de disponibilizar baixos volumes de recursos. A criação das universidades regionais e os estímulos à organização e capacitação dos atores, como no caso da criação dos Portais das Mesorregiões, são exceções a essa característica.

No que diz respeito às repercussões de iniciativas endógenas, cabe referir as considerações de Amin (2007), que alerta para as limitações desse tipo de políticas. Para o autor, as iniciativas visando à reconversão do desenvolvimento das regiões através de um processo endógeno de estímulo das potencialidades regionais, de forma isolada, não trazem grandes perspectivas para o futuro das mesmas, especialmente para as que não conseguem acompanhar o processo de desenvolvimento. Para que tenham efetividade, essas políticas devem ser pensadas de forma articulada com ações de maior amplitude, que considerem uma estratégia mais ampla, incorporando as demais escalas que interferem no seu desenvolvimento. A reversão do processo de exclusão das regiões só é possível com uma ampla política regional que contemple ações em diferentes escalas e com uma forte atuação do Estado (AMIN, 2007).

No mesmo sentido, Alonso (2006) afirma que, para a reversão da desigualdade regional, é preciso superar visões ingênuas que atribuem apenas ao Estado ou às regiões a capacidade de superar a exclusão territorial naturalmente deflagrada pelo processo de desenvolvimento. Ao contrário, somente por meio de um conjunto de ações de todos os níveis, e com o estímulo e envolvimento dos atores regionais, é que, em um longo prazo, se pode gerar efeitos positivos para a redução das desigualdades (ALONSO, 2006).

Entre os fatores limitantes para a potencialização das ações da PNDR, especialmente as estruturais, está a não-viabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). A indisponibilidade de recursos dos fundos constitucionais regionais existentes tem limitado as ações realizadas, ficando com grande dependência da proposição de emendas parlamentares. Além disso, os recursos existentes são, em sua quase totalidade, vinculados ao crédito para o setor privado, limitando as ações para o financiamento de projetos vinculados ao setor

produtivo. Com isso, projetos estratégicos para a reversão das desigualdades, como os de infraestrutura, não são contemplados pela PNDR (BRASIL/MI, 2010a).

Nesse sentido, de acordo com o Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração, Henrique Villa da Costa Ferreira⁶⁷, a aprovação do FNDR, cuja discussão está em tramitação na Câmara, vinculada à reforma tributária, poderá resolver essa limitação, além de aumentar significativamente os valores disponíveis. Essa é uma das propostas da segunda etapa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, lançada para discussão em novembro de 2010, através de documento denominado A PNDR em dois Tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010.

Além do Fundo, a proposta prevê a criação dos Fundos Estaduais de Desenvolvimento Regional, como vetor de descentralização da PNDR, dentro de uma estratégia de redução dos efeitos da guerra fiscal. A criação desses Fundos deverá representar a mudança do modelo de gestão da Política e, também, uma nova oportunidade para a articulação das ações da escala nacional com a escala regional ou estadual, potencializando os efeitos das ações, pois, atualmente, a falta de articulação entre essas escalas é uma das grandes fragilidades da Política. O novo modelo propõe valorização do território na gestão dos programas governamentais que apresentam base territorial, através da integração de programas de diferentes setores (BRASIL/MI, 2010a).

Além da criação do Fundo Nacional e dos Fundos Estaduais e da valorização dos estados na gestão da Política, a segunda etapa da PNDR deverá propor um novo mapa de elegibilidade, definindo mais claramente o nível de prioridade entre as regiões. Com isso, deverão ficar mais explícitas as ações que serão apoiadas em cada uma das regiões. Por último, convém assinalar que a estratégia da chamada Fase II da PNDR prevê sua elevação à condição de política de estado, garantindo a retomada definitiva da questão regional brasileira no conjunto de prioridades do Estado Nacional.

⁶⁷ Henrique Villa da Costa Ferreira foi Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional no período 2007-2010.

4 A OPOSIÇÃO ENTRE O NORTE E O SUL: POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

A inscrição da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul na agenda prioritária das políticas públicas começou a ser esboçada em meados da década de 80. Nesse tempo, iniciaram-se as articulações políticas e a construção acadêmica, que resultaram na institucionalização desse recorte territorial, tendo como principal argumento a trajetória decadente da Região no contexto estadual, do ponto de vista econômico e social.

A partir desse momento, a Metade Sul tornou-se objeto de atenção diferenciada do poder público nas diferentes esferas. Como resultado, o Estado passou a elaborar políticas públicas e instrumentos, tendo como objetivo final a retomada do crescimento econômico da Região e sua reconversão produtiva. Atendendo os fins desta investigação, este capítulo resgata os pressupostos da construção do recorte territorial da Metade Sul, as estratégias das políticas públicas direcionadas à Região, seus instrumentos e alguns de seus resultados e repercussões territoriais. Além disso, busca, no decorrer da análise, identificar os atores que protagonizaram o processo de proposição e como os mesmos atuaram na implementação dessa política.

Na análise, foi dada maior ênfase ao Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), devido ao mesmo se caracterizar como um instrumento concreto que operou uma estratégia para a reconversão da Região.

4.1 A construção do recorte territorial Metade Sul do Estado

Embora tenha se constituído formalmente como objeto de políticas públicas somente no início da década de 90, a construção objetiva do recorte espacial da Metade Sul e sua consolidação no imaginário gaúcho não são recentes. Mesmo sem percorrer com a devida atenção os detalhes de sua formação econômica e territorial, pode-se afirmar que a consolidação do discurso que enfatizava o abandono da

Metade Sul do Estado e a necessidade da promoção de medidas compensatórias em muito têm a ver com sua trajetória de declínio econômico.

Na primeira metade do século XIX, a Região atingira grande progresso devido à valorização do charque no mercado nacional. Mais tarde, consolidou-se como um dos vetores da industrialização gaúcha, com um importante núcleo de indústrias alimentícias, especialmente nas cidades de Pelotas e Rio Grande. Com o decorrer dos anos, entretanto, experimentou uma trajetória de contínua decadência e teve sua posição suplantada, tornando-se periférica em relação à capital gaúcha e aos núcleos coloniais que rapidamente prosperaram (PESAVENTO, 1985).

Em um breve retrospecto histórico, fica evidente que a sustentação econômica do sul do Estado esteve vinculada à atividade da pecuária desde o início da ocupação do território sulino. O gado introduzido pelos jesuítas, quando da fundação das primeiras dezoito reduções jesuíticas e, posteriormente, dos Sete Povos das Missões, progrediu rapidamente, graças às pastagens dos vastos campos encontrados na região que, após, foram divididos em sesmarias⁶⁸. Mais tarde, a demanda do centro do País pelo charque reforçou a atividade baseada no latifúndio e na concentração de renda e, nesse tempo, a Região atingiu sua maior prosperidade. Os centros urbanos eram isolados, com funções administrativas e comerciais baseadas na defesa do território. Entre esses núcleos, Rio Grande se diferenciava por ser a porta de entrada para o Estado e pelo acesso aos mercados do centro do País, tendo sido a primeira capital do Rio Grande do Sul. Graças ao capital acumulado pelo circuito do charque, Pelotas apresentava uma estrutura industrial diversificada para a época (ALONSO, BANDEIRA, e BENETTI, 1994).

Os problemas enfrentados com a consolidação das fronteiras fizeram com que Estado Imperial reforçasse sua estratégia para garantir a posse do território, o que foi feito, inicialmente, com a construção de fortificações e, mais tarde, das ferrovias, unindo os principais nós territoriais que vinham a ser a capital da Província, o Porto do Rio Grande e Uruguaiana, no extremo oeste rio-grandense. As demais linhas foram sendo construídas cortando o extremo sul do Brasil, interligando as fortalezas e núcleos administrativos que já haviam sido instalados (RÜCKERT, 2001, p.72).

⁶⁸ A distribuição de sesmarias no Rio Grande do Sul teve início em 1726.

A chegada dos açorianos, em 1752, reforçou núcleos já existentes na Região, desde Rio Grande em direção a Porto Alegre, mas não alterou a hegemonia da sociedade do latifúndio. Foi com o novo processo de colonização alemã e, posteriormente, italiana, no início do século XIX, que começou a ser alterado o quadro regional que, até então, era de concentração econômica e populacional no sul do Estado. Em 1824, foram assentados, nas proximidades de Porto Alegre, os imigrantes alemães e, em 1875, teve início a imigração italiana, tendo como principal destino a região atualmente conhecida como Serra Gaúcha.

Com a pacificação das fronteiras, a crise da pecuária e a próspera colonização, o projeto vinculado ao latifúndio não mais atendia as necessidades da sociedade gaúcha. Com base no posicionamento em relação ao Estado Nacional, ocorreu uma ruptura entre as forças “conservadoras” e as forças “liberais”, sendo que as últimas construíram, a partir desse momento, uma nova hegemonia, baseada na diversidade econômica e social e no reconhecimento da agricultura colonial (HAESBERT, 1988, p.43).

Foi durante o primeiro período republicano brasileiro, denominado de República Velha⁶⁹, que foram elaboradas as primeiras políticas públicas para a ocupação de outras áreas do Estado, ampliando o horizonte de desenvolvimento para fora da Metade Sul. De acordo com Rückert (2001):

O processo de construção do norte do Rio Grande do Sul, enquanto uma região de construção tardia, tem por origem o próprio projeto de desenvolvimento do Partido Republicano Rio-Grandense, que vê, dentre suas teses econômicas, a pequena propriedade agrícola como base da diversificação econômica de um estado até então predominantemente oligárquico e pastoril. (RÜCKERT, 2001, p. 76).

As diretrizes do positivismo castilhistas para o desenvolvimento da economia gaúcha, baseada na nova ordem política estabelecida com bases liberais, não contemplavam a tradicional oligarquia que dominava o sul do Estado. Além disso, a inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento fez com que o governo local, dotado de maior autonomia, investisse pesadamente na integração do norte do Rio Grande do Sul (RÜCKERT, 2001).

Com isso, o sul, que construíra sua pujança econômica, graças ao “circuito de acumulação” vinculado às atividades tradicionais da Campanha Gaúcha, especialmente a pecuária, perdeu, com o decorrer das décadas, espaço para os

⁶⁹ Período que se inicia com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, e se estende até a Revolução de 1930.

núcleos que se desenvolveram no nordeste do Estado. Isso se deveu a vários fatores, mas pesaram significativamente nesse sentido as diferenças do tipo de colonização que, no nordeste, foi capaz de gerar maiores excedentes, acumulando capital comercial, principalmente em Porto Alegre. Esse capital foi um dos grandes responsáveis pela industrialização gaúcha e formou uma estrutura econômica setorialmente diversificada e dinâmica, atraindo indústrias de outras áreas (PESAVENTO, 1985).

Foi com os positivistas que começaram a ser tomadas medidas para reordenar o processo de crescimento regional gaúcho, inicialmente através da proposição de instrumentos tributários e de gasto público. Essas políticas priorizavam os setores de sustentação política do governo da época, o norte e nordeste do Estado, e podem ser consideradas como fatores que favoreceram o desenvolvimento dessas regiões. Por outro lado, o sul, que ficara fora da nova aliança política, como reação às diferenças de tratamento, começou a cunhar o discurso em prol do desenvolvimento da Metade Sul (VERSHOORE FILHO, 2000).

A partir da segunda metade do século XX, a estrutura industrial da Metade Sul foi fortemente impactada por movimentos ocorridos na economia nacional e global, e a Região sofreu com a perda de capital e o deslocamento de empresas que migraram para outras regiões. Nesse processo, os setores tradicionais foram os que sofreram maiores perdas, como observa Soares (1996) a respeito da cidade de Pelotas:

O desmonte do parque industrial construído na cidade desde o final da década de 60 é derivado de várias causas. A marcha da modernização da agricultura implantou-se em novas regiões do país, que constituíram seus parques industriais capturando grande parte do mercado das indústrias instaladas em Pelotas. Outras empresas, subsidiárias de grandes grupos econômicos sediados no centro do país, após significativas transferências de renda para as suas sedes, simplesmente desmontaram suas plantas, concomitantemente ao final das políticas governamentais de incentivos fiscais e na esteira de uma conjuntura de reestruturação que atingiu as grandes corporações nos anos 80.

A globalização da economia permitiu um rebaixamento ainda maior dos preços dos produtos agrícolas que são produzidos na "região", agora concorrendo com o mercado mundial. (SOARES, 1996, p.79).

Com a flexibilização da economia mundial, as empresas locais passaram a concorrer com o mercado mundial, acentuando ainda mais a crise na economia regional. Mesmo que essa dinâmica não seja um fenômeno exclusivo da Metade Sul, tendo ocorrido em todas as partes, é inegável que os setores tradicionais que lá atuavam ficaram muito vulneráveis ao novo momento.

Apesar de todos esses indícios, até o final da década de 80 do último século, não existia no poder público uma percepção clara de que a chamada Metade Sul poderia se constituir em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas⁷⁰. Entretanto, no decorrer dos anos seguintes, vários elementos contribuíram para que se construísse uma base de sustentação que justificasse uma atenção específica à Metade Sul. Desses, dois podem ser considerados como decisivos: o discurso político em favor da criação de uma nova unidade da Federação e a demonstração do problema através de uma sólida construção acadêmica.

Especialmente na segunda metade da década de 80, conformou-se um movimento, liderado pelo ex-prefeito do município de Pelotas – Irajá Andara Rodrigues⁷¹–, em favor da criação de uma nova unidade da Federação junto ao extremo sul do Brasil. No final do ano de 1989, o então Deputado Constituinte apresentou projeto de decreto legislativo para realização de plebiscito, com o objetivo de emancipar o novo estado. Posteriormente, o discurso passou a ser insistentemente propagado por representantes políticos da Região, que reapresentaram o projeto em outras oportunidades. Embora o “Estado do Pampa” ou do “Piratini”, como sugeriram seus criadores, não tenha tramitado com a prioridade e sucesso desejado pelos proponentes, é notório que o mesmo gerou uma reação agressiva dos governantes⁷².

Paralelamente, foram realizados vários estudos sobre a questão regional no Rio Grande do Sul que acabaram, mesmo que de forma indireta, por alimentar o

⁷⁰ Em entrevista transcrita por Vershoore Filho (2000), o economista Cláudio Francisco Accurso menciona que, no início da década de 70, estudos econômicos e demográficos, realizados pela empresa consultora Planisul, que atuava junto ao Governo do Estado, já apontavam o declínio dos municípios do sul do Estado. Uma síntese desses estudos foi publicada, de forma original, em matéria do jornal Zero Hora, na edição de 23/07/1989. A partir de dados da evolução da renda municipal, a reportagem esboçava um eixo que dividia o Estado em “dois Rio Grandes”. Entretanto, do ponto de vista das análises, a percepção de crise da pecuária, atividade central da Região, e suas consequências é bem anterior, como pode ser verificado no artigo publicado por Limeira Tejo no ano de 1941 (TEJO, 1982).

⁷¹ Irajá Andara Rodrigues foi prefeito de Pelotas por duas legislaturas (1976-1982 e 1993-1996) e, também, Deputado Federal Constituinte.

⁷² No sentido proposto por Raffestin (1993) de “*acalmar as regiões*”, ou seja, respondendo às reivindicações com políticas e mostrando, com isso, a preocupação do Estado para com essas regiões.

discurso e reforçar a dualidade sul *versus* norte⁷³. Um dos mais significativos foi o livro publicado por pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), sobre o declínio da participação econômica e a perda de população do sul e do norte, em favor do nordeste do Estado⁷⁴. A avaliação, realizada tendo como base o processo histórico de crescimento econômico e demográfico, a partir do estudo de áreas estatisticamente comparáveis, tornou-se uma referência de análise da questão regional no Rio Grande do Sul.

O estudo analisava a participação das três grandes regiões a partir da evolução da produção econômica e da população desde 1890, considerando a perda de competitividade do sul e, mais recentemente, do norte, em relação ao nordeste. A análise tornava evidente a trajetória de declínio do sul, onde as atividades econômicas tinham entrado, gradativamente, em decadência ou sido transferidas, juntamente com seus contingentes populacionais, para o nordeste do Estado, gravitado pelos polos de Porto Alegre e Caxias do Sul.

O sul do Estado se caracterizava pela formação predominantemente agropecuária, baseada na grande e média propriedade, ocupada com a pecuária tradicional e, mais recentemente, com a atividade orizícola. A trajetória de participação dessa Região na economia gaúcha se mostrava declinante, tendo perdido mais da metade da participação no Produto Interno Bruto (PIB) gaúcho nos últimos cem anos, passando de mais de 50% do PIB para pouco mais de 20%, no início da década de 90.

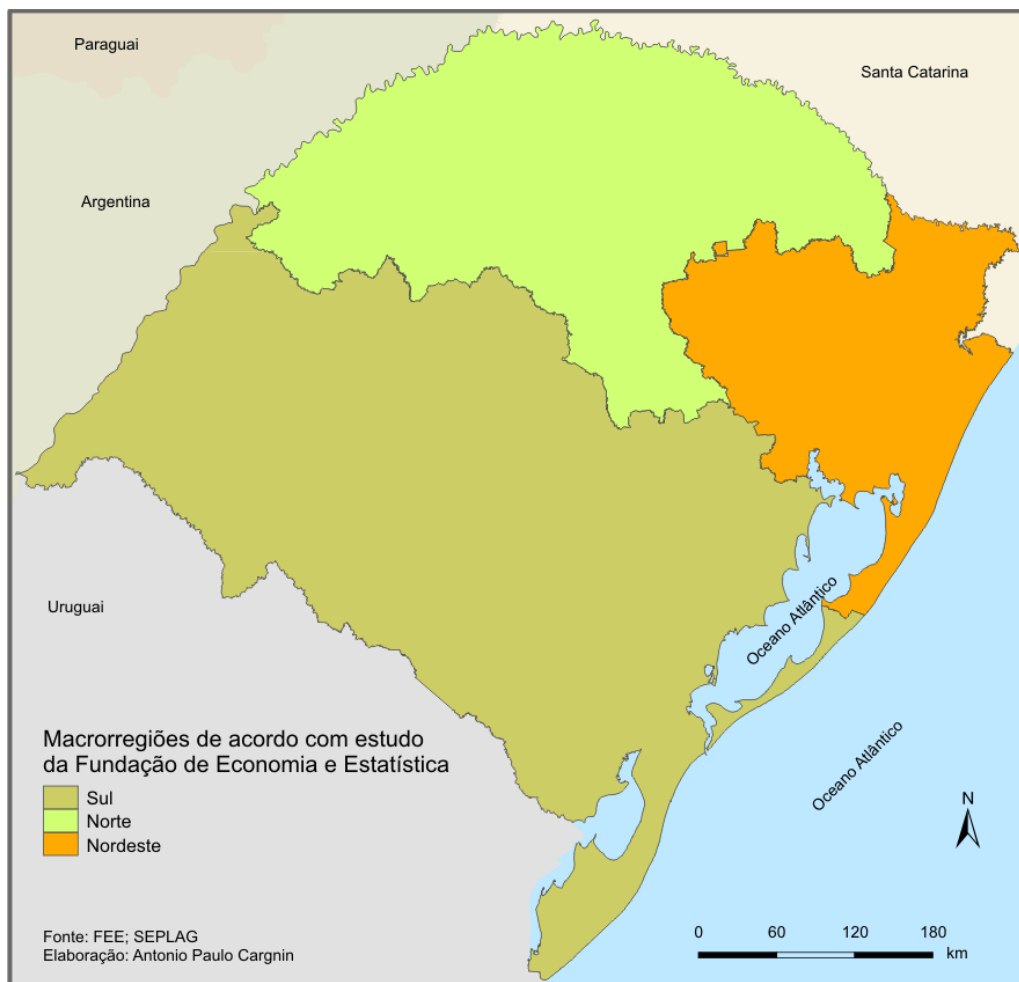
O norte era apresentado com forte participação da atividade agropecuária e agroindustrial, uma estrutura fundiária composta por pequenas e médias propriedades e produção diversificada. O destaque na agricultura ficava por conta da grande participação da cultura da soja, que havia se expandido durante a década de 70 e se consolidado até os dias atuais. Essa forma de ocupação se refletiu na formação de uma densa rede de pequenos municípios e em uma estrutura produtiva complexa, que aproximava as atividades agropecuárias da indústria. Sua participação na economia do Estado, que em 1890 era de cerca de 20%, apresentou

⁷³ Em Soares (1996), pode-se encontrar uma crítica consistente sobre a construção do discurso da Metade Sul.

⁷⁴ ALONSO, José Antonio Fialho; BANDEIRA, Pedro Silveira e BENETTI, Maria. **Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas**. Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre, 1994.

uma ascensão desde o início até a metade do século passado, quando atingiu mais de 40% da produção gaúcha, declinando, lentamente, para os atuais 25%.

Figura 7 – As três Macrorregiões de acordo com o processo histórico de crescimento do Rio Grande do Sul



O nordeste do Estado, constituído pelo Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul e seu entorno, se destacava por apresentar um parque industrial diversificado, concentrando mais da metade da população e da economia gaúchas, com destaque para a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE). De acordo com o estudo, a região apresentava um parque industrial complexo, com praticamente toda a diversidade de produção industrial. Sua trajetória é ascendente, partindo de menos de 30% até chegar a mais da metade da produção econômica do Rio Grande do Sul.

Os resultados desse estudo influenciaram significativamente a elaboração de políticas públicas na época e mantêm-se como referência até os dias atuais.

Dessa avaliação derivam vários documentos da administração pública estadual, como é o caso dos Termos de Referência, que resultaram no Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul; dos Estudos do Programa RS 2010⁷⁵, publicados em 1998, durante o Governo Antônio Britto; e, do documento de referência dos Seminários Regionais de 1999, realizado durante o Governo Olívio Dutra, com o objetivo de rediscutir a Política de Desenvolvimento Regional proposta em 1998⁷⁶.

Entretanto, se por um lado esses estudos se destacaram por terem inaugurado o planejamento territorial com a perspectiva do desenvolvimento regional, por outro, a compreensão da realidade regional foi simplificada no discurso político e utilizada como apoio para reivindicações regionais. Nesse sentido, não foram poucas as iniciativas regionais que se pautaram ou ainda utilizam o argumento proposto pelo estudo. Da mesma forma, o Estado também se utilizou desse enfoque para a proposição de políticas públicas, até mesmo pela inexistência de uma abordagem em escala mais detalhada⁷⁷.

Isso ocorreu mesmo que já houvesse a compreensão de que a questão regional era mais complexa do que a mera oposição entre duas metades, como salientava Pedro Silveira Bandeira, um dos autores do estudo realizado pela Fundação de Economia e Estatística:

O primeiro ponto a destacar é a inadequação, se desejarmos ser precisos, dessa expressão Metade Sul. Metade é uma parte de algo que se divide em dois [...] Dizer-se Metade Sul implica – o que é muito comum – ideia que há dois Rio Grandes. Na verdade, não existem dois Rio Grandes em hipótese alguma. No mínimo, podemos dividir o Estado do Rio Grande do Sul, em bases históricas e em comunidades significativas do ponto de vista da análise das desigualdades regionais, em três Rio Grandes. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 1996, p. 49)

A divisão do Estado, mesmo que de forma analítica, em duas grandes regiões, podia ser considerada uma realidade da virada do século XIX, quando o processo de industrialização ainda era incipiente e o sul e o norte do Rio Grande do

⁷⁵ O Programa RS 2010 teve como objetivo retomar a elaboração dos estudos prospectivos para o planejamento estadual e resultou em um conjunto de estudos temáticos publicados no ano de 1998.

⁷⁶ Os Seminários Regionais realizados em 1999 objetivavam retomar a discussão sobre uma Política de Desenvolvimento Regional para o Estado, tema que havia sido introduzido no ano anterior com a Política de Desenvolvimento Regional de 1998.

⁷⁷ Embora sob um novo enfoque, somente em 2000, com a elaboração por parte da Secretaria da Coordenação e Planejamento dos Perfis Regionais, por Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE), é que passou a existir uma outra avaliação sobre potencialidades e entraves ao desenvolvimento regional.

Sul diferenciavam-se pela estrutura fundiária e atividades a ela associadas. Além disso, por se tratar de um estudo realizado com base no processo de formação econômica e territorial do Estado, tratava das grandes tendências macrorregionais, e sua utilização deveria considerar essas limitações.

De qualquer modo, é correto afirmar que a oportunidade para consolidação da Metade Sul na agenda política também foi favorecida pela designação de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda e, posteriormente, sua ascensão à Presidência da República, uma vez que a Região havia sido objeto de sua tese de doutoramento, defendida em 1961, sobre a constituição e desagregação da sociedade escravista no Estado⁷⁸. A percepção de que a Região se constituía em um recorte sociológico e econômico diferenciado, explicitada em vários discursos, contribuiu para sua classificação, pelo Governo Federal, como uma das regiões de tratamento prioritário no Brasil.

Com respaldo dos estudos existentes e incentivado pelos indícios de que a Metade Sul seria priorizada pelo Governo Federal, o Governo do Estado contratou uma empresa consultora, em 1995, para a realização de um Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, pautado por termos de referência sobre a situação da região. O estudo em questão tinha como objetivo reforçar o conhecimento já construído para a Região e, também, elaborar programas e projetos de acordo com setores e temas prioritários para o seu desenvolvimento, habilitando-se para receber recursos federais (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998b).

O resultado do estudo, concluído em 1997 e publicado em 1998, foi um conjunto de dez volumes agrupando um grande número de informações, diagnósticos e algumas propostas. O primeiro volume apresentava dados estatísticos e análises sobre aspectos físicos, socioeconômicos e culturais com o objetivo de delimitar o recorte espacial e subsidiar a elaboração de estudos setoriais. O segundo volume analisava os efeitos da globalização que, nesse tempo, começava a ser estudada com mais profundidade e as perspectivas do MERCOSUL, detalhando a política comercial brasileira e o comportamento do Estado na balança comercial. Os volumes de três a nove continham estudos

⁷⁸ A tese de Fernando Henrique Cardoso foi publicada no livro **Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul** (CARDOSO, 1977).

setoriais, destacando-se temas como a modernização e dinamização do Porto do Rio Grande, o Porto Seco de Uruguaiana, o entroncamento rodo-ferro-hidroviário do Rio Jacuí, o Porto de Cachoeira do Sul, a Zona de Processamento de Exportações (ZPE) de Rio Grande, as infraestruturas estratégicas e um detalhado estudo da legislação de fronteira e sobre as cadeias produtivas da Região.

O Plano Integrado de Reconversão Produtiva, último volume, consolidava as diretrizes estratégicas e as propostas para a reestruturação produtiva, responsabilizando o Estado pelo desenvolvimento da Metade Sul:

O Plano de Reestruturação Econômica da Metade Sul partiu da concepção de que cabe ao Estado um papel ativo e determinante como indutor de atividades econômicas geradoras de emprego e renda, um aglutinador de ideias e sugestões que privilegiem o novo sem abandonar à sua própria sorte os agentes sociais e econômicos que fizeram dessa região, em um passado não muito distante, um polo de produção de alimentos, um centro cultural e político de expressão nacional. A cultura e os valores gerados pelos principais agentes econômicos e sociais da Região mereceram uma atenção especial, conforme poderá ser observado nas justificativas apresentadas no item correspondente ao Plano Global, no volume 10 desse relatório. Foram essas análises e conclusões que acabaram determinando a formulação de uma proposta, consubstanciada no que se denominou, a título de sugestão, de Plano Integrado de Reconversão Produtiva (PIRP), igualmente descrito no último volume desse relatório. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998a. p.12).

Desse modo, em linhas gerais, a proposta elaborada devolvia ao Estado a responsabilidade sobre a reestruturação da Região. Em que pese a importância do Estado na definição de estratégias para a superação das desigualdades regionais, conforme é defendido nos capítulos iniciais desta pesquisa, a elaboração de um plano de reestruturação tendo o Estado como indutor do desenvolvimento é, no mínimo, contraditória, devido ao contexto da época. Isso porque se vivia um período marcado por uma forte onda neoliberal, que propagava a redução do Estado, a cujo modelo o próprio Rio Grande do Sul havia aderido.

Em relação aos atores, o conteúdo produzido remetia timidamente à responsabilização e à necessidade de transformação dos atores regionais. Disso resulta que boa parte das propostas é destinada à recuperação dos setores tradicionais que, historicamente, haviam demonstrado pouca capacidade de reagir mediante o reposicionamento da Região nos cenários regionais brasileiro e global. Esse fato, juntamente com a dependência de recursos públicos para a execução das propostas, a não-existência de projetos com a definição clara de objetivos, agentes envolvidos e estimativas de recursos, além da ruptura na orientação política do Governo Estadual – que ocorreu na eleição seguinte –, fez com que o plano fosse

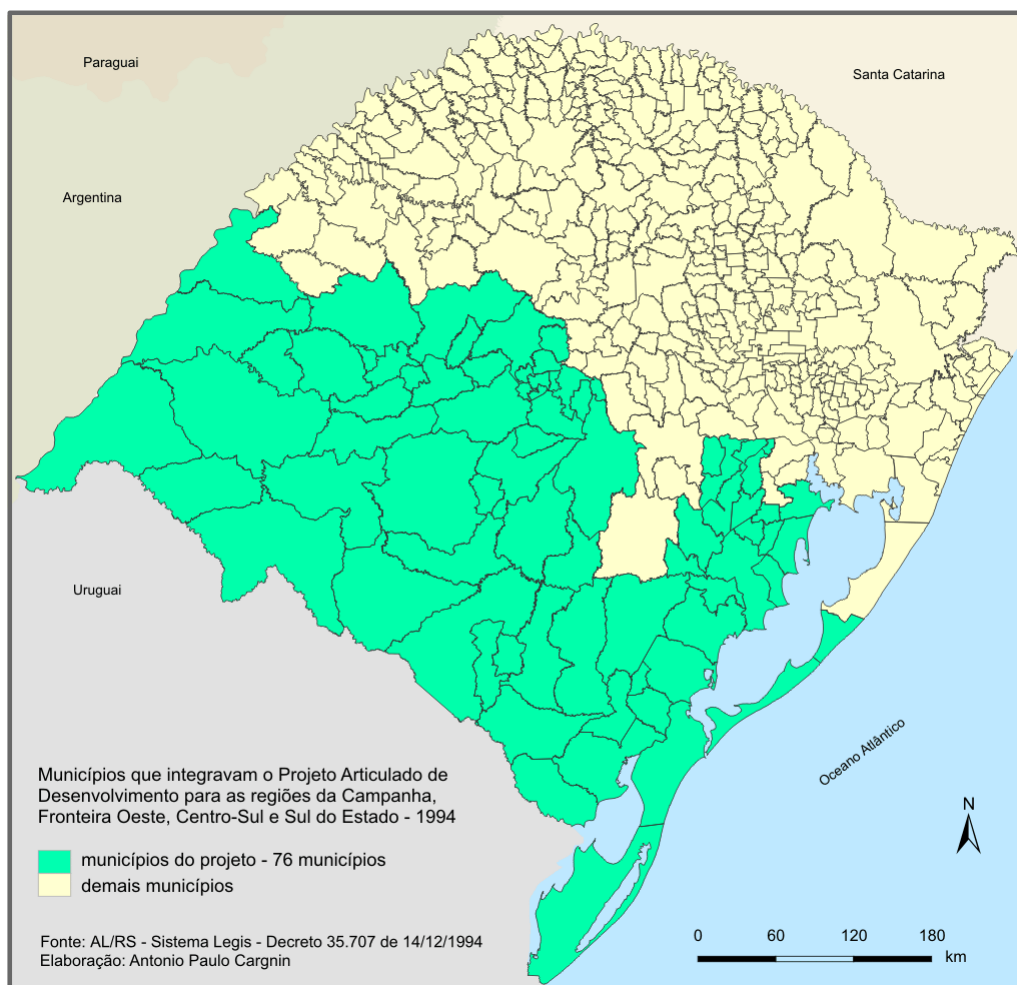
praticamente abandonado, pouco servindo como subsídio para discussões e prestando-se mais para críticas.

O ambiente gerado durante a elaboração do Plano de Reestruturação Produtiva da Metade Sul com o envolvimento do Governo, a mobilização da sociedade e intensa mídia contribuíram, contudo, para que o assunto ganhasse corpo e prioridade política. Formou-se no Estado um ambiente político fundamentado em análises técnicas, que respaldavam a demanda da Metade Sul.

Entretanto, a adoção efetiva do recorte espacial da Metade Sul pelo Governo do Estado como área prioritária de intervenção remonta a um conjunto de iniciativas tomadas a partir do ano de 1994. Através do Decreto nº 35.707, de 14 de dezembro daquele ano, foi instituído o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado. Seu objetivo era *“reunir e orientar recursos e instrumentos para o fomento à modernização, diversificação, expansão e instalação de atividades produtivas nessa faixa territorial do Rio Grande do Sul.”* A região compreendia 76 municípios, e esse recorte pode ser considerado como a primeira delimitação territorial da Metade Sul do Rio Grande do Sul, enquanto objeto de interesse para a implementação de políticas públicas.

Além de instituir o Grupo, o Decreto determinava a criação de instrumentos de fomento, com incentivos diferenciados de acordo com a base produtiva de cada um dos Conselhos Regionais envolvidos. Para o setor industrial, os principais mecanismos eram a concessão de incentivos diferenciados para municípios via Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM); a priorização de projetos industriais pelo Programa de Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul (PRIN/RS); o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos do Estado do Rio Grande do Sul (PROPLAST); e, a redução dos valores das áreas adquiridas junto aos distritos industriais. Na área de fomento agrícola, a ação era feita via Fundo Pró-Produtividade Rural (FUNDOPEM Rural) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento de Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER). Também previa financiamentos do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Figura 8 – Municípios do Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, Fronteira Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado em 1994



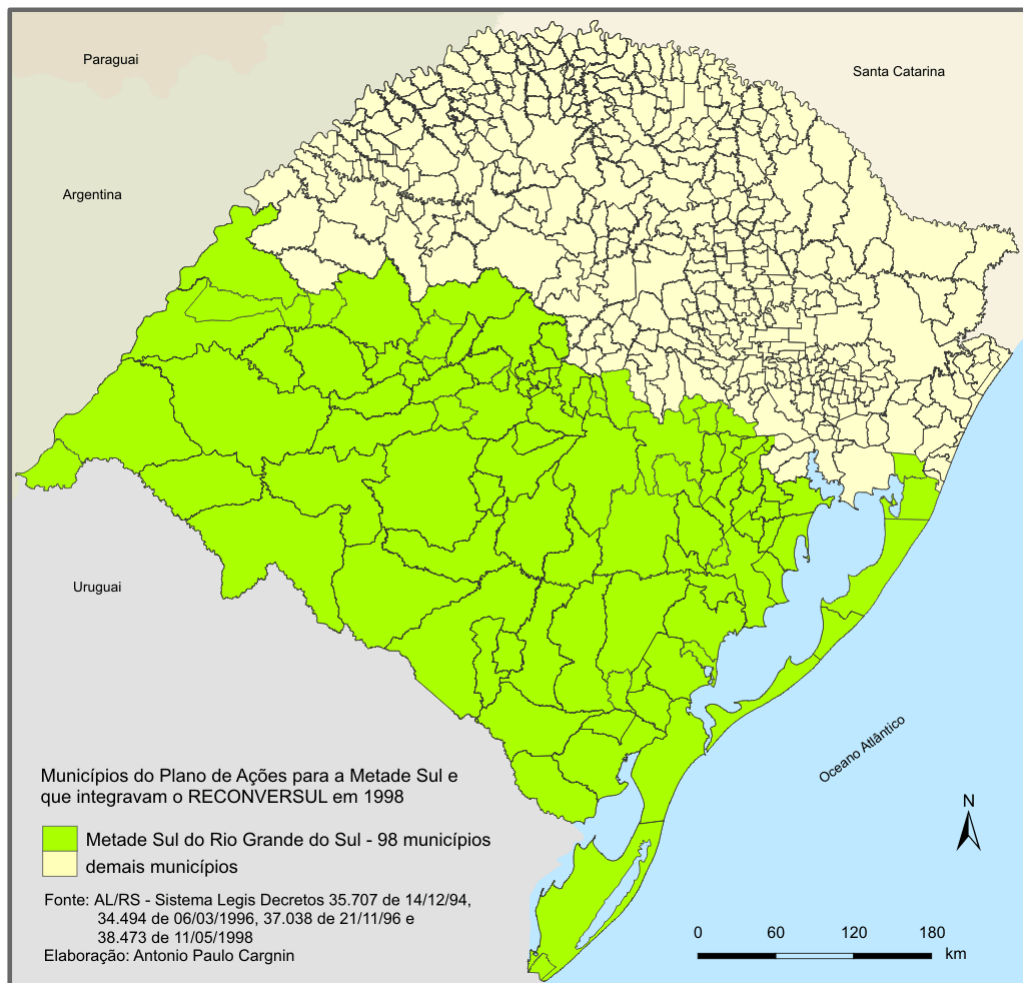
A medida foi reeditada pelo Decreto nº 36.494, de 06 de março de 1996. Em novembro do mesmo ano, através do Decreto nº 37.038, foram incluídos novos municípios com o objetivo de compatibilizar o recorte espacial com o recém lançado Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL).

Paralelamente, em 1996, a Assembleia Legislativa legitimou politicamente o tema com a criação da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul, a qual promoveu reuniões em vários municípios, levantando demandas e temas estratégicos para o desenvolvimento da Região. Os resultados foram consolidados e publicados em relatório⁷⁹.

⁷⁹ O resultado foi sintetizado na publicação **O que é a Metade Sul e o que fazer para desenvolvê-la: relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul**. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 1996)

Em maio de 1998, através do Decreto nº 38.473, foi instituído o Plano de Ações para a Metade Sul do Estado e, com isso, a Região ganhou oficialmente essa denominação. O decreto criava, também, um Grupo Executivo, com objetivo de reunir as demandas regionais, formado por representantes de Secretarias de Estado, BANRISUL, BRDE, Governo Federal e Banco do Brasil, presididos pelo Secretário Extraordinário para Assuntos da Metade Sul⁸⁰.

Figura 9 – Municípios do Plano de Ações para a Metade Sul e que integravam o RECONVERSUL no ano de 1998



Como resultado da atuação desse Grupo, foi formulado o Plano Estratégico de Desenvolvimento para a Parte Sul do Rio Grande do Sul, que reunia demandas relativas, predominantemente, à infraestrutura, dentre as quais destacavam-se a

⁸⁰ A pasta era comandada pelo então Vice-Governador do Estado Vicente Bogo.

construção da ponte que ligaria São Borja a Santo Tomé, melhorias rodoviárias, ferroviárias e do Porto do Rio Grande. (VERSHOORE FILHO, 2000, p.116-129).

Tanto a criação do Grupo Executivo quanto a instituição formal da Metade Sul, pelo Decreto nº 38.473, foram determinados pelo Protocolo de Intenções assinado entre Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a União, em sete de maio de 1998. O objeto da cooperação era o de empreender esforços conjuntos no sentido de criar e sustentar um Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul. As diretrizes estratégicas, definidas pelo Protocolo, eram:

- I. aperfeiçoar a base legal, institucional e gerencial relevante para a promoção do desenvolvimento da Região;
- II. aumentar a competitividade das principais cadeias agroindustriais que tradicionalmente constituem a base da economia local;
- III. diversificar a estrutura produtiva regional;
- IV. melhorar a infraestrutura, para aumentar a competitividade sistêmica da Região e viabilizar a diversificação;
- V. melhorar a oferta de serviços urbanos;
- VI. promover a sustentabilidade do crescimento da Região;
- VII. atender às populações carentes. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998c, p.2).

Desse modo, o Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul foi organizado em três Subprogramas: um primeiro de competência do Estado do Rio Grande do Sul, um segundo relativo ao Governo Federal e um terceiro programa, que compreendia ações articuladas das duas esferas. Os dois primeiros eram constituídos de ações e projetos em andamento a serem desenvolvidos dentro do sistema de planejamento de cada signatário.

Os programas previstos na primeira etapa do plano de cooperação envolviam ações já existentes e novas propostas. Algumas não tiveram resultados concretos, enquanto outras tiveram parte de suas ações realizadas, como no caso, por exemplo, do Programa Pró-Mar-de-Dentro e da segunda etapa do RECONVERSUL.

Quadro 3 - Projetos e ações que faziam parte da primeira etapa do Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul

Projeto	Objeto	Ações	Resultados Identificados	Principais Atores
Programa Pró-Mar-de-Dentro	- Recuperação e gestão ambiental integrada das Bacias da Laguna dos Patos e Lagoa Mirim.	- Primeira Etapa - Elaboração de diagnóstico e de planos diretores	- Diagnóstico elaborado	- <i>Japan International Cooperation Agency</i> (JICA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Governo do Estado
Programa de Recursos Hídricos e Irrigação	- Melhorar a competitividade das cadeias produtivas tradicionais da região e promover a diversificação de culturas.	- Programa de recursos hídricos e irrigação. Início pela Bacia do Rio Santa Maria seguido de ações de planejamento nas bacias hidrográficas dos rios Quaraí, Ibicuí e Negro	- Sem resultados efetivos no âmbito do projeto	- Governo do Estado (PRÓ-RURAL 2000), Governo Federal (BNDES/PRONAF)
Projeto de Habitação	- Habitação para populações de baixa renda	- Financiamento para aquisição de casa própria com recursos dos programas existentes: Habitar-Brasil, Pró-Moradia, Carta de Crédito	- Sem resultados efetivos no âmbito do projeto	- Governo Federal (Caixa Econômica Federal) e municípios
Projeto de Saneamento	- Promoção de ações para saneamento para os municípios	- Investimentos em tratamento da água, coleta e tratamento de esgotos sanitários, drenagem urbana e destinação de resíduos sólidos	- Sem resultados efetivos no âmbito do projeto	- Governo do Estado (CORSAN), Governo Federal (Orçamento Geral da União – OGU, Programa de Ação Social e Saneamento – PASS, e Programa de Infraestrutura Urbana – PROINFA), Caixa Econômica Federal
Rodovia do MERCOSUL – Etapa III	- Recuperação de rodovias	- Recuperar 600 km da Rodovia BR-290, entre Porto Alegre e Uruguaiana e BR-116 – trecho Porto Alegre-Pelotas	- Sem resultados efetivos no âmbito do projeto	- Governo Federal (OGU)
RECONVERSUL – Segunda Etapa	- Promover o desenvolvimento agropecuário, industrial e de serviços de áreas prioritárias: desenvolvimento florestal, fruticultura de clima temperado, ovinocultura, olericultura e pequenas agroindústrias	- Lançamento da segunda etapa do programa	- Segunda etapa foi concretizada	- Governo do RS, BNDES e iniciativa privada
Projeto de Colonização e Reordenamento Fundiário	- Colonização a partir da aquisição de terras disponíveis e da diversificação das culturas a partir de colonos vindos do Norte do Estado	- Implantar um programa-piloto para até 5.000 famílias	- Sem resultados efetivos	Governo Federal, Governo Estadual e municípios
Revisão da Legislação de Fronteira	- Estudar a legislação relativa às áreas de fronteira, adequando-a à nova realidade criada pelo MERCOSUL	- criação de um grupo paritário	- Sem resultados efetivos	- Governo Federal, Governo Estadual, municípios e representantes das regiões
Empreendimentos do Brasil em Ação	- Recursos e empreendimento do Brasil em Ação	- Programa de Ensino Profissional (PROEP), Programa de Recuperação de Rodovias e Programa Nacional de agricultura Familiar (PRONAF)	- Sem resultados efetivos no âmbito do projeto	Governo Federal e Governo Estadual

Fonte: RIO GRANDE DO SUL. SCP, 1998c; pesquisa do autor.

O Programa Pró-Mar-de-Dentro foi objeto de cooperação internacional envolvendo a *Japan International Cooperation Agency (JICA)*, Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como propósito a recuperação e o gerenciamento ambiental das Bacias da Laguna dos Patos e da Lagoa Mirim. Através de suas ações, foi realizado um diagnóstico da região das lagoas e elaborado um plano diretor de gerenciamento da área. Posteriormente, o Programa teve continuidade com a implantação de uma estrutura de gestão compartilhada envolvendo municípios, comitês de bacias hidrográficas, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), instituições de pesquisa, órgãos governamentais das diferentes esferas, organismos não-governamentais e sociedade em geral⁸¹.

Do ponto de vista de instrumentos, o RECONVERSUL foi a principal ferramenta de ação para modificação do quadro existente na Metade Sul. Embora se tratasse de um financiamento, tomado diretamente pelos agentes locais, e o volume de recursos não fosse tão significativo, se considerada a pretensão de reconverter uma região de grande dimensão e com sérios problemas em sua dinâmica econômica, o Programa foi resultado de uma política pública desenvolvida com foco em uma região-problema.

4.2 O Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL)

Em paralelo aos esforços empreendidos no que concerne aos diagnósticos e à institucionalização da Região, foi encaminhado, em 1996, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), projeto para constituir uma linha de financiamento diferenciada para a Metade Sul, nos moldes oferecidos ao Nordeste brasileiro. A partir de 26 de abril do mesmo ano começava a ser definida a adesão ao Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul (RECONVERSUL) que, inicialmente, contava com 120 linhas de crédito com taxas extremamente atrativas se comparadas às de mercado (VERSHOORE FILHO, 2000, p.119-120).

⁸¹ Conforme informações disponíveis no *site* institucional da Secretaria Estadual do Meio Ambiente: <<http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/programas.htm>>.

A justificativa, elaborada com base nos estudos técnicos, era a falta de dinamicidade da Região, que tinha como causa principal a baixa diversificação industrial, muito vinculada à economia agroindustrial local. Como evidenciava a introdução do documento que lançava o Programa:

Torna-se imperativo, ante esse quadro, buscar alternativas que levem à dinamização da economia local, fazendo com que ela se torne capaz de gerar um número maior de empregos, reduzindo a intensidade dos fluxos migratórios, revertendo, assim, a tendência no sentido de queda da importância relativa da Região no contexto do Estado e do País. (BNDES, 1996, p.1).

Os objetivos formulados eram os seguintes: gerar emprego e renda; integrar competitivamente a região com o MERCOSUL; proporcionar crescimento econômico e melhoria da qualidade de vida dos habitantes; reduzir a evasão da população; reorganizar a base produtiva da economia regional no contexto estadual, nacional e internacional; implantar novas atividades dinamizadoras e estimular o empreendedorismo; estimular a inovação tecnológica à produção e comercialização; atrair novos investimentos; modernizar a gestão e organização dos processos produtivos; e, buscar a sustentabilidade ambiental (BNDES, 1996).

Durante a primeira fase, o Programa propunha-se a financiar atividades em qualquer setor econômico que contribuíssem para a diversificação da base produtiva, desde que apresentassem viabilidade técnica, econômica e financeira, atendessem parâmetros de qualidade e competitividade, produzissem efeito multiplicador sobre emprego e renda e permitissem o desenvolvimento sustentável da Região. A esses objetivos somavam-se algumas diretrizes setoriais para a área de infraestrutura, o setor orizícola, o complexo da pecuária de corte e indústria frigorífica, o setor de conservas, a fruticultura, a pesca e indústria de processamento de pescado, a suinocultura, os laticínios e o aproveitamento florestal (BNDES, 1996).

Na área de infraestrutura, destacava-se a orientação para a incorporação de capital privado, com o apoio às iniciativas que permitissem a integração da Região, em bases competitivas, ao espaço restante do País e a outros países. Poderiam ser apoiados investimentos na revitalização do Porto do Rio Grande (dragagem, recuperação de molhes e modernização de terminais); recuperação e modernização de instalações portuárias; melhoria das condições de navegabilidade das hidrovias; implantação e recuperação das ferrovias; e, investimentos em geração, transmissão e distribuição de energia (BNDES, 1996, p.3).

Para o complexo orizícola, o financiamento buscava aumentar a produtividade e melhorar a capacidade produtiva, estimular a agregação de valor e promover investimentos na indústria de derivados. Com relação à cadeia da pecuária de corte e da indústria frigorífica, priorizavam-se operações para promover a modernização ou reconversão do parque frigorífico, integrar a produção pecuária com a indústria e modernizar as atividades criatórias. Para o setor de conservas, visava promover o aumento da competitividade da indústria, articulando a produção com a industrialização, desenvolvendo novos produtos e integrando novas tecnologias. A fruticultura deveria ser consolidada pela linha de crédito e ampliada com a inserção de novos cultivares e tecnologias, melhorando os indicadores do setor. A pesca e a indústria associada também poderiam beneficiar-se com a linha de crédito, tornando-se mais modernas e competitivas. Os segmentos de suínos e de laticínios deveriam ser modernizados e conectados em sua cadeia através da melhoria tecnológica da indústria de derivados. Além disso, de acordo com os objetivos do Programa, seriam incentivados projetos industriais de aproveitamento florestal (BNDES, 1996).

O Programa foi constituído inicialmente com R\$ 250 milhões, equivalentes a cerca de R\$ 785 milhões, em valores atuais⁸², em condições diferenciadas de crédito, destinados aos municípios da Metade Sul. No período de 1996 a 1998, foram aprovados projetos que somavam, aproximadamente, 96% desses valores, em um total de 4.500 operações de crédito. Também foram liberados R\$ 10 milhões (cerca de R\$ 27 milhões em valores atualizados) para o RS-Emprego, programa desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e voltado ao apoio de pequenas e microempresas do setor industrial e de serviços (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1999).

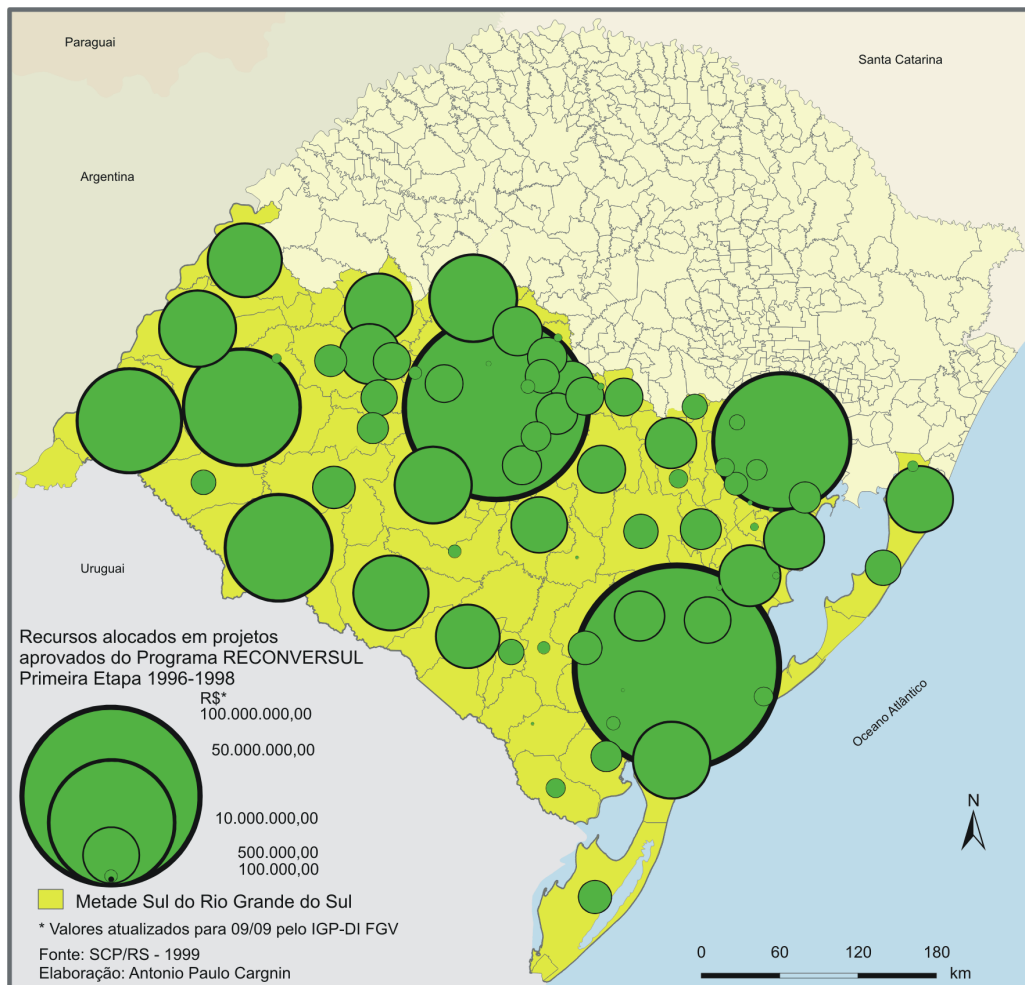
Durante a primeira etapa do Programa, quando o mesmo era direcionado somente aos 84 municípios da Metade Sul, 73 destes tiveram valores contratados. Destacaram-se, pela ordem de valores alocados em projetos, os municípios de Pelotas, com 17,5% do total; Santa Maria, com 14,8%; Charqueadas, com 5,7%; Alegrete e Santana do Livramento, com 4,8% cada; Uruguaiana, com 4,5%;

⁸² Para assegurar a comparabilidade mínima das informações, os dados analisados foram atualizados pelo IGP-DI (09/2009), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Tupanciretã, com 3,2%; Rio Grande, com 2,5%; e São Gabriel, com 2,5% do total de recursos.

É importante destacar que, nesse período, embora Pelotas e Rio Grande, municípios de maior hierarquia urbana da Região, tenham absorvido mais de 30% dos recursos alocados, houve uma razoável distribuição dos financiamentos pelo território, como demonstra a Figura 10.

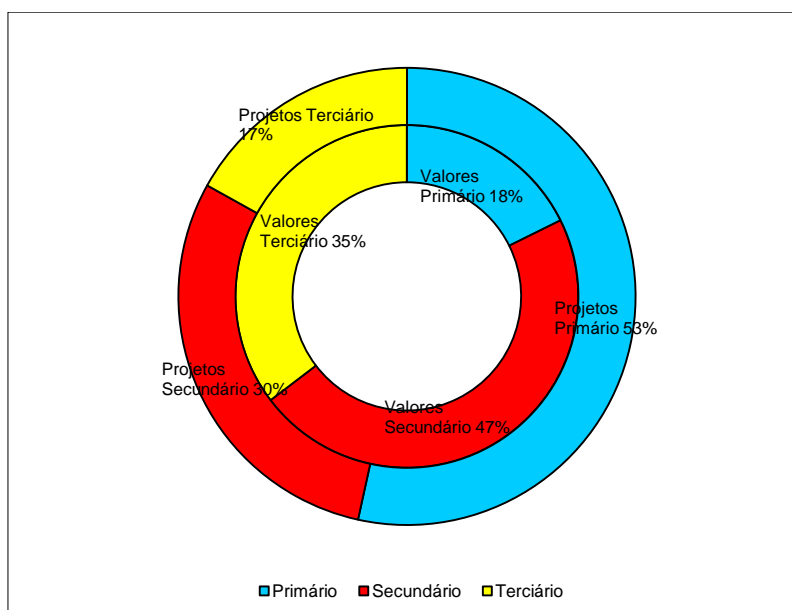
Figura 10 – Recursos alocados em projetos aprovados do Programa RECONVERSUL no período 1996 a 1998



No que diz respeito ao perfil das atividades financiadas pelo RECONVERSUL, conforme se observa no Gráfico 1, houve uma predominância dos financiamentos atrelados às atividades industriais, embora o número de projetos relacionados ao setor primário fosse predominante. Durante a primeira etapa, 53% dos projetos eram relativos às atividades primárias, embora envolvessem apenas 18% dos valores contratados. Já o setor secundário, com 30% do total de projetos,

foi o que contratou os maiores volumes financeiros, com 47% dos recursos. O setor terciário, por sua vez, contou com 17% dos projetos e 35% dos recursos contratados.

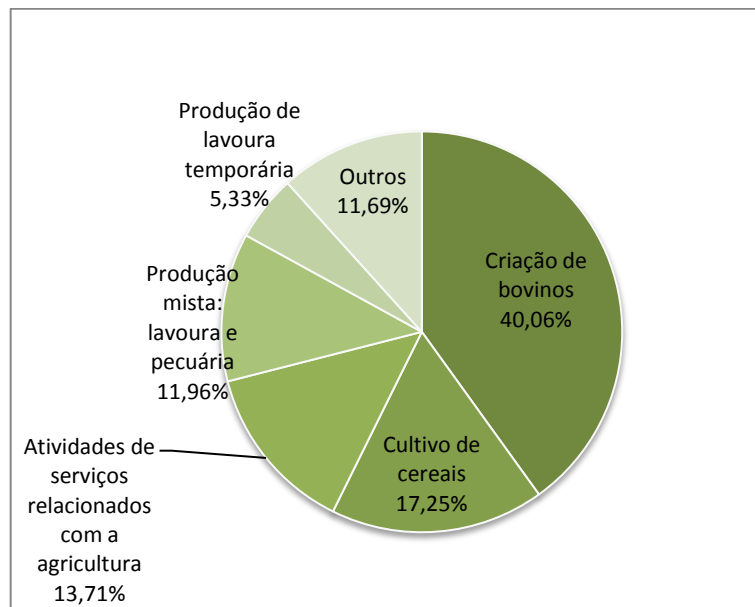
Gráfico 1 – Relação entre valores e projetos financiados pelo RECONVERSUL, por setor da economia, no período 1996 a 1998



Fonte: RIO GRANDE DO SUL/SCP – 1999
Elaboração: Antonio Paulo Carginin

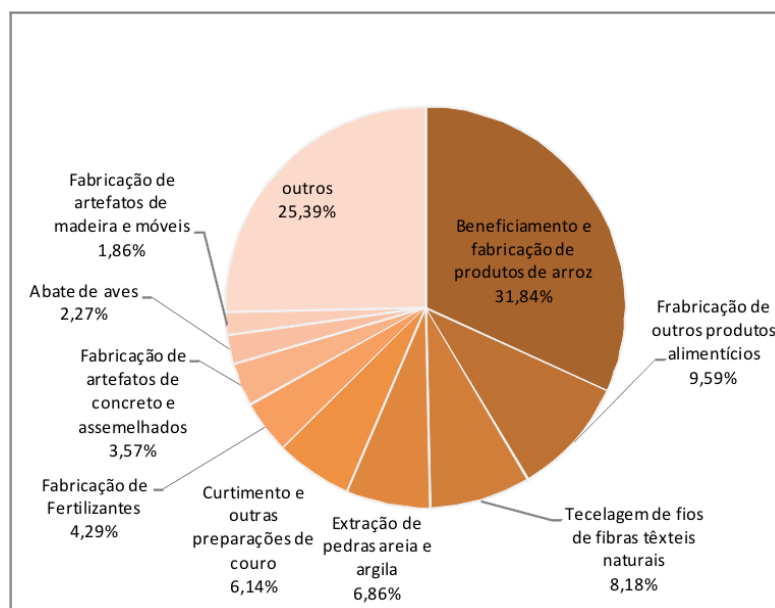
Esses percentuais, entretanto, não indicam, *per se*, que as atividades agropecuárias, que fundamentam a base econômica da Metade Sul, foram preteridas em função de outras atividades. Examinando o perfil dos projetos financiados, se observa que a sua quase totalidade e a maior parte dos valores correspondentes ao setor industrial se referem ao segmento da agroindústria, diretamente vinculada às atividades locais. Contudo, cabe destacar que as atividades contratadas não representaram uma mudança no perfil econômico da Região. A pecuária, base histórica do seu desenvolvimento, foi um dos segmentos mais financiados pela primeira etapa do Programa. A atividade mais tradicional da Metade Sul, representada pela criação de bovinos, contratou 40% dos financiamentos do setor primário. Os demais segmentos apoiados foram os de cultivo de cereais, com 17,2%; atividades e serviços relacionados à agricultura, com 13,7%; produção mista lavoura/pecuária, com 11,9%; e, a lavoura temporária, com 5,3%.

Gráfico 2 – Participação dos valores financiados pelo RECONVERSUL, para as principais atividades do setor primário, no período 1996 a 1998



Fonte: RIO GRANDE DO SUL/SCP – 1999
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

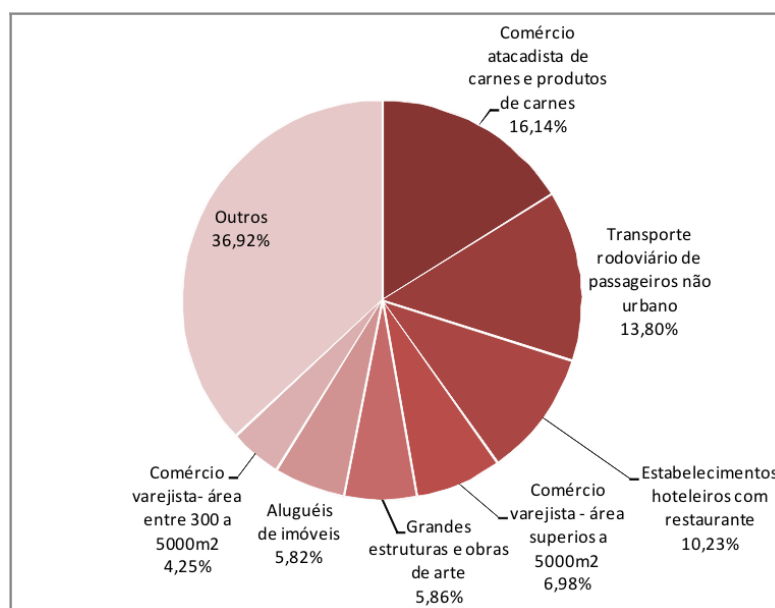
Gráfico 3 – Participação dos valores financiados pelo RECONVERSUL, para as principais atividades do setor secundário, no período 1996 a 1998



Fonte: RIO GRANDE DO SUL/SCP – 1999
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

No setor secundário, o número de segmentos financiados foi bem mais expressivo, com grande número de projetos apoiados com pequenos valores. O segmento que concentrou maior volume de recursos, com 31,84%, foi o de beneficiamento e fabricação de produtos de arroz, cujos valores foram destinados a 92 projetos. Com menor dimensão destacaram-se: o segmento de fabricação de produtos alimentícios, com 9,59% dos recursos em 15 projetos; o de tecelagem de fios de fibras naturais, com 8,18% em 1 projeto; o de extração de pedras de areia e argila, com 6,86% em 8 projetos; e, o de curtimento e outras preparações de couro, que absorveu 6,1% do total de recursos financiados ao setor secundário em um projeto. Embora tenha ocorrido maior variabilidade na distribuição, no cômputo geral, a participação dos setores tradicionais da Região foi bastante significativa se forem consideradas as atividades vinculadas ao setor orizícola e à pecuária.

Gráfico 4 – Participação dos valores financiados pelo RECONVERSUL, para as principais atividades do setor terciário, no período 1996 a 1998



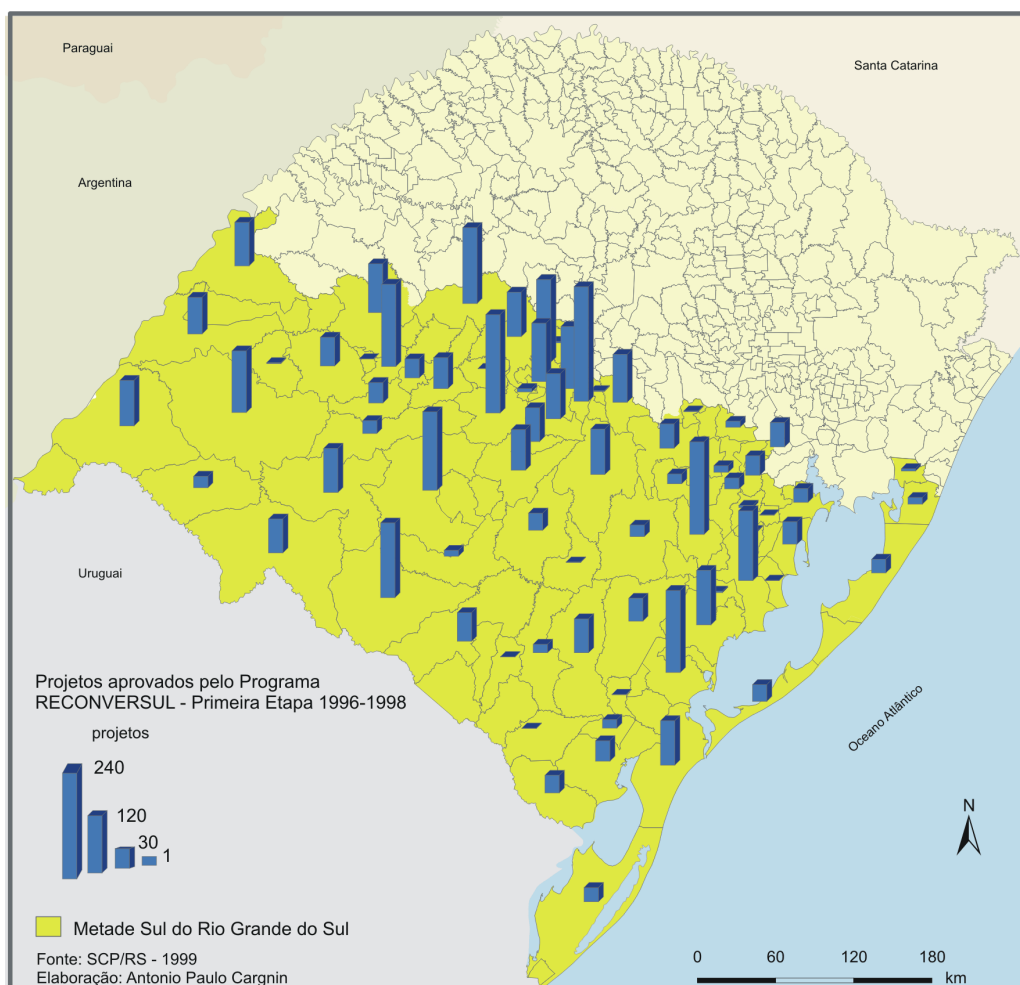
Fonte: RIO GRANDE DO SUL/SCP – 1999
Elaboração: Antonio Paulo Carginin

O mesmo se verifica com os recursos alocados para o setor terciário, mesmo que, também, haja aí uma maior dispersão de valores por diversos segmentos. O comércio atacadista de carnes e produtos de carnes foi o principal tomador de recursos, com 16,1% do total em nove projetos, seguido pelo transporte rodoviário não-urbano de passageiros, com 13,8% em quatro projetos; por estabelecimentos hoteleiros, com 10,2% em nove projetos; pelo comércio varejista

com área superior a 5.000m², com 6,9%; pelo aluguel de imóveis, com 5,8% dos recursos; e pelo comércio varejista entre 300 e 5.000m², com 4,2%.

No primeiro triênio de desenvolvimento do Programa, haviam sido aprovados 4.500 projetos, para 73 municípios da Região. No que tange aos segmentos apoiados e sua distribuição territorial, podiam ser observadas diferenças significativas em relação aos valores alocados. A maior parte, ou seja, 606 projetos, foi destinada ao apoio do setor primário, e haviam sido contratadas em municípios de menor porte, o que, normalmente, indica que boa parte dessas operações de crédito foi de baixo valor.

Figura 11 – Número de projetos aprovados do Programa RECONVERSUL no período 1996 a 1998



Os projetos financiados foram bem distribuídos pelo território, conforme demonstra a Figura 11. O município de Santa Maria foi o que apresentou maior número de projetos aprovados entre as cidades de maior porte, totalizando 206.

Vários municípios situados em seu entorno se destacaram por apresentar um grande número de projetos aprovados. O município de Paraíso do Sul, com 224 projetos aprovados, foi o que aprovou maior número deles no Estado. Merecem destaque, também, os municípios de Nova Palma (173), Jaguari (172), São Gabriel (164), Tupanciretã (159), Agudo (146), Faxinal do Soturno (122), Restinga Seca (95), Júlio de Castilhos (93 projetos). Além desses municípios, localizados no centro do Estado, destacaram-se, com mais de 100 projetos aprovados, os municípios de Dom Feliciano (194), Pelotas (172), Dom Pedrito (156), Camaquã (146), Alegrete (129), São Lourenço do Sul (114), Santiago (102) e Candelária (100).

Após o ano de 1999, a contratação de financiamentos do RECONVERSUL foi prorrogada até 2005, e seus projetos apresentam desembolsos até os dias atuais⁸³. A nova fase, conhecida como RECONVERSUL – Segunda Etapa, implicou alterações na orientação do Programa, reflexo da mudança no cenário político gaúcho, com a eleição do Governador Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Depois de uma avaliação realizada em 16 seminários regionais, nos primeiros meses de 1999, o recorte espacial foi estendido, contemplando também municípios de outras regiões. Além disso, foi ampliado o público-alvo, com a inclusão de novas atividades e priorização dos pequenos e médios empreendimentos. Além disso, o Fundo foi capitalizado com uma dotação de R\$ 400 milhões, cerca de R\$ 910 milhões em valores atuais (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1999).

Entretanto, mesmo com a ampliação do número de municípios, houve uma redução expressiva dos valores desembolsados, como aponta o Gráfico 5. Além de fatores macroeconômicos, outros elementos contribuíram para essa redução. A falta de atratividade das linhas de financiamento oferecidas, que em 2004 estavam entre 14 e 16% a.a. dependendo do *spread*⁸⁴ cobrado pelo agente financeiro, somada às inúmeras garantias exigidas e à ausência de acompanhamento técnico, foram

⁸³ Em 2006, o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL) e os Programas Amazônia Integrada (PAI), Nordeste Competitivo (PNC), Centro-Oeste (PCO), foram substituídos pelo Programa de Dinamização Regional (PDR).

⁸⁴ O *spread* bancário se refere à diferença entre a taxa de juros que as instituições financeiras pagam na captação do dinheiro e a que cobram dos clientes.

fatores que desestimularam os tomadores de financiamento⁸⁵ (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2004).

A esses fatores deve ser adicionada a mudança nas linhas de financiamento do BNDES, com estímulo a programas setoriais como o Programa Especial de Financiamento Agrícola, destinado ao financiamento de máquinas, equipamentos e armazenagem, que apresentava taxas de 11,95% a.a., incluindo o *spread* do agente financeiro. Outros programas setoriais, como o Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (PROFRUTA), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Vitivinicultura (PRODEVINHO), o Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinoicultura (PRODECAP), o Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (PROSOLO), o Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (PROLEITE), o Programa de Recuperação e Manejo de Pastagens (PROPASTO), o Programa de Desenvolvimento da Apicultura (PRODAMEL), o Programa de Modernização da Frota de Máquinas e Equipamentos Agrícolas (MODERFROTA), dentre outros, ofereciam taxas de 8,75% ao ano, com prazos de carência que variavam entre 3 e 5 anos. Além destes, pode-se também destacar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com taxas extremamente atrativas, de 4% ao ano. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2004).

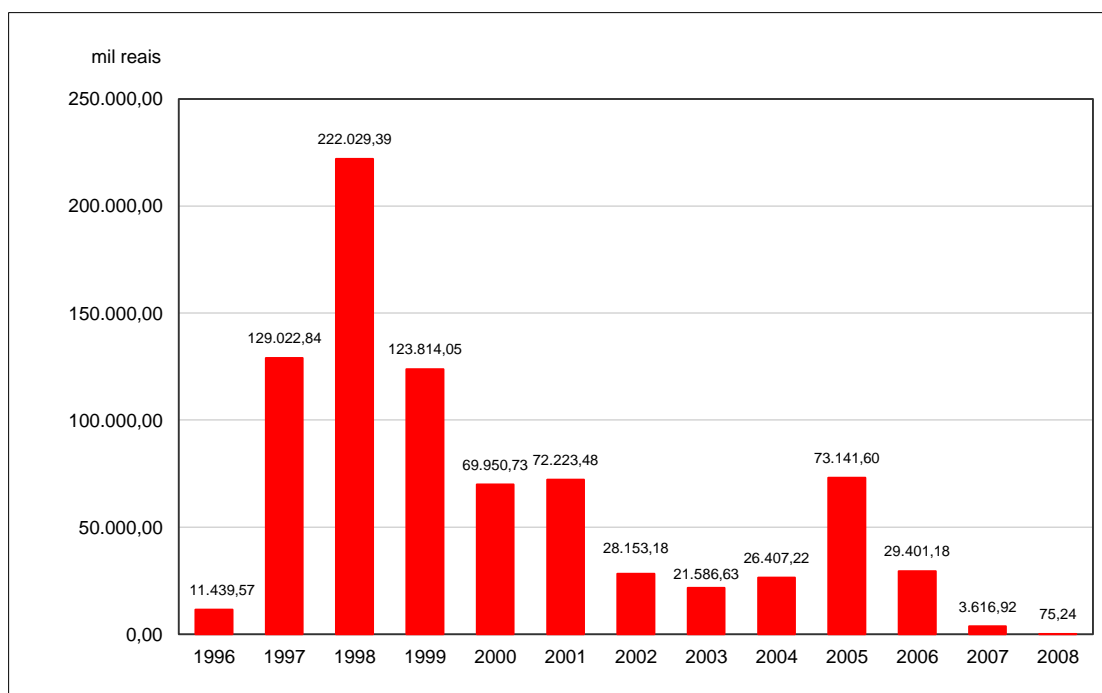
Considerando os desembolsos efetivados pelo BNDES – Sistema RECONVERSUL durante todo o período do Programa, observa-se, conforme o Gráfico 5, que o maior volume de liberação de recursos ocorreu nos primeiros anos de seu funcionamento⁸⁶. Em 1996, 84 dos 467 municípios existentes no Estado faziam parte do Programa e, destes, 29 foram beneficiados já no primeiro ano, totalizando um desembolso de R\$ 11.439 mil. No ano seguinte, 63 municípios contrataram recursos do Programa, somando outros R\$ 129.022 mil. No entanto, é no ano de 1998 que foi financiada a maior soma de recursos durante todo o Programa, quando foram desembolsados R\$ 222.029 mil para um total de 59 municípios. A partir de 1998, houve uma redução gradativa no desembolso de recursos contratados, à medida que o financiamento deixou de ser atraente, com

⁸⁵ O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015, indica que essa redução estaria também atrelada ao contexto da economia brasileira, em período de crise.

⁸⁶ Dados do BNDES – Sistema RECONVERSUL, por ano e valores de desembolso efetivo.

uma leve retomada no ano de 2005. Entre os anos de 1996 e 2008, 107 municípios receberam recursos do Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul.

Gráfico 5 - Desembolso anual do Sistema BNDES para o Programa RECONVERSUL no período 1996 a 2008



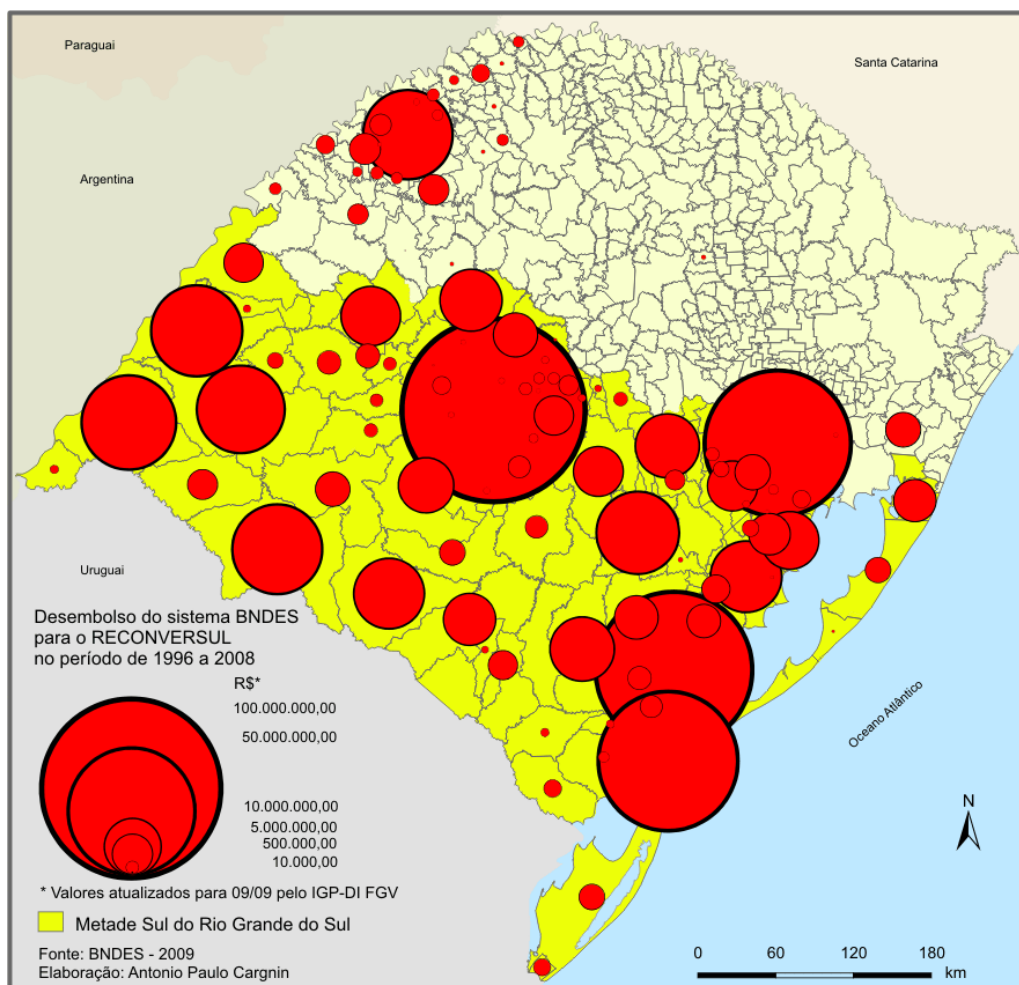
Fonte: BNDES – 2009.

Obs.: Valores atualizados para 09/2009 pelo IGP-DI/FGV

Elaboração: Antonio Paulo Cargin

Em relação à distribuição dos valores desembolsados pelo território, no período de 1996 a 2008, o município que recebeu maiores financiamentos para projetos contratados foi Santa Maria (R\$ 117,5 milhões), seguido de Pelotas, com (R\$ 85,7 milhões), Charqueadas (R\$ 75 milhões), Rio Grande (68,1 milhões), Uruguaiana (R\$ 31,3 milhões), Itaqui (R\$ 29,1 milhões), Santana do Livramento (R\$ 28,3 milhões) e Santa Rosa (R\$ 28,1 milhões).

Figura 12 – Desembolso do Sistema BNDES para o Programa RECONVERSUL no período 1996 a 2008



Comparando esses valores com aqueles contratados no primeiro triênio, fica evidente que nem todos os recursos previstos foram efetivamente tomados. Um dos casos que demonstra essa condição é o do município de Pelotas, cujos financiamentos desembolsados, no período de 1996 a 2008, correspondem a apenas 89% do total contratado nos primeiros três anos, indicando que muitos projetos tiveram solução de continuidade. Por outro lado, em outros casos, como nos municípios de Santa Maria e Rio Grande, houve acréscimo de recursos contratados nos períodos subsequentes, sugerindo que houve ampliação da tomada de investimento na segunda etapa do Programa.

De forma geral, a análise da distribuição dos desembolsos nas duas etapas do RECONVERSUL mostra que os municípios que integram o recorte espacial da Metade Sul (98 municípios) tiveram os maiores volumes de recursos contratados e desembolsados no primeiro triênio. Na segunda etapa do Programa, destacou-se a

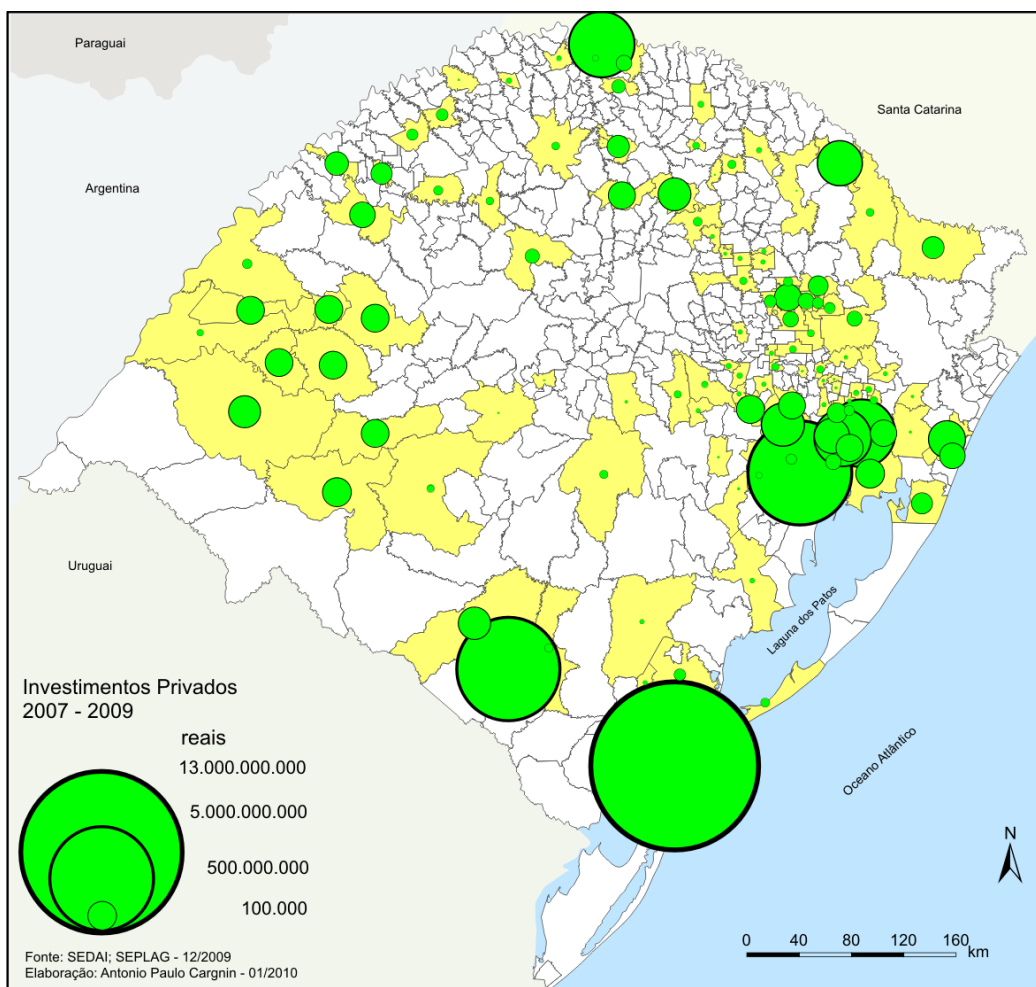
ampliação dos financiamentos em Rio Grande, Santa Maria e Charqueadas. Também merece especial referência o caso do município de Santa Rosa, que teve desembolsados, no período de 2001 a 2008, R\$ 74,6 milhões, efeito que se estendeu, embora de forma tímida, para os municípios do seu entorno.

Observa-se também que a capacidade de tomada de financiamento mostrou relação com a dinamicidade econômica dos municípios, sendo os projetos localizados nos principais centros os maiores tomadores de recursos. À exceção de Charqueadas, foram os polos regionais tradicionais que capitalizaram maior volume de recursos, o que pode ser explicado pela exigência de garantias que estão atreladas a uma base econômica já instalada.

Outro ponto que merece destaque é a falta de articulação dos projetos financiados com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento. Em nenhuma etapa do Programa fica evidente a existência de uma articulação com uma estratégia de desenvolvimento da Região. Da mesma forma, embora o Estado propusesse uma atuação diferenciada para a Metade Sul, não existia uma estratégia clara sobre quais os setores que deveriam ser estimulados para a reconversão regional. Essa conclusão é explicitada também nos documentos resultantes do balanço crítico realizado pelo público tomador dos financiamentos, quando da realização dos seminários regionais de avaliação da primeira etapa do RECONVERSUL, em 1999. É notório que a falta de articulação com um projeto regional, associada à exigência de garantias, contribuiu para a pulverização dos recursos do Programa em uma grande quantidade de setores.

Não obstante, se observa que os valores contratados são pouco significativos quando comparados aos de outras políticas e, principalmente, aos investimentos privados que vêm se instalando na Região, apoiados em programas das diferentes esferas de governo, como demonstra a Figura 13. Como exemplos podem ser citados os investimentos nos segmentos vinculados à indústria naval, em Rio Grande, e ao segmento de geração de energia, em Candiota.

Figura 13 – Investimentos privados no Estado no período 2006 a 2008



Entretanto, mesmo que o volume de recursos envolvidos tenha sido modesto, as taxas de juros altas e pouco atrativas e não tenha ocorrido um acompanhamento técnico satisfatório dos projetos financiados, o RECONVERSUL não deve ter seu papel desprezado enquanto instrumento de política para a chamada Metade Sul. Resguardados os aspectos conjunturais, alguns dos setores foram encorajados pelo Programa, e seus resultados atuais podem, em parte, estar relacionados com as políticas empreendidas à época, a exemplo do setor florestal e o de carnes. Entretanto, o maior mérito foi a injeção de recursos nos segmentos que estavam atravessando dificuldades mas que em nada representam uma reconversão produtiva.

Mesmo sem ter o propósito de avaliar o Programa, mas sim de identificar alguns resultados e possíveis repercussões territoriais, convém observar que existe o entendimento de que:

[...] o crédito, como ação isolada, é insuficiente para alavancar uma região deprimida. Isto é ainda mais verdade, quando não há expectativas de crescimento sustentado no longo prazo, as taxas de juros têm dois dígitos e existem outras linhas mais favoráveis. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006, p.389)

Essa conclusão se reforça em um recorte espacial onde os atores econômicos possuem fortes vínculos com as atividades tradicionais, como no caso da Metade Sul. Assim, essas atividades estão, em boa parte, vinculadas aos setores de baixo dinamismo, que constituíram a Região e se adaptaram durante o processo de alinhamento à economia nacional como produtora de alimentos (SOARES, 1996, 79).

4.3 A continuidade da agenda da Metade Sul

Depois de muitos anos de prioridade institucional, no ano de 2003 foi explicitada uma tendência que já se manifestava há alguns anos na política regional do Estado, com impacto direto sobre a já histórica atenção dada à Metade Sul. A posse do Governador Germano Rigotto significou também o fim da simbólica estrutura do Gabinete da Metade Sul, que havia se constituído como resposta ao discurso político da época. Nesse período, foi criado o Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais, cujo objetivo inicial era concentrar a formulação e a proposição de políticas voltadas às desigualdades regionais⁸⁷.

A criação desse Gabinete demonstrava, por um lado, a intenção de ampliar a discussão da questão regional para todo Estado, fato que, na prática, já vinha ocorrendo desde o ano de 2001, quando da criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas⁸⁸. Por outro lado, significava o enfraquecimento da agenda da Metade Sul, que há bastante tempo já não se constituía no único discurso regional existente no Estado.

Entretanto, o período de vigência do Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais foi curto, e suas atribuições foram, no ano seguinte, repartidas entre o Gabinete do Vice-Governador e a Secretaria de Desenvolvimento

⁸⁷ O Gabinete foi criado pelo Decreto nº 42.101, de 01 de janeiro de 2003. Esse Decreto extinguiu o Gabinete da Metade Sul criado pelo Decreto nº 39.249, de 20 de janeiro de 1999.

⁸⁸ O Grupo foi criado pelo Decreto nº 40.831, de 15 de Junho de 2001, e se constitui em uma das políticas analisadas nesta pesquisa.

e Assuntos Internacionais (SEDAI)⁸⁹. A formulação das políticas retornou para a Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), que já havia contratado o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015).

A manutenção da agenda da Metade Sul teve continuidade através do Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO), em que a discussão foi conduzida através do Fórum da Mesorregião da Metade Sul, conforme detalhado no Capítulo 2. Mesmo com a presença de atores representando os diversos segmentos da sociedade civil organizada, o Fórum é protagonizado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e tem participação destacada das universidades regionais no suporte técnico. Os COREDEs são os responsáveis por filtrar as demandas dos demais atores e, também, representam o ponto de articulação com o Ministério da Integração Nacional (MI).

Embora não se tenha a medida exata do quanto as políticas públicas voltadas à inserção desse recorte tenham efetivamente impactado na Metade Sul, é certo que as mesmas contribuíram para a sua dinamização e, por conseguinte, para o não-agravamento dos problemas existentes. Entretanto, um resultado parece evidente: a incorporação de novos atores na discussão do desenvolvimento. Mesmo que isso não signifique a ruptura com a sua base tradicional, houve a mobilização de novos agentes, que passaram a discutir propostas para o desenvolvimento da Metade Sul, até então pautadas pelos tradicionais representantes da classe política.

⁸⁹ O Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais foi extinto pelo Decreto nº 43.281, de 03 de agosto de 2004.

5 NOVOS CENÁRIOS DAS DESIGUALDADES REGIONAIS, POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS REPERCUSSÕES TERRITORIAIS

Depois que o debate sobre a Metade Sul perdeu espaço na agenda política, outras interpretações sobre as disparidades regionais no Rio Grande do Sul, em escalas mais detalhadas, ganharam evidência. Acima de tudo, prosperou a avaliação de que os problemas relativos ao desenvolvimento no Estado eram muito mais complexos do que a mera dicotomia entre o sul, atrasado, e o norte, desenvolvido. Com isso, as políticas elaboradas com o propósito de combater as desigualdades regionais não poderiam se pautar apenas por uma análise sobre as tendências macrorregionais, necessitando de um exame mais minucioso para que os problemas de cada região fossem identificados e as soluções fossem mais efetivas.

Esse capítulo resgata algumas das principais avaliações recentes sobre a questão regional no Rio Grande do Sul e analisa as principais políticas para o combate às desigualdades regionais, à exceção das propostas pela esfera federal e para a Metade Sul, cuja análise já foi realizada nos capítulos anteriores. Foram estudadas políticas propostas pelo Estado do Rio Grande do Sul na escala estadual e regional, a saber: a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), a Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e seus instrumentos, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas de 2001 e o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015).

Cabe esclarecer que não foram aqui tratadas as políticas setoriais, mesmo que estas se caracterizem como territoriais. Fizeram, portanto, parte dessa análise, somente as políticas que foram concebidas com o intuito de combater as desigualdades regionais no Estado, objeto deste estudo e que foram implementadas, mesmo que parcialmente.

5.1 Novos cenários das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul

O estudo realizado por pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística, publicado no ano de 1994 sob o título de **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**, já apontava para a necessidade de análises mais detalhadas sobre a dinâmica regional gaúcha. Entretanto, por ter sido elaborado com base na formação histórica do processo de desenvolvimento, em uma escala macrorregional, não tinha como objetivo realizar um exame mais detalhado das diferenças intrarregionais existentes. Além disso, o grande retalhamento territorial ocorrido com as emancipações de municípios era um fator impeditivo para que se obtivessem análises mais refinadas em um longo período histórico. Assim, somente no final da década de 90 é que começaram a ser disponibilizadas avaliações mais desagregadas, com o propósito de compreender as dinâmicas intrarregionais e subsidiar a implementação de políticas de desenvolvimento regional.

Um dos trabalhos pioneiros nesse sentido foi o **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**, cuja primeira edição impressa foi publicada pela Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1998. O Atlas teve continuidade com uma segunda edição, em 2002, e passou a ter uma edição eletrônica a partir de 2003. A publicação do documento significou a disponibilização de uma importante ferramenta, permitindo, aos interessados no tema, elaborar novas leituras sobre a dinâmica regional. Além disso, sua linguagem simples tornou acessíveis a um grande público informações espacializadas sobre os municípios gaúchos, suas regiões e demais estados brasileiros⁹⁰.

O trabalho evoluiu e, até hoje, se mantém como uma importante fonte de consulta para informações espacializadas sobre o Estado, sendo utilizado por estudantes e instituições de ensino fundamental, médio, superior, órgãos setoriais, gestores, pesquisadores e empresas que desejam se instalar no território gaúcho. O Atlas está estruturado em grandes blocos, precedidos por uma apresentação, em que estão detalhadas a evolução da divisão municipal, da ocupação territorial e as principais características físicas do Estado. Os demais capítulos são dedicados à infraestrutura, meio ambiente, demografia, indicadores sociais e economia gaúcha.

⁹⁰ A edição eletrônica do **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul** está disponível no *site* <<http://www.seplag.rs.gov.br/atlas>>.

Outra avaliação que merece destaque foi a elaborada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em conjunto com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, no caso do Rio Grande do Sul, teve a participação de técnicos da Fundação de Economia e Estatística. O estudo, publicado com o título **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**⁹¹, definiu os principais recortes espaciais no Estado, a partir das características da rede urbana e da área de influência das cidades⁹². Em síntese, o estudo destacava os recortes territoriais da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e os vetores que partem desta em direção a Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul, os centros regionais tradicionais de Pelotas e Santa Maria, os eixos turísticos, as aglomerações litorâneas, os eixos industriais do noroeste e as aglomerações internacionais.

Segundo o estudo, a RMPA se destaca pela concentração populacional e por apresentar uma estrutura econômica complexa, contando com um parque industrial diversificado e um setor de serviços com funções terciárias altamente especializadas. Sua área de influência atinge a quase totalidade das cidades gaúchas, alcançando inclusive municípios situados fora do Estado. Os eixos industriais situados nesse recorte foram estruturados pela expansão da atividade urbano-industrial a partir do centro da metrópole em direção às cidades de Caxias do Sul e Lageado/Santa Cruz do Sul. O desenvolvimento do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul teve sua importância aumentada a partir da década de 70, criando condições para a constituição do segundo mais importante núcleo urbano do Estado – a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE). Nessa expansão destacou-se a passagem de uma estrutura industrial tradicional, com poucos gêneros, para um parque industrial mais diversificado e moderno, assegurando à região maior capacidade competitiva. Por outro lado, a constituição do eixo de desenvolvimento que vai de Porto Alegre na direção de Santa Cruz do Sul, deveu-se à forte presença da agroindústria do fumo e de produtos alimentares e, principalmente, à sua localização. A proximidade a RMPA criou as condições para o extravasamento de atividades que buscam custos menores para seu funcionamento (IPEA, 2000).

⁹¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**, v.6, Redes Urbanas Regionais:Sul, Brasília, 2000.

⁹² Em 2008, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou novo estudo denominado **Região de Influência das Cidades 2007**, tendo como base os dados de 2007 (IBGE, 2007).

Outro importante elemento da rede urbana identificado pelo trabalho foi a confirmação do papel desempenhado por centros urbanos tradicionais, caso de Santa Maria e Pelotas/Rio Grande. Essas cidades se consolidaram historicamente pela influência exercida por atividades de serviços e do comércio em um conjunto de municípios assentados, basicamente, sobre atividades agropecuárias e agroindustriais. Os dois centros são referência em ensino superior e saúde, atraindo habitantes de municípios situados em sua área de influência para a utilização desses serviços e para ocupação dos empregos gerados.

No noroeste do Estado, a pesquisa constatava a consolidação de dois recortes espaciais, com aglomerações urbanas não conurbadas. O primeiro, formado pelas cidades de Horizontina, Santa Rosa, Santo Ângelo, Ijuí, Cruz Alta e Panambi e o segundo, pelas cidades de Carazinho, Passo Fundo e Erechim. Esses dois recortes se constituíram a partir das atividades agroindustriais, com especial destaque para os segmentos de máquinas e implementos agrícolas. Além disso, se destacavam pelo avanço das funções terciárias, especialmente na cidade de Passo Fundo, e pela estrutura de ensino superior diferenciada, baseada na existência de universidades comunitárias. A região ainda apresentava as maiores taxas de população rural do Estado, mostrando tendência de crescimento dessas cidades através das migrações dessas populações rurais.

O estudo também destacava, do ponto de vista espacial, os recortes relacionados à atividade do turismo, na chamada serra gaúcha e no litoral norte, com destaque para as cidades de Canela e Gramado, que se consolidaram como referência em serviços ao turismo de inverno, com tendência de expansão para as cidades vizinhas; no litoral, com destaque para as cidades de Torres, Capão da Canoa e Tramandaí e tendência de conurbação para as cidades vizinhas. Esses municípios praticamente dobram sua população nos meses de verão e apresentavam, e continuam apresentando, altas taxas de crescimento populacional, indicando recebimento de saldos migratórios de outras regiões.

Figura 14 – Principais recortes espaciais do Estado de acordo com estudo do IPEA/IBGE



Por último, o estudo publicado pelo IPEA considerava os recortes das aglomerações de fronteira que, pela sua proximidade, apresentam vínculos com as cidades vizinhas da Argentina e do Uruguai, dentre as quais se destacavam Santana do Livramento-Rivera, Uruguaiana-Passo de Los Libres, Quaraí-Artigas, São Borja-Santo Tomé, Chuí-Chuí, Jaguarão-Rio Branco e Itaqui-Alvear. As aglomerações internacionais se caracterizam pela dinâmica econômica peculiar, cuja predominância das atividades se condiciona à situação cambial dos países.

Na mesma linha, a análise dos recortes espaciais foi reforçada pelo novo estudo da Região de Influência das Cidades (REGIC) 2007, publicado no ano de 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No estudo são avaliadas variáveis que atualizam a hierarquia urbana nacional. É relevante observar que o REGIC renova a importância dos centros urbanos tradicionais do Estado de maior nível de hierarquia, caso de Caxias do Sul, Santa Maria e Passo Fundo,

classificados como Capital Regional B⁹³. Em um terceiro nível, classificadas como Capital Regional C, aparecem as cidades de Pelotas/Rio Grande, Ijuí e Novo Hamburgo. O primeiro nível de hierarquia é, naturalmente, ocupado por Porto Alegre, classificada como metrópole, com influência sobre todo o Estado e boa parte de Santa Catarina. É importante registrar que, pelo REGIC, o extremo norte gaúcho é influenciado pela cidade catarinense de Chapecó, classificada no mesmo nível de hierarquia das cidades gaúchas de segundo nível (IBGE, 2008).

A mais recente avaliação sobre a questão regional produzida no Rio Grande do Sul, com grande repercussão, é o resultado de um estudo contratado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), no ano de 2003. Os resultados foram publicados com o nome de **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015)**, no ano de 2006, através de um conjunto de cinco volumes e um relatório-síntese.

O estudo, que envolveu todas as etapas do processo de planejamento, disponibilizou, em sua fase de diagnóstico, uma nova síntese sobre a realidade gaúcha, utilizando os Conselhos Regionais de Desenvolvimento como recorte base. Isso porque, após um aprofundado estudo de homogeneidades e polaridades, se observou que o ativo representado por essa regionalização era muito mais significativo que as inconsistências encontradas pelo estudo quanto à localização dos municípios nas regiões. Assim, Rumos 2015 manteve a regionalização dos COREDEs como base para avaliação, adicionando uma nova escala, as Regiões Funcionais de Planejamento, constituídas pela agregação de Conselhos Regionais, apenas para a elaboração de estratégias e propostas. Para a realização da nova avaliação sobre as disparidades regionais, foram estudados diversos indicadores posteriormente organizados em uma matriz tridimensional considerando, em seus eixos, as dimensões econômica, social e de potencialidades.

No eixo de desenvolvimento econômico, foi analisada a evolução do PIB total, do PIB *per capita* e o grau de industrialização de cada região. Esses indicadores receberam valorações semelhantes, resultando em um indicador sintético de

⁹³ De acordo com o REGIC, no País, 70 cidades foram classificadas como Capital Regional, por apresentarem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e por serem área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. As capitais regionais foram divididas em três níveis de hierarquia (A, B, e C), de acordo com o porte e influência (IBGE, 2008).

desenvolvimento que ordenou as regiões entre o menor e o maior desenvolvimento econômico.

Para a diferenciação da situação social, foi utilizado um indicador de pobreza (percentual de famílias com renda abaixo de 2 salários mínimos), a renda *per capita*, o percentual de domicílios com coleta de esgoto via rede geral, a taxa de analfabetismo (acima de 15 anos) e o saldo migratório. Esses indicadores foram relacionados às médias do Estado e ajustados para se inserirem em uma escala de 1 a 5, recebendo pesos diferenciados, priorizando as questões de pobreza e renda.

Na avaliação das potencialidades, foram analisados fatores ambientais (físicos e restrições); de localização (distância a portos e mercados); de empreendedorismo (número de criação de empresas *per capita*); de pessoal capacitado (pessoas com formação superior); de infraestruturas de transportes (densidade rodoviária, valor adicionado bruto industrial e localização em relação aos terminais ferroviários); e, de energia (duração equivalente de falhas e frequência equivalente de falhas sobre o padrão estabelecido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL). Na ponderação dos indicadores, tiveram maior peso as questões relativas à localização, transportes e capacitação de recursos humanos.

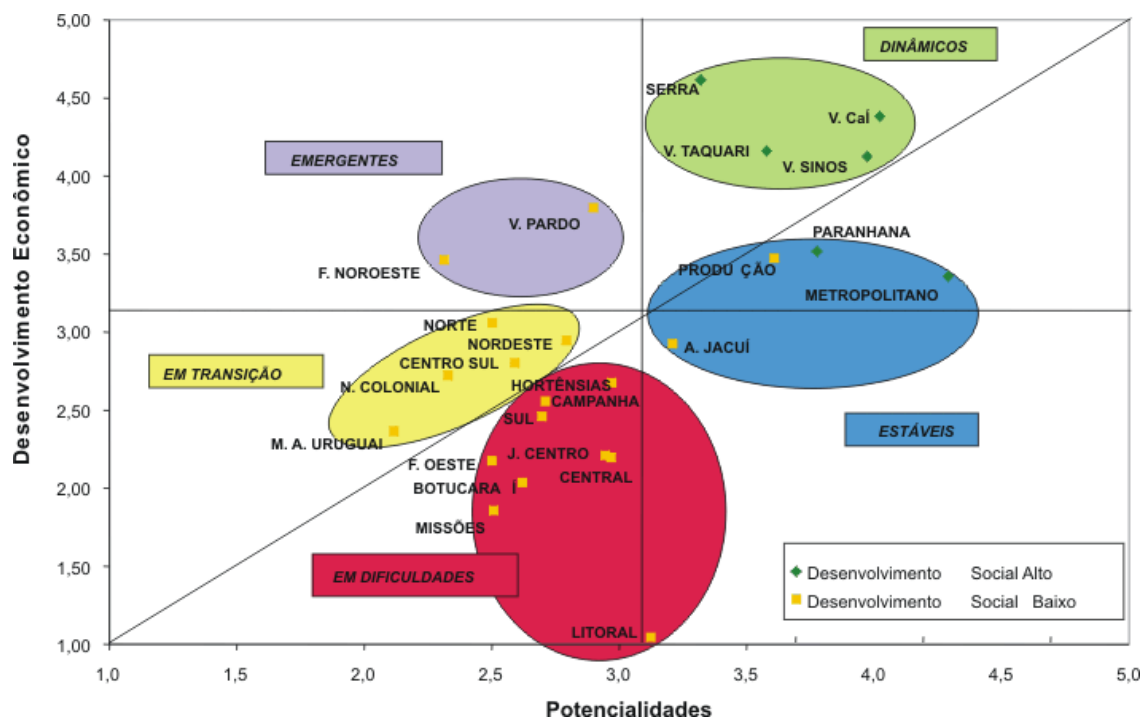
O resultado dessa análise possibilitou a classificação dos COREDEs em Dinâmicos, Estáveis, Emergentes, Em Transição e Em Dificuldades, apresentando uma visão que se diferencia um pouco da tradicional análise, que dividia o Estado em sul empobrecido, norte agroindustrial e nordeste industrial e desenvolvido⁹⁴. Entretanto, o mérito da classificação elaborada pelo Rumos 2015 está em considerar uma gama maior de variáveis socioeconômicas na avaliação do quadro das desigualdades, colaborando para a identificação de focos de pobreza junto a áreas ditas mais desenvolvidas e de áreas com potencial para o desenvolvimento, mesmo nas regiões mais deprimidas.

No âmbito dessa classificação, o grupo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Dinâmicos, formado pelas regiões da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Taquari, apresentou como traços principais as boas condições sociais, potencialidades e crescimento econômico e social acima da média do Estado, tendo crescido além do esperado, considerando a relação entre

⁹⁴ Em 2004, quando foi realizado o estudo, o Estado contava com 24 COREDEs.

essas duas dimensões. Na época do estudo, esse grupo concentrava 34% do PIB estadual e 24% da população total.

Gráfico 6 – Classificação dos COREDEs segundo Rumos 2015



Fonte: RUMOS 2015 (RS/SCP, 2006)

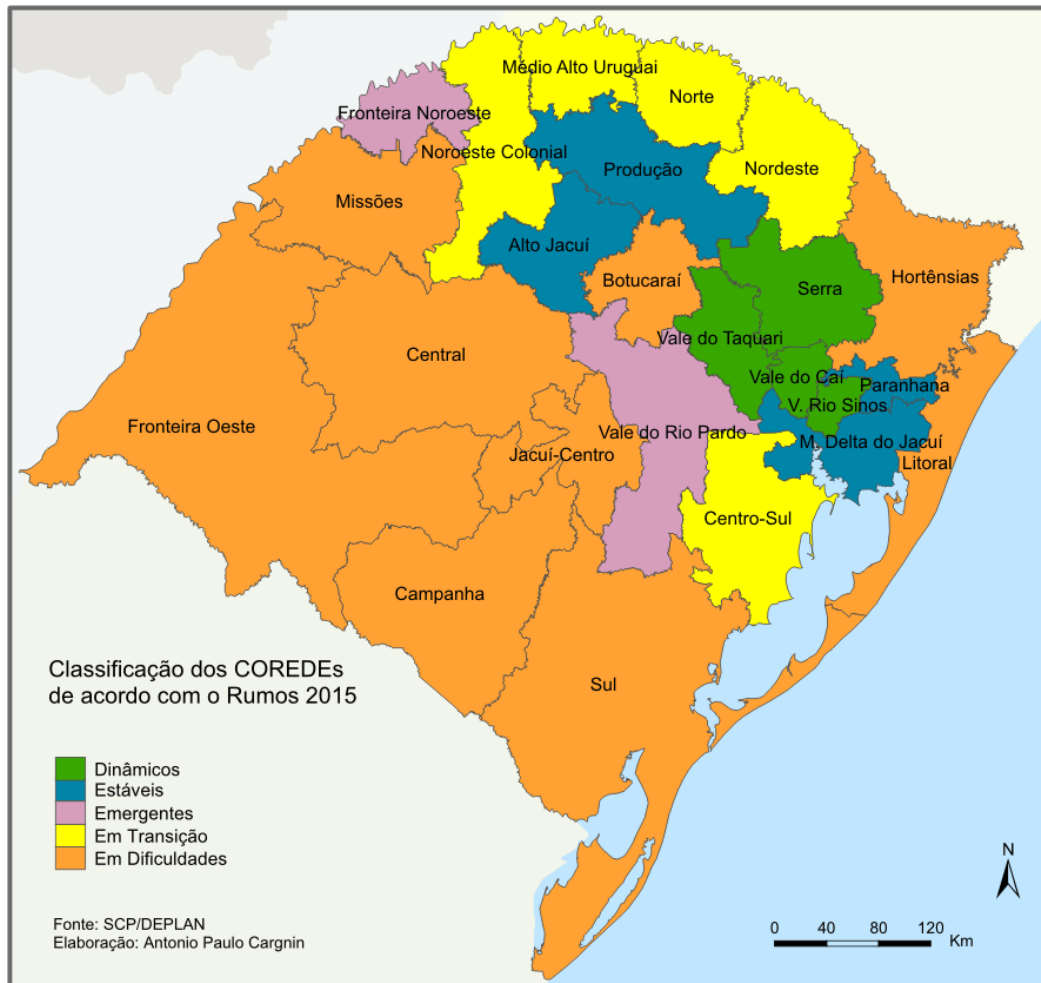
Elaboração: Antonio Paulo Carginin

O grupo dos COREDEs Emergentes, constituído pelo Vale do Rio Pardo e Fronteira Noroeste, apresentou condições sociais abaixo da média do Estado, porém seu desenvolvimento econômico esteve acima da média estadual, e suas potencialidades, próximas à média. Deve-se destacar que essas duas regiões possuem características comuns que remetem para essa classificação, apresentando um quadro de dificuldades relativas a seus indicadores sociais, mas com presença de indústrias de grande porte relacionadas especialmente ao fumo, no Vale do Rio Pardo; e, a máquinas e implementos agrícolas, na Fronteira Noroeste.

Os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Produção e Alto Jacuí formaram o grupo dos Estáveis, com crescimento econômico pouco acima da média estadual, alto potencial e condições sociais entre boas e baixas. Esse grupo foi constituído por duas áreas distintas, tanto em relação à localização quanto em termos das atividades econômicas. Nas regiões do Alto Jacuí e Produção, predominam a agricultura e a agroindústria, enquanto, nos COREDEs

Metropolitano Delta do Jacuí e Paranhana Encosta da Serra, as atividades são diversificadas. Embora essas regiões tenham crescido um pouco acima da média do Estado, esse crescimento esteve aquém das suas potencialidades.

Figura 15 – Classificação das Regiões dos COREDEs de acordo com os indicadores de disparidades do Rumos 2015



Os COREDEs Norte, Nordeste, Centro Sul, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai, com desenvolvimento econômico abaixo da média do Rio Grande do Sul e potencial socioeconômico e desenvolvimento social igualmente baixos, constituíram o grupo classificado como Em Transição. Esse grupo caracterizou-se pela presença de atividades agrícolas e agroindustriais diversificadas, unidades de produção de porte heterogêneo e alta participação da população rural. Essas regiões vinham perdendo população, especialmente das áreas rurais, para os centros urbanos regionais, aglomerações urbanas ou para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Finalmente, foram classificados como Em Dificuldades nove COREDEs, incluindo-se aí as regiões das Hortênsias, Campanha, Sul, Jacuí, Centro, Central, Fronteira Oeste, Alto da Serra do Botucaraí, Litoral e Missões, as quais apresentaram grau de desenvolvimento baixo, menores potencialidades e situação social deficiente, todos bem abaixo das médias estaduais. Deve-se destacar que essas regiões, apesar de ocuparem grande área no território gaúcho, concentravam apenas 28% do PIB e 30% da população. Portanto, de acordo com o estudo, as mesmas deveriam ser alvo não só de políticas voltadas ao aspecto econômico, mas também de políticas sociais, uma vez que apresentam baixas potencialidades e grandes dificuldades em relação à renda e à infraestrutura social.

5.2 A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)

Embora, em uma primeira análise, não seja rotulada como uma política de desenvolvimento regional, no sentido tradicional de incentivos à promoção de regiões deprimidas, a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que foi delineada no início dos anos 90 e formalizada em 1994, pode ser considerada como uma das principais iniciativas no sentido de construir uma política regional para o Rio Grande do Sul. O desenvolvimento de uma institucionalidade regional, que já perdura por quase duas décadas, talvez seja uma das maiores repercussões para a questão regional, uma vez que os COREDEs têm atuado em todas as políticas já elaboradas e implementadas no Estado. Por isso, a construção desses Conselhos é também objeto de interesse na análise dos resultados e repercussões territoriais das políticas de governo no combate às desigualdades regionais.

Criados em um ambiente em que a redemocratização dava seus primeiros passos no País, em meio a tendências descentralizantes, os COREDEs representam, no contexto regional do Rio Grande do Sul, a ruptura com a relação unidimensional entre Estado e sociedade. Acima de tudo, trata-se da inclusão de um novo ator que altera as relações de poder, no sentido proposto por Foucault (2006), produzindo novas assimetrias e contribuindo para a construção de novos focos de poder sobre um recorte territorial que, até então, não apresentava nenhuma ação institucional direta fora do governo.

Desde sua criação, os Conselhos Regionais têm atuado como um filtro responsável pela mediação entre as escalas estadual e regional, para assuntos cujo

âmbito transcende o do município, menor unidade administrativa. Embora os COREDEs tenham sido criados por uma política de Estado, a legitimidade que os mesmos desfrutaram em diferentes períodos tem dependido de vários fatores, dentre os quais, certamente, está o modo como os mesmos participam da construção hegemônica que governa o Estado e o consentimento que lhes é atribuído, pelos atores dominantes, para representá-los nos assuntos referentes à questão regional. De certo modo, essa relação se assemelha a uma verdadeira batalha entre a sociedade política e a sociedade civil pelo controle das políticas, como descreve Gramsci (1975), em um cenário no qual o poder é repartido por vários atores e, no caso específico, com destaque para os agentes das universidades regionais, que representam a classe intelectual das regiões. Em síntese, quando os Conselhos Regionais participam da construção hegemônica, passam a exercer um protagonismo consentido no processo de planejamento.

A criação dos COREDEs teve origem, a partir de 1991, com a aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades e Associações de Municípios. A iniciativa se insere em um contexto de estímulo à democratização e participação, instigadas pela Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989. De acordo com o Título IV, Capítulo II, artigo 166 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a política de desenvolvimento estadual e regional deve ter como objetivos:

- I - a melhoria da qualidade de vida da população com desenvolvimento social e econômico sustentável;
- II - a distribuição equitativa da riqueza produzida com redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - a proteção da natureza e a ordenação territorial, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados em cada região e o estímulo à permanência do homem no campo;
- IV - a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum de uma mesma região, nos termos dos arts. 16, 17 e 18 desta Constituição;
- V - a integração e a descentralização das ações públicas setoriais em nível regional, através do planejamento regionalizado. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2008).

Sua gênese guarda relação com o debate sobre a regionalização da ação de governo, desencadeado com base no estudo denominado **Proposição de Organização Territorial do Estado para Fins de Programação Regional e Urbana**, publicado pela então Secretaria do Desenvolvimento Regional e das Obras

Públicas, em 1974⁹⁵. Embora não tenha sido implementado, esse estudo criou, na estrutura do Estado, um ambiente favorável para a futura retomada do tema, o que ocorreu, posteriormente, no Governo Pedro Simon, já sob ambiente de redemocratização e de Assembleia Constituinte. Nesse contexto, no ano de 1987, foi lançado o Programa Estadual de Descentralização Regional, propondo uma efetiva descentralização da estrutura do Governo Estadual⁹⁶.

Em paralelo, destaca-se também a criação das Associações de Municípios, no ano de 1976, reunindo os prefeitos, originalmente, em 22 regiões. Essas Associações serviram, em um primeiro momento, como suporte político para a criação dos COREDEs, uma vez que aproximavam prefeitos com temas comuns e afinidades políticas (RÜCKERT, 2001, p. 380).

Entretanto, a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, enquanto instrumento de política, tem como origem direta, de acordo com Rückert (2001), a implantação dos Conselhos Populares, no primeiro governo sob período democrático da Prefeitura de Porto Alegre, cuja experiência é levada mais tarde ao Governo do Estado:

As proposições iniciais dos COREDEs como organizações implementadoras das políticas de desenvolvimento regional emergem na campanha do então candidato Alceu Collares, em 1990, como uma ampliação da proposta dos Conselhos Populares em sua gestão no município de Porto Alegre (1985/1988). As grandes linhas no processo de planejamento apontavam no plano de governo a busca do todo através das partes. (RÜCKERT, 2001, p. 358).

Assim, quando Alceu de Deus Collares assumiu o Governo do Estado, no ano de 1991, iniciou um processo de aproximação entre o Governo e as sociedades regionais, com vistas a constituir os Conselhos Regionais de Desenvolvimentos (CRDs), como eram chamados na época. Embora tenha sido elaborada uma proposta de regionalização preliminar, as regiões dos COREDEs foram constituídas

⁹⁵ A **Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana**, publicada pela Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas no ano de 1974, foi um amplo estudo que propôs um novo modelo de organização regional e de hierarquia urbana, com forte influência dos conceitos de região polarizada e região homogênea, traduzidos para fins de planejamento como Área-Programa e Regiões de Planejamento (RIO GRANDE DO SUL/SDO, 1974).

⁹⁶ O Programa Estadual de Descentralização Regional foi formalizado pelo Decreto nº 32.567, de 2 de junho de 1987. Diferentemente da Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana, de 1973, propunha a regionalização e descentralização administrativa do Governo.

nas discussões com as regiões e, basicamente, no caráter espontâneo do agrupamento:

O material de divulgação do que foi chamado Moderno Projeto de Desenvolvimento preconizava uma divisão do estado em 12 regiões. Ao iniciar as discussões com as comunidades regionais, ficou claro que não havia identidade entre a proposta do governo de 12 regiões e a experiência de organização territorial, onde se destacava a regionalização da federação das associações de municípios. Assim, a decisão sobre o recorte regional foi deixada para cada comunidade. (LAHORGUE, 2008, p.8).

Houve, dessa forma, uma flexibilização dos critérios, tanto no que tange à sistemática adotada para cada região quanto em termos de sua abrangência geográfica, desde que preservada a continuidade territorial. A mobilização foi orientada pelo Governo e, em muitas regiões, foi protagonizada pelas universidades e Associações de Municípios. Inicialmente se estruturaram 20 COREDEs, ficando de fora a área que compreendia a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) onde, em um primeiro momento, se organizou o COREDE Vale do Rio dos Sinos. Somente quatro anos depois da instituição formal dos COREDEs, foi constituído o 22º COREDE, denominado Metropolitano Delta do Jacuí (BANDEIRA, 1999).

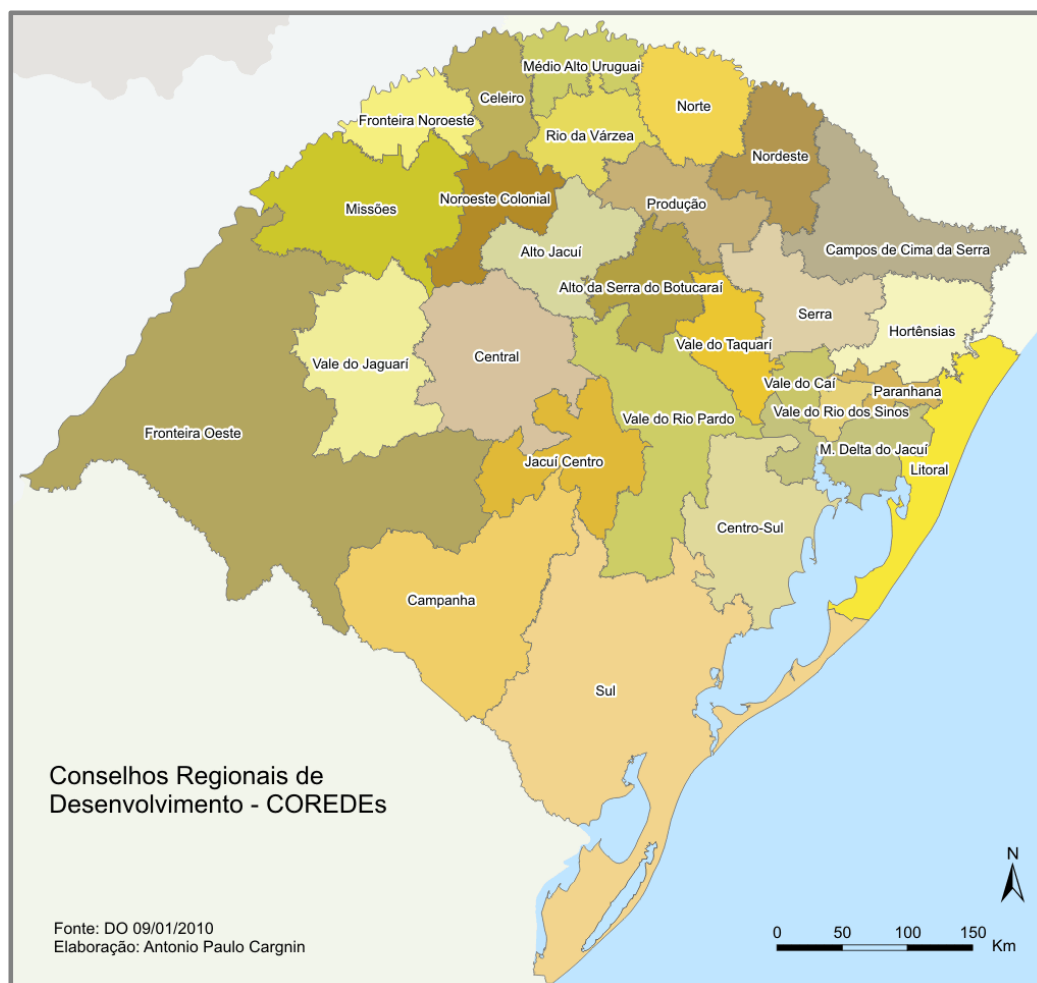
Após alguns anos, que resultaram em um processo de acomodação das forças políticas regionais, a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, criou 21 COREDEs e estabeleceu como seus objetivos: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do Governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa de riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; e, a preservação e recuperação do meio ambiente. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que, entre outras providências, estabeleceu a abrangência territorial dos COREDEs.

Em 1998, o Decreto nº 34.362 instituiu o 22º COREDE, denominado Metropolitano Delta do Jacuí, e modificou a composição dos Conselhos, considerando também as novas emancipações. No mesmo ano, o Decreto nº 38.438, de 22 de abril de 1998, estabeleceu a Política de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões do Rio Grande do Sul. Os COREDEs continuaram como base territorial para o planejamento do Estado, por meio da Política, cuja gestão e implantação foram coordenadas pela Secretaria da

Coordenação e Planejamento (SCP), através do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU).

Em 2003, o Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro, alterou o Decreto nº 35.764, de 17 de outubro de 1994, modificando as regras para a criação e alteração dos COREDEs e incluindo o Fórum dos COREDEs como organização representativa dos mesmos. Em 2004, pelo do Decreto nº 42.986, de 26 de março de 2004, republicado com correções em 03 de maio de 2004, foram criados o 23º e o 24º COREDEs, Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro, respectivamente. Já em 29 de dezembro de 2006, através do Decreto nº 44.826, foram criados os COREDEs Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea, passando o Estado a contar com 26 Conselhos. Finalmente, em 10 de janeiro de 2008, através do Decreto nº 45.436, foram criadas as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro, que completaram os atuais 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Figura 16 – Regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)



A regulamentação, formalizada em 1994, também estabeleceu as normas para a criação, fusão e desmembramento para os futuros Conselhos. Para a criação de novos COREDEs, basicamente, deveria ser respeitada a continuidade territorial, e a região deveria apresentar características geográficas, culturais, econômicas e sociais comuns. A proposição deveria partir das Câmaras Municipais, por maioria absoluta, ou da decisão majoritária do Conselho de Representantes, e deveria ser deliberada em Assembleia Geral, com maioria absoluta. Para fusão, necessitava da aprovação das Assembleias Regionais, com a formação de uma nova Assembleia.

Um dos fatores que contribuiu para a proliferação das regiões foi o estímulo proporcionado pela repartição dos recursos da Consulta Popular. No intuito de ordenar esse processo, em 2003 foi criado, pelo Decreto nº 42.582, um Grupo de Trabalho encarregado de realizar estudos e apresentar proposta sobre o desmembramento, fusão e criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Esse Grupo estabeleceu novas regras, aumentando o número de exigências, visando evitar um esfacelamento da malha regional. Participavam do Grupo o Vice-Governador do Estado, um representante da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, um representante da Secretaria da Coordenação e Planejamento, um representante do Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais, três representantes do Fórum dos COREDEs, um representante da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), um representante da Associação Gaúcha Municipalista (AGM) e três representantes do Fórum Democrático da Assembleia Legislativa.

Os resultados do trabalho do Grupo foram publicados no Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003, e o Grupo tornou-se permanente para a avaliação de novos processos. Pelas novas regras, a criação, a fusão e o desmembramento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento deveriam obedecer, cumulativamente, aos seguintes critérios:

- I - existência de continuidade territorial do novo Conselho, preservando-se a do Conselho de origem;
- II - iniciativa de proposição com a competente formalização de apoio das Prefeituras Municipais, das Câmaras Municipais de Vereadores, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, devidamente instalados, ou de Entidades de Ensino Superior, com unidades na região;
- III - existência de identidade regional, mediante competente justificativa, envolvendo aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento;
- IV - enquadramento do novo Conselho, observados o número de municípios, população e área, entre o menor e o maior COREDEs já existente;

V - garantia de que o desmembramento preserve a viabilidade dos Conselhos de origem, observado o disposto nos incisos I e IV;
VI - aprovação pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios envolvidos. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009r).

O Decreto também previa regras para que municípios mudassem de COREDEs, tais como a preservação da viabilidade da região de origem, a aprovação da Câmara de Vereadores, existência de identidade regional e iniciativa conjunta da Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores ou Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE).

Na prática, esses critérios ainda apresentam grande subjetividade, e as deliberações são decididas pelo Grupo de Trabalho. Se, por um lado, a formação de novas territorialidades é dinâmica e, dessa forma, os ajustes na malha regional podem contribuir para a existência de regiões mais homogêneas, por outro, tem se observado que os ajustes não foram resultado de uma discussão sobre a identidade das regiões. Como já foi assinalado anteriormente, na maioria dos casos, o que motivou a criação de novos COREDEs foi a disputa pelos recursos da Consulta Popular. Obviamente, em um recorte territorial menor, as chances de pequenos municípios receberem mais recursos são maiores. Todavia, para a discussão do desenvolvimento regional, esse processo tem prejudicado o debate de temas regionais, que é o objeto de ação dos COREDEs.

Contudo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento possuem um sentido muito mais amplo, pois se constituem em um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relativas ao desenvolvimento regional. De acordo com a Lei de criação, os COREDEs têm por objetivo a:

“[...] promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009p).

No que diz respeito às regras para a instalação dos COREDEs, o Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, estabelece a necessidade de convocação de uma assembleia, por parte do Governo do Estado com essa finalidade. Participam dessa assembleia os Prefeitos Municipais, os Presidentes das Câmaras de Vereadores, os Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na região, um representante de cada instituição de ensino superior da região e um delegado representante de cada segmento organizado da sociedade civil, eleito por Município. Os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região são

considerados membros natos, e a sede política do COREDE fica no município em que reside seu presidente. São atribuições do Conselho Regional:

- I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
- VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009q)

De acordo com a Lei nº 10.283 e o Decreto nº 35.764, ambos de 1994, a estrutura dos COREDEs é formada pela Assembleia Geral Regional, pelo Conselho de Representantes e por Comissões Setoriais, sendo que seus representantes têm mandato de dois anos. A Assembleia Geral é o órgão máximo, composto pelos delegados da sociedade civil organizada⁹⁷, eleitos em seus municípios, após uma ampla divulgação nos meios de comunicação locais e convocação de todos os segmentos sociais. Suas competências são de definir a composição do Conselho de Representantes; eleger a Diretoria Executiva do Conselho, composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo; aprovar o Regimento Interno; apreciar e deliberar sobre o relatório anual do Conselho de Representantes; apreciar e aprovar as propostas submetidas à Consulta Popular; e, deliberar sobre outros assuntos de interesse regional.

O Conselho de Representantes é um órgão executivo e deliberativo de primeira instância, formado pelos eleitos por cada segmento na Assembleia Geral, que tem como função expressar opinião regional do segmento representado. As competências do Conselho de representantes são: formular diretrizes para o desenvolvimento regional; promover a articulação e integração regional entre a sociedade civil organizada e os órgãos governamentais e de suas ações na região nas diferentes esferas; elaborar o regimento interno do COREDE; e, receber as propostas para a Consulta Popular. No entanto, todas as decisões tomadas pelo Conselho de Representantes devem ser submetidas à Assembleia Geral.

⁹⁷ Conforme o parágrafo único, do Decreto nº 35.764/1994, entende-se por organizado o segmento representado por entidades, tais como associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por Lei (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009q).

As Comissões Setoriais constituem-se em uma instância técnica, formada por iniciativa do Conselho de Representantes, visando exercer atividades de assessoramento a este Conselho e à Diretoria Executiva, elaborar avaliações sobre as realidades regionais e indicar os temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes. Podem integrar as Comissões pessoas com formação relativa ao tema, inclusive representantes de instituições públicas e privadas existentes na região.

Apesar de terem sido criados por decreto estadual, os COREDEs apresentam autonomia para organização e realização de suas atividades, sendo acompanhados por alguma instância governamental que lhes repassa uma dotação orçamentária anual. No entanto, apesar de previstos pela lei de criação, os repasses para a manutenção dos Conselhos começaram a ser regularizados somente a partir de 1997. A existência desses repasses tem se mostrado de suma importância, pois os agentes envolvidos desempenham atividades cuja remuneração é vedada por lei por ser considerada função pública relevante. No entanto, para o desempenho das atividades, é necessário muito tempo disponível para participar de reuniões e eventos. Assim, com a regularização dos repasses, os representantes passam a não depender somente das instituições regionais, aumentando o grau de profissionalismo entre os participantes (BANDEIRA, 1999).

Do ponto de vista institucional, durante todo o processo de constituição, até o ano de 1994, os COREDEs estiveram ligados à antiga Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social. A partir de 1995, passaram a ser acompanhados pela Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), através do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU). Em 2003, com a extinção do DDRU, as atividades foram repartidas entre o Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais e o Gabinete do Vice-Governador. No ano de 2005, o Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais foi extinto, e o acompanhamento aos COREDEs passou, quase que integralmente, para o Gabinete do Vice-Governador, auxiliado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento no que tange à formulação de políticas regionais e apoio na realização da Consulta Popular. A partir de 2007, foi criada a Secretaria Extraordinária das Relações Institucionais (SRI), que passou a atuar como responsável pelo acompanhamento dos COREDEs, coordenando também o processo da Consulta Popular.

Em 2011, na gestão do Governador Tarso Genro, a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais foi extinta, e os COREDEs passaram a ser acompanhados pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), através do Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI). O Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), da SEPLAG, continuou desempenhando, também, o papel de formulação de políticas nessa área, especialmente no que tange às políticas regionais.

Considerando os quase vinte anos de existência dos COREDEs, algumas contribuições e resultados concretos podem ser relacionados. O primeiro item que merece destaque, já referido anteriormente, vincula-se à importância dos Conselhos enquanto institucionalidade, à medida que os mesmos constituem-se em um importante ator que atua na promoção das questões regionais. Antes de sua existência, as políticas regionais eram discutidas nas relações Estado-Município, normalmente pautadas por questões pontuais. Com a implantação dos COREDEs, surge o contraponto para reivindicações que vão além das demandas municipais, questionando e confrontando os interesses do Estado, que se obriga a manter, invariavelmente, um discurso regional e, acima de tudo, encontra nas regiões uma voz de cobrança no sentido de que este discurso nunca seja suprimido.

Essa relação reproduz o modo como Raffestin (2003) posiciona a relação entre Estado-Região na construção do discurso regional, conforme foi discutido no Capítulo 2, ou seja, o Estado tem o interesse pela generalização de suas políticas, enquanto a Região prima pelo tratamento diferenciado de suas aspirações. Nesse sentido, os COREDEs assumem o papel e são legitimados como representantes das regiões para assuntos que tratam de temas que envolvam vários municípios, exigindo a manutenção das políticas regionais. Como resposta, os governos mantêm atualizado o discurso regional.

No intuito de conservarem-se como legítimos representantes do poder local e, em alguns momentos, estimulados pelo próprio governo, os COREDEs abrem mão do debate sobre o futuro das regiões e passam a centrar todos os seus esforços na discussão de recursos pontuais, posteriormente rateados pelos municípios. Com isso, a discussão de um projeto de futuro para as regiões e o papel de articulação com as diferentes esferas de poder ficam em segundo plano.

Entretanto, em que pesem as imperfeições, é inegável a contribuição dos COREDEs para a transparência do processo orçamentário e para o planejamento

governamental como um todo. Nesse sentido, em um primeiro momento, os COREDEs voltavam suas ações para a obtenção de recursos financeiros para o atendimento de demandas junto ao Governo do Estado, o qual sinalizou com uma participação sobre 30% do orçamento. Essa proposta, de acordo com Lahorgue (2008), mostrou-se inviável, à medida que as demandas eram crescentes, além de não possuírem fundamentação técnica e apresentarem valores fora da realidade financeira do Estado. Posteriormente, esse processo foi reorganizado, até culminar com a instituição da Consulta Popular, forma que se mantém até os dias atuais (LAHORGUE, 2008)⁹⁸.

As contribuições dos COREDEs para planejamento governamental, entretanto, não se restringiram ao processo orçamentário. O planejamento de médio prazo, com a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), vem aperfeiçoando os canais de participação. Inicialmente, o processo se limitava a uma lista de sugestões entregues aos órgãos setoriais, através da Secretaria da Coordenação e Planejamento. Na edição do PPA 2008-2011, houve melhorias no processo e também na qualidade das contribuições encaminhadas pelos COREDEs. As propostas foram precedidas por debates, nos quais os Conselhos Regionais, com base nas estratégias e projetos do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, apresentaram suas propostas, construídas considerando o recorte das Regiões Funcionais de Planejamento⁹⁹. Já no processo do Plano 2012-2015, denominado de PPA Participativo, o enfoque das contribuições regionais ocorreu em um contexto mais amplo, através da realização de seminários regionais nas nove Regiões Funcionais de Planejamento. Entretanto, as propostas dos COREDEs, por serem mais organizadas e fruto de um debate anterior, têm contribuído significativamente para a organização do processo.

Mesmo com as frustrações geradas pelos atrasos na execução da Consulta Popular e pelo discurso que evidencia a crise do Estado, é inegável que o exercício da participação tem estimulado os COREDEs a reorganizarem suas agendas,

⁹⁸ A participação dos COREDEs no orçamento estadual foi discutida, nesta pesquisa, quando da abordagem da Política de Desenvolvimento Regional de 1998, que tinha a Consulta Popular como um dos seus instrumentos.

⁹⁹ As Regiões Funcionais de Planejamento foram definidas pelo Rumos 2015, constituindo-se no agrupamento de COREDEs. Essa regionalização vem sendo largamente utilizada pelo planejamento governamental como escala alternativa para a regionalização das ações de governo, tendo sido incorporada também pelos COREDEs.

deixando de ser apenas demandantes do Orçamento Estadual e priorizando temas estratégicos regionais. Contudo, a qualificação do processo de participação depende, em larga medida, da capacidade que as regiões possuem de construir estratégias e priorizar projetos. Nesse sentido, no que diz respeito à promoção do debate sobre o futuro das regiões, uma das atribuições dos COREDEs, o caminho trilhado ainda está muito longe do esperado. Os documentos mais consistentes já produzidos, denominados de Pró-RS, tratam da realidade do Estado e apenas traçam diretrizes gerais para o debate público. Da mesma forma, as cartas anuais, documentos resultantes dos seminários de avaliação, também expõem apenas diretrizes para a atuação dos Conselhos Regionais.

Com isso, com algumas exceções¹⁰⁰, os planos regionais de que os COREDEs dispuseram, até o ano de 2010, apresentam uma avaliação frágil sobre a realidade regional e raramente chegam a propor estratégias regionais ou projetos de interesse de uma forma hierarquizada. Ou seja, em regra geral, não passam de uma caracterização da região, com diretrizes de desenvolvimento¹⁰¹.

Ademais, o processo de planejamento regional, que começou estimulado pelo Governo, no ano de 1995, através do suporte metodológico do DDRU e da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN) foi, durante muitos anos, abandonado à própria sorte dos COREDEs que, ocupados com as disputas no processo orçamentário, pouco avançaram.

No ano de 2009, o tema foi retomado, a partir da proposição do processo de Planejamento Regional Integrado que, por iniciativa dos COREDEs, propôs a elaboração de seus planos estratégicos de desenvolvimento para os 28 Conselhos Regionais. O projeto, construído em parceria com o Governo do Estado e com a colaboração do Ministério da Integração Nacional e da CEPAL, proporcionou a realização de um curso preparatório objetivando capacitar técnicos das regiões para elaboração seus planos estratégicos de desenvolvimento. Paralelamente, foram destinados recursos do orçamento estadual – na ordem de R\$ 1 milhão – para esse

¹⁰⁰ Pode ser considerada uma exceção o plano estratégico elaborado recentemente pelo COREDE Fronteira Noroeste, cuja experiência é relatada em Dallabrida; Büttenbender, 2006 e, também, o elaborado pelo Vale do Taquari.

¹⁰¹ Rorato (2009), em sua análise e avaliação dos planos estratégicos desenvolvidos pelos COREDEs, conclui que os mesmos são muito limitados. Pelo estudo, a capacidade de planejamento de todos os COREDEs que apresentavam plano estratégico foi avaliada como fraca, tanto em termos de resultado quanto de assimilação da metodologia empregada.

fim considerado como ação estruturante de governo. O processo foi conduzido pela Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais, com suporte técnico da Secretaria do Planejamento e Gestão, que elaborou o Termo de Diretrizes e Referências para orientar o planejamento.

O Termo, assinado pelo Governo do Estado e Fórum dos COREDEs, definiu como diretrizes estratégicas do Planejamento Regional Integrado:

- Considerar a regionalização dos programas e ações de governo expressas no Plano Plurianual – Cadernos de Regionalização;
- Articular os resultados do planejamento estratégico dos 28 COREDEs pelas 9 Regiões Funcionais de Planejamento;
- Considerar as estratégias e propostas elaboradas pelo Rumos 2015 para as 9 Regiões Funcionais de Planejamento, validadas quando da elaboração dos Cadernos de Regionalização;
- Definir os procedimentos adotados e os produtos que deverão ser entregues como resultado;
- Priorizar e hierarquizar projetos estratégicos para o desenvolvimento de cada uma das 9 Regiões Funcionais de Planejamento, inclusive para uma futura integração com a Consulta Popular;
- Dar continuidade aos projetos definidos como prioritários e através da elaboração de uma Agenda Estratégica mínima entre as regiões e o Governo do Estado. (RIO GRANDE DO SUL e FÓRUM DOS COREDES, 2009)

As regiões que demonstraram interesse em desenvolver um planejamento estratégico apresentaram planos de trabalho balizados pelos produtos e conceitos do Termo de Diretrizes e Referências¹⁰². A metodologia para a elaboração dos planos ficou a cargo de cada região, desde que os produtos finais fossem comparáveis, de forma a permitir o debate das estratégias e projetos com as regiões circunvizinhas. A maioria dos COREDEs utilizou a metodologia proposta por seu grupo técnico, ligado às universidades regionais, consolidada em um documento técnico¹⁰³.

Os planos estratégicos elaborados continham: um relatório de avaliação, com diagnóstico e levantamento de processos e situações econômicas e sociais das regiões; um relatório de propostas, com as estratégias, iniciativas e providências sugeridas para o fim de enfrentar as insuficiências, problemas e impasses identificados nas avaliações; e, uma carteira de projetos, contendo a identificação

¹⁰² Dos 28 COREDEs, apenas o Metropolitano Delta do Jacuí e o Norte não aderiram ao convênio, sendo que o segundo já havia elaborado um plano semelhante no ano anterior, com recursos próprios.

¹⁰³ A metodologia adotada pela maioria das regiões foi apresentada no encontro anual do Fórum dos COREDEs, realizado no município de Vacaria nos dias 13 a 15 de março de 2008. (SIEDENBERG, 2008).

precisa dos agentes responsáveis pela implementação das iniciativas, o desenho técnico das soluções institucionais e financeiras recomendadas, o levantamento dos custos e dos atores envolvidos na implementação e a priorização dos projetos.

Os recursos conveniados foram liberados à medida que os projetos eram apresentados e validados. Para o acompanhamento dos projetos e validação dos produtos foi proposta, no Termo de Diretrizes e Referências, a criação de um Grupo de Trabalho, composto por dois representantes da Secretaria de Relações Institucionais, três Representantes do Fórum dos COREDEs, um representante da Secretaria da Fazenda, um da Secretaria do Planejamento, um da Secretaria-Geral de Governo e um da Fundação de Economia e Estatística. Em novembro de 2010, todas as regiões que conveniaram a realização do planejamento concluíram seus planos. Entretanto, não foi levada adiante a proposta inicial de discutir os resultados em uma escala mais abrangente com as regiões vizinhas que compunham a Região Funcional de Planejamento e Gestão, com a finalidade de definir estratégias comuns. Os planos estratégicos foram incorporados como documentos de referência para a construção da base estratégica do Plano Plurianual 2012-2015 e, também, vêm sendo largamente utilizados na construção de políticas destinadas à redução das desigualdades regionais.

Por outro lado, mesmo que a política de criação, incentivo e valorização dos COREDEs tenha proporcionado grandes avanços na questão regional, não se pode desconsiderar os vários problemas, de ordem e natureza muito diferentes, que ainda persistem¹⁰⁴. De acordo com Veiga (2006), podem ser destacadas, nesse sentido, questões relativas à capacidade de planejamento das regiões, à dinâmica incentivada pelos governos, que limitou a atuação em disputas orçamentárias, e à deficiência na representatividade em algumas regiões. Como foi destacado anteriormente, a capacidade de planejamento dos COREDEs tem se mostrado limitada, e os planos estratégicos ainda carecem de maior detalhamento sobre as estratégias e prioridades, o que se constitui em mais um desafio para a continuidade do planejamento desses Conselhos Regionais.

Um outro tema, alvo de sucessivos questionamentos, vincula-se à questão da representatividade. A falta de renovação no movimento corediano é notória, com

¹⁰⁴ Entre os balanços críticos apresentados podem ser destacados a análise de Rückert (2001), o artigo elaborado por Veiga (2006) e o capítulo de Organização Territorial e Governança do Rumos 2015 (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006).

permanência de alguns presidentes pelos quase vinte anos de caminhada. Além disso, em alguns casos, poucos segmentos possuem atuação efetiva o que, por vezes, tem estimulado os governos a considerar os COREDEs apenas como mais um ator que trata do tema do desenvolvimento regional. Enfim, para que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento continuem como protagonistas do processo, é fundamental a renovação nas lideranças e a ampliação da participação dos segmentos representados. Isso reforçará o seu papel e os libertará do rótulo de demandantes do Estado e tutelados pelas universidades que, por vezes lhes é imposto.

Analisando, finalmente, os resultados produzidos pelos COREDEs enquanto política de governo, nenhum deles é mais significativo do que a institucionalidade que representam. Embora tenham sua origem em uma política pública, os Conselhos Regionais se constituíram como um dos atores do desenvolvimento regional, ocupando um espaço entre as esferas estadual e municipal. O Fórum dos COREDEs passou a estar presente em quase todas as políticas construídas pelo Estado para tratar de temas que envolvem várias municipalidades. Uma amostra da importância dessa institucionalidade é a permanência dos COREDEs como canal de interface entre Estado e sociedade nos diferentes governos. Acima de tudo, é a qualificação dos Conselhos em termos de representatividade, participação e liderança que dará a graduação exata da sua legitimidade, para que os mesmos continuem a mediar as relações entre o Estado e a sociedade civil nas escalas nacional, estadual e sub-regional.

5.3 A Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e seus instrumentos

No ano de 1998, o debate sobre a questão regional, que vinha sendo pautado até então pela oposição entre o norte do Estado, desenvolvido, e o sul, empobrecido, foi significativamente modificado. Essa mudança se deveu a vários fatores, mas três merecem especial destaque. O primeiro se consistiu no esgotamento da tradicional abordagem dicotômica sul *versus* norte e de sua agenda política. Ainda que por algum período tenha sido dada grande atenção ao tema nas diferentes esferas e escalas do poder público, as vozes em favor da emancipação política da Metade Sul já haviam diminuído seu volume. No campo das políticas públicas, mesmo com a natural demora em produzir resultados nesse tipo de temática, haviam sido criados instrumentos, dentre os quais o Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul (RECONVERSUL) e a inscrição da Região no Programa das Regiões Diferenciadas foram os mais conhecidos.

O segundo fator, já referido neste capítulo, foi que os indicadores socioeconômicos do Rio Grande do Sul mostravam que a questão regional gaúcha era muito mais complexa do que a simples oposição entre o norte e nordeste desenvolvidos e o sul decadente. O novo momento econômico, marcado pela flexibilização, inseria novos elementos de concorrência, que se somavam à situação econômica brasileira, agravando problemas em várias regiões do Estado. Nesse contexto, alguns segmentos tradicionais da economia gaúcha ficaram extremamente fragilizados, com a exposição direta à concorrência internacional, como no caso da agricultura, das exportações e de alguns segmentos da indústria que, de acordo com Portugal (1996), foram significativamente afetados durante a primeira etapa do Plano Real. No caso da agricultura, que não dispunha de uma política governamental adequada, muitas regiões que dependiam desse setor foram atingidas. Isso ocorreu tanto com relação aos produtos destinados diretamente à exportação – como é o caso da soja, cujo preço é diretamente vinculado à questão cambial – quanto aos produtos destinados a agroindústrias exportadoras – caso do fumo e de carnes. A esse quadro adicionava-se a crise dos segmentos exportadores tradicionais da

Com isso, as porções norte e noroeste do Estado, que apresentavam maior participação da população rural, chegando a mais da metade da população, davam

sinais claros de piora na situação social e econômica, tendo como consequência imediata a estagnação e a perda significativa de população rural para centros urbanos regionais e para a Região Metropolitana de Porto Alegre e seu entorno.

Um terceiro fator que merece referência, e talvez o mais relevante, por ter contribuído para o reposicionamento do debate sobre as desigualdades regionais, decorreu do acirramento do debate político que havia se iniciado quando da expansão do Estado neoliberal. O discurso e a prática reformista e privatista vigente no Estado não apresentou soluções satisfatórias para os problemas enfrentados, seja nas questões relativas ao seu endividamento, seja no tocante à previdência ou às perspectivas de desenvolvimento. Os recursos, advindos principalmente da privatização da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e de parte da distribuição da energia, através da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), mesmo que pudessem estabelecer uma inflexão na curva de desenvolvimento do Estado no longo prazo, não haviam trazido resultados imediatos. Além disso, havia uma contundente crítica em relação às políticas até então levadas adiante, como no caso da concessão de rodovias.

Por outro lado, a Oposição ao Governo articulava sua candidatura, fortemente pautada na administração realizada junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, onde o Orçamento Participativo era a principal marca, com forte discurso voltado à participação popular e ao controle do orçamento público. Com base nisso, a Política de Desenvolvimento Regional de 1998 foi elaborada, também, como uma reação política a esse novo discurso, especialmente no que tange à participação no orçamento público. Essa Política instituiu um viés de diferenciação de recursos entre as regiões de acordo com seu grau de desenvolvimento, tendo a Consulta Direta à População, vigente até os dias atuais, como um dos seus principais instrumentos.

Instituída pelo Decreto nº 38.438, de 28 de abril de 1998, a Política de Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul pautou-se por princípios ligados à concentração de esforços, à complementaridade e à parceria. O primeiro princípio se fundamentava no conceito de região-problema e estabelecia a concentração de esforços relativos à aplicação dos recursos públicos, de forma a direcioná-los para as áreas que enfrentavam as maiores dificuldades. Entre as ações que seriam objeto dessa diretriz, estavam as transferências voluntárias aos municípios, as operações de crédito, os investimentos de interesse regional e os instrumentos específicos criados pela política. O princípio da complementaridade

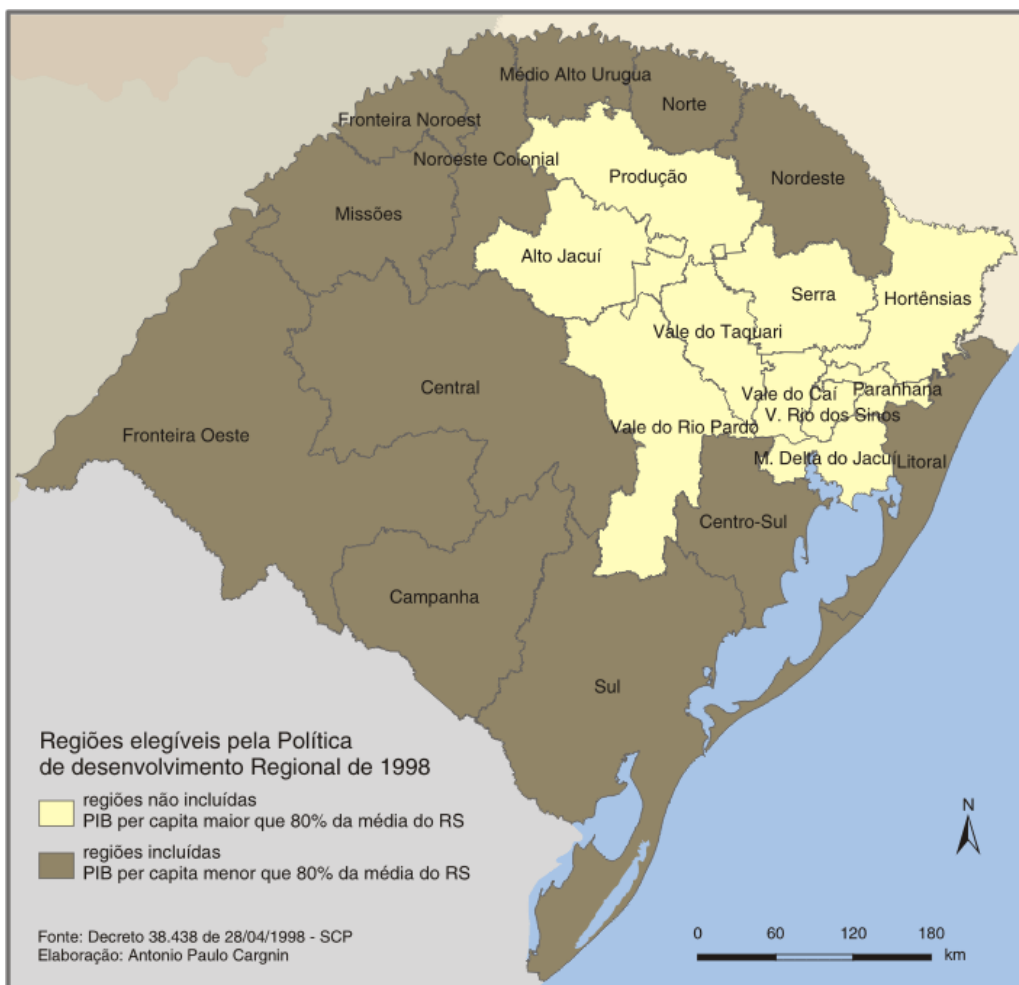
tinha por finalidade potencializar os investimentos públicos diretos, estabelecendo que todos os recursos investidos pelo Estado tivessem algum tipo de contrapartida municipal. O terceiro e último princípio – o da parceria – estabelecia que as ações estaduais devessem estar integradas com os atores locais públicos e privados empenhados em reverter a situação desfavorável da região, de modo a criar um ambiente que induzisse ao êxito das iniciativas ali desenvolvidas (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998).

Essa Política pode ser considerada como um dos instrumentos formais mais completos para a redução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. O decreto que a instituiu apresentava as diretrizes gerais da política, definia sua base institucional, criava um comitê coordenador e estabelecia suas competências, bem como definia de critérios de regionalização e de elegibilidade.

O seu objetivo central era o de incentivar o desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões, contribuindo assim para a redução das desigualdades regionais, gerando novos empregos nas regiões menos dinâmicas, regionalizando os investimentos públicos e incentivando a participação das comunidades nas decisões governamentais referentes à alocação dos investimentos públicos.

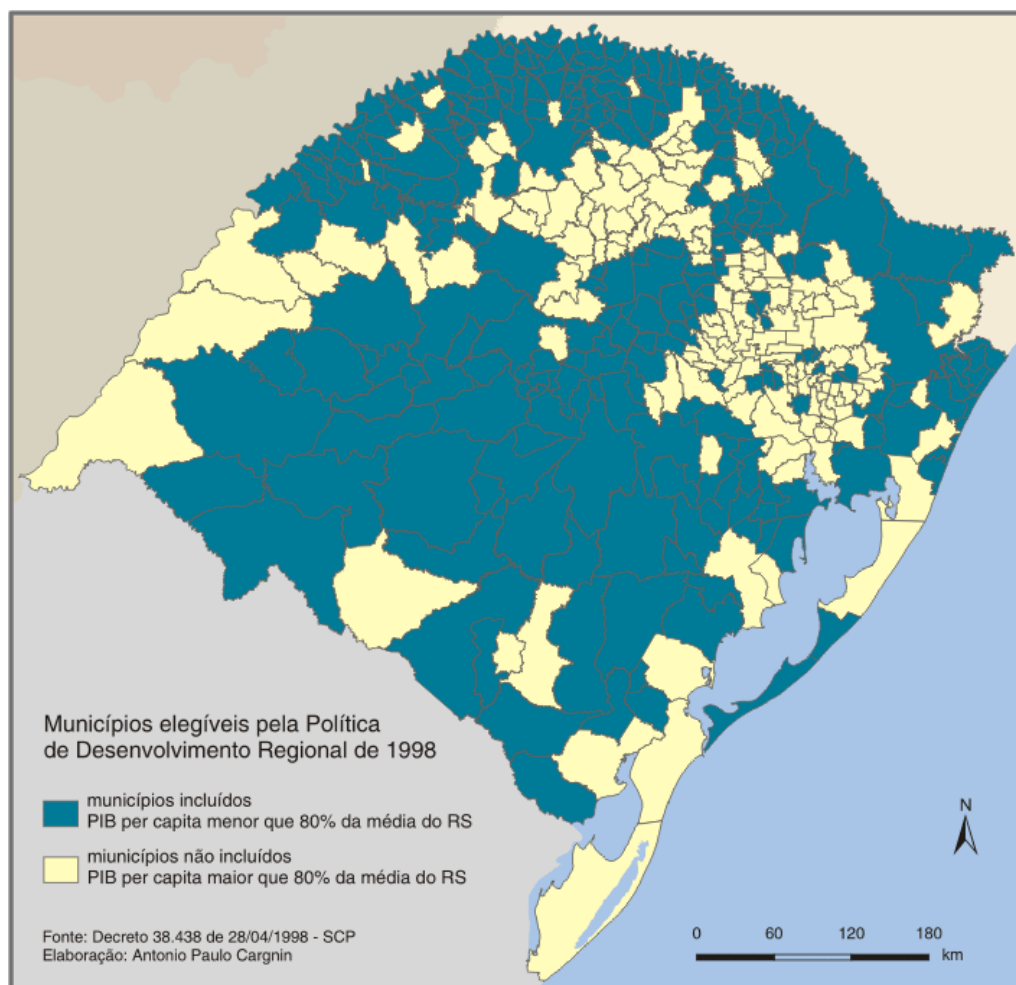
Para a sua operacionalização, a Política combinava dois níveis escalares: o regional, através do recorte territorial dos COREDEs, e o municipal. Para ambos, seriam selecionadas como regiões elegíveis para implementação dos instrumentos da política as que apresentassem Produto Interno Bruto *per capita* (PIB *per capita*) inferior a 80% do valor do PIB *per capita* estadual (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998b).

Figura 17 – Regiões elegíveis para a Política de Desenvolvimento Regional de 1998



Do ponto de vista de sua articulação institucional, a Política instituiu um Comitê Coordenador composto: pelos Secretários de Estado da Coordenação e Planejamento – que presidia o comitê –, da Fazenda, do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais; por um representante dos COREDES; pelo Diretor Presidente da Fundação de Desenvolvimento Metropolitano e Territorial (METROPLAN); e por um representante da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Entre as competências do Comitê estavam as de: elaborar o regimento interno da Política; detalhar as diretrizes do decreto com a elaboração de resoluções, normas procedimentais e instruções complementares; definir as metas da Política; reavaliar os critérios de elegibilidade; monitorar a execução da implementação; e, divulgar, todos os anos, um conjunto de ações e projetos considerados como recomendáveis para cada região, a ser elaborado com base em estudos a serem realizados pelo Governo do Estado.

Figura 18 – Municípios elegíveis para a Política de Desenvolvimento Regional de 1998



Como instrumentos para a implementação da Política foram propostos, por legislação complementar, a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), a concessão de incentivos regionais do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM), a regionalização dos investimentos orçamentários do Estado através da Consulta Direta à População e a adequação do Fundo do Programa Integrado de Melhoria Social (FUNDOPIMES).

5.3.1 Os Fundos de Desenvolvimento como instrumentos da Política de Desenvolvimento Regional de 1998.

A história da constituição dos fundos direcionados ao financiamento de regiões menos desenvolvidas não é recente. A necessidade de reconstrução das nações envolvidas na Segunda Guerra Mundial criou as condições necessárias para a estruturação de uma instituição de fomento ao desenvolvimento e financiamento de investimentos nesses países: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Posteriormente, esses fundos foram orientados para a promoção e financiamento da formação de capital e infraestrutura econômica nos países menos desenvolvidos. Nas décadas subsequentes, novos organismos foram desenhados. Destacam-se, nesse sentido, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com ênfase para os países da América do Sul e do Caribe (LIMA, 2003).

Seguindo essa linha, foi criado no Brasil, no ano de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O Banco tinha como objetivo apoiar empreendimentos relacionados ao desenvolvimento, visando à melhoria da competitividade da economia brasileira. A organização de instituições de fomento ao desenvolvimento estendeu-se também para as regiões brasileiras, com a criação dos bancos regionais e, posteriormente, para os estados. Para a Região Sul do Brasil, com o mesmo objetivo, no ano de 1961, foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e, para o Rio Grande do Sul, a Caixa Econômica Estadual (LIMA, 2003).

Embora esses mecanismos sejam defendidos na literatura e bastante difundidos em diferentes países, sua utilização não é consensual, e seus impactos são muito difíceis de serem mensurados; além disso, muitas das avaliações existentes questionam os efeitos desses fundos. A análise do Rumos 2015 mostra a dificuldade em dimensionar o impacto desses instrumentos. De acordo com o estudo, deve-se considerar que “[...] *toda política pública tem impactos diferenciados nas regiões. Uma isenção fiscal para um setor, por exemplo, gera benefícios para regiões especializadas.*” (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006, v.1, p. 381).

Isso se faz sentir de forma muito mais intensa em países onde os fundos de desenvolvimento não possuem o vigor dos similares europeus, capazes de proporcionar investimentos pesados no território e incluir áreas à margem do

desenvolvimento. Para Galvão (2008), a própria União Europeia, que tem uma vasta trajetória no tratamento das desigualdades regionais, vem constantemente ajustando o foco de suas políticas, e o modelo de fundos regionais utilizados vem, igualmente, passando por mudanças desde as primeiras experiências realizadas na década de 70.

Na mesma linha, Didelon (2010) demonstra que, frente às necessidades acarretadas pelo recente alargamento da União Europeia e à crise econômica que inicialmente se expandiu a partir da Grécia e da Irlanda, os fundos europeus passaram a ter sua capacidade ameaçada. Essa ameaça ocorre de forma a afetar um dos princípios basilares do bloco, que é o da solidariedade entre os países.

No caso do Rio Grande do Sul, considerando os fundos vigentes ou que estiveram em atividade na história recente, se observa que, além de recursos, os mesmos carecem de foco, ou seja, são poucos recursos destinados a áreas muito vastas e setorialmente dispersos. Mesmo assim, a pesquisa realiza uma breve análise sobre os fundos previstos inicialmente pela Política de Desenvolvimento Regional de 1998.

a) Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)

O Fundo de Desenvolvimento Regional foi instituído através da Lei nº 11.181, de 25 de junho de 1998, como um dos principais instrumentos da Política de Desenvolvimento Regional de 1998. Vinculado à Secretaria da Coordenação e Planejamento, tinha como objetivo incentivar a implementação de projetos para as regiões de menor desenvolvimento do Rio Grande do Sul, considerando o PIB *per capita* inferior a 80% da média do Estado, conforme orientação da Política. A lei definia também as fontes dos recursos iniciais do Fundo, sua gestão e as regras para sua utilização.

A ideia central era separar recursos oriundos da privatização da Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), em um total de R\$ 75 milhões, somando-se a isso outros R\$ 25 milhões de operação de crédito contratada pelo Estado com o Banco Mundial para financiamento do Programa de Reforma do Estado. A esses montantes poderiam ser agregados recursos de dotações orçamentárias próprias do Estado, receitas de convênios, contratos e acordos realizados com outras esferas do poder público, iniciativa privada e, também, as

próprias receitas das aplicações dos recursos do Fundo (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009g).

Em outubro de 1998, o Fundo recebeu proposta de regulamentação, de regimento interno e de um manual de operações. A proposta transferia os seus recursos financeiros para a Caixa Estadual S.A e para a Agência de Desenvolvimento, ainda não criada na época. Enquanto não se concretizasse o processo de criação, deveriam ser geridos pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (BANRISUL). Entretanto, sua efetiva constituição nunca chegou a ser efetivada, limitando-se apenas à inclusão de uma pequena dotação no orçamento estadual.

A utilização prevista para os recursos, norteada pelos critérios de elegibilidade da política, seria o financiamento de projetos de investimentos; equalização de taxas de juros; participações societárias em empreendimentos regionalmente estratégicos; reconversão e reestruturação de empresas e pequenas e médias empresas de alto conteúdo tecnológico; concessão de avais e garantias para projetos regionais e municipais; financiamento para investimentos de micro e pequenas empresas; e, empreendimentos que tivessem como prioridade o aumento de postos de trabalho nas regiões (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009g).

Mantendo-se no Orçamento do Estado, com valores simbólicos, até o ano de 2008, o Fundo de Desenvolvimento Regional, na prática, não chegou a ser capitalizado nem a entrar em funcionamento, conforme relatou João Carlos Brum Torres, Secretário da Coordenação e Planejamento durante as gestões 1995-1998 e 2003-2006, na apresentação do estudo realizado para negociar uma linha de financiamento, junto ao Banco Mundial, destinada a reativá-lo:

A segunda iniciativa foi a de abrir uma tratativa com o Banco Mundial, com vistas à contratação de uma nova operação, no valor de US\$ 180 milhões, destinada a capitalizar o fundo de desenvolvimento regional criado ao final da gestão do Governador Antônio Britto, o qual, em decorrência da conhecida escassez de recursos enfrentada pelo Tesouro estadual, se encontrava, como, de resto, ainda se encontra, em estado de hibernação. (PORSSE, 2008).

Assim, a partir de 2003, foi negociada uma nova operação de crédito com o Banco Mundial, para capitalizar o Fundo¹⁰⁵. Essa iniciativa foi encerrada no governo seguinte, em função de vários fatores, dentre os quais podem ser destacados: a mudança nas prioridades, que não privilegiaram a questão regional; o desequilíbrio das finanças públicas, que vinham sendo sanadas com recursos de privatizações¹⁰⁶; e, as dificuldades para capitalização do Fundo.

b) Adequação do Fundo de Investimentos do Programa Integrado de Melhoria Social (FUNDOPIMES)

O FUNDOPIMES se constituía no instrumento financeiro do Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES)¹⁰⁷, tendo sido preparado com o objetivo de atender as populações mais carentes dos municípios, nos setores de infraestrutura urbana. Instituído pela Lei nº 8.899, de 4 de agosto de 1989, o Fundo era formado por recursos oriundos de empréstimo contratado junto ao Banco Mundial em janeiro de 1990, no valor de US\$ 60 milhões, com uma contrapartida estadual de outros US\$ 60 milhões. O Fundo operou no período compreendido entre os anos de 1991 e 2000, por demanda, sendo gradualmente interrompido devido à Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada pelo Congresso Nacional, que proibiu as operações de crédito entre entes. A partir do ano de 2001, o FUNDOPIMES foi integralizado pela Caixa RS, operando por demanda com os valores recebíveis das operações contratadas até seu impedimento.

A Política de Desenvolvimento Regional de 1998 previa, entre seus instrumentos, a adequação do Fundo de Investimentos do Programa Integrado de Melhoria Social (FUNDOPIMES), de acordo com os critérios de elegibilidade estabelecidos, com a redução de três pontos percentuais da taxa de juros cobrada

¹⁰⁵ O Projeto denominava-se RS Desigualdades e tinha como objetivo principal reestruturar o Fundo, que atuaria com o foco nas regiões menos desenvolvidas. Para a preparação do projeto, foram, inclusive, contratados estudos, através da Fundação de Economia e Estatística. Os resultados desses estudos foram publicados com o título **Desenvolvimento e Disparidades Regionais no Rio Grande do Sul: Sugestões de Linhas de Programas para Dinamização de Regiões de Menor Desenvolvimento Relativo** (PORSSE, 2008).

¹⁰⁶ Santos (2005), no seu livro **A crise das finanças públicas estaduais: causas e alternativas**, resgata as causas históricas do endividamento gaúcho, detalhando as soluções encontradas pelos diferentes governos.

¹⁰⁷ O Programa Integrado de Melhoria Social foi instituído pelo Decreto nº 32.553, de 12 de maio de 1987.

pelo Fundo. Na prática, o FUNDOPIMES nunca chegou a operar como instrumento da Política de Desenvolvimento Regional de 1998.

c) O Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDOPEM/RS)

Não é o propósito desta pesquisa, e tampouco se tem a pretensão de detalhar, todos os aspectos ligados à estruturação FUNDOPEM/RS ao longo da história gaúcha, ou mesmo, de identificar seus impactos. Interessa aqui realizar um breve resgate, visando compreender como foram desenhados os atuais mecanismos utilizados pelo Fundo, bem como efetuar uma análise sobre os resultados dos programas para, com isso, identificar possíveis repercussões nas tendências espaciais do desenvolvimento gaúcho¹⁰⁸.

De acordo com Giehl (2001), podem ser estabelecidos quatro cortes temporais nos quais o FUNDOPEM/RS passou por significativas mudanças. A primeira fase se inicia no momento da criação e lançamento do Fundo, no ano de 1972, e vai até 1987, período em que o mesmo foi capitalizado e iniciou sua operação. A segunda começa a reestruturação do Fundo, em 1988, em função do acirramento das disputas pela instalação das empresas. A terceira mudança de orientação é marcada pela criação de programas de enquadramento especial, no ano de 1996. A quarta fase ocorreu no momento em que foram introduzidas alterações nos critérios de enquadramento em 1999, visando à redução da renúncia fiscal. A estas pode ser adicionada a reestruturação ocorrida em 2003, quando foi criado o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (INTEGRAR/RS), tendo como propósito incidir de forma mais agressiva no processo de desconcentração das empresas.

O Fundo Operação Empresa foi instituído através da Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972. Constituído com recursos próprios do Tesouro do Estado e de contribuição privada, incorporava também os recursos vinculados ao Fundo do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDSEG) e os administrados pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), com o objetivo de prestar apoio financeiro às empresas industriais relacionadas ao desenvolvimento do Estado. Originalmente, o Fundo se destinava a financiar encargos financeiros decorrentes de empréstimos concedidos ou administrados pelo BRDE e a complementar

¹⁰⁸ Análises mais aprofundadas sobre a evolução do Fundo Operação Empresa, podem ser encontradas em pesquisas realizadas por Lima (2003), Dellaméa (2001) e Giehl (2001).

financiamento de outros fundos para investimentos de capital fixo, tendo como finalidade a instalação e expansão de empresas industriais no Estado. Conforme Lima (2003), quando de sua criação, o FUNDOPEM não fazia nenhuma referência à desconcentração espacial:

Pode-se observar que este primeiro conjunto de prioridades do FUNDOPEM nem sequer menciona qualquer referência à desconcentração espacial da economia gaúcha, até mesmo porque o desenvolvimento regional não estava nas preocupações políticas de fomento nos anos 1970, ao longo dos quais estas preocupações eram eminentemente setoriais, ainda que já contando com uma visão de cadeia produtiva. (LIMA, 2003, p.103).

Entretanto, mesmo que o tema não estivesse presente no centro das motivações da lei que originou o Fundo, a preocupação com a desconcentração industrial já constava na Lei nº 6.595, de 17 de setembro de 1973, que autorizava e disciplinava a concessão de incentivos por parte do Poder Executivo, visando estimular o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul. Além das novas indústrias, eram também beneficiados os projetos de expansão industrial, com tratamento preferencial para propostas que se localizassem nas regiões mais afastadas da capital do Estado e nos distritos industriais criados pelo Governo Estadual, conforme política da época.

Entre os anos de 1978 e 1988, o FUNDOPEM se manteve praticamente inativo e, no último ano, em um contexto que já apontava para o acirramento da disputa pela localização de grandes investimentos, sua natureza foi substancialmente alterada. A partir desse momento, o Fundo passou a ser utilizado de forma mais agressiva, como um instrumento de promoção e de atração de grandes investimentos produtivos, tendo seus financiamentos limitados ao máximo de 50% do incremento real do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recolhido individualmente pelas empresas beneficiadas (LIMA, 2003, p. 106).

A partir de 1994, no contexto da chamada “guerra fiscal”, visando à atração de grandes empresas, foram feitas modificações, ampliando a faixa de benefícios para até 60% do incremento real do ICMS recolhido individualmente pelas empresas beneficiadas. Essa ampliação passou, em 1995, para o limite de 75% e, em 1996, para até 100%¹⁰⁹. Em outubro de 1996, o Governo do Estado modificou o Regulamento do ICMS e do FUNDOPEM e definiu que o pagamento das parcelas mensais do incentivo financeiro com recursos orçamentários ficaria substituído pela

¹⁰⁹ Lei nº 10.545, de 15 de setembro de 1995, e Lei n 10.774, de 29 de abril de 1996.

apropriação de crédito fiscal presumido. Essa modificação foi feita, dentre outros motivos, devido aos atrasos na liberação de recursos, que vinham se intensificando com a crise das finanças públicas estaduais (LIMA, 2003, p. 111-121).

Ainda de acordo com Lima (2003), mesmo mantendo sua linha de financiamento original, que proporcionava benefícios de até 60% do incremento real do ICMS, informalmente denominada de FUNDOPEM normal, nos anos 90, o Fundo assumiu a característica de propor incentivos diferenciados setorialmente e, no caso da Metade Sul, regionalmente. Foram montados programas específicos para setores de plástico, energia elétrica, cigarros, alta tecnologia, autopeças, calçados, confecções e indústrias de base florestal. Já os investimentos que se localizavam nas regiões que integravam a Metade Sul do Estado foram incentivados com diferenciação, de acordo com os COREDEs, variando de 45% a 60%, valores inferiores aos oferecidos setorialmente.

Essa legislação foi novamente modificada em 1997, e o Fundo passou a ser denominado de FUNDOPEM/RS. Nesse momento, foi explicitada a preocupação com a desconcentração industrial, especialmente tendo em vista a concentração dos investimentos que vinham se instalando no Estado e o emergente discurso em prol do desenvolvimento da Metade Sul. Entretanto, foi em 1998, com a implementação da Política de Desenvolvimento Regional, que o FUNDOPEM/RS passou a ser considerado como instrumento para a redução das desigualdades regionais, adotando, a partir daí, como regra geral de elegibilidade, as regiões e municípios cujo PIB *per capita* fosse inferior a 80% do PIB *per capita* estadual, conforme a Política, considerando também o nível de desemprego local e a capacidade de geração de inovação tecnológica¹¹⁰.

A partir de 1999, com as mudanças ocorridas no quadro político, que resultaram na eleição de um novo Governo cujo projeto, de modo antagônico ao anterior, apresentava um incisivo discurso contra a renúncia fiscal, essa política arrefeceu. Com isso, o FUNDOPEM/RS foi novamente modificado, passando a atuar com caráter complementar de fomento¹¹¹. Foram também alteradas as diretrizes do Fundo, conforme as do governo eleito, priorizando o apoio a investimentos que promovessem a descentralização, manutenção, ampliação e desconcentração

¹¹⁰ Lei nº 11.182, de 25 de junho de 1998.

¹¹¹ Decreto nº 39.807, de 11 de novembro de 1999.

industrial; a geração de emprego; a incorporação de avanços tecnológicos; a parceria com o Estado na área social e da educação pública; as melhorias ambientais; e, as atividades empresariais que produziam bens e serviços destinados à população de baixa renda. Como resultado da mudança de prioridades, o FUNDOPEM/RS teve uma grande desaceleração, no período de 1999 a 2002, com um número pouco significativo de benefícios aprovados.

No ano de 2003, o FUNDOPEM/RS foi reeditado pela Lei nº 11.916, de 2 de junho, e regulamentado pelo Decreto nº 42.360, de 24 de julho de 2003, sob uma orientação mais agressiva do ponto de vista da atração de investimentos e, também, da busca da desconcentração industrial. O objetivo do Fundo foi definido como “[...] *incentivar investimentos em empreendimentos industriais e agroindustriais e de centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico que visem ao desenvolvimento socioeconômico integrado e sustentável do Estado.*” O FUNDOPEM passou a financiar, mediante crédito fiscal presumido, até 9% do incremental real do faturamento bruto das empresas, limitado a até 75% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incremental devido mensalmente pelo estabelecimento incentivado ou 100% do custo dos investimentos fixos do projeto aprovado.

Entretanto, a principal novidade proposta foi a criação do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (INTEGRAR/RS). Através do INTEGRAR/RS passou a ser oferecido incentivo adicional sobre o FUNDOPEM/RS, visando à desconcentração industrial. Na prática, o incentivo consiste na concessão de um percentual de abatimento sobre o valor de cada parcela de amortização do financiamento do FUNDOPEM/RS, inclusive encargos, a ser paga até a data de vencimento do contrato.

O abatimento varia de um mínimo de 26% até o máximo de 70%, dependendo do indicador de desenvolvimento da região, definido com base em uma ponderação específica dos blocos que compõem o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)¹¹², denominado INTEGRAR/IDESE, considerando também a distância dos municípios em relação ao eixo Porto Alegre-Caxias do Sul. Enquadram-se no

¹¹² O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é um índice sintético, elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), aos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem como objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios. O IDESE é o resultado da agregação de quatro blocos de indicadores: Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda.

INTEGRAR/RS somente os empreendimentos que se situam em regiões cujo indicador socioeconômico é inferior à média desse mesmo indicador no Estado.

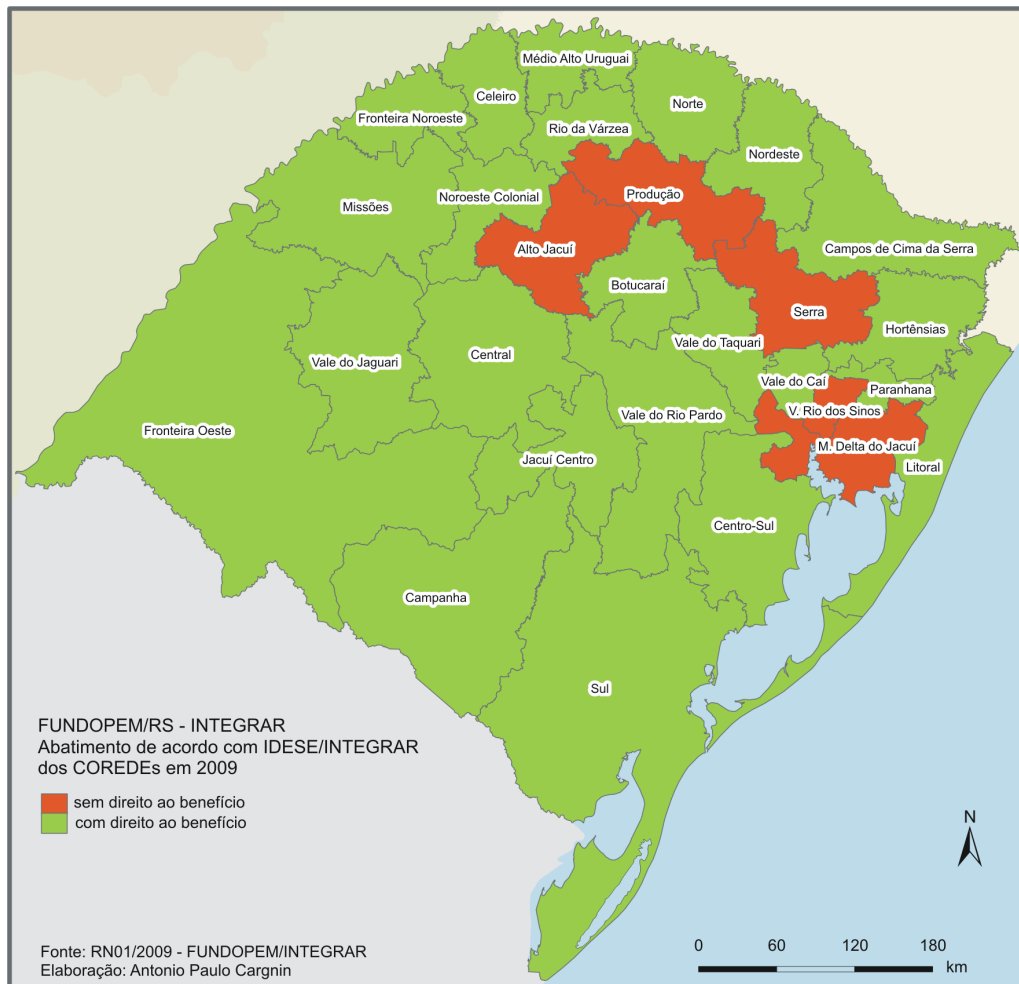
Dessa forma, o foco na desconcentração industrial é dado por critérios de enquadramento que variam anualmente de acordo com a ponderação desses indicadores. Aqui aparece um primeiro subterfúgio que influencia diretamente na definição dos percentuais de abatimento. O Decreto nº 42.360 estabelece que os pesos que cada um desses blocos terá na composição do chamado IDESE/INTEGRAR sejam decididos pelo Conselho Diretor do Fundo¹¹³, através de Resolução Normativa. Isso possibilita que se modifique o mapa final de acordo com o “juízo de valor” do Conselho, formado, majoritariamente, por Secretários de Estado.

Um segundo, e mais grave, subterfúgio, no sentido de desviar o Programa de seus objetivos, está no dispositivo que inclui os municípios com baixo IDESE/INTEGRAR, localizados nas regiões excluídas pelo critério anterior, da política de incentivo. Essa regra acaba por retirar todo e qualquer foco da política estabelecida para a desconcentração industrial, pois permite o financiamento de municípios em qualquer região do Estado, como demonstra a Figura 19, para o ano de 2009.

Assim, tomando como exemplo o ano de 2009, cinco COREDEs não foram enquadrados para receberem benefícios do Programa INTEGRAR/RS: Metropolitano Delta do Jacuí, Serra, Produção, Vale dos Sinos e Alto Jacuí, como demonstra a Figura 19. Entretanto, apenas alguns municípios, localizados nas regiões ditas industrializadas, efetivamente não podem receber o abatimento do Programa, pois mesmo nas regiões do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul existem municípios com IDESE/INTEGRAR abaixo da média do Estado, como demonstra a Figura 20.

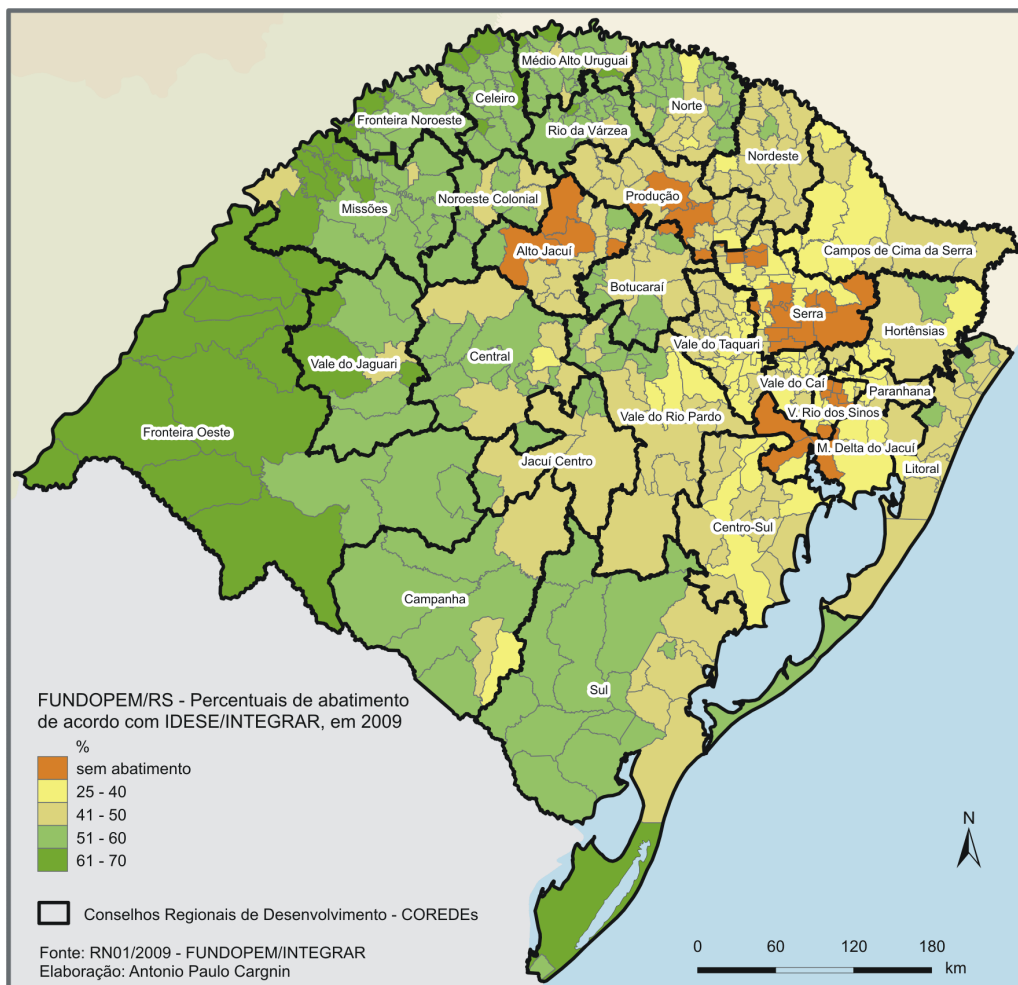
¹¹³ De acordo com o Decreto nº 42.360, de 2003, participam do Conselho Diretor do FUNDOPEM o Secretário de Estado do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (presidente), o Secretário de Estado da Fazenda, o Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento, o Secretário de Estado da Agricultura e Abastecimento, o Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia, o Diretor-Presidente da Caixa/RS, o Diretor representante do Estado no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, o Diretor-Presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, o Presidente do Conselho Deliberativo do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Microempresa, o Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, o Presidente da Federação das Associações Empresariais do Rio Grande Sul, o Presidente da Central Única dos Trabalhadores/RS, o Presidente da Força Sindical/RS, o Presidente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul e um representante do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Figura 19 – Abatimento do INTEGRAR/RS, de acordo com os COREDEs, no ano de 2009



Através da Lei nº 13.708, de 03 de abril de 2011, o Fundo sofreu modificações para se readequar à nova estrutura do Estado, estabelecida pelo Governo que recém havia assumido e, principalmente, visando apoiar segmentos específicos da economia gaúcha. As modificações foram destinadas especificamente aos investimentos vinculados ao polo naval de Rio Grande e ao apoio à implantação de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento Internos, destinados à produção e tecnologia nas áreas de saúde e biotecnologia (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2011).

Figura 20 – Percentuais de abatimento do INTEGRAR/RS, de acordo com os municípios, no ano de 2009



No que tange aos resultados do Programa, as análises sobre efeitos do FUNDOPEM/RS e do INTEGRAR/RS têm demonstrado uma grande dificuldade em reconhecer seus reais impactos para o desenvolvimento do Estado, tanto no que se refere à desconcentração das atividades econômicas quanto na verdadeira capacidade de gerar empregos nas regiões. Uma síntese dessas dificuldades está expressa no Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas do Estado (TCE), em sua função de fiscalização:

[...] deve-se deixar claro que uma avaliação nesse sentido é tarefa complexa. Pode-se falar isoladamente em geração de empregos ou renda, em realização para investimentos para a modernização do parque industrial ou na descentralização estratégica. Entretanto, cada uma destas análises oferece apenas uma visão parcial do incentivo. (RIO GRANDE DO SUL/TCE, 2008, p. 52).

Entre os apontamentos do Relatório do TCE, enumeram-se a falta de transparência sobre o efetivo custo/benefício da diferenciação fiscal, a falta de

acesso aos dados das fruições do Programa e, acima de tudo, do ponto de vista do interesse desta pesquisa, o alto grau de concentração dos investimentos.

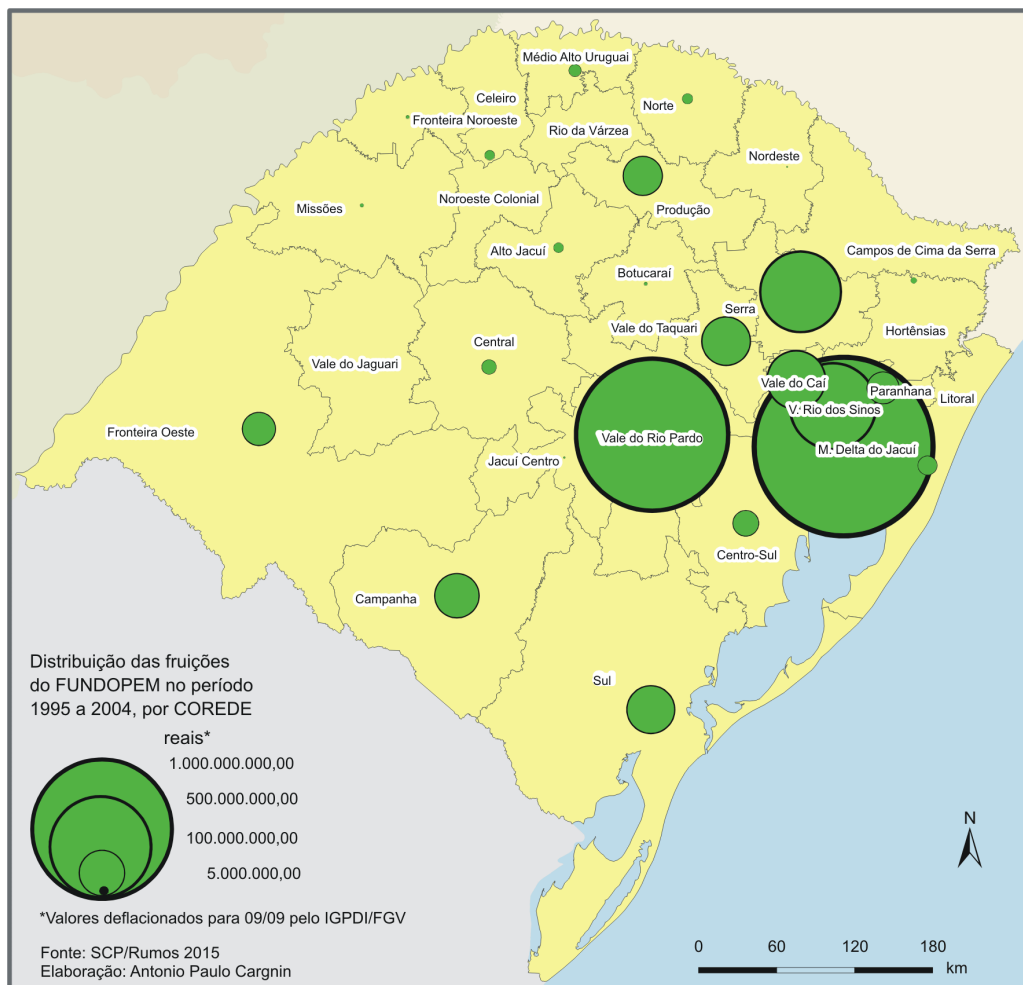
Nesse sentido, a análise realizada pelo Rumos 2015, considerando as fruições do Fundo no período 1995 a 2004, ou seja, os recursos efetivamente usufruídos pelas empresas, demonstrou um fluxo de cerca de R\$ 3,5 bilhões. Entretanto, a estimativa da contribuição desses recursos para o crescimento econômico e a redução das desigualdades regionais, realizada por métodos econométricos, demonstraram que:

Sintetizando os resultados, pode-se afirmar que o FUNDOPEM teve impacto positivo no nível de emprego dos COREDEs. Seus efeitos positivos locais foram maiores do que os efeitos *deadweight* e *displacement*¹¹⁴ citados. Isso não permite afirmar (nem negar) que o programa tenha gerado benefícios líquidos para a economia gaúcha como um todo. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2007, v.1, p.385)

O que fica claro, analisando os dados dos valores fruídos pelo Fundo, é que o FUNDOPEM/RS jamais conseguiu atingir um dos seus principais objetivos – definidos a partir de 1988 –, que foi a desconcentração industrial. O que se tem observado, nas últimas décadas, em uma escala macrorregional, é apenas uma tênue mudança do tradicional padrão de concentração dos investimentos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), como sugere Bandeira (2010). Ademais, mesmo que se observem essas tendências de deslocamento macrorregional, no geral, esse processo tende a reforçar uma das principais, senão a principal, dinâmica territorial apontada pelas análises dos desequilíbrios regionais no Rio Grande do Sul: a consolidação do eixo de desenvolvimento entre Porto Alegre e Caxias do Sul e o reforço de um segundo eixo de desenvolvimento, que vai de Porto Alegre na direção de Santa Cruz do Sul.

¹¹⁴ De acordo com o Rumos 2015, o efeito *deadweight* corresponde à possibilidade de que um investimento realizado em uma região deprimida ocorra independentemente da existência do recurso fiscal, enquanto o efeito *displacement* corresponde aos empregos que são transferidos de empresas que não receberam benefícios para aquelas que receberam, de modo que os empregos gerados teriam como correspondência a destruição do mesmo número de vagas já existentes.

Figura 21 – Distribuição de valores dos benefícios do FUNDOPEM/RS, por COREDE, 1995 a 2004

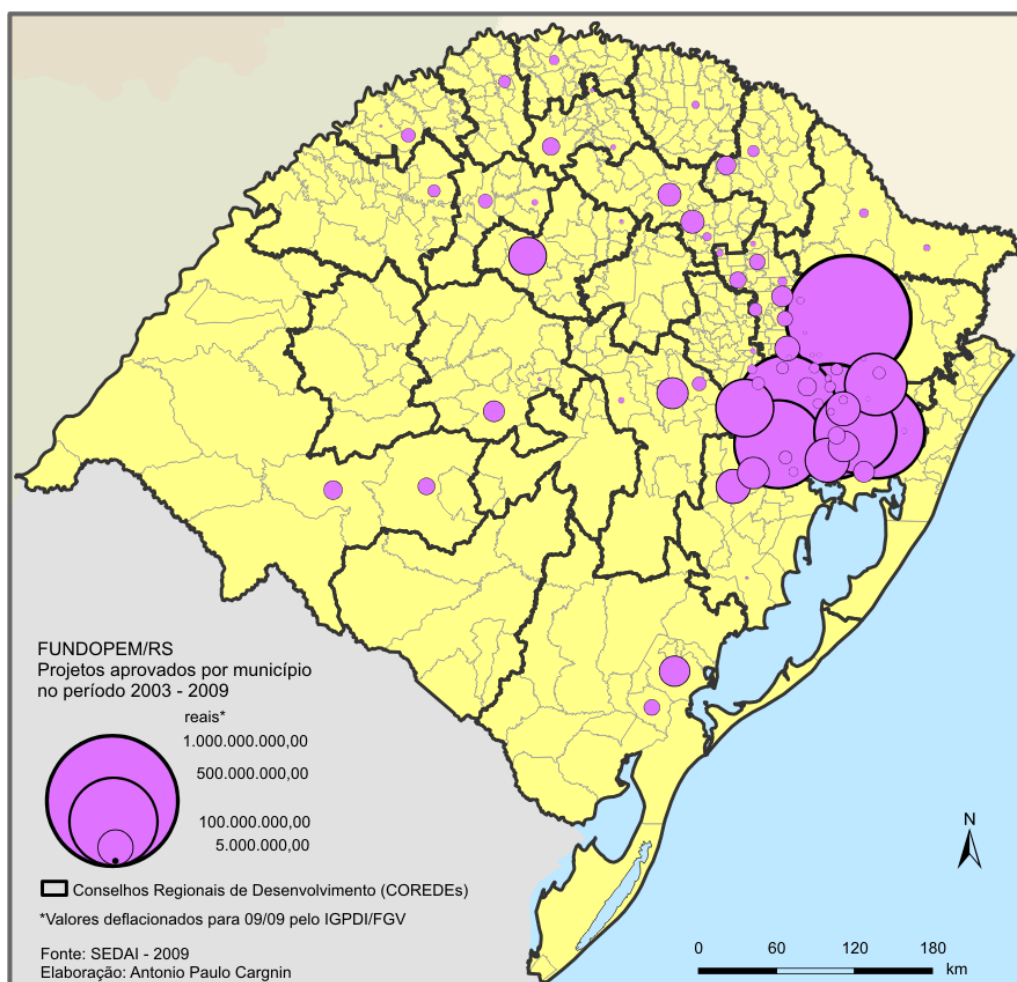


Observa-se, também, a baixa participação dos polos regionais localizados fora dos eixos citados, destacadamente do COREDE Central, onde se localiza a cidade de Santa Maria; da Produção, onde se localiza Passo Fundo; e, do COREDE Sul, onde estão localizados os municípios de Pelotas e Rio Grande. Sobre este último, ainda mais grave é que o mesmo recebeu uma linha setorial do Programa (FUNDOPEM/Metade Sul) com repercussões pouco significativas, como demonstra a Figura 21. Ademais, chama atenção o dispêndio de recursos para o Vale do Rio Pardo, região onde está localizado o município de Santa Cruz do Sul, onde os financiamentos foram destinados quase que exclusivamente para a indústria da

produção de tabaco, que tende a sofrer, em um futuro próximo, os efeitos limitadores da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco¹¹⁵.

Após a aprovação da remodelação do FUNDOPEM, em 2003, quando foi introduzido o INTEGRAR/RS, os projetos aprovados se enquadraram, em sua vasta maioria, nessa modalidade. No período que vai de 2003 a 2009, o Programa respondeu por 75,39% dos investimentos do Fundo, em diferentes percentuais, de acordo com a localização do município. Foge a essa regra o município de Caxias do Sul, que aprovou o maior número de projetos de investimento, com 14,45% do total das duas modalidades, contraditoriamente aos objetivos da política.

Figura 22 – Distribuição de valores dos projetos do total do FUNDOPEM/RS, no período de 2003 a 2009, por município

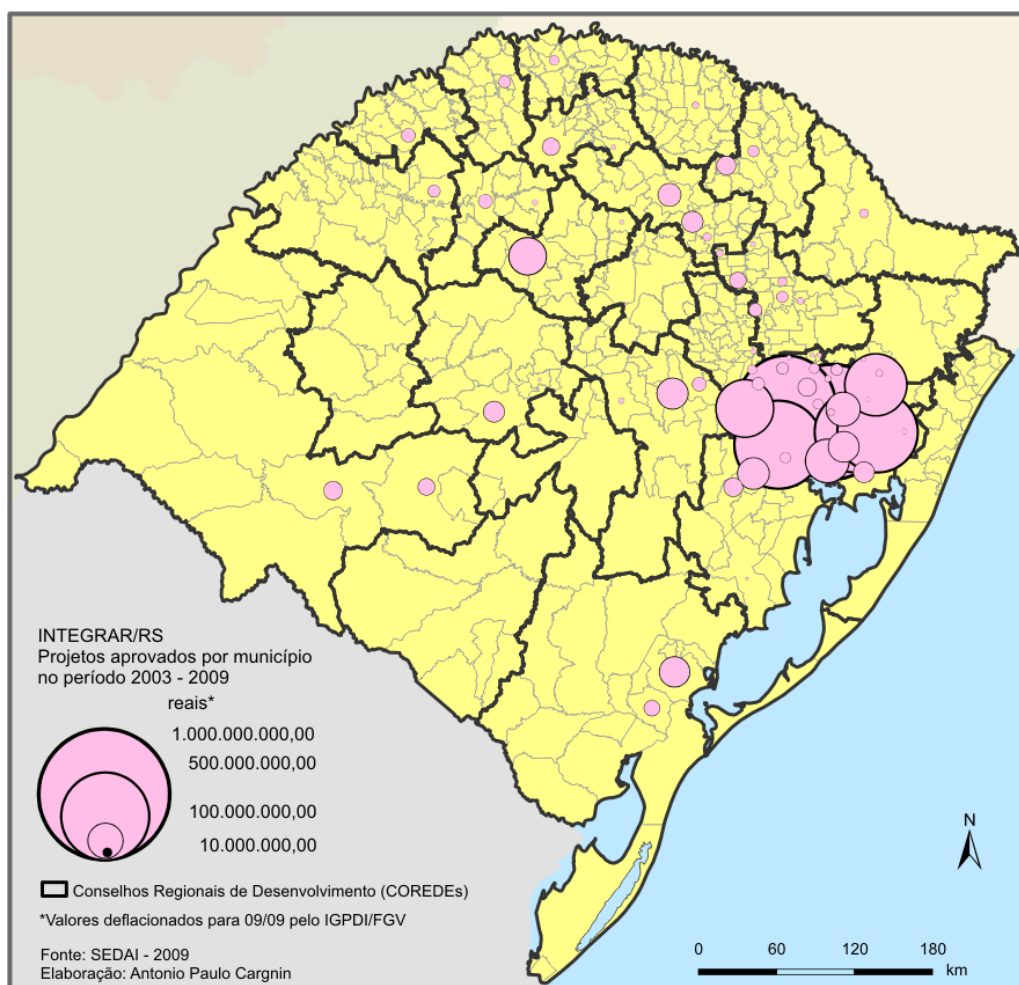


¹¹⁵ A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco é um tratado internacional na área da saúde, proposto pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e assinado no ano de 2003, que estabelece um compromisso para a adoção de medidas de restrição ao consumo de derivados do tabaco.

Em termos de segmentos industriais incentivados, o perfil do período é bastante diversificado, destacando-se o grande número de projetos vinculados às indústrias alimentares e, em volume de recursos, a metalurgia que, em três projetos, recebeu 31,74% do valor dos financiamentos do FUNDOPEM/RS, incluindo o INTEGRAR/RS.

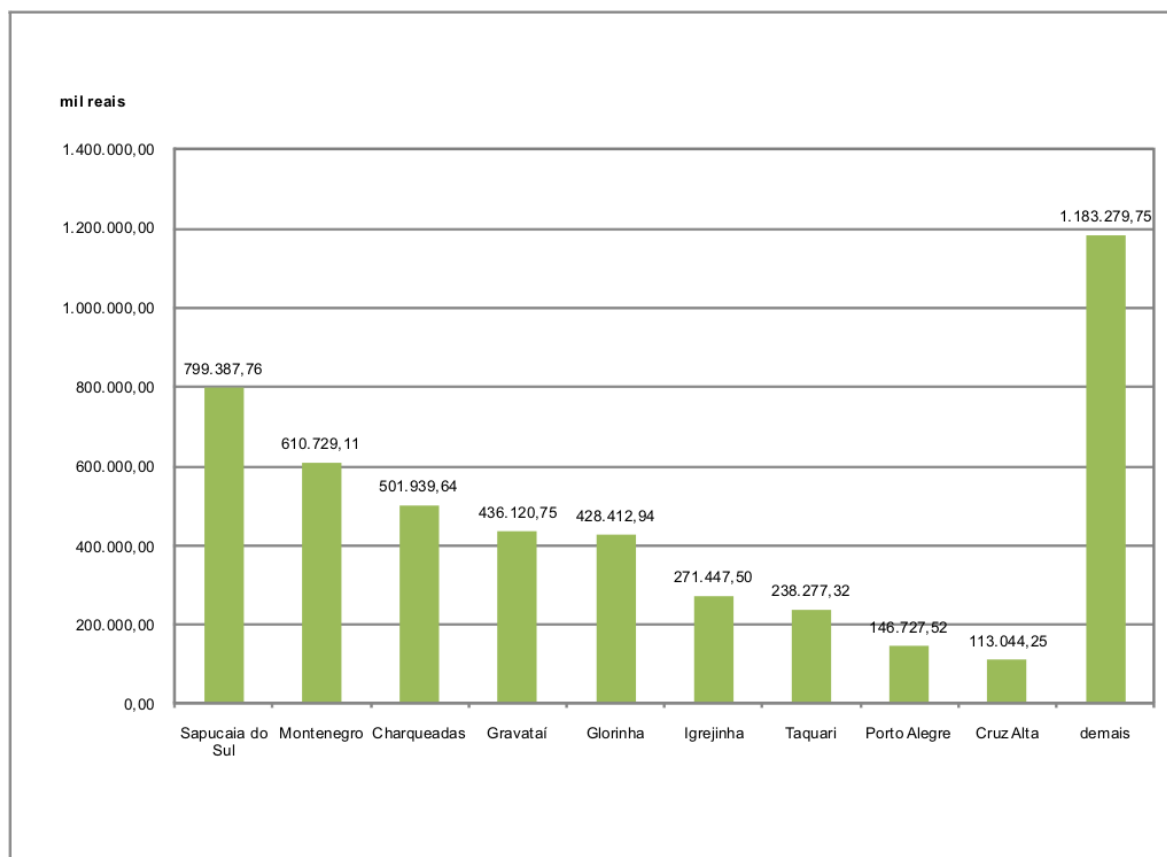
Entretanto, o que mais chama atenção, é a pífia capacidade de desconcentração demonstrada pelos resultados do Programa INTEGRAR/RS. Os maiores investimentos foram realizados no entorno metropolitano, em uma área mais restrita que a do próprio FUNDOPEM/RS. Contribui decisivamente para esse quadro a existência da chamada excepcionalidade, que permite que municípios de regiões industrializadas tenham direito ao abatimento do Fundo.

Figura 23 – Distribuição de valores dos projetos do Programa INTEGRAR/RS, no período de 2003 a 2009, por município



Dessa forma, se verifica que a tentativa de incentivar de forma mais agressiva a descentralização industrial, proposta pelo INTEGRAR/RS, também mostrou resultados pouco animadores. A repercussão concreta foi o visível aumento do número de indústrias na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e na direção do Aglomerado Urbano do Nordeste (AUNE), onde se localiza a cidade de Caxias do Sul e onde se concentram os municípios com maior PIB do Estado.

Gráfico 7 – Principais municípios beneficiados pelos abatimentos do INTEGRAR/RS no período 2003 a 2009, por valor do projeto



Fonte: SEDAI/RS – valores deflacionados para 09/2009
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Exemplo disso é que o oitavo município, em termos de valor de projetos, contemplado com percentuais de abatimento do INTEGRAR/RS, é Porto Alegre. Considerando o volume dos projetos, dos demais municípios destacaram-se: Sapucaia do Sul, com 16,9% dos valores; Montenegro, com 12,9%; e, Charqueadas, com 10,6%.

A questionável capacidade do FUNDOPEM e do INTEGRAR/RS de exercer efeitos sobre a concentração industrial traz à tona a questão do foco das políticas de

desenvolvimento regional. Fica evidente que, em um contexto onde os recursos são escassos, esse tipo de política tem limitado alcance se não priorizar as regiões cujas desigualdades são mais acentuadas.

Duas interpretações, não excludentes, parecem relevantes em relação ao tema e se adaptam aos casos do FUNDOPEM/RS e ao INTEGRAR/RS. A primeira é a de que, em uma realidade de escassez de recursos, os gestores públicos têm dificuldades em assumir que políticas que ambicionam o rótulo de “territoriais” não devem beneficiar a todas as regiões, especialmente porque, nas regiões mais industrializadas, vive a maior parcela da população. Nessa linha, cabe resgatar um dos pressupostos que introduziu o debate recente sobre a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), já discutido no Capítulo 2, que trata da diferenciação dos temas da pobreza e das desigualdades regionais. Mesmo que se mostrem convergentes, em muitas situações, a priorização do desenvolvimento regional com ênfase nas regiões menos desenvolvidas pressupõe a atuação em territórios que não concentram a maioria absoluta da população, visando amenizar efeitos futuros da concentração econômica sobre partes do território (BRASIL/MI, 2003).

A segunda interpretação refere-se à dificuldade em se romper a tendência concentradora das atividades econômicas ou promover a reestruturação das atividades produtivas, especialmente em áreas periféricas, sem a existência de um projeto concreto de desenvolvimento, articulado com um projeto nacional. Ocorre que os estados federados acabam por assumir função de preparar os territórios para a atuação das grandes empresas, deixando de lado qualquer política que vá contra o movimento dos grandes investimentos (Santos, 2006; Vainer, 2008).

Por fim, fica evidente que um processo de desconcentração industrial é um processo demorado, complexo e que envolve uma grande gama de atores e escalas. Nesse sentido, como observou Alonso (2006), soluções “convencionais” para os desequilíbrios regionais têm se mostrado reducionistas e muitas vezes equivocadas. Isso deve ser considerado, tanto para os que acreditam em soluções para o subdesenvolvimento baseadas unicamente em fatores endógenos quanto para os que acreditam que a disponibilidade de crédito é suficiente para desenvolver as regiões.

5.3.2 A Consulta Direta à População

Em meio a um processo de redemocratização marcado pela promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989, começaram a ser desenvolvidas várias iniciativas no sentido de incrementar a participação cidadã no planejamento governamental, em especial, na Lei do Orçamento Anual. Do ponto de vista legal, o artigo 149, § 4º, da Constituição Estadual de 1989, estabelecia que os orçamentos anuais devessem ser “[...] *compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias [...]*” (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2008).

As sementes já haviam sido lançadas nas experiências municipais, como em Pelotas e, destacadamente, em Porto Alegre. Além disso, como já foi enfatizado neste capítulo, a disputa eleitoral que se aproximava colocava a participação da sociedade no centro do debate político.

No âmbito do Governo do Estado, desde a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, em 1994, eram encaminhadas demandas para que fossem incorporadas à Lei do Orçamento Anual (LOA). Em 1996, essas demandas começaram a ter seu fluxo organizado e, em 1997, passaram a se constituir em um módulo do Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO)¹¹⁶. Nesse ano foram incluídas, para a análise setorial, com vistas à proposta orçamentária, 532 propostas oriundas dos COREDEs, número que, no ano seguinte, chegou a 705 (BANDEIRA, 1999, p.42).

Apesar de organizado e crescente, o processo tinha um cunho contributivo, e as demandas eram encaminhadas aos órgãos que, na medida do possível, as incorporavam ao seu planejamento. Na prática, eram incluídas as ações que estavam no escopo de trabalho do planejamento setorial, e não existia nenhum acompanhamento sobre a execução dessas ações. Deve-se considerar que não se tratavam de projetos, pois não eram apresentados objetivos e metas e, muito menos, um orçamento elaborado em bases concretas. Em geral, tratava-se apenas de uma lista de demandas, contando com uma justificativa superficial e que, além de numerosas, possuíam valores inatingíveis, chegando, para o ano de 1998, a representar 32,4% da receita total prevista para o Estado (RUCKERT, 2001, p.409).

¹¹⁶ No Rio Grande do Sul, o Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO) é desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS), que também serve de repositório das informações.

Foi com a Política de Desenvolvimento Regional de 1998 que a Consulta Direta à População foi instituída, através da Lei nº 11.179 e do Decreto nº 38.610, de 25 de junho de 1998. A partir dessa legislação, o Governo do Estado deveria dividir os investimentos orçamentários em investimentos de interesse geral e investimentos de interesse regional, sendo que estes últimos passariam a ser decididos pela Consulta Direta à População. Pela regulamentação da Consulta, o Poder Executivo definiria os valores anuais em uma “lista tipo”, na qual seriam elencados projetos e atividades que constavam na programação do Estado. Em seguida, os COREDEs elaborariam uma lista de interesse regional, com no mínimo dez e no máximo vinte indicações de ações, para submetê-la à votação popular. Do elenco de projetos, o eleitor deveria, em cédula, escolher cinco investimentos de sua preferência, que deveriam ser incorporados ao Orçamento Estadual (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998).

No primeiro ano da Consulta, a distribuição dos recursos entre os COREDEs foi feita através da ponderação entre o PIB e o número de habitantes. As regiões que apresentassem PIB inferior a 70% da média estadual receberiam índice 1,5; aquelas em que o PIB se situasse entre 70 e 80 da média do Estado, índice de 1,3; e, as com PIB acima de 80% receberiam índice 1,0. O resultado era um valor de investimento diferenciado de acordo com a região. Pela ponderação, dez regiões receberam investimento *per capita* de R\$ 9,00, seis receberam R\$ 11,7 e, outras seis, R\$ 11,5¹¹⁷.

Além dos critérios de elegibilidade, estabelecidos com base na Política de Desenvolvimento Regional, os projetos deveriam respeitar os recursos vinculados constitucionalmente, de 35% da Receita Tributária Líquida, para a educação, e de 10% para a saúde. Assim, a primeira Consulta Popular foi realizada com um valor de R\$ 100,59 milhões, cerca de R\$ 270,43 milhões, em valores recentes.

A realização foi coordenada pela Comissão Estadual da Consulta Popular, que era responsável por definir os procedimentos, supervisionar os processos e divulgar os resultados. Os Conselhos Regionais, por sua vez, deveriam designar comissões para organizar o processo nas regiões, contando com a participação de um representante do Governo Estadual e apoio, quando necessário, da estrutura

¹¹⁷ Em valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV para setembro de 2009, esses valores equivalem a R\$ 24,4, R\$31,9 e R\$ 36,8, respectivamente.

administrativa do Estado. Para os resultados serem incluídos diretamente no Orçamento Estadual, a votação deveria superar 1% dos eleitores da região em 1998, o que efetivamente ocorreu naquele ano, aumentando 1% a cada ano subsequente, até chegar a 6% na sexta edição da Consulta Popular. Caso não atingissem esses percentuais, as propostas seriam enviadas à Secretaria da Coordenação e Planejamento como subsídios para avaliação da viabilidade de sua incorporação na Lei do Orçamento Anual.

No que se refere às propostas aprovadas no ano de 1998, essas possuíam, em sua maioria, abrangência regional. Como exemplo podem ser citados os projetos aprovados para implantação de infraestrutura turística da Rota Paleobotânica na Região Central; de um centro de formação técnica de produtores agroindustriais, no Médio Alto Uruguai; ampliação do pronto-socorro regional, no Paranhana Encosta da Serra; e, apoio aos polos tecnológicos. Chama atenção, entretanto, o fato de que, em todas as regiões, as propostas mais votadas eram relacionadas à educação, predominando a construção e ampliação de espaços escolares e investimentos em escolas técnicas. É claro que a predominância de projetos nas áreas de saúde e educação também é explicada pela lista previamente elaborada pelo Estado que preservava os percentuais dos vínculos constitucionais.

No ano de 1999, o mecanismo foi interrompido e substituído pelo Orçamento Participativo, que apresentava diferenças metodológicas e conceituais em relação à Consulta Popular. O processo visava estimular participação direta dos cidadãos nas discussões sobre o orçamento público, em assembleias públicas, minimizando a participação representativa, através de entidades organizadas nas regiões e valorizando a participação individual (SOUZA, 2003).

Com a alteração no método, foi modificada, também, a composição de forças entre os atores que encaminhavam as demandas, com a montagem de uma estrutura paralela à dos COREDEs, composta por delegados, eleitos nas assembleias públicas, coordenados pela estrutura estadual de representantes regionais.

O Orçamento Participativo tinha como objetivo promover um debate público sobre a peça orçamentária, mostrando ao cidadão a importância dos investimentos propostos pelo Estado e, também, decidindo sobre um conjunto de ações, conforme já era prática consagrada no Município de Porto Alegre. De modo geral, o processo

de elaboração do Orçamento participativo era bastante complexo, composto por cinco etapas principais.

A primeira etapa era representada pelas Plenárias de Diretrizes Regionais e Plenárias Temáticas Regionais, realizadas nas mesmas datas e locais. As primeiras tinham por objetivo definir as orientações gerais que pautariam as Assembleias Temáticas Regionais. Estas, por sua vez, debateriam as prioridades sobre as orientações gerais para o Estado. Posteriormente, eram realizadas Assembleias Municipais, abertas à participação universal e com objetivo de debater as prioridades e eleger os delegados, na proporção de um para cada vinte participantes. Eleitos os delegados, estes participavam das Plenárias Regionais de Delegados, nas quais eram repassadas as prioridades eleitas pela região nas Assembleias Municipais e escolhidos os Conselheiros que participariam da etapa seguinte, o Conselho Estadual do Orçamento Participativo (COP). Este compatibilizava as propostas e decidia a prioridade das mesmas, montando o orçamento estadual (SOUZA, 2003).

A estrutura do Orçamento Participativo, fortemente hierarquizada, utilizava, no entanto, o recorte regional dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, com pequenos ajustes que, posteriormente foram oficializados através de Decretos. Entretanto, o ponto crucial era que os Conselhos Regionais não faziam parte da construção hegemônica do momento. Por um lado, estava a coalizão de governo, ancorada em um discurso de esquerda e com apoio de intelectuais ligados à esquerda e dos movimentos sociais. Por outro, a maioria da classe política da Assembleia Legislativa e os excluídos da nova ordem, entre os quais estavam os COREDEs.

Desenrolou-se, no período, um intenso debate público no sentido de tirar a legitimidade da Consulta Popular, que fora experimentada no ano anterior e, acima de tudo, de alijar os COREDEs do processo, fortalecendo a figura dos coordenadores do Orçamento Participativo. Na tentativa de ampliar o espaço político dos COREDEs, os mesmos se aliaram aos deputados opositores, que eram maioria na Assembleia Legislativa, e criaram, no ano de 1999, o Fórum Democrático de Desenvolvimento¹¹⁸. Entre os objetivos do Fórum estavam:

¹¹⁸ O Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) foi criado pela Resolução da Assembleia Legislativa nº 2.771, de 08 de setembro de 1999. O Fórum foi perenizado, tendo como função a promoção do debate dos projetos de leis orçamentárias e outros temas legislativos.

- I - assegurar a integração permanente da sociedade gaúcha ao debate sobre o desenvolvimento estadual, regional e municipal;
- II - garantir a integração entre a democracia representativa e a democracia participativa, fortalecendo a cidadania e a consciência política, através da ampliação do debate de temas de interesse público;
- III - assegurar o respeito à expressão da pluralidade de concepções, buscando sempre construir consensos em torno de temas de interesse público;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável, visando à superação dos desequilíbrios sociais e regionais;
- V - possibilitar a integração, articulação e consolidação das identidades regionais;
- VI - possibilitar a melhor informação e participação da sociedade no acompanhamento da tramitação legislativa. (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009f)

O Fórum Democrático se constituiu em um espaço político para o contraponto dos COREDEs e da oposição no debate regional. Além da Assembleia Legislativa, faziam parte do Fórum Democrático: o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), a Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS) e a União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS).

No que tange à sua relação com o Executivo, aos COREDEs restou assinar um protocolo de cooperação pelo qual passariam a coordenar, em conjunto com o Poder Executivo, as Assembleias do Orçamento Participativo, além de ganhar o direito a indicar dois conselheiros por região no Conselho do Orçamento Participativo (RÜCKERT, 2001, p. 426).

A principal modificação no processo de participação se dava com a inclusão de novos atores no processo, como consequência da nova construção. Além dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que haviam travado uma batalha para manter seu espaço, foram acionados diretamente as Associações de Municípios, as organizações não-governamentais (ONGs), instituições públicas e privadas de ensino superior, delegados e representantes do Orçamento Participativo, sindicatos, instituições comunitárias e movimentos sociais¹¹⁹.

Com a eleição do Governador Germano Rigotto, no ano de 2003, o instrumento da Consulta Popular foi retomado, com base na Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, que instituiu o Processo de Participação Popular. Essa legislação alterou o processo original, aumentando os espaços para o debate público sobre a

¹¹⁹ Deve-se destacar que os COREDEs têm prevista, em sua estrutura, a participação de todos esses atores. Entretanto, o processo buscava a construção de canais diretos, especialmente com os movimentos sociais.

realidade financeira do Estado, com a promoção de audiências públicas nos municípios, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES)¹²⁰ e, em nível regional, com os COREDEs.

Do mesmo modo que na edição de 1998, a Consulta foi coordenada, no âmbito estadual, pela Comissão Estadual de Coordenação da Consulta Popular, formada por representantes do Governo do Estado e dos COREDEs, agregando-se, também, a Federação de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), a Associação Gaúcha Municipalista (AGM) e a União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (UVERGS). A coordenação do processo coube ao Gabinete do Vice-Governador, contando com a colaboração dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento para a preparação da Consulta Popular. Foi dissolvida a estrutura montada para o Orçamento Participativo, e os COREDEs recuperaram o papel de protagonistas do processo de participação no Orçamento Público.

A sistemática envolvia a realização de Assembleias Gerais Regionais, para debater o orçamento público e os programas governamentais, bem como definir as diretrizes estratégicas do processo; Assembleias Públicas Municipais, promovidas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), em conjunto com os COREDEs, para escolha das prioridades municipais; e, Assembleias Gerais Regionais pelos COREDEs, para sistematização e compatibilização das prioridades regionais e municipais. A decisão final, diferentemente do processo do Orçamento Participativo, ficava a cargo da população, através de voto secreto.

Do ponto de vista institucional, a Consulta Popular foi gestada junto à Secretaria da Coordenação e Planejamento e teve sua primeira edição coordenada pelo então Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU). A partir de então, a Secretaria do Planejamento passou a, apenas, acompanhar e dar suporte técnico ao processo, que foi conduzido pelo Gabinete de Relações Comunitárias, quando da execução do Orçamento Participativo; pelo Gabinete do Vice-Governador, de 2003 a 2006; e, pela Secretaria Extraordinária de Relações

¹²⁰ Embora já referidos na Resolução que criou o Fórum Democrático, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) foram criados pela Lei nº 11.451, de 28 de março de 2000. A partir de 2003, com a retomada da Consulta Popular, os COMUDES passaram a participar do processo orçamentário e, já em 2004, estavam presentes em todos os municípios. Os COMUDES atuam na organização, sistematização e priorização das demandas municipais que deveriam ser encaminhadas aos COREDEs. Participam dos COMUDES representantes do Poder Público Municipal e das entidades civis locais organizadas e legalmente constituídas.

Institucionais, de 2007 a 2010. No ano de 2011, a agora denominada de Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, retomou a coordenação e a execução da Consulta Popular, através da criação do Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI).

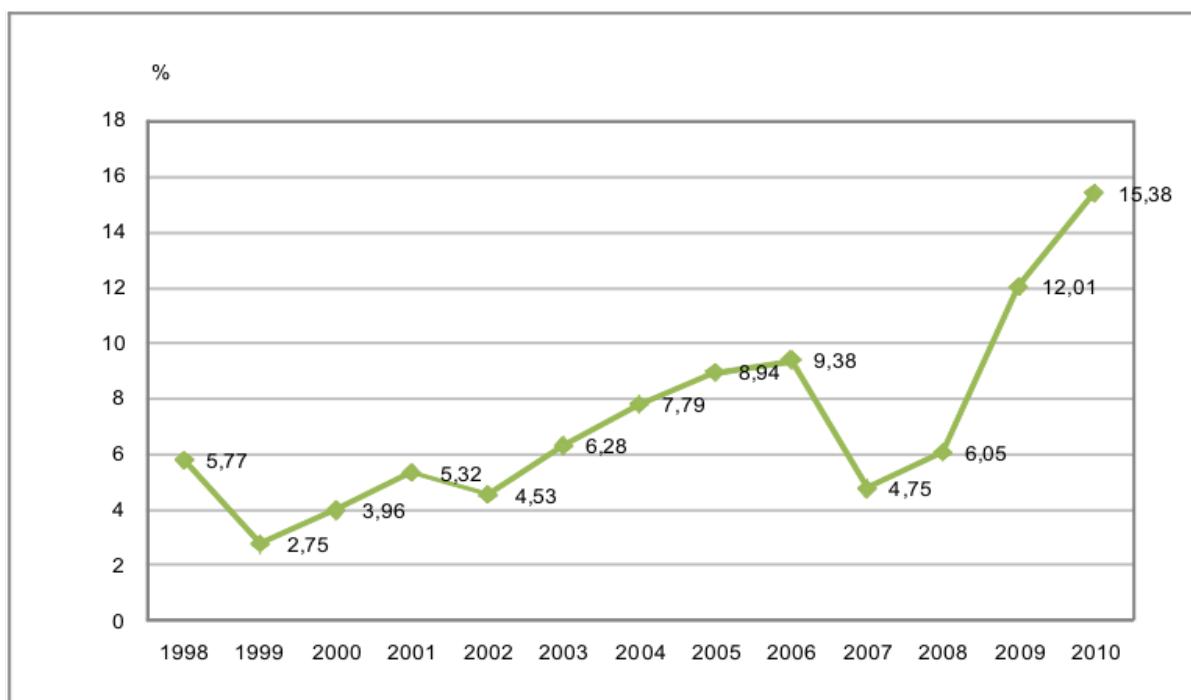
Os critérios de distribuição dos recursos foram modificados no ano de 2003, com a introdução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico como parâmetro para ponderação dos investimentos e serviços disponíveis para cada região, a exemplo do FUNDOPEM/RS, com parcelas maiores para as regiões que apresentam índices menos favoráveis.

A participação dos eleitores no processo da Consulta Popular tem se mostrado expressiva, com o número de participantes variando entre 4,75% e 15,38% do total de eleitores, como pode ser observado no Gráfico 8¹²¹. Deve-se destacar que esses dois extremos podem ser explicados, cada um em seu contexto. A queda abrupta ocorrida na participação, em 2007, coincide com a variação na credibilidade do processo, ocasionada pela defasagem na execução das propostas votadas e pela renegociação dos atrasados, ocorrida no mesmo ano, além da queda significativa dos valores alocados. O grande aumento da participação, em 2009 e 2010, teve, entre suas causas, a retomada dos valores disponibilizados, o pagamento efetivo dos atrasados da Consulta do ano anterior e, principalmente, a inclusão do número de votantes como critério adicional ao IDESE na distribuição dos recursos. Um importante aspecto a ser observado é que o número de votantes vem sendo positivamente influenciado pela disseminação das novas tecnologias de comunicação, especialmente com a utilização da internet como recurso adicional para votação tradicional.

No que se refere à participação, de modo geral, pode-se afirmar que a Consulta Popular tem se consolidado como uma das boas práticas de gestão e de exercício da cidadania no Estado do Rio Grande do Sul. Desde seu início, em 1998, uma parcela cada vez maior de pessoas vem se envolvendo na discussão dos projetos, dando mais transparência ao processo, e tirando a sociedade do lugar de mero demandante, tornando-a protagonista do processo de construção do orçamento público.

¹²¹ No Gráfico 8 são apresentados também os dados da participação no processo do Orçamento Participativo (OP). Cabe ressaltar que a comparação dos dados dos dois processos fica prejudicada pelas diferenças metodológicas.

Gráfico 8 – Percentual de votantes, em relação ao total de eleitores, nas edições da Consulta Popular e Orçamento Participativo, no período 1998-2009



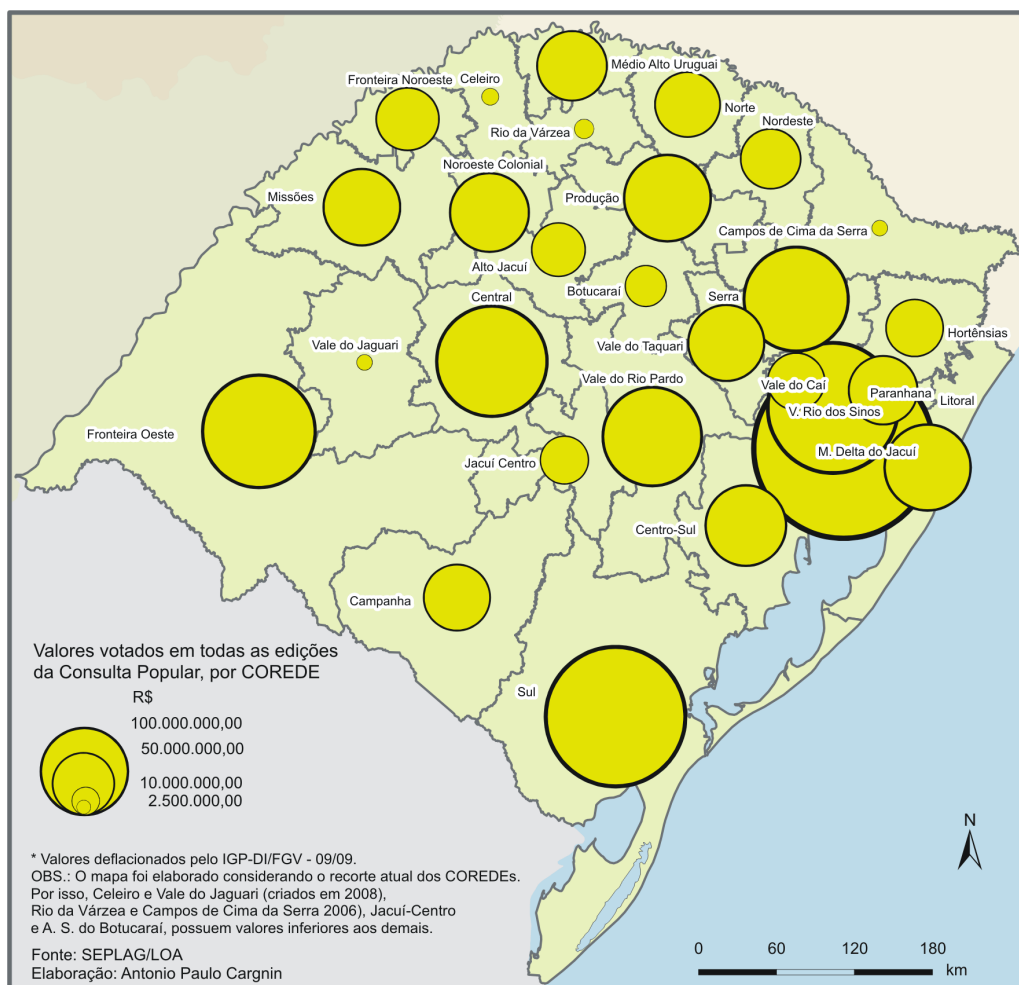
Fonte: SEPLAG; TER/RS; Souza (2003)

OBS.: Os anos de 1999 a 2002 compreendem o Orçamento Participativo, e as diferenças metodológicas inviabilizam a comparação.

Elaboração: Antonio Paulo Carginin

Outro ponto que merece destaque é o da distribuição dos recursos pelo território, que é mais uniforme do que a dos programas setoriais convencionais, conforme demonstram as Figuras 24, 25 e 26. A Consulta possui critérios para a alocação de recursos que, em todas as edições, consideraram a população dos COREDEs, associada com algum tipo de indicador socioeconômico. Por isso, além dos polos regionais, que concentram boa parcela da população, há Conselhos Regionais que se encontram entre os mais pobres, nos estudos existentes sobre as disparidades regionais, com valores significativos, caso do Médio Alto Uruguai e da Fronteira Oeste.

Figura 24 – Valores alocados em todas as edições da Consulta Popular, por COREDE

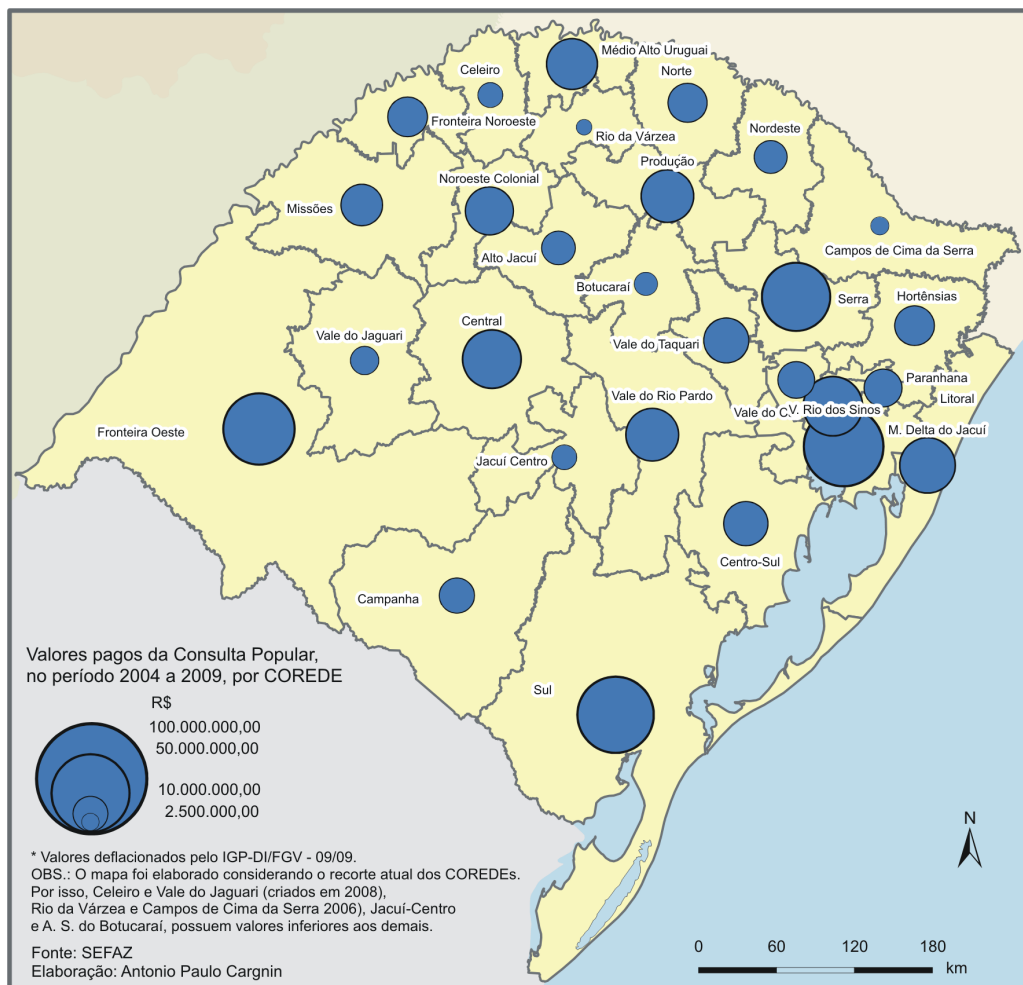


Em termos de volume de recursos alocados, no seu conjunto, os valores votados pela Consulta Popular não podem ser desconsiderados como instrumento de política de combate às desigualdades regionais. Nos oito anos em que a Consulta foi realizada, foram votados R\$ 1,5 bilhão. Mesmo que tenha sido efetivamente concretizado apenas um terço, cerca de R\$ 500 milhões a valores atuais, acrescidos dos valores da primeira edição da Consulta, que eram de R\$ 100,5 milhões¹²², os valores não ficam muito distantes aos financiados pelo Programa RECONVERSUL e não muito distantes dos cerca de R\$ 3,5 bilhões fruídos pelo FUNDOPEM/RS, no período que vai de 1995 a 2004¹²³.

¹²² Apesar do contraditório da época, a maior parte dos recursos da primeira edição da Consulta Popular foi paga.

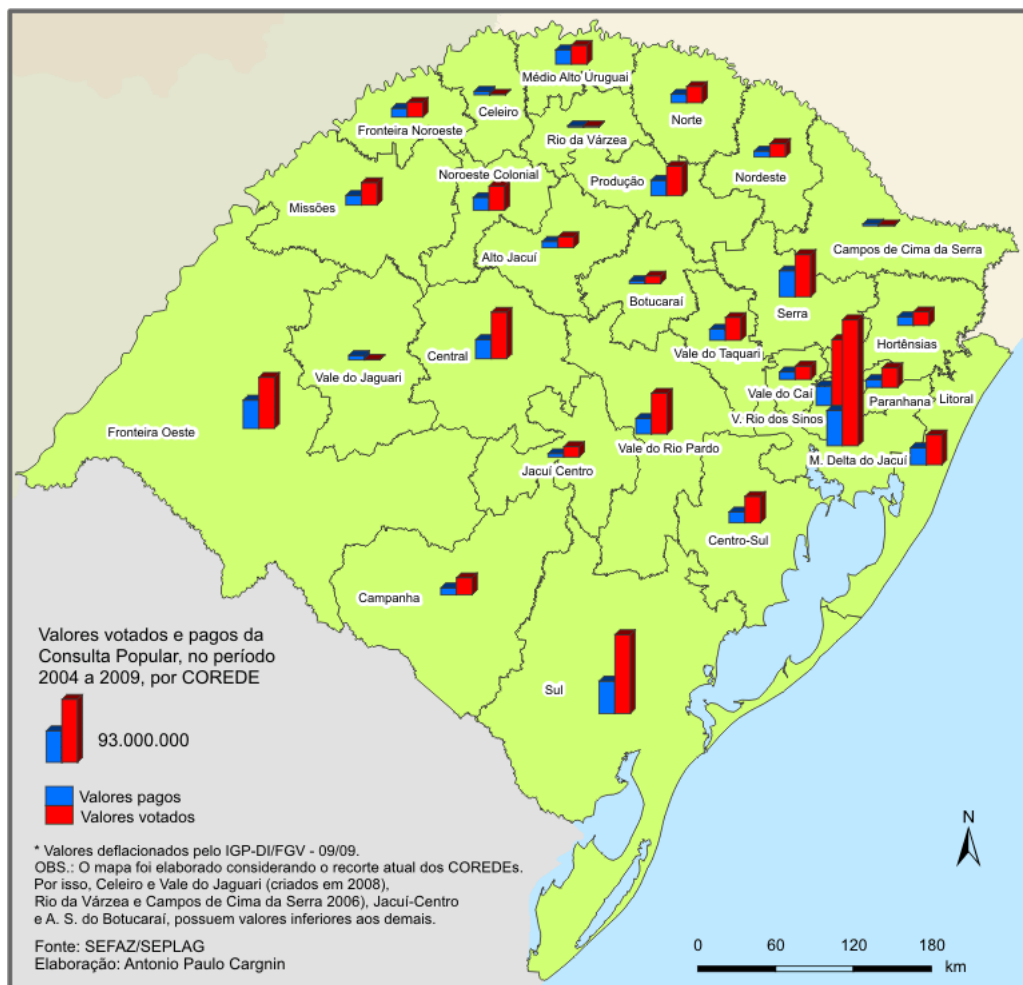
¹²³ Os dados das fruições do FUNDOPEM/RS foram extraídos do Rumos 2015.

Figura 25 – Valores pagos pela Consulta Popular por COREDE, no período de 2004 a 2008



A diferença entre os valores votados e pagos se deve a vários fatores. Dentre os motivos, podem ser citados: a inexistência ou a incompatibilidade de projetos para concretizar ações vinculadas a programas setoriais existentes; ações que dependem de projeto de viabilidade técnica ou ambiental; e, valores superestimados, votados em períodos em que o Estado não possuía equilíbrio fiscal para honrar os compromissos assumidos. É relevante destacar que, a partir da renegociação dos atrasados, realizada em 2007, os valores estão sendo pagos dentro do previsto, o que tem restaurado a confiança dos participantes e a credibilidade do processo.

Figura 26 – Relação entre valores votados e pagos da Consulta Popular por COREDE, no período de 2004 a 2009



A Consulta Popular proporciona uma distribuição mais equilibrada dos recursos públicos e, também, aproxima as comunidades regionais do Estado, possibilitando aos atores a oportunidade de influenciar diretamente na distribuição do orçamento público. Mesmo que boa parte dos recursos seja destinada à manutenção de atividades, é possível também constatar que a Consulta Popular tem gerado algumas iniciativas promissoras para o desenvolvimento regional.

O exemplo mais concreto é, sem dúvida, a manutenção do Programa de Apoio aos Polos de Inovação Tecnológica. O Programa foi criado no ano de 1989, tendo passado por várias fases, de acordo com a orientação dos governos. Entretanto, um dos traços marcantes desde sua origem é sua relação com os COREDEs e a Consulta Popular. De acordo com Rückert (2001):

A política governamental estadual de ciência e tecnologia para os polos tecnológicos no Rio Grande do Sul emerge como uma das faces do processo de reestruturação da infraestrutura estratégica assentada na

configuração da nova malha territorial, especificamente nas regiões politicamente construídas, as regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. [...] sua importância reside na difusão territorial nas diferentes regiões do estado, enquanto novas formas territoriais no âmbito da ciência e tecnologia, de forma dispersa pelo território e de forma diversa da clássica concentração na Região Metropolitana. (RÜCKERT, 2001, p. 431 e 432)

O Programa manteve, desde a sua origem, estreito vínculo com as universidades comunitárias e tem conseguido aprovar projetos da Consulta Popular para esse fim, desde a primeira edição da Consulta¹²⁴. No ano de 1998, seis dos vinte e dois COREDEs existentes na época aprovaram recursos para apoio aos polos ou incubadoras tecnológicas. Nas regiões do Noroeste Colonial, Vale do Taquari, Médio Alto Uruguai, Serra, Produção e Paranhana Encosta da Serra, essa prioridade foi eleita em quase todas as edições da Consulta, sendo que em outras regiões também tem sido votada em algumas edições.

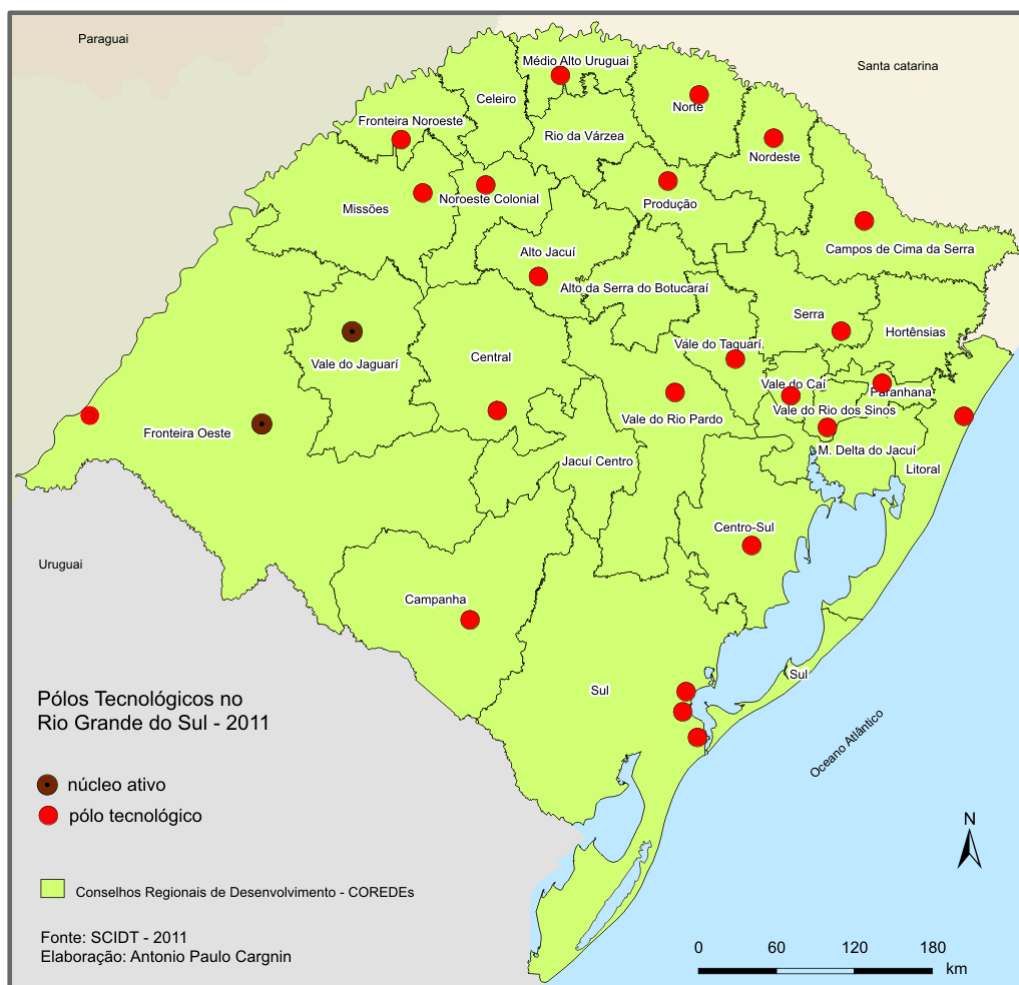
Considerando os polos ativos e não ativos e os núcleos existentes, conforme a Figura 27, apenas quatro COREDEs não participaram ou participam diretamente do Programa, o qual tem apoiado projetos em diversas áreas, com destaque para segmentos como: agricultura e agroindústria, pecuária, meio ambiente, tecnologia de alimentos, biotecnologia, aquicultura e pesca, engenharia de materiais e polímeros, metal-mecânica, mecatrônica, construção civil, energia, saúde, móveis e oleoquímica.

A rede de polos tecnológicos constitui-se em uma marca territorial importante, estritamente vinculada ao instrumento da Consulta Popular. Da mesma forma, a manutenção do Programa torna-se uma demonstração de força dos atores mais interessados em sua manutenção, que são as universidades, cuja demanda, no caso, tem sido legitimada pelos COREDEs e pelos processos participativos¹²⁵.

¹²⁴ Dados sobre o Programa de Apoio ao Polo de Inovação Tecnológica podem ser encontrados no site institucional da Secretaria da Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (SCIDT) <<http://www.sct.rs.gov.br>> (SCIDT, 2010). Em termos de pesquisas acadêmicas, no campo da Geografia, merece destaque a tese de doutorado desenvolvida por Rückert (2001), que analisa o Programa dos Polos Tecnológicos enquanto linha de ação estratégica de desenvolvimento regional e local, examinando o caso do polo tecnológico da Serra. Em trabalho recente, Casarotto (2010) analisa o Programa como vetor de produção e difusão do conhecimento, ciência, tecnologia e inovação nos casos dos COREDEs Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo.

¹²⁵ Cabe ressaltar que a organização dos atores em torno desse Programa se fez presente em todos os governos desde a sua criação. Um exemplo dessa mobilização é que, durante o processo preparatório do Orçamento de 2011, o tema foi indicado, em assembleias públicas nos COREDEs, como primeira prioridade, em quatro regiões (SEPLAG, 2011b).

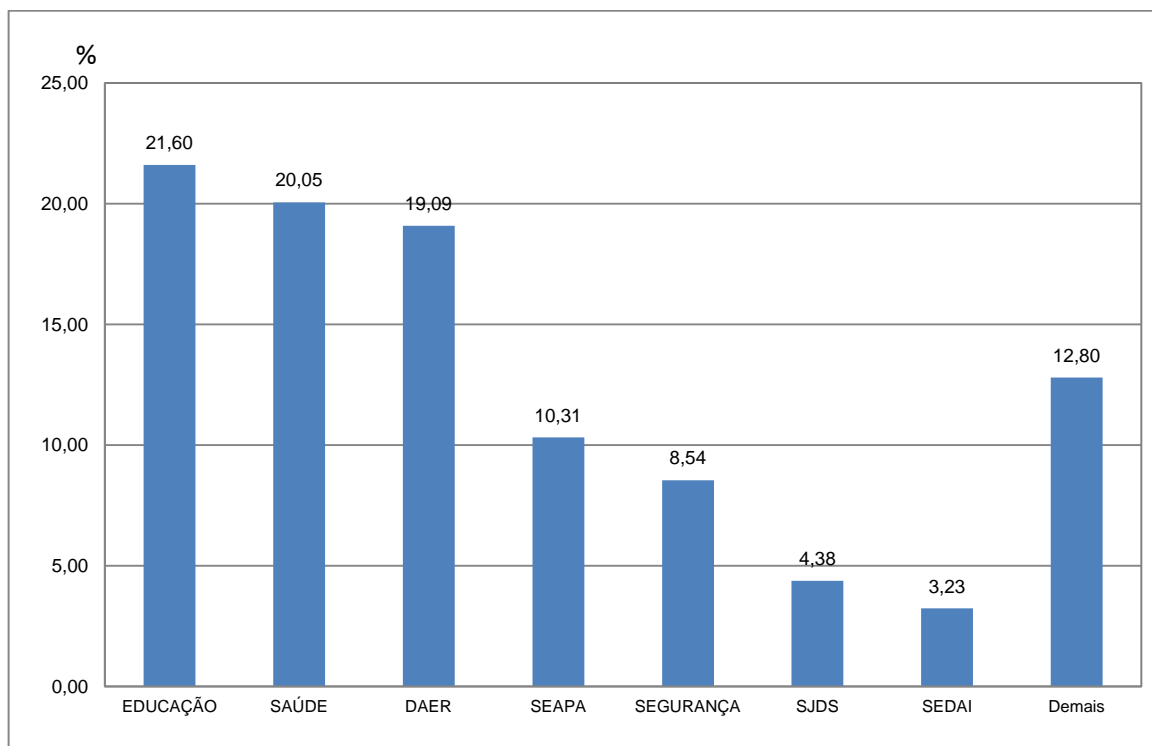
Figura 27 – Localização dos Polos de Inovação Tecnológica no Estado do Rio Grande do Sul



Entretanto, cabe ressaltar que, no cômputo geral dos recursos alocados pela Consulta Popular, os valores empregados no programa dos polos tecnológicos são pouco significativos. Considerando todos os anos do processo, a Secretaria da Ciência e Tecnologia respondeu por pouco mais de 1% dos recursos votados e efetivamente pagos.

Por outro lado, as Secretarias da Educação e Saúde são as que ficaram com a maior parcela dos recursos da consulta, considerando os valores pagos no período que vai de 2004 a 2009. Juntas, essas duas secretarias foram o destino de mais de 41% dos recursos já investidos pela Consulta Popular, como pode ser observado no Gráfico 9. Como já referido neste capítulo, isso pode ser explicado, em parte, pelas listas propostas pelo Estado que, normalmente, têm mantido a proporção dos vínculos constitucionais para o Orçamento.

Gráfico 9 – Proporção dos valores pagos da Consulta Popular no período de 2004 a 2009, de acordo com os Órgãos



Fonte: SEFAZ/RS
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Na Educação, os recursos da Consulta têm sido alocados, majoritariamente, em projetos de reformas, equipamentos para laboratórios e acervos bibliográficos e construção de novos espaços, tanto para o ensino fundamental quanto para o ensino médio¹²⁶. Chama a atenção que, em todos esses casos, a alocação de recursos nessa área é estimulada pelo próprio governo, principalmente através da mobilização das regionais de educação, e os valores são destinados a suprir carências do sistema de ensino.

No caso da Saúde, destaca-se a compra de equipamentos para unidades de saúde, hospitais regionais, reformas de hospitais e construção de postos de saúde. Nessa área, na qual o sistema estadual encontra-se articulado com o sistema nacional, que segue um consistente planejamento, considerando diferentes níveis de complexidade de acordo com a regionalização do sistema, as possibilidades de decidir sobre novos investimentos são ainda mais reduzidas. Um exemplo simbólico

¹²⁶ A relação de projetos aprovados na Consulta Popular, por órgão e região, está disponível em <<http://www.consultapopular.rs.gov.br>>.

dessa dificuldade é o projeto de construção de prédio e aquisição de equipamentos para um centro regional de tratamento contra o câncer, na região da Campanha, que foi aprovado pela Consulta Popular de 1998 e só foi viabilizado no ano de 2010, depois de grande mobilização da região.

Em terceiro lugar aparecem os investimentos do Departamento de Estradas de Rodagem, votados principalmente no período de 2004 a 2006. Os projetos dessa área se restringem à manutenção e melhoria de vias rurais e pequenas obras em acessos.

Na sequência está a Secretaria da Agricultura, com 10,31% dos valores pagos, relativos a projetos vinculados às patrulhas agrícolas, perfuração de poços, apoio a arranjos produtivos, dentre outros. Convém esclarecer que as patrulhas agrícolas, sistema de aquisição de máquinas e implementos agrícolas gerenciado pelos municípios de forma associativa, têm sobrevivido com apoio da Consulta Popular.

Na quinta colocação aparece a Secretaria da Segurança, com 8,54% dos recursos votados em todas as edições da Consulta. Da mesma forma que no caso da Educação, esses recursos se referem à manutenção da área, mobilizando os efetivos de cada região para votar projetos que, normalmente, deveriam ser equacionados pelo planejamento do Órgão. Projetos para o reaparelhamento das forças de segurança, incluindo melhorias nos prédios, veículos e inclusive compra de balas e coletes de proteção, têm sido recorrentes na Consulta Popular.

Com menos destaque em termos da apropriação de recursos aparecem a Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social, com 4,38%, e a Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, com 3,23%. Os demais órgãos do Estado participaram com 12,8% do total dos recursos pagos, nas edições de 2004 a 2009.

Assim, tanto do ponto de vista da participação quanto da distribuição territorial e do volume de recursos aplicados, a Consulta Popular pode ser classificada como um importante legado da Política de Desenvolvimento Regional de 1998. A ferramenta de participação pode ser considerada como uma repercussão concreta da política regional, do ponto de vista do instrumental para a redução das desigualdades regionais, sendo um dos poucos instrumentos em que as regiões podem estabelecer um diálogo com o governo sobre suas prioridades. Embora ainda com frágeis vínculos com as estratégias de desenvolvimento das regiões, a

legitimidade dada pela participação é que tem levado sucessivos governos a manter e executar não só o processo, mas também as decisões tomadas pelas urnas.

Entretanto, é inegável que a Consulta Popular tem apresentado algumas fragilidades, especialmente se considerarmos que o instrumento foi criado dentro de uma estratégia de desenvolvimento da Política de Desenvolvimento Regional de 1998¹²⁷. Entre os fatores que contribuíram para que o processo se desvirtuasse dos seus objetivos originais, um merece especial destaque. Trata-se da falta de clareza sobre as estratégias de desenvolvimento das regiões, tanto por parte do Estado quanto dos atores regionais.

O esforço que os COREDEs têm realizado para ocupar os espaços de participação no planejamento governamental nas diferentes esferas, e mesmo no Legislativo, tem afastado os Conselhos Regionais de uma de suas principais funções, que é avançar na elaboração de estratégias de desenvolvimento para as regiões. Mesmo que algumas regiões tenham elaborado planos regionais desde 1994, estes se constituíam em peças genéricas, seus projetos não possuíam a devida priorização, e a própria região não se apropriou desses planos. Sendo assim, os planos estratégicos elaborados no ano de 2010 certamente significarão um acréscimo de qualidade nesse sentido, embora muitos deles ainda apresentem de forma pouco clara os projetos estratégicos para o desenvolvimento das regiões.

Por outro lado, o Estado pouco tem contribuído para que as regiões construam suas estratégias de desenvolvimento. O conflito entre a lógica setorial dos instrumentos do planejamento governamental e a questão regional parece explicar parte dessas dificuldades, impedindo que se realize uma discussão mais ampla sobre um projeto estratégico para o Estado e, muito menos, para as regiões¹²⁸.

Além disso, em uma situação de restrição das finanças públicas, essa discussão sequer tem sido de interesse do Estado, e o mesmo tem estimulado, via Consulta Popular, a discussão de atividades que são de sua responsabilidade

¹²⁷ O Rumos 2015 faz uma avaliação sobre a atividade desenvolvida pelos COREDEs e também sobre o processo da Consulta Popular.

¹²⁸ Entre os debates mais amplos para a construção de um projeto de desenvolvimento podem ser destacados o Projeto RS 2010, concluído em 1998, e o Rumos 2015 finalizado em 2006 e cujas estratégias foram rediscutidas quando da apresentação dos Cadernos de Regionalização durante a apresentação do PPA 2008-2011. Entretanto, todos esses processos não tiveram a devida aderência e não influenciaram do modo esperado o planejamento governamental.

cotidiana. Um breve exame nas listas de votação elaboradas nos últimos anos e nos projetos aprovados na Consulta Popular dá a dimensão exata dessa questão. Com raras exceções, em todas as edições da Consulta vêm sendo privilegiados, e não por acaso, setores essenciais do Estado, especialmente nas áreas da Segurança, Saúde e Educação¹²⁹.

Não se trata de desconsiderar a importância e o efeito da qualificação desses setores para as populações, ou mesmo, para o desenvolvimento das regiões. O ponto fundamental é que essa prioridade tem sido mais fruto da falta de planejamento setorial do Governo do que da necessidade das regiões. Isso fica claro quando se analisam as listas votadas e os projetos eleitos nas diferentes edições da Consulta. Projetos para o reaparelhamento das forças de segurança como melhorias nos prédios, veículos e inclusive compra de balas e coletes de proteção; para a melhoria das escolas, como reformas, aquisição de mobiliário, equipamentos e acervo bibliográfico; e, para a saúde, como aquisição de equipamentos para postos de saúde, representam a maioria e consomem grande parte dos recursos destinados ao processo.

Essas escolhas são, muitas vezes, resultado da mobilização dos próprios servidores dessas secretarias que, tendo que exercer suas atividades em situação precária, enxergam no processo uma saída para enfrentar suas dificuldades cotidianas. Em que pese a importância de envolver a população na discussão da alocação desses equipamentos, o mérito sobre sua melhor localização já deveria ser delimitado via planejamento de cada órgão e pouco se relaciona com uma estratégia de desenvolvimento para as regiões. A lógica da alocação dos recursos fica suscetível a uma disputa dentro do próprio Estado e, até mesmo, dentro de um determinado órgão de governo.

5.4 O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas (G7 Menos)

No final da década de 90, o Estado passava por um momento de fortes embates políticos. A via privatizante da reforma do Estado, que se difundira pelo Brasil com a venda de grandes empresas estatais, também se manifestara no Rio Grande do Sul, que transferiu para o setor privado parte de sua rede de

¹²⁹ Essas informações estão disponíveis no *site* <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>.

infraestrutura, com destaque para setores estratégicos como o sistema de telefonia, parte da distribuição de energia e de transportes. Afora esses aspectos, a disputa desenfreada pelos investimentos privados, que acirrou a chamada “guerra fiscal” entre os estados brasileiros e cujo embate para atrair empresas do setor automotivo foi o lado mais aparente, também sofria uma pesada crítica de grande parte dos representantes da classe política e da sociedade gaúcha.

Esse debate transferiu-se para o processo eleitoral do ano de 1998, tendo como resultado uma ruptura na orientação política do Estado. A mudança de rumo se manifestou nas diretrizes do Governo da época, dentre as quais estavam:

1) A redução das desigualdades regionais e sociais, garantindo a retomada do desenvolvimento sustentável de todas as regiões do Estado; 2) A retomada do crescimento econômico com a geração de emprego e redistribuição de renda e da propriedade; 3) O desenvolvimento de uma economia assentada na participação cidadã e em relações solidárias; 4) O uso sustentável dos recursos naturais; e 5) A conquista de uma posição de autonomia e soberania nas relações econômicas globalizadas. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001, p. 02)

Essas diretrizes eram assentadas em conceitos emblemáticos como o desenvolvimento sustentável, a participação popular e a inserção na economia globalizada. Os documentos produzidos, no período, no âmbito do Governo, evidenciam o ambiente em que as divergências eram latentes:

As propostas do governo federal incorporadas no Plano Plurianual da União, surgidas da identificação de “Eixos de Desenvolvimento” a partir da lógica de oportunidades de investimentos privados e públicos, poderão agravar as desigualdades regionais, concentrando investimentos nos grandes centros industriais e populacionais do País. Estas propostas devem ser debatidas buscando alternativas que incorporem o conjunto do território gaúcho no processo de desenvolvimento. (RIO GRANDE DO SUL/ SCP, 1999b, p.01).

Com essa perspectiva, ao assumir o Estado em 1999, o novo Governo promoveu mudanças substanciais na orientação das políticas públicas, que foram rotuladas de “inversão de prioridades”. A participação da sociedade, que sempre se constituiu em um ponto forte no Estado, foi intensificada com a instituição do Orçamento Participativo, em substituição à Consulta Popular. Por outro lado, em um primeiro momento, as políticas passam a ser pensadas conforme os públicos demandantes, com uma lógica estritamente setorial.

Institucionalmente, o tema do desenvolvimento regional ficou atrelado à Secretaria da Coordenação e Planejamento, através do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano e, também, ao Gabinete da Metade Sul, que deu continuidade ao Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio

Grande do Sul, iniciado no Governo anterior, mudando a orientação do mesmo com vistas a atingir novos tomadores de financiamento.

Paralelamente, no ano de 1999, foi iniciado um processo de discussão voltado para a elaboração de uma nova política de desenvolvimento regional, tendo como ponto de partida uma crítica à Política de Desenvolvimento Regional de 1998. Contribuiu para essa iniciativa a continuidade do Projeto de Cooperação Bilateral Brasil-França¹³⁰, iniciado no ano de 1997. A cooperação propunha a elaboração de um esquema de gestão e desenvolvimento do território, com cenários e estratégias de desenvolvimento, e a implementação de um piloto da experiência francesa dos *Contrats de Plan*¹³¹. Mesmo que não tenham sido efetivadas, as proposições de consultores franceses da organização que tratava do ordenamento territorial francês, a *Délégation à L'Aménagement du Territoire et à L'Action Régionale (DATAR)*, influenciaram os debates posteriores sobre o desenvolvimento regional¹³².

A elaboração da nova Política de Desenvolvimento Regional se iniciou em novembro de 1999, quando foram realizados os Seminários de Desenvolvimento Regional cujo tema era: Construindo um novo modelo de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul. Seu objetivo central era o fortalecimento das identidades regionais, o estímulo à participação, a redução das desigualdades regionais e a valorização das potencialidades locais. De acordo com o documento de referência discutido nas regiões:

A nova Política de Desenvolvimento Regional do Governo Democrático Popular propõe inverter esta lógica de exclusão discutindo o Modelo de Desenvolvimento existente em cada recanto do Estado. Busca formular um novo conceito de Desenvolvimento e implementar Políticas, Planos, Programas e Ações que estruturam um novo Modelo de Desenvolvimento Sustentável. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1999b, p.01).

¹³⁰ O Projeto de Cooperação Bilateral Brasil-França foi encaminhado no ano de 1997, ainda sob coordenação do Secretário João Carlos Brum Torres, e tinha como objetivo a implementação de um piloto da experiência francesa do *Contrat de Plan*. Em 1999, a cooperação teve sua orientação modificada e, após, a vinda do consultor francês da DATAR Romuald Leclerc, que auxiliou nas discussões sobre a política de desenvolvimento regional.

¹³¹ Em Jaccoud (2001), pode ser encontrado um apanhado sobre a política territorial francesa, com especial destaque para os *Contrats de Plan*.

¹³² No artigo **Temas para o Desenvolvimento Territorial no Estado do Rio Grande do Sul**, elaborado por Cargnin e Oliveira (2003), são relacionados temas que, em grande medida, foram resultado do debate de técnicos do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano com consultores franceses. Essas propostas influenciaram o debate sobre a nova Política e, posteriormente, serviram de subsídio para o Termo de Referência que orientou a contratação do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS.

Foram realizados seminários nas 22 regiões dos COREDEs existentes na época, pautados pelo texto de referência, tendo como meta a elaboração de uma nova política de desenvolvimento regional. Os seminários serviram como elemento de discussão dos problemas regionais, mas pouco contribuíram para a elaboração de propostas no âmbito regional. Através de uma metodologia participativa, com presença de grande número de pessoas de todos os segmentos sociais, foram abordados as potencialidades e entraves de cada região, resultando em contribuições setoriais genéricas, com pouco foco nos problemas de interesse regional.

O recorte territorial utilizado foi o do Orçamento Participativo, que era coincidente com as regiões dos COREDEs, diferindo apenas no reconhecimento informal de alguns municípios que buscavam a mudança de região, o que posteriormente foi oficializado com a alteração da legislação.

Ressalta-se aqui que houve um intenso debate público sobre os atores que deveriam conduzir o processo do Orçamento Participativo e, da mesma forma, a política regional. Acima de tudo, foi questionada a legitimidade dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento em agregar atores e ampliar a participação direta no processo e criada uma estrutura paralela para o funcionamento do Orçamento Participativo, tendo como base o recorte regional dos COREDEs.

Assim, em um quadro de muitas disputas, foi finalizada a primeira rodada de discussões para a promoção de uma política de desenvolvimento regional nas 22 regiões. Até então, o principal resultado, além da motivação dos atores, tinha sido a sistematização dos entraves e potencialidades das regiões. Para dar mais foco às ações, em novembro e dezembro de 2000, foram realizados novos seminários em 9 das 22 regiões onde as discussões haviam avançado, direcionando um pouco mais os resultados para os entraves e as potencialidades regionais.

Além do debate público, essa discussão travou-se também no cerne do Governo no qual, por um lado, o próprio Orçamento Participativo estimulava demandas localizadas e setoriais e, por outro, não se colocava a questão regional como prioritária. A frágil situação do Tesouro do Estado, que não permitia que se atendesse toda a demanda do Orçamento Participativo, e a necessidade de se discutir temas mais amplos, na perspectiva do desenvolvimento das regiões, fez com que, no ano de 2001, o Governo mudasse a orientação sobre a política regional:

[...] o Governo do Estado decidiu orientar a sua intervenção para uma ação mais focalizada de forma a trabalhar pela descentralização do desenvolvimento. Foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de articular uma ação de governo voltada para o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001, p. 04)

Na busca de uma solução mais rápida e eficaz no que tange ao combate às desigualdades regionais, o Governo, através da Secretaria da Coordenação e Planejamento, estruturou, o Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, informalmente denominado de G7 Menos. De acordo com os Termos de Referência, a proposição constituía-se “[...] em uma ação consertada do Governo, no sentido de articular e potencializar as ações, projetos e atividades que possam alavancar o desenvolvimento dessas regiões [...]” (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001, p.1).

Os objetivos elencados no Termo de Referência eram:

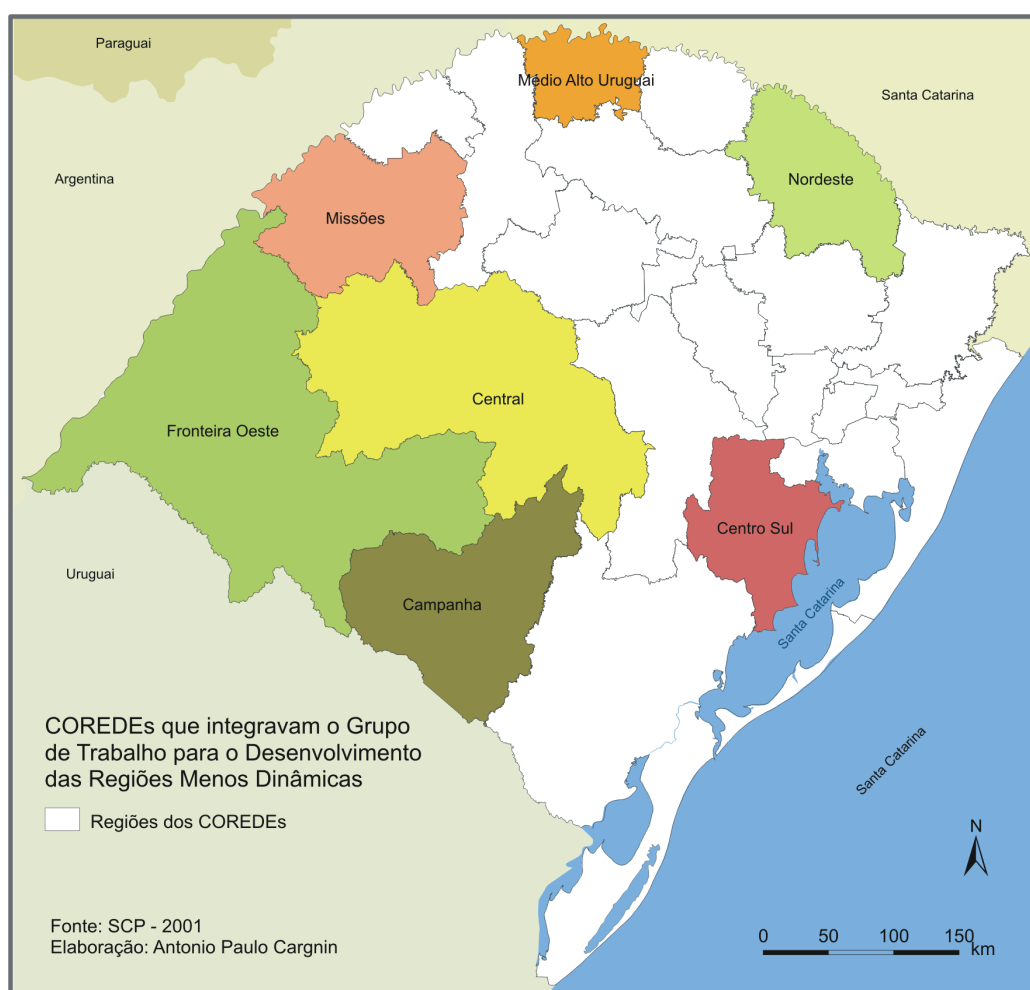
- Gerar uma mobilização para um processo de desenvolvimento local sustentável nas sete regiões menos desenvolvidas do Rio Grande do Sul;
- Articular e coordenar as ações e programas de governo nas diversas esferas (municipal, estadual e federal) de forma mais coerente e consistente;
- Mobilizar a sociedade civil local em ações para o desenvolvimento, incorporando todos os atores sociais, públicos e privados;
- Capacitar os atores locais para o desenvolvimento, construindo e repassando conhecimento e tecnologia acerca de gestão pública, planejamento, empreendedorismo e autogestão;
- Contribuir na construção de Planos Regionais de Desenvolvimento e desdobrar estes planos em ações concretas para o desenvolvimento das regiões. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001, p.4-6)

O grupo foi formalmente instituído pelo Decreto nº 40.831, de 15 de junho de 2001, “[...] com a finalidade de promover a unificação das ações governamentais da área de desenvolvimento regional para as regiões com menor índice de desenvolvimento”. Com o Grupo, a proposta de ação para o desenvolvimento deixou de ser orientada para todo o Estado, e foram selecionadas sete regiões prioritárias com base no critério do PIB *per capita* inferior a 80% da média estadual¹³³. Por esse critério, tornaram-se foco do G7 Menos as regiões Centro Sul, Campanha, Fronteira Oeste, Central, Missões, Médio Alto Uruguai e Nordeste (RIO GRANDE DO SUL/AL, 2009e).

¹³³ De acordo com o Decreto nº 40.831, de 15 de junho de 2001, considerava-se como de menor desenvolvimento aquelas regiões cujo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* fosse inferior a 80% da média estadual, segundo dados apurados pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE).

O grupo era formado por três representantes da Secretaria da Coordenação e Planejamento, um da Secretaria-Geral de Governo, um da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, um da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, um da Secretaria da Ciência e Tecnologia, um do Gabinete do Interior e um representante do Gabinete de Relações Comunitárias. O Grupo de Trabalho era coordenado pelo representante do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), da Secretaria da Coordenação e Planejamento.

Figura 28 – Regiões que integravam o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas, em 2001



Metodologicamente, a proposta era priorizar regiões e nelas estabelecer uma ação intensiva e combinada das ações setoriais das diferentes esferas de governo com as iniciativas das regiões, com base nos entraves e potencialidades já identificados nos seminários regionais. Essa ação foi realizada através de reuniões,

seminários e do estabelecimento de uma agenda entre os atores envolvidos. De acordo com os Termos de Referência:

Em cada uma das regiões estamos realizando novas reuniões e definindo o planejamento de ações conjuntas, com base na definição de propostas consensuais entre todos os envolvidos. O resultado destas reuniões tem sido de definição das demandas para o desenvolvimento da região e de articulação dos atores sociais locais para um trabalho conjunto com o governo no sentido de construir ações concertadas para o desenvolvimento regional. Desse processo pretendemos extrair Planos Regionais de Desenvolvimento e a definição de um conjunto de ações prioritárias para cada uma das sete regiões menos desenvolvidas. (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001, p.5-6)

O G7 Menos previa também o monitoramento intensivo dos projetos selecionados em conjunto com a comunidade, de forma a tornar transparentes os resultados obtidos. De fato, o processo foi, ainda que de forma simples, bem documentado, através de planilhas de acompanhamento, balanços de resultados, especialmente do ano de 2001, quando efetivamente o Grupo manteve-se ativo.

Os atores envolvidos diferenciavam-se de acordo com a região, tendo como base os Conselhos Regionais de Desenvolvimentos, os delegados e representantes do Orçamento Participativo (OP) e os demais atores que já haviam participado do Orçamento Participativo e dos Seminários Regionais. Além desses, buscou-se apoio em parcerias externas, dentre as quais se destacaram o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (PGU/Habitat) e o Programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) da Comunidade Econômica Europeia, através do Ministério da Agricultura de Portugal¹³⁴. Essas parcerias eram direcionadas para a reflexão sobre as políticas de desenvolvimento regional, capacitação de atores para o desenvolvimento, discussão sobre metodologias de identificação de potencialidades regionais, elaboração de projetos e busca de fontes de financiamento (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001b, p.6).

Com o funcionamento do Grupo, foi definido um cronograma de trabalho para cada uma das regiões, tendo como ponto de partida projetos identificados como prioritários nos seminários regionais. A “concertação” se iniciava pelos órgãos de governo, na busca de soluções que superassem a lógica setorial do planejamento público, principalmente de curto prazo, refletido pela Lei Orçamentária Anual (LOA),

¹³⁴ O programa LEADER é uma das iniciativas financiadas pelos Fundos Estruturais da União Europeia com objetivo de auxiliar os agentes do mundo rural a desenvolver potencialidades regionais de longo prazo. O PGU-Habitat é um dos programas da ONU direcionado a desenvolver programas para elevar a qualidade de vida dos que vivem nas cidades.

e continuava com a incorporação dos atores-chave no processo, cujo perfil variava de acordo com a região.

5.4.1 Principais resultados do G7¹³⁵

Na Região do COREDE Nordeste, foi priorizada a instalação de um polo de inovação tecnológica, o desenvolvimento de uma parceria com o Programa LEADER para agregação de valor aos produtos da agricultura familiar e a instalação de *campi* da Universidade Estadual. Com exceção do Programa LEADER, que não avançou na forma prevista, as demais agendas se mostraram efetivas no longo prazo. Houve a instalação dos *campi* da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) de Sananduva e Vacaria, com cursos de nível superior em tecnologia agropecuária nas áreas de agroindústria, fruticultura, sistemas de produção e tecnologia agropecuária integrada. Posteriormente, foi instalado o polo tecnológico na cidade de Lagoa Vermelha, vinculado à Universidade de Passo Fundo (UPF).

Na região da Campanha, entre os temas prioritários, estavam a reforma agrária, a instalação de um polo cerâmico, o desenvolvimento da vitivinicultura e a capacitação de gestores urbanos. Nesse COREDE, de acordo com os relatórios de monitoramento, se obtiveram poucos resultados com direta interferência do Grupo de Trabalho. A reforma agrária, importante bandeira do Governo da época, era tratada pelo Gabinete da Reforma Agrária, e as ações realizadas no período restringiram-se à infraestrutura nos assentamentos de Hulha Negra, Candiota e Bagé, com pouca ou nenhuma interferência das ações do G7 Menos. O mesmo ocorria com a vitivinicultura, que já era objeto de programa de apoio setorial, direcionado principalmente à agricultura familiar.

Mesmo que se tratasse de ações que já vinham sendo desenvolvidas pelos órgãos setoriais, deve-se considerar que tanto o programa de reforma agrária quanto o da vitivinicultura tiveram repercussões territoriais significativas na região. Isso devido à introdução de novos elementos na estrutura produtiva regional, com a entrada de novos atores e de cultivos inovadores.

¹³⁵ Elaborado com base nos relatórios de acompanhamento e na pesquisa do autor em planilhas de monitoramento (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001b).

Quadro 4 - Projetos prioritizados e resultados obtidos pelo Programa de Desenvolvimento Regional das Regiões Menos Desenvolvidas (G7 menos)

COREDE	Ações prioritárias	Resultados obtidos	Principais Atores envolvidos
Nordeste	- Instalação de um polo de inovação tecnológica	Articulação com a SCT e, posteriormente, instalação do polo	Associação de municípios do Nordeste (AMUNOR), OP/Fórum de Governo, SEBRAE, COREDE
	- Programa LEADER para agregação de valor à agricultura familiar	Reuniões sem resultados concretos	
	- Instalação de cursos da UERGS	<i>Campi</i> instalados em Sananduva e Vacaria	
Campanha	- Reforma agrária	- Sem resultados efetivos no âmbito do Grupo	Prefeituras, COREDE, OP/Fórum de Governo, Universidade da Região da Campanha (URCAMP)
	- Polo cerâmico	- Seminário Internacional sobre o tema em (07/2001)	
	- Desenvolvimento da Vitivinicultura	- Programa coordenado pela Secretaria da Agricultura de apoio à vitivinicultura em pequenas propriedades, porém sem resultados efetivos no âmbito do Grupo	
	- Capacitação de gestores urbanos	- Encontro de capacitação de gestores urbanos (09/2001)	
Médio Alto Uruguai	- Reabertura do frigorífico de Frederico Westphalen	Audiência pública que discutiu medidas para reabertura de frigorífico fechado desde 1996, reaberto em 18/10/2001	OP/Fórum de Governo, Universidade Regional Integrada (URI) e COREDE
	- Projetos para o turismo	- Sem resultados no âmbito do Grupo	
	- Agricultura ecológica	- Inaugurada a Casa Familiar Rural (25/07/2001)	
	- Geração de energia (pequenas centrais hidrelétricas – PCHs)	- Sem resultados efetivos no âmbito do Grupo	
	- Planejamento Regional	- Realização de Seminário de Desenvolvimento Regional em Lajeado do Bugre (07/2001)	
Missões	- Reabertura da COOPERCANA e apoio à cadeia produtiva	Reunião com agentes locais e realização de projetos para o setor	OP/Fórum de Governo, Associação de Municípios e COREDE
	- Rede de cidades das Missões para o desenvolvimento e inclusão social	- Parceria ONU/PGU/Habitat, para a construção de projetos para a região	
Central	- Protocolo de cooperação institucional para o desenvolvimento de projetos	- Sem resultados	COREDE, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Prefeitura Municipal de Santa Maria, instituições públicas e privadas
Fronteira Oeste	- Desenvolvimento da fruticultura	- Realização de Seminário Regional (12/2001), mas sem resultados efetivos no âmbito do Grupo	OP/Fórum de Governo e COREDE
Centro-Sul	- Desenvolvimento do potencial turístico e da cadeia das pedras ornamentais	- Realização de Seminário Regional (10/2001), mas sem resultados efetivos no âmbito do Grupo	OP/Fórum de Governo

Fonte: RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001; RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2001(a); pesquisa do autor

As maiores ações do Grupo, na Campanha, foram no sentido de desenvolver um polo da indústria cerâmica, motivado, sobretudo, pelos materiais existentes, oriundos, principalmente, do processo de extração do carvão mineral. Efetivamente, foram realizadas articulações para a busca de investidores para o setor, culminando com a realização de um seminário internacional sobre o tema. Entre os obstáculos que inviabilizaram a iniciativa, preponderou a dificuldade com a logística, uma vez que as indústrias que tinham interesse na região demandavam um ramal ferroviário para o transporte da matéria-prima e dos produtos.

No Médio Alto Uruguai, as ações do Grupo de Trabalho tiveram como ponto de partida cinco prioridades eleitas pelos diagnósticos dos seminários regionais. Era pauta do Grupo o apoio para a reabertura de um frigorífico em Frederico Westphalhen, fechado desde 1996, projetos para o turismo, agricultura ecológica, geração de energia através de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) e desenvolvimento de planos regionais.

Depois da mobilização da comunidade local e dos agentes públicos, em outubro de 2001, o frigorífico reabriu sua estrutura física, com a empresa Mabella. A atividade sempre foi parte da história econômica do município e da região e teve origem em 1938, com a Cooperativa de Produtos Suínos Antônio Ltda., passando pela Damo S/A, em 1961, e pela empresa Sadia S/A, de 1989 até o final de 1996. Mesmo que a reabertura da empresa não seja de responsabilidade exclusiva do Grupo de Trabalho, pesando mais a mobilização dos atores locais e privados, a atuação da política pública no papel de facilitação e mobilização de órgãos do Governo para viabilizar a reabertura pode ser saudada como uma repercussão concreta da política regional.

As outras prioridades no Médio Alto Uruguai não obtiveram o mesmo êxito, destacando-se somente a realização de um Seminário Regional para discussão de projetos de desenvolvimento e a implantação de uma Casa Familiar Rural, com objetivo de incentivar a agroecologia.

Na região das Missões, o Grupo gerou uma grande mobilização, devido, principalmente, à cooperação estabelecida com o Programa de Gestão Urbana (PGU) da Organização das Nações Unidas (ONU-PGU/Habitat), que possibilitou que se desenvolvesse o programa denominado Rede de Cidades das Missões para o Desenvolvimento e a Inclusão Social. A preparação do projeto iniciou em abril de 2001, e sua apresentação ocorreu em novembro do mesmo ano. Em fevereiro do

ano seguinte, foi assinado o Protocolo de Entendimento com o Estado, e sua realização estendeu-se por 18 meses.

O orçamento do projeto foi de U\$ 294.700, sendo que, destes, U\$ 168.700 provindos do Consórcio *Cities Alliance*¹³⁶, e os demais recursos, de contrapartidas. Entre os objetivos do projeto estavam: construir um plano de ação para uma rede de cidades articulada para o desenvolvimento da Região das Missões; estabelecer estratégias de desenvolvimento e combate à pobreza; e, desenvolver uma base institucional e de capacitação para apoiar políticas contra a pobreza (RIO GRANDE DO SUL e PGU/HABITAT, 2001, p. 3).

Conforme os relatórios de monitoramento, a primeira etapa se constituiu em uma avaliação sobre as restrições e potenciais de desenvolvimento da Região, utilizando-se de metodologia participativa com a realização de reuniões com as 24 prefeituras da região e um grande leque de atores sociais. Posteriormente, foram criadas cinco comissões que trataram de selecionar projetos capazes de contribuir para o desenvolvimento regional, concentrados nos temas da economia formal, economia informal, gestão ambiental, equidade e gênero e prefeituras como promotoras de desenvolvimento.

Como resultados, foram selecionados e montados treze projetos para, em uma fase seguinte, alavancar financiamentos com as diferentes esferas de governo e organismos internacionais. Também foram realizados seminários sobre resíduos sólidos e capacitações com as prefeituras e agentes envolvidos.

É certo que as demandas e projetos que se originaram dessa mobilização geraram uma dinâmica que possibilitou aos atores regionais algumas conquistas, obtidas na negociação com o setor privado e as diferentes esferas do poder público. É o caso da cadeia da cana-de-açúcar, especialmente relacionada com a reabertura da usina de beneficiamento de cana-de-açúcar e álcool (Cooperativa dos Produtores de Cana de Porto Xavier – COOPERCANA) em Porto Xavier.

A Empresa que formou a usina foi fundada no ano de 1984, em um contexto de incentivos do Governo Federal à expansão da cultura da cana-de-açúcar, proporcionados pelo Pró-Álcool (Programa Nacional do Álcool), como alternativa

¹³⁶ Consórcio formado pelo Banco Mundial, Programa de Gestão Urbana da ONU, quatro federações municipais de prefeituras e dez governos nacionais.

econômica ao binômio trigo-soja¹³⁷. Originalmente chamada Alpox S/A, formada a partir da iniciativa de empresários e profissionais liberais com a participação de pequenos agricultores, a Empresa entrou em funcionamento em 1987¹³⁸. Após uma trajetória de declínio na Região, pressionada por uma intensa mobilização dos atores locais e regionais cooperativados, decretou falência no ano de 1999, tendo sua massa falida alugada e, em 2004, adquirida pela COOPERCANA (RAMBO, 2006).

A reabertura da cooperativa foi marcada pela atuação de atores sociais organizados, mas com significativa participação do setor público, principalmente através das políticas estaduais e, nesse sentido, essa é uma das contribuições do Grupo de Trabalho. Isso porque se tratava de uma política pública que tinha como objetivo incrementar potencialidades regionais. Entretanto, convém assinalar que essa opção para o desenvolvimento da região é, no mínimo, contraditória, uma vez que estimula a inserção de pequenos produtores rurais em uma atividade notadamente caracterizada como *commodity* que, normalmente, necessita de escala para sua manutenção competitiva.

Nas regiões Central, Centro-Sul e Fronteira Oeste, o G7 Menos não conseguiu articulação suficiente para desenvolver projetos de desenvolvimento. Suas ações limitaram-se à realização de seminários de desenvolvimento regional.

Como resultado concreto, além do acesso a programas estaduais, fica o acúmulo construído em seminários, o apoio à construção de projetos e a articulação com os atores regionais e as diferentes esferas de poder. Entretanto, de forma geral, após um ano, os resultados obtidos pelo Grupo foram pouco significativos, devido a vários motivos, dentre os quais três merecem destaque. O primeiro é a falta de prioridade à questão regional, que fez com que não se conseguisse construir um consenso acerca da importância de políticas voltadas às realidades regionais, voltando-se muito mais para a questão da participação popular via Orçamento Participativo e, com isso, pulverizando os recursos disponíveis para investimentos.

¹³⁷ O Pró-Álcool teve origem em 1975, motivado pela crise do petróleo de 1973.

¹³⁸ Em Rambo (2006), encontramos um detalhado estudo sobre a experiência COOPERCANA em Porto Xavier. De acordo com Rambo (2006, p.136), em sua origem, a Alpox possuía 156 acionistas, sendo 143 pequenos agricultores, com 49% das ações, e 13 empresários e profissionais liberais, com 51% das ações do empreendimento.

O segundo motivo liga-se à recusa em regionalizar as políticas setoriais, priorizando o desenvolvimento de políticas ditas “para todo o Estado”. Essa estratégia de ação adotada pela maioria dos órgãos do Estado permitia, na verdade, direcionar as políticas conforme o interesse setorial e dos públicos de seu interesse, descomprometendo-se com a aplicação de investimentos regionais. Isso fez com que os próprios órgãos setoriais esvaziassem o Grupo de Trabalho.

O terceiro motivo trata da inexistência de propostas concretas para o desenvolvimento regional, organizadas através de estratégias ou de projetos, seja por parte do Estado, seja por parte das próprias regiões¹³⁹. As avaliações realizadas sempre foram feitas em nível de diagnóstico, e a única compilação existente, tratando dos entraves e potencialidades retirados dos seminários regionais de 1999 e 2000, tinha um caráter genérico, sem o devido foco e, principalmente, sem nenhum indicativo de projetos para sua execução.

Os relatórios de acompanhamento realizados, na época, pela Secretaria da Coordenação e Planejamento, nas regiões menos desenvolvidas, demonstram que, de fato, poucos recursos foram aplicados e poucos projetos tiveram sua viabilização como decorrência da Política. Além disso, os programas, projetos ou ações relacionados não se constituíram de fato em projetos regionais elaborados para a resolução de problemas regionais. Na prática, foram identificados, no Plano Plurianual e no Orçamento, alguns programas que apresentavam projetos ou ações que estavam previstos ou vinham sendo executados nas regiões, ou foram elaborados projetos para financiamento.

Mesmo assim, restaram algumas marcas de repercussões concretas e, principalmente, embriões tiveram continuidade, especialmente na relação com o Governo Federal. Ademais, os méritos da iniciativa que propunha a potencialização das ações de governo com o empreendimento de ações consertadas entre as secretarias estão mais na estratégia do que nos resultados imediatos.

¹³⁹ A principal contribuição, elaborada como subsídio ao Orçamento Participativo, para organizar a discussão nas Plenárias Regionais, foram os Perfis Regionais, elaborados pelo Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, vinculado à Secretaria da Coordenação e Planejamento.

5.5 O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS

A eleição do Governador Germano Rigotto para mandato no período 2003-2006 recolocou o desenvolvimento regional em uma posição de maior centralidade do ponto de vista das políticas públicas, à medida que o combate às desigualdades regionais se constituía em um dos quatro eixos do Programa de Governo. Para atender as expectativas criadas durante o processo eleitoral, o governo recém empossado adotou medidas institucionais e elaborou o que seria a sua concepção de política regional.

Uma das primeiras medidas tomadas foi a criação do Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais, atendendo a uma solicitação dos próprios COREDEs, com a conseqüente extinção do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU) que, desde 1995, estava à frente da política regional. Ainda no plano institucional, foi atribuída ao Gabinete da Vice-Governadoria a coordenação da Consulta Popular, ficando esse órgão responsável pela articulação política com as regiões.

Do ponto de vista das iniciativas para a construção da política de desenvolvimento regional, o Governo, de acordo com João Carlos Brum Torres, Secretário da Coordenação e Planejamento no período, estruturou ações em quatro frentes: o desenvolvimento de estudos sobre a questão regional que propiciassem a proposição de uma estratégia de desenvolvimento regional, contendo instrumentos de planejamento regional mais focados e de fácil operação; a busca de novos recursos e o desenho de um fundo para atrair investimentos para as regiões; a criação de mecanismos imediatos para o estímulo aos investimentos nessas áreas; e, a retomada da Consulta Popular (PORSSE, 2008).

Para a implementação das duas primeiras frentes – realização de estudos e captação de recursos –, a cargo da Secretaria da Coordenação e Planejamento, foram tomadas duas medidas. A primeira foi a contratação de um novo financiamento com o Banco Mundial, com a finalidade de ativar o Fundo de Desenvolvimento Regional, criado pela Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e que nunca havia sido ativado. Essa medida possibilitou, em 2003, o desenvolvimento do programa denominado RS Desigualdades, o qual, quando estava em vias de finalização, foi cancelado pelo Governo que, em 2007, sucedeu a

gestão¹⁴⁰. A segunda medida consistiu em destinar recursos de um projeto já contratado, o RS Rural, para a viabilização de uma licitação internacional, visando à elaboração de um amplo estudo sobre o desenvolvimento regional, que elaborasse estratégias e propostas para a construção de uma política regional. Desse processo resultou no Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Rio Grande do Sul (Rumos 2015).

Depois de um longo período de preparação e licitação, o estudo foi contratado em 18 de outubro de 2004, como objeto de licitação internacional. De acordo com os Termos de Referência, o estudo integrou “[...] *um conjunto de providências no sentido de se alcançar a dinamização do processo de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul, com destaque especial para as dimensões de equilíbrio e sustentabilidade de tal processo*” (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2004a)

Estruturado através de dois componentes, Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes, seu objetivo foi construir um referencial teórico capaz de subsidiar a ação pública e privada no sentido de melhor enfrentar o desafio da busca do desenvolvimento, através de uma nova visão dessa realidade. Os resultados deveriam servir de base para a estruturação de políticas públicas e ações privadas relacionadas à redução das desigualdades regionais; aumento da competitividade econômica; melhorias na governança regional; e, ampliação da capacidade logística do Rio Grande do Sul.

A proposta foi embasada nos conceitos de desenvolvimento sustentável, gestão estratégica e participação social. No desenvolvimento sustentável, se valorizava o desenvolvimento endógeno e o estímulo à inserção das comunidades locais no contexto da globalização, proporcionando o surgimento de territórios dinâmicos com a valorização de seus componentes locais¹⁴¹. A gestão estratégica propunha uma visão sistêmica destinada a implantar planos e programas e a

¹⁴⁰ Para dar andamento a essa primeira medida, em função da necessidade imediata de eleger regiões prioritárias e identificar os segmentos a serem apoiados nessas regiões, foi contratado um estudo através da Fundação de Economia e Estatística, publicado mais tarde com o título **Desenvolvimento e Disparidades Regionais no Rio Grande do Sul: sugestões de linhas de programa para dinamização de regiões de menor desenvolvimento** (PORSSE, 2009). Esse trabalho selecionou 14 regiões dos COREDEs como objeto do programa e enumerou setores potenciais em cada uma dessas regiões. Os resultados desse estudo foram pouco aproveitados e em nada influenciaram para a construção e implementação de políticas públicas da área.

¹⁴¹ Em alguma medida, observa-se aqui a influência da linha que dominou o debate recente sobre o desenvolvimento regional, que busca a inserção do “local” no contexto global, conforme discutido no Capítulo 2.

desenvolver ferramentas e capacidades gerenciais com vistas a garantir a melhoria do processo de planejamento e implementação de ações. A participação foi considerada como elemento central da gestão estratégica, pois, de acordo com o Termo de Referência, permitia que se construíssem projetos com maior aderência às realidades regionais, tornando-se fundamental para o êxito de iniciativas voltadas ao combate das desigualdades regionais (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2004a).

O estudo foi realizado por empresa consultora¹⁴² e foi acompanhado por uma equipe governamental. A primeira etapa do trabalho compreendia uma série de estudos setoriais sobre o ambiente natural, as infraestruturas existentes, a capacidade produtiva instalada nos diferentes setores econômicos, a dimensão social, as características e qualificação da população e a dimensão político-institucional, sendo que esta envolveu desde questões culturais até o quadro institucional nas diferentes esferas. Posteriormente, foram realizadas modelagens econômicas e de transportes, que foram utilizadas para a construção de cenários de futuro, para elaboração das estratégias e das propostas de desenvolvimento. Os resultados do estudo e o plano de implementação previam, ainda, um banco de dados gerencial para avaliação e monitoramento de projetos.

O Rumos 2015 obedeceu à sequência de etapas do processo de planejamento, com uma detalhada avaliação ou diagnóstico, construção de cenários de futuro, aplicação da matriz *SWOT*¹⁴³, elaboração de visão estratégica e estratégias e um vasto portfólio de projetos. Essas etapas foram estruturadas através de duas vertentes, uma técnica e outra política, compreendendo:

a) Marco inicial: essa etapa correspondeu aos ajustes de enfoques, mobilização das equipes, organização das infraestruturas e comunicação entre consultora e cliente, bem como elaboração e compromisso do plano de trabalho.

b) Avaliação: levantamento detalhado dos estudos existentes sobre a realidade gaúcha e a elaboração de análises com vistas à identificação dos gargalos e elos faltantes. Foram estudadas as dimensões da organização territorial e governança, infraestrutura, dinâmica econômica, social, ambiental e demográfica,

¹⁴² O consórcio vencedor denominava-se Booz Allen/Hamilton/HLC.

¹⁴³ Metodologia de construção de visão estratégica e estratégias regionais a partir dos pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*).

informação e conhecimento e, também, os *benchmarks* para os diferentes setores econômicos.

c) **Elaboração de propostas:** tendo como base a avaliação socioeconômica recente e o cenário tendencial, foram identificados os pontos fortes e fracos para cada uma das regiões e para o Estado. Esses elementos foram utilizados para a construção de objetivos estratégicos que consubstanciaram a visão estratégica, estratégias, projetos e programas diferenciados e integrados regionalmente.

d) **Cenários de futuro:** nessa etapa foi elaborado um cenário tendencial, considerando a situação atual, e um cenário propositivo, que incorporou o impacto setorial e regional do conjunto de projetos propostos para 2015.

e) **Plano de implementação:** foram delineadas as condições de implementação dos resultados de gestão, institucionais, viabilidade de parcerias público-privadas, captação de recursos, mobilização de atores e previsão de mecanismo para implantação dos projetos.

f) **Sistema de monitoramento e avaliação:** implantação de um sistema destinado a avaliar e monitorar a implementação dos projetos no nível de regiões e do Estado.

g) **Consultas e validações:** essa etapa previa validações, consultas e contribuições, durante todo o processo de elaboração, de forma a obter maior aceitabilidade e mobilização para uma futura aplicação do plano.

5.5.1 A proposta de governança do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS

Para concretizar o conjunto de propostas do portfólio de investimentos, e como parte deste, o estudo propôs uma estratégia de governança, pautada em cinco ordens de questões: a desvinculação entre o planejamento regional e a Consulta Popular; a necessidade de recuperar a visão regional do planejamento; a reestruturação do Estado para responder ao planejamento regional; a coordenação de esforços de planejamento e a implementação de ações; e, a redefinição das formas de aplicação dos recursos orçamentários.

Com relação à desvinculação do planejamento das questões orçamentárias, o estudo sustentava que, na última década, havia se desenvolvido uma relação de dependência na implementação de projetos e ações, entre a esfera estadual e as regiões e municípios, especialmente após a implementação da Consulta Popular, a

partir de 1998. O processo tinha fomentado demandas pontuais, deixando de lado a discussão mais qualificada sobre as estratégias regionais de desenvolvimento. Com base nessa avaliação, a proposta de governança sugeriu a requalificação da relação entre Estado e regiões, retomando para o Estado o papel de promotor do debate acerca do desenvolvimento regional e favorecendo a ampliação das possibilidades de financiamento dos projetos regionais. Nesse contexto, a esfera estadual deveria, também, assumir um papel de articulação entre a sociedade civil, o setor empresarial e o Governo Federal, buscando alternativas para a viabilização das estratégias regionais.

A segunda proposta para a implementação da estratégia de governança era a organização do Estado através de um único interlocutor nas nove Regiões Funcionais de Planejamento. Esse movimento daria maior resolutividade ao emaranhado de representações setoriais do Governo do Estado no interior, que faz com que algumas regiões tenham que participar de dezenas de fóruns para tratar de temas de interesse regional. De acordo com o estudo, a existência de várias regionalizações setoriais desvinculadas de uma regionalização de referência é um entrave à discussão de prioridades regionais e, também, à interlocução com os atores regionais sobre questões de interesse comum.

A organização dos agentes na discussão e na elaboração de propostas para as regiões foi outra questão levantada pelo estudo, para melhorar a governança no Estado. O Rio Grande do Sul que, reconhecidamente, possui uma tradição associativista, com capacidade de reação aos problemas, não havia canalizado essas energias para a solução dos grandes temas que se constituem nos principais gargalos das regiões. Ao contrário, ao longo dos anos, multiplicaram-se iniciativas como fóruns, comitês, grupos de trabalho e comissões, com temas e agendas comuns. Propôs-se, então, a coordenação desses esforços por meio de uma estrutura de governança clara feita pelo Estado, que poderia organizar a agenda nas regiões.

No que tange ao aproveitamento dos recursos orçamentários, avaliou-se que a metodologia difundida pelo Processo de Participação Popular, cujo principal instrumento é a Consulta Popular, pouco tem contribuído para a construção de projetos regionais, dispersando recursos orçamentários em projetos locais. Para dar foco ao processo, a proposta foi pautada na realização de um compromisso discutido e consensuado entre o Estado e as regiões sobre ações estratégicas para

o seu desenvolvimento. Esse acordo poderia capitalizar recursos que não fazem parte do orçamento estadual, envolvendo a iniciativa privada e outras esferas de governo, potencializando as ações prioritizadas, juntamente com as regiões.

Desse modo, a estrutura de governança do Rumos 2015 deveria constituir, em cada região funcional de planejamento, um núcleo de planejamento intersetorial que seria o interlocutor do Estado com as regiões. A estrutura de governança deveria privilegiar a participação social através da institucionalização de fóruns de discussão estadual e regionais; estabelecimento de compromissos entre a sociedade e instituições acerca de estratégias e ações a serem perseguidas pelas regiões; e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação.

Deve-se ressaltar, entretanto, que essa estrutura de governança foi apresentada como alternativa, não sendo objeto de discussão na estrutura decisória de governo e, muito menos, sendo validada pelas regiões. De qualquer forma, aponta alguns elementos que foram retomados, mesmo que parcialmente, após o encerramento do estudo, como os que resultaram nos Compromissos de Planejamento Regional.

5.5.2 Os Compromissos de Planejamento Regional

A partir do encerramento do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, os esforços passaram a ser direcionados para a sua implementação. A iminência do processo eleitoral e o histórico de iniciativas que se perderam durante as transições de governo motivaram a construção de um modelo que vislumbrasse maiores chances de continuidade. Mesmo que não se pudessem estabelecer garantias de que o estudo teria consequências, dois aspectos foram considerados estratégicos.

A assimilação do estudo e das propostas pelas regiões, principais interessadas na continuidade da agenda regional, foi o primeiro aspecto observado. O próprio plano de trabalho do estudo previa, ao término de cada etapa, a discussão dos resultados junto às regiões com o objetivo de validar a avaliação e as propostas que estavam sendo construídas. De modo geral, esse processo de discussão proporcionou uma boa aderência entre os resultados e as demandas regionais. Deve-se ressaltar que a validação ocorreu em níveis diferenciados, dependendo do grau de participação no processo de elaboração. Nas regiões onde houve maior

envolvimento e interferência dos atores que atuam no tema, sem dúvida, os resultados foram assumidos com maior intensidade.

O segundo aspecto considerado foi a articulação dos projetos em um período temporal que ultrapassasse um orçamento anual. A participação no orçamento estadual, que se intensificou a partir de 1998 com a institucionalização da Consulta Popular e, mais adiante, com o Orçamento Participativo e o Processo de Participação Popular, contribuiu para que as regiões canalizassem seus esforços para a discussão dos orçamentos anuais. Dessa forma, procurou-se ampliar o escopo dessa discussão, vinculando-o a um debate relacionado com as estratégias regionais e ao planejamento de longo prazo. Para tanto, foi proposto o instrumento do Compromisso de Planejamento Regional, aos moldes dos *contrats de plan* realizados na França¹⁴⁴. Esses compromissos se constituiriam em um acordo entre o Estado e as regiões, considerando um período de tempo que, no mínimo, equivalesse a um Plano Plurianual. Seu conteúdo compreendia a visão de futuro e as estratégias da região, a priorização e seleção de projetos para início imediato e a montagem de um sistema de acompanhamento e avaliação para os mesmos.

Três regiões funcionais manifestaram interesse imediato em iniciar um processo para assinatura do Compromisso: a Região Funcional 5 (COREDE Sul), a Região Funcional 7 (COREDEs Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste e Missões) e a Região Funcional 3 (COREDEs Serra, Hortênsias e Campos de Cima da Serra). Nessas três regiões foi retomada a discussão sobre a visão estratégica e as estratégias de desenvolvimento, que foram aperfeiçoadas de acordo com as contribuições encaminhadas pelas mesmas. Posteriormente, considerando a carteira de programas e ações do Plano Plurianual vigente e as ações dos órgãos estaduais, foram selecionados os projetos nos quais as regiões, através de suas instituições públicas e privadas, pudessem ofertar contrapartidas, potencializando os recursos alocados pelo Estado. A parte relativa ao Governo Estadual foi destacada na Lei do Orçamento Anual do ano de 2007 para as três regiões funcionais. Entretanto, apenas a Região Funcional 5 chegou a assinar o Compromisso de Planejamento Regional.

¹⁴⁴ O texto elaborado por Jaccoud (2001) explica como tem funcionado esse instrumento na experiência francesa.

O documento foi assinado pelo Governador do Estado, pelo Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento e por um importante leque de atores regionais que representavam a Região Funcional 5. Dentre estes estavam o Conselho Regional de Desenvolvimento Sul (COREDE Sul); a Associação dos Municípios da Região Sul (AZONASUL); os prefeitos municipais; a Universidade Católica de Pelotas (UCPEL); a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); o Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET-RS); a Fundação Universidade de Rio Grande (FURG); e, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

A estrutura do Compromisso da Região Funcional 5 compreendia uma breve caracterização da região, a visão estratégica, as estratégias acordadas e o conjunto de propostas relevantes a serem perseguidas no futuro¹⁴⁵, destacando cinco relacionadas com as estratégias. Estas seriam iniciadas já no ano de 2007, com recursos do Tesouro do Estado identificados na peça orçamentária e contrapartidas já definidas por parte dos agentes regionais para o ano, com previsão de desembolso até 2015.

A experiência da elaboração do Compromisso de Planejamento Regional, especialmente no que tange à identificação dos papéis e definição dos orçamentos, possibilitou avanços na governança entre os atores regionais e, também, para dentro da própria administração estadual. Os diferentes órgãos governamentais envolvidos em cada projeto, acostumados a desenvolver suas ações de forma isolada, obrigaram-se a discutir temas territorializados e com viés intersetorial, uma vez que os projetos tinham que ser apartados dos programas e ações desenhados para todo o Estado e possuíam interfaces e fases de implementação em várias secretarias. Os atores regionais, por sua vez, tiveram de estabelecer um consenso mínimo sobre as prioridades da região e, também, sobre onde cada um dos projetos seria executado, pois se tratava de projetos que, mesmo apresentando uma territorialidade específica, deveriam ter um caráter regional, como foi o caso da construção de um centro de inovação tecnológica no município de Pelotas.

Embora tenham sido construídas “amarrações” para garantir a continuidade do compromisso, a mudança de governo interrompeu o processo iniciado. Colaborou

¹⁴⁵ O documento trazia, em anexo, todas as propostas elaboradas pelo Rumos 2015 e também as que foram inseridas através de contribuições da Região, após o encerramento do estudo.

para isso o período de transição administrativa, que normalmente é um processo demorado, e, fundamentalmente, faltou uma postura mais pró-ativa da Região em reivindicar a continuidade do acordo junto ao Governo eleito.

5.5.3 Principais Resultados do Rumos 2015

A primeira contribuição que merece destaque é a reunião de conteúdos sobre o Estado como um todo e, em especial, sobre as realidades regionais. O estudo compila grande número de trabalhos existentes, sistematizando-os através da análise setorial e espacial. Além dos já tradicionais recortes sobre dinâmica econômica, social e de infraestrutura, foram agregadas análises a respeito da dinâmica ambiental, demográfica e organização territorial e governança, além de informação e conhecimento.

A segunda importante contribuição foi a realização de uma nova avaliação sobre a realidade regional do Estado, construindo uma análise a partir da evolução recente e do atual estágio das desigualdades entre as regiões, avaliando-as sob o ponto de vista de dezenas de variáveis. De acordo com essa apreciação, foram escolhidos os indicadores mais representativos, que constituíram uma síntese sobre o quadro geral das disparidades regionais. Os resultados foram organizados em uma matriz tridimensional, que considerava em seus eixos as dimensões econômica, social e de potencialidades, como já foi detalhado no início deste capítulo.

Ainda em relação à etapa de avaliação, deve ser destacada a análise realizada no estudo sobre a organização territorial e governança regional. Foi realizado um exaustivo levantamento das escalas nas quais ocorrem as intervenções setoriais do Governo, analisando as coincidências de suas áreas de abrangência, a viabilidade de unificação de escalas e a estrutura física setorial que o Estado possuía em cada região. Considerando a lógica complexa da ação setorial, que exige estratégias em escalas específicas, e a existência de uma base regional relativamente consolidada em torno dos COREDEs, o estudo manteve essa base como referência para o planejamento.

O estudo apontou que a divisão regional dos Conselhos Regionais não apresentava grandes discrepâncias, de acordo com os critérios de homogeneidade e polaridade definidos. Assim, foi proposto um novo recorte espacial, em nível mais agregado, tendo como referência as regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, resultando na instituição de nove Regiões Funcionais de

A montagem do portfólio de projetos foi uma das mais relevantes contribuições do estudo. Sua elaboração, pautada em objetivos e metas, permitiu a identificação dos agentes envolvidos em cada projeto e uma justificativa da quantidade de recursos que deveriam ser mobilizados. Esse ativo de projetos, construído com base na avaliação e na visão de futuro para cada região, contribuiu para que as regiões qualificassem sua participação nos processos de planejamento governamental. Além disso, como as propostas não se restringiram à esfera governamental, abriu-se a possibilidade de as regiões estabelecerem outras agendas de desenvolvimento, envolvendo setor privado, atores locais e Governo Federal.

A utilização da matriz *SWOT* permitiu identificar não apenas as potencialidades ligadas às atividades econômicas que, historicamente, por diversos motivos, se desenvolveram nas regiões, mas, também, as aptidões potenciais das atividades econômicas ainda não exploradas que, se desenvolvidas, poderiam gerar mais e melhores resultados para as mesmas. A essa avaliação foi agregada a identificação dos setores promissores, através da elaboração de um cenário tendencial para 25 setores da economia até 2015, definindo quais as perspectivas para cada região, se consideradas as condições econômicas atuais e, também, considerando o efeito do portfólio de investimentos.

A proposta considerou um posicionamento forte do Estado no combate às desigualdades regionais, cabendo ao mesmo adotar medidas para que o desempenho positivo das regiões mais desenvolvidas se mantivesse e, ao mesmo tempo, fazendo com que esse crescimento tivesse um efeito irradiador, contribuindo para o dinamismo econômico e social das regiões mais deprimidas.

Um dos problemas identificados no estudo foi a falta de uma definição estratégica para o desenvolvimento do Estado que balizasse a construção das propostas regionais. Na ausência de um planejamento mais sólido, a orientação ficou restrita ao Plano de Governo que, normalmente, é elaborado como um conjunto de intenções em período pré-eleitoral.

A falta de articulação no estudo da escala estadual com a escala nacional foi outro problema que merece destaque. As propostas consideram a articulação das Regiões Funcionais e de seus principais setores produtivos com os mercados onde os produtos regionais se inserem de forma competitiva, desconsiderando a ligação com uma estratégia nacional, como a elaborada pela Política Nacional de

Desenvolvimento Regional (PNDR). Da mesma forma, o estudo pouco considera a integração entre as regiões fronteiriças, não apresentando nenhuma proposta para as mesmas e nem mesmo para as cidades de fronteira.

A falta de preocupação com esse tema é, de acordo com Rückert (2008), recorrente nos estudos de planejamento governamental e, principalmente, nas políticas elaboradas no País, mesmo quando estas são formuladas com esses objetivos, como se pode constatar no próprio Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), desenvolvido pelo Ministério da Integração Nacional, que já foi objeto de análise no Capítulo 3.

Ressalvados esses aspectos e, mesmo que não tenha sido aplicado de modo integral, o estudo repercutiu na estrutura de planejamento governamental e tem se constituído em valioso material para o debate sobre o desenvolvimento nas regiões. No que tange ao planejamento governamental, os produtos do Rumos 2015 serviram como subsídios para a construção das diretrizes que orientaram a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, que definiu a programação do Governo para os quatro anos seguinte.

A utilização das Regiões Funcionais de Planejamento como escala de referência para a regionalização do PPA 2008-2011 foi outro registro importante, uma vez que, praticamente, institucionalizou essa proposta de divisão regional como instrumento de ordenamento territorial. Além disso, cabe aqui ressaltar a elaboração dos Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual, uma das primeiras experiências de regionalização do PPA no País. Os Cadernos se constituíram, sob vários aspectos, em um instrumento de grande valia para que o Estado passasse a incorporar a preocupação territorial em suas iniciativas. Pode-se destacar, entre esses ganhos, o aprofundamento da participação das regiões no processo de elaboração do Plano, a utilização das Regiões Funcionais de Planejamento como escala de referência, o estímulo à multisetorialidade e a utilização de uma base estratégica orientada pelo debate recente acerca do desenvolvimento do Estado¹⁴⁶.

Os Cadernos de Regionalização proporcionaram às regiões uma visão sobre o que o Estado estava disposto a realizar em cada Região Funcional, com as metas físicas e indicadores de cada programa e/ou ação. Depois de publicados, os

¹⁴⁶ O Plano Plurianual 2008-2011 foi regionalizado utilizando duas escalas de regionalização: as Regiões Funcionais de Planejamento, definidas pelo Rumos 2015, e a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

Cadernos foram apresentados e discutidos nas nove Regiões Funcionais e, nesse momento, foi proposta a realização de uma ampla discussão acerca do futuro estratégico das regiões, a partir da visão estratégica e das estratégias delineadas no Rumos 2015. Esse debate já havia se iniciado quando, a partir do Rumos 2015, as estratégias regionais haviam sido modificadas por sugestão das próprias regiões, com vista à definição de uma agenda mínima comum entre Estado e regiões.

De certo modo, essa discussão foi retomada quando da elaboração dos Planos Estratégicos dos COREDEs, no ano de 2010. Além disso, já no ano de 2011, as estratégias e propostas continuam servindo de base para orientar o processo de participação, organizando as demandas de acordo com os projetos regionais.

5.6 Novas perspectivas para a política regional: o Programa para a Redução das Desigualdades Regionais de 2011

Durante o período de 2007 a 2010, na gestão da Governadora Yeda Crusius, não foi elaborada uma política específica para o combate às desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. A centralidade no ajuste fiscal, e a gestão intensiva dos programas prioritários, então denominados de Programas Estruturantes, foram alguns dos motivos que fizeram com que essa pauta fosse preterida.

As ações que mais se aproximaram desse tema ocorreram, ainda, sob influência do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015). É o caso da discussão do Plano Plurianual 2008-2011 que, através dos Cadernos de Regionalização, propôs uma discussão sobre as estratégias de desenvolvimento das Regiões Funcionais de Planejamento, delineadas pelo Rumos 2015. É, igualmente, o caso da elaboração dos Planos Estratégicos dos COREDEs, através do financiamento governamental, pelo processo denominado Planejamento Regional Integrado, que resultou na elaboração de 26 planos estratégicos¹⁴⁷. A elaboração de planos estratégicos, apesar de se constituir em uma reivindicação histórica das regiões, ligadas a um de seus principais papéis, o de pensar o desenvolvimento regional, teve no Rumos 2015 uma inegável motivação.

Outra ação que merece destaque nesse período, já mencionada neste capítulo, foi o resgate da credibilidade do processo da Consulta Popular, com o

¹⁴⁷ Foram elaborados, no âmbito desse processo, 26 planos. O COREDE Norte já possuía um Plano Estratégico e não participou do processo, e o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí não conveniou a execução do Plano.

pagamento de parcelas atrasadas de edições anteriores e com o pagamento em dia das Consultas realizadas, mesmo que estas tenham tido seu valor significativamente reduzido.

Ademais, vale destacar que as ações desenvolvidas nesse período foram mais no sentido de afirmar o planejamento territorial no âmbito dos instrumentos formais de planejamento. Essas ações resultaram mais do esforço técnico da burocracia do que de uma política de governo. Os resultados desse modo de atuação, embora não tenha uma ligação direta e preocupação com uma política para as regiões menos desenvolvidas, tiveram influência positiva para as ações que começaram a ser delineadas a partir de 2011.

Entre outros temas, a gestão do Governador Tarso Genro retomou o discurso da recuperação das regiões de menor dinamismo, que não conseguem acompanhar o ritmo de desenvolvimento do Estado. Nesse sentido, a primeira mudança notada foi do ponto de vista da estrutura institucional, com a extinção da Secretaria de Relações Institucionais, criada no ano de 2007, e que, desde então, vinha sendo responsável pela relação com os COREDEs e a organização da Consulta Popular. Essa atuação foi retomada pela Secretaria do Planejamento e Gestão, que passou a ser denominada de Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), ficando a cargo do Departamento da Participação Cidadã (DEPARCI).

Outra mudança significativa, do ponto de vista institucional, foi no que concerne à coordenação política do tema das desigualdades regionais, que retornou para o Gabinete da Vice-Governadoria. Entretanto, a liderança técnica do processo continuou com a SEPLAG, através do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), responsável pela elaboração da metodologia e suporte técnico e organização das ações multissetoriais de um programa que respondesse à preocupação com as desigualdades regionais. Todo o processo passou a ser acompanhado de perto pela Assessoria Superior do Governador, tendo as ações monitoradas pela Secretaria-Geral de Governo.

Inicialmente eleito com discurso centrado no velho tema da Metade Sul, a questão regional foi ampliada, visando contemplar regiões que vêm perdendo o dinamismo, especialmente no norte do Estado¹⁴⁸. A reafirmação do tema do

¹⁴⁸ Essa mudança ficou evidente na **Mensagem à Assembleia Legislativa** enviada pelo Governador do Estado no início do segundo mês do Governo. (RIO GRANDE DO SUL/SEPLAG, 2011a).

desenvolvimento regional apareceu também quando a questão da promoção do desenvolvimento regional foi definida como um dos objetivos estratégicos de Governo¹⁴⁹.

Assim, a questão regional passou a ser tratada em dois sentidos diferentes. O primeiro, mais amplo, através da qualificação dos instrumentos formais, conforme já vinha sendo realizado, intensificando a preocupação com a regionalização dos programas, ações e metas setoriais. O segundo, visando à atenção específica às regiões menos desenvolvidas sendo que, já nos primeiros meses de governo, foi elaborado o Programa para a Redução das Desigualdades Regionais.

O ponto de partida foi a elaboração de um mapa de elegibilidade que definiu a tipologia de regiões que deveriam constituir o quadro referencial para a elaboração de ações visando a uma maior equidade do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. O mapa serviu para orientar a elaboração de políticas de acordo com as características e a dinâmica de desenvolvimento de cada região e, também, se tornou a tipologia de uma nova política de desenvolvimento regional, com ênfase nas regiões menos desenvolvidas.

A construção do mapa considerou a atuação do Estado em múltiplas escalas, tendo como referência a utilização das nove Regiões Funcionais de Planejamento e dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento pelo planejamento do Estado. Para a tipologia do mapa de elegibilidade foi utilizado o recorte regional que divide o Estado em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A metodologia proposta para a construção do mapa aproxima-se da utilizada para a rediscussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional, no que tange aos indicadores selecionados, que envolvem a situação e desempenho da renda e o desenvolvimento socioeconômico (BRASIL, MI, 2010).

Para a avaliação da situação e do desempenho da renda, foi utilizado o Bloco Renda do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)¹⁵⁰, considerando a situação no ano de 2007 e o desempenho no período 2001-2007. Adicionalmente,

¹⁴⁹ Conforme Mapa Estratégico do Governo. (RIO GRANDE DO SUL/SEPLAG, 2011b)

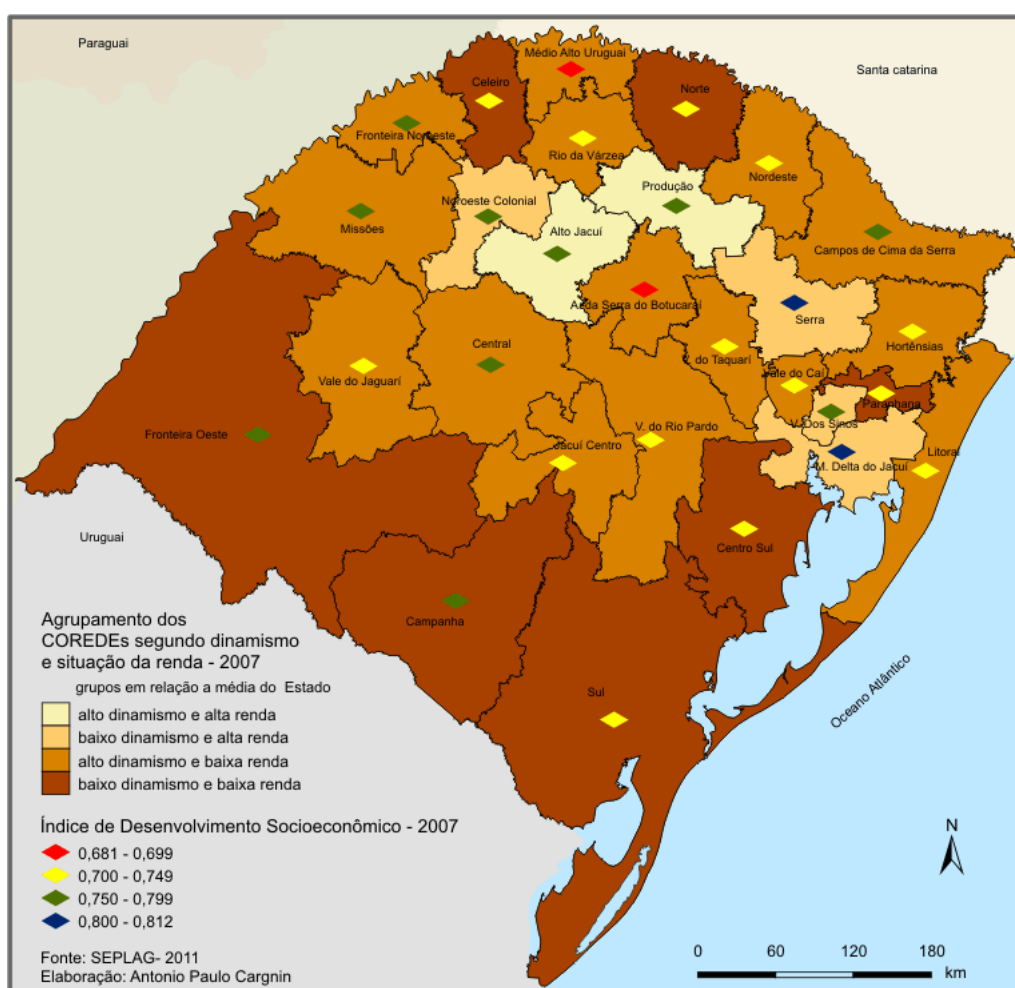
¹⁵⁰ O IDESE é um indicador sintético, disponibilizado pela Fundação de Economia e Estatística, composto por 12 indicadores divididos em 4 blocos temáticos: Educação, Renda, Saneamento e Domicílios e Saúde. Assim como no IDH adotado pela ONU, as unidades geográficas são classificadas como tendo baixo desenvolvimento (índice até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (igual ou maior que 0,800).

levou-se em conta o atributo de desenvolvimento econômico e social, dado pelos quatro blocos que compõem o IDESE – Educação, Renda, Saneamento e Domicílios e Saúde.

Devido à ausência de regiões que apresentassem o nível considerado baixo desenvolvimento (índice menor que 0,500), optou-se pela divisão do nível intermediário em três faixas: médio inferior (0,500 – 0,699); médio (0,700 – 0,749); e médio superior (0,750 – 0,799). Adicionalmente, os COREDEs assim agrupados foram classificados em relação à sua posição no desenvolvimento socioeconômico.

Desse modo, conforme a Figura 30, foram selecionadas as nove regiões que apresentavam renda e dinamismo abaixo da média do Estado – Campanha, Celeiro, Centro Sul, Fronteira Oeste, Norte Sul e Paranhana Encosta da Serra – acrescidas das duas regiões com pior IDESE global – Alto da Serra do Botucaraí e Médio Alto Uruguai.

Figura 30 – Mapa de elegibilidade – Programa para a Redução das Desigualdades Regionais de 2011



A metodologia definida prevê ainda a construção de uma agenda de desenvolvimento para as regiões, tendo como base uma proposta elaborada a partir dos diversos diagnósticos já existentes (Rumos 2015, planos estratégicos) e das demandas das regiões. Essas ações devem ser pactuadas e referendadas nos demais processos de participação, como a própria Consulta Popular, passando a ser objeto de monitoramento intensivo para garantir sua efetiva implementação (RIO GRANDE DO SUL/SEPLAG e GVG, 2011).

Embora em fase inicial, é importante assinalar que essa nova proposta de política de desenvolvimento regional tem alguns elementos promissores, do ponto de vista dos conceitos defendidos neste trabalho. O primeiro é o aproveitamento dos acúmulos técnicos e institucionais existentes, mesmo que elaborados em governos anteriores. O segundo é a proposição de uma discussão colada em temas estratégicos para o desenvolvimento regional, considerando ações em diferentes escalas. O terceiro é a atuação articulada do Estado em suas diferentes esferas, coordenada pelo Governo Estadual, mas com a participação do Governo Federal e dos governos municipais. Por último, também deve-se destacar a busca de uma proposta mais aderente à realidade regional, valorizando a participação da sociedade.

6 ESCALAS DE PODER E GESTÃO, POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REPERCUSSÕES TERRITORIAIS

Este capítulo tem como finalidade discutir como se comportam e interagem os atores envolvidos na implementação das políticas públicas destinadas à redução das desigualdades regionais, no caso, do Estado do Rio Grande do Sul, nas diferentes escalas de poder e gestão. Também pretende construir uma avaliação geral sobre os resultados e repercussões territoriais das políticas estudadas. Para tanto, foi destacada a atuação dos principais atores em aspectos complementares das diferentes políticas, tendo como base o referencial teórico, o estudo documental dos pressupostos, os resultados e as repercussões territoriais identificadas nos capítulos anteriores e os questionários na forma de entrevista dirigida, viabilizados por meio eletrônico, junto aos atores que atuam na questão regional.

O esforço aqui realizado teve como propósito discutir como as escalas de poder e gestão, consideradas estratégicas para a compreensão do problema analisado, influenciam o processo de construção e implementação das políticas de desenvolvimento regional. Não se trata de compreender todas as dimensões que envolvem a questão regional no território gaúcho, mas da construção de uma síntese representativa do todo que preserve os atributos essenciais da problemática a partir das escalas selecionadas, conforme é proposto em Racine, Raffestin e Ruffy (1983).

Tomou-se como base o pressuposto de que a análise do comportamento dos atores que atuam sobre um determinado território, nas principais escalas de poder e gestão, permite que se observem elementos de como esses agentes se articulam com vistas à promoção do desenvolvimento regional. O resultado, conforme Rambo e Rückert (2007, p.1), é uma teia que sustenta o ambiente das políticas territoriais, cuja análise contribui para a compreensão da densidade e da complexidade do território.

6.1 A escala global e as políticas territoriais no Rio Grande do Sul

Embora se trate de um tema de grande complexidade, conforme já discutido no Capítulo 2, costuma-se associar corretamente o fortalecimento da escala global e da escala regional ou “local”¹⁵¹ à ação de grandes empresas multinacionais, de acordo com uma estratégia mundial de negócios. Essas empresas tiveram sua ação facilitada a partir da emergência de um regime flexível de acumulação e da mudança do sistema de regras, materializado com o auxílio de um modelo de Estado baseado no controle e na regulação (HARVEY, 1993; LIPIETZ, 1994).

Em contraposição à expansão global, houve uma valorização da escala regional ou local. O estabelecimento de relações globalizadas enfraqueceu a atuação do Estado Nacional, e as empresas passaram a negociar sua expansão diretamente com atores localizados em escalas subnacionais. O global e o local foram identificados como escalas priorizadas por esse novo momento da economia mundial (SANTOS, 1994; ARAÚJO, 2007; VAINER, 2007).

A difusão dessas escalas foi lastreada do ponto de vista acadêmico e institucional pela propagação de uma nova ortodoxia, consubstanciada na síntese das regiões ganhadoras. Estudos associados ao desenvolvimento dos territórios a partir do aproveitamento das vantagens proporcionadas por essas escalas difundiram-se a partir dos países centrais. Termos e conceitos como desenvolvimento endógeno, competitividade e *clusters*, foram assimilados de forma pouco crítica nos países periféricos, tanto na academia quanto na esfera do Estado, especialmente devido à sua difusão por organismos internacionais reconhecidos (AMIN, FERNÁNDEZ e VIGIL, 2008a).

No contexto brasileiro, esse novo quadro se fez sentir com maior intensidade a partir do final da década de 90. Nesse período, a acelerada onda de privatizações de empresas estatais que operavam em setores estratégicos, sem um marco regulatório definido, aguçou a disputa por esses investimentos na chamada “guerra fiscal” entre os estados e municípios. Entretanto, a relação da estratégia de atuação dessas escalas com a política territorial e com as políticas de desenvolvimento

¹⁵¹ O termo “local” tem sido empregado comumente, tanto em nível acadêmico quanto de planejamento governamental, como sinônimo de municipal, conforme demonstra Godinho (2008). Neste trabalho o conceito de local é mais amplo e está associado ao território em seu sentido de uso, local da convivência dos atores e, portanto, não está pré-definido pelos limites político-administrativos dos municípios.

regional é, também no caso brasileiro, bastante complexa, e alguns aspectos relevantes merecem ser discutidos com mais profundidade.

Um ponto que merece ser destacado, no caso do Brasil, é que a atuação dessas escalas foi facilitada pelo arrastado processo de transição do Estado desenvolvimentista para um novo modelo, de base neoliberal. De acordo com Fiori (1992), o Estado desenvolvimentista teve sua vigência prolongada, especialmente, devido à sua associação com o modelo autoritário que governava o País. Essa demora fez com que o Brasil fosse submetido a um rápido processo de privatização de empresas estratégicas, em um momento em que o novo modelo de Estado não estava preparado para exercer a regulação dessas atividades.

Esse processo, associado à inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento e à conseqüente ausência de políticas territoriais na escala nacional, facilitou a expansão indiscriminada desses grandes projetos empresariais que, normalmente, se constituem em vetores de fragmentação territorial, com grande potencial de transformação dos espaços. Em um momento em que não possuía capacidade financeira de propor ações de maior vulto e a agenda monetária monopolizava as ações governamentais, o Estado passou a concentrar a sua atuação no apoio à estratégia de expansão dessas empresas. A política territorial passou a ser ditada pelos grandes investimentos, e o Estado passou a atuar para sua viabilização (SANTOS, 2006; VAINER, 2007).

A ação dos agentes globais é facilmente perceptível no País e nos estados, especialmente a partir da propagação da onda liberalizante, levada adiante no final da década de 90, e que culminou com a privatização de um grande número de empresas públicas que atuavam, predominantemente, nas áreas de infraestrutura. No território gaúcho, grandes empresas, inicialmente, se alojaram nos setores da telecomunicação e energia, atuando em nichos específicos, como nos casos dos segmentos automotivo, de máquinas e equipamentos agrícolas, de produtos alimentares, do tabaco e, mais recentemente, da celulose e dos laticínios, dentre tantos outros (BENETTI, 2004).

Não cabe aqui realizar uma avaliação de longo prazo sobre a conveniência desse movimento para o Rio Grande do Sul. Entretanto, é importante assinalar que, mesmo que o Estado tenha assumido, em alguns casos, um papel de protagonista na atração dessas empresas, e sua efetivação venha ao encontro da

complementação do parque industrial gaúcho, quase nada pôde ser feito em termos de influenciar suas localizações no que se refere à desconcentração industrial.

Nesse sentido, ao observar os movimentos macrorregionais do desenvolvimento gaúcho, Bandeira (2010) afirma que o que houve foi apenas uma tênue desconcentração das atividades econômicas para as franjas metropolitanas. Na verdade, essa tendência não retrata um processo de desconcentração industrial propriamente dito, mas, sim, um relativo processo de desconcentração-concentrada das atividades econômicas, reflexo do complexo jogo das economias e deseconomias de aglomeração, que vem favorecendo as franjas dos principais eixos de desenvolvimento¹⁵². Esse processo tem suscitado um contínuo deslocamento das atividades e do emprego industrial, de Porto Alegre na direção de Caixas do Sul e Lajeado, fortalecendo, no longo prazo, os centros urbanos periféricos da RMPA e cidades vizinhas como Erechim, Passo Fundo, Lajeado, Santa Cruz do Sul e a própria Caxias do Sul. Seguindo essa disposição, houve um lento movimento de desconcentração, especialmente da indústria e do emprego industrial¹⁵³.

Entretanto, de modo contrário, esse processo de desconcentração das atividades econômicas vem sendo alimentado por um severo adensamento das economias de aglomeração na RMPA e adjacências, que tem gerado sérios problemas para a região. O gargalo na infraestrutura de acesso à Região Metropolitana é um claro exemplo dessa problemática, cuja situação-símbolo é o esgotamento da BR-116. Isso é agravado pelo fato de que enfrentar essas deseconomias de aglomeração, através de investimentos públicos que promovam substanciais melhoramentos, envolve longo prazo e custos onerosos (BANDEIRA, 2010).

A espacialização dos investimentos privados, apresentada na primeira edição do Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul, publicada no ano de 1998 e disponível no Anexo 3, mostra a grande concentração desses investimentos na Região Metropolitana de Porto Alegre, em um momento em que se vivenciava o

¹⁵² O conceito de desconcentração-concentrada se refere ao lento processo de espraiamento da indústria junto aos principais eixos de desenvolvimento. O conceito foi introduzido em estudos realizados no plano nacional por Azzoni (1986) e avançou por meio das análises como as de Campolina e Lemos (1989). No Rio Grande do Sul, em estudo realizado no início da década de 90, Alonso e Bandeira (1990) aplicaram o conceito ao analisarem a expansão industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre.

¹⁵³ Peyré-Tartaruga (2009), demonstra essa tendência em texto denominado Análise espacial da estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1991 e 2000.

auge do discurso privatista. Nesse tempo, destacavam-se os investimentos em segmentos como automotivo, petroquímico, químico e siderúrgico. Analisando os investimentos de maior vulto, de acordo com o mapa, fora do núcleo metropolitano sobressaiam, em volume de recursos, apenas os empreendimentos da indústria do tabaco localizados no município de Santa Cruz do Sul (SCP, 1998f, p.49).

Mesmo que esses investimentos tenham sido importantes para a complementação da estrutura produtiva do Estado, pouco colaboraram de forma direta para a desconcentração industrial ou para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Ao contrário, em um período de expansão de grandes investimentos estrangeiros, intensificou-se a ocupação do eixo industrializado do Estado, agravando ainda mais os aspectos de concentração espacial. Ainda que o Rio Grande do Sul tivesse pouca margem de decisão sobre o futuro desses investimentos, que seguem uma lógica mundial, a não-existência de uma estratégia de ordenamento territorial impediu que se argumentasse, de forma organizada, em favor de uma melhor localização possível. Convém assinalar que, em muitos casos, esse movimento tem sido encorajado pelo próprio Estado, através dos mecanismos voltados à descentralização industrial.

Esses investimentos, na maioria dos casos, foram responsáveis pelo desmonte da estrutura industrial tradicional sem a constituição de uma nova estrutura vinculada à economia local, como bem observou Soares (1996), no caso do parque industrial de Pelotas. Ademais, poucos são os atores que conseguem se vincular à nova organização da produção, e sempre longe dos segmentos estratégicos da cadeia produtiva.

Embora não se trate de um processo exclusivo do Estado, desde o início dos anos 90, com a chegada de grandes empresas internacionais, houve um acentuado processo de centralização do capital que atingiu, praticamente, todos os setores da economia gaúcha. De acordo com Benetti (2004), no caso do Rio Grande do Sul, esse movimento atinge de modo específico o agronegócio, em que empresas multinacionais adquirem empresas locais, verticalizando a produção e controlando setores estratégicos da cadeia produtiva, que vão desde a produção até a pesquisa genética. Entre os casos concretos dessa estratégia podem ser citadas as cadeias da soja, do leite e de máquinas e implementos.

Tomando-se como exemplo o caso das máquinas e implementos agrícolas, após um longo período em que um grande número de empresas, em sua maioria de

capital local, havia se consolidado aproveitando-se da expansão da produção de grãos no noroeste do Estado, houve, a partir da década de 80, um movimento em que grandes empresas globais adquiriram as empresas gaúchas concentrando a produção local¹⁵⁴. Essa lógica obedeceu à reestruturação do capital global do segmento e, embora mantenha parte de seu parque industrial nas regiões de origem, essa indústria vem se reestruturando, ou mesmo relocando suas fábricas de acordo com as necessidades do mercado. Assim, nem mesmo a existência de políticas de isenção fiscal tem garantido que as regiões detentoras desse ativo consigam manter essas indústrias a longo prazo (CASTILHOS *et al*, 2008).

A instalação, no ano de 2008, da fábrica de tratores da John Deere, em Montenegro, localizada a 50 km da capital gaúcha, e de seu escritório de negócios da América do Sul, em Porto Alegre, no ano de 2006, são amostras do comportamento do grande capital, baseado em sua estratégia de negócio. A empresa, localizada em Horizontina, no noroeste do Estado, que havia adquirido vinte por cento da empresa local Schneider Logemann & Cia. Ltda. (SLC), no ano de 1979, passou a ter o controle total da mesma no ano de 1999¹⁵⁵. Apoiada pelo FUNDOPEM/INTEGRAR-RS, ferramenta destinada à desconcentração industrial, inaugurou sua nova planta de tratores localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre. Esse também parece ser o caso da indústria automotiva, cuja estrutura é ainda mais verticalizada e globalizada e que, no caso da General Motors, não oportunizou nenhuma margem de negociação da localização de sua planta industrial.

Entretanto, no que tange à busca de um desenvolvimento regional mais equilibrado, nenhum aspecto merece maior destaque que a interferência que a instalação dessas empresas tem exercido no planejamento territorial governamental, obrigando o Estado a cumprir os requisitos de infraestrutura para sua instalação, conforme foi observado por Vainer (2007) e Santos (2006). Exemplos dessa estratégia no Rio Grande do Sul são facilmente encontrados e, por se constituírem em situações emblemáticas da ação do Estado, alguns desses merecem ser destacados.

¹⁵⁴ Uma síntese sobre a evolução do segmento de máquinas e implementos agrícolas no Estado pode ser encontrada em Castilhos *et al* (2008), no texto A indústria de máquinas e implementos agrícolas (MIA) no RS: notas sobre a configuração recente.

¹⁵⁵ Essas informações encontram-se disponíveis no *site* da empresa <<http://www.deere.com.br>>.

Embora não se constitua em um exemplo da ação do Estado no planejamento territorial sob a perspectiva neoliberal, um primeiro exemplo que merece referência é a constituição do Polo Petroquímico de Triunfo, na década de 70, que exigiu um grande esforço para a realização de investimentos públicos em infraestrutura de transportes e logística. Entretanto, a instalação do Polo esteve, de certo modo, articulada com uma estratégia nacional, e foi orientada pelo antigo modelo de Estado desenvolvimentista¹⁵⁶.

Ilustram a discussão sobre a interferência das grandes empresas no planejamento governamental exemplos mais recentes, já sob a regência do novo modelo de Estado baseado no controle e na regulação. É nessa perspectiva que se situa o caso da instalação da indústria automotiva no Rio Grande do Sul, cujos episódios da General Motors (GM) e da Ford foram objeto de grande polêmica, no final da década de 90, em grande medida, devido ao questionamento da validade do esforço empreendido para sua atração. A concretização da planta da GM no município de Gravataí, no ano de 2000, e a perda da Ford para o Estado da Bahia, são exemplos concretos da atuação do Estado, através das unidades da Federação, no sentido de favorecer a instalação dessas empresas em um contexto de acirradas disputas na chamada “guerra fiscal”.

No caso específico da General Motors, vários aspectos são de especial interesse. O primeiro é que a atração da fábrica representou um grande esforço institucional do Estado do Rio Grande do Sul, que pode ser verificado através da grande quantidade de leis e decretos aprovados com a finalidade de viabilizar o investimento. Entre outras ações, destacam-se a criação de um Grupo de Trabalho institucional para viabilizar a instalação, renúncia fiscal e construção de infraestruturas para dar suporte à empresa¹⁵⁷. Um segundo aspecto ilustrado pelo exemplo da GM é a falta de capacidade do Estado em direcionar esses

¹⁵⁶ A expansão do setor petroquímico no Brasil ocorreu ainda segundo o Estado desenvolvimentista, sob orientação da PETROBRAS Química S.A. (PETROQUISA), empresa subsidiária da PETROBRAS, criada em 1967. A PETROQUISA teve 85% de seu capital aberto na onda privatizante da década de 90, e suas subsidiárias foram totalmente privatizadas (CÁRIO, 2000).

¹⁵⁷ A esse respeito, no caso do Rio Grande do Sul, o esforço institucional se inicia através das Resoluções de Plenário nº 2.536, de 24 de agosto de 1994, e nº 2.557, de 27 de dezembro do mesmo ano, que aprovam relatórios da comissão criada para viabilizar a instalação da fábrica, segue com o Decreto nº 37.433, de 14 de maio de 1997 – que institui Grupo de Trabalho intergovernamental – e tem continuidade através de vários outros Decretos (nºs 38.462, 38.460, 38.818 e 39.173) e da Lei nº 11.211/98, que viabilizam infraestrutura e concedem benefícios fiscais à empresa.

investimentos para fora das áreas já industrializadas, uma vez que a decisão sobre a localização dessas empresas vincula-se a um amplo processo de reorganização da produção mundial, associado a uma estratégia de expansão, acirramento da concorrência das empresas, reorganização produtiva e saturação dos mercados nos países desenvolvidos (ALMEIDA *et all*, 2006). No que se refere à localização da GM no Rio Grande do Sul, junto a um município da Região Metropolitana de Porto Alegre, um fator determinante foi exigência de um sistema logístico capaz de atender as necessidades da empresa, tendo cabido ao Governo do Estado fornecer as vantagens pleiteadas e viabilizar infraestruturas, como a construção do acesso à fábrica e a cedência de áreas para a instalação de terminais portuários.

Um caso mais recente e muito ilustrativo sobre a capacidade das empresas globais pautarem o planejamento territorial do Estado foi o da expansão das papelarias no Rio Grande do Sul, nos últimos anos. Viabilizado apenas parcialmente devido à recente crise mundial, o projeto de expansão das papelarias, acordado através de um Protocolo de Intenções, comprometia o Governo do Estado com investimentos de grande vulto, todos no sentido de disponibilizar um sistema logístico para a instalação das empresas¹⁵⁸.

Entre as obrigações do Estado, no caso das empresas Aracruz e Votorantim, estava a complementação do modal rodoviário, envolvendo obras junto ao entorno das fábricas, acesso às fazendas de produção e acesso aos terminais de exportação; medidas de suporte tributário, com a desoneração de ICMS para as empresas que participassem do investimento; liberação da circulação de veículos de transporte de grande porte; e, elaboração e execução de um plano de qualificação dos trabalhadores da empresa. O *menu* de obras requeridas incluía a construção e duplicação de rodovias, melhorias de acessos para suportar a circulação de caminhões para o transporte de madeira, obras nos portos interioranos e até a construção de uma ponte sobre o Canal do São Gonçalo, junto à RST-473. Para a viabilização desses e de outros investimentos privados, foi criado, pelo Decreto nº 45.281, de 16 de outubro de 2007, o Comitê Estadual de Apoio aos Novos Investimentos, que tinha como principais atribuições as de apoiar investimentos, planejar ações governamentais e articular as ações dos órgãos responsáveis. Em

¹⁵⁸ As informações foram extraídas do Protocolo de Intenções assinado pelo Governo do Estado e pelas empresas.

última instância, a existência do Comitê simboliza a aceitação, pelo Estado, do papel de viabilizador dos investimentos privados, uma vez que esses não faziam parte de uma estratégia traçada para o desenvolvimento territorial. Em sua grande maioria, os investimentos em infraestrutura concentravam-se no leste do Rio Grande do Sul, mais especificamente, no município de Guaíba, onde estava localizada a planta industrial da Aracruz, e nas proximidades de Rio Grande, onde deveria se localizar a fábrica da Votorantim.

Merecem, ainda, destaque os investimentos dos segmentos do tabaco, nas regiões do Vale do Rio Pardo e do Taquari e, mais recentemente, no entorno metropolitano; da indústria de laticínios, no norte e noroeste gaúchos; e, da indústria relacionada com a produção de energia. Esse último segmento tem se expandido nas diferentes formas de geração de energia, com maior ênfase na energia termelétrica, especialmente na Região da Campanha; na hidrelétrica, junto à Bacia do Rio Uruguai; e, na energia eólica, a partir de projetos implantados no litoral norte do Estado. Ademais, podem ser citados também investimentos junto ao município de Rio Grande, especialmente propagados pela indústria naval e pelos demais segmentos relacionados ao Porto do Rio Grande. O município tem recebido expressivos investimentos, consolidando-se como referência nacional na fabricação de plataformas de petróleo e demais equipamentos.

Embora não faça parte do escopo deste trabalho avaliar os efeitos desses projetos, todos esses movimentos evidenciam a presença e o papel decisivo dos grandes *players* globais para o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul e, também, os territórios que são privilegiados por esses capitais. O volume de investimentos privados, especialmente na última década, foi significativamente ampliado, sendo muito superior aos destinados pelo Estado, tanto em nível federal quanto estadual¹⁵⁹. Mais do que isso, embora seguindo um padrão em que o capital tem primazia na negociação com os territórios, fica evidente que esses investimentos podem contribuir para a desconcentração das atividades econômicas no Rio Grande do Sul, mesmo que de forma tênue.

¹⁵⁹ Essa afirmação pode ser facilmente aferida na comparação dos recursos investidos pelas políticas aqui analisadas, conforme dados dos Capítulos 3, 4 e 5, com os dados dos investimentos privados no Estado, fornecidos pela Secretaria Estadual do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, visualizados na Figura 13.

Contudo, interessa sobremaneira para esta pesquisa, a discussão a respeito dos limites da ação do Estado como agente promotor das políticas de integração e desenvolvimento das regiões, no trato com esses atores que representam a escala global. Nesse sentido, um aspecto evidente é que, após as reformas que direcionaram a ação do Estado mais para o controle e a regulação, este não demonstrou estar preparado para desempenhar um papel mais relevante no sentido de organizar a ação dos atores globais. Ou, dito de outra forma por Santos (2006, p. 77), muitas vezes o Estado assumiu um papel que fica muito aquém do que se espera do agente que detém o *“monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia.”* Ao contrário, nas últimas décadas, o Estado Nacional legitimou a competição entre os estados na chamada “guerra fiscal”, realizou um apressado processo de privatizações e passou a reforçar sua atuação na preparação de infraestruturas para essas grandes empresas, deixando de lado uma visão de integração dos territórios.

No caso específico do Rio Grande do Sul, se observa que o Estado, através de suas políticas desenvolvidas a partir dos anos 90, tem se empenhado na atração desses atores, especialmente através da concessão de incentivos fiscais e da promoção de infraestruturas para dar suporte a esses investimentos. Isso tem sido feito de modo dissociado de qualquer estratégia de desenvolvimento. É o caso dos incentivos do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM) que, com o decorrer dos anos, vem incorporando mecanismos no sentido de incentivar a descentralização do desenvolvimento, especialmente após a criação do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (INTEGRAR/RS). O Programa oferece incentivos adicionais visando à descentralização industrial para as regiões com menor desenvolvimento socioeconômico, com base nos resultados dos indicadores regionais do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Da mesma forma, o Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), desde sua concepção, incentivava a introdução de novos setores como o de base florestal.

Entretanto, a execução desses dois programas, conforme apresentado nos Capítulos 4 e 5, demonstra claramente as limitações do Estado na promoção dessas políticas e a baixa capacidade em fazer escolhas sobre os setores a serem estimulados nas regiões. Por outro lado, evidencia o papel das grandes empresas estrangeiras como agentes transformadores dos territórios, o que ocorre, muitas

vezes, em desfavor do equilíbrio territorial, agravando ainda mais as fraturas entre as regiões pobres e as ricas. Ao Estado, nas diferentes esferas, tem restado o papel de controle e regulação que, por vezes, é relegado em favor do estímulo à instalação dessas empresas, seja através da isenção de impostos, seja através da expansão das infraestruturas necessárias para a instalação das mesmas.

6.2 A escala nacional e as políticas de desenvolvimento regional

A crise que assolou a economia brasileira na década de 80 monopolizou a atenção, tanto das autoridades governamentais quanto do meio acadêmico, para as questões de curto prazo, e impôs o domínio da política monetária para conter o processo inflacionário. A estagnação econômica, o ambiente de instabilidade e a constante luta contra a inflação fizeram com que as atividades de planejamento, no período, ficassem em segundo plano. A superação dessa etapa foi seguida por um ajuste estrutural, pelo qual o Estado foi reformado, resultando na privatização de grande número de estatais federais e estaduais, de acordo com preceitos do regime de acumulação flexível, auxiliado pelo Estado de base liberal (CARGNIN e LIMA, 2009).

A inexistência de um projeto nacional, em um contexto de competição mundial, e a falta de marco regulatório para desempenhar suas novas funções, fez com que o Estado voltasse boa parte de suas energias para garantir a localização das grandes empresas. Assim, no caso brasileiro, a escala nacional também passou a ser influenciada diretamente pelos agentes globais atuando, por vezes, como elemento facilitador da estratégia de expansão desses atores (VAINER, 2007).

Foi a partir das bases legais definidas pela Constituição de 1988 e com a estabilização econômica e o arrefecimento da onda privatista, no final da década de 90, que começaram a aparecer os primeiros sinais de uma efetiva recuperação do planejamento de médio e longo prazo entre as atividades estratégicas para o desenvolvimento do Estado. Mesmo que mais no campo do discurso do que no das práticas, a partir desse momento o planejamento territorial foi novamente incorporado à escala nacional através da ação do Governo Federal, que passou a emprestar maior ênfase à elaboração de estratégias de futuro, da integração territorial e da redução das desigualdades regionais.

A retomada do planejamento territorial significou para o País e para grande número de estados uma nova oportunidade para dar atenção às fraturas territoriais, que haviam sido acentuadas nas últimas décadas pelo longo período de abandono dessa temática e pela ausência de políticas públicas que visassem à redução das desigualdades regionais. Na área do desenvolvimento regional, o Programa das Regiões Diferenciadas pode ser considerado como uma das primeiras tentativas de distinguir recortes territoriais para a implementação de políticas específicas, nessa nova fase¹⁶⁰. Através desse Programa foram reforçados, ou criados, novos recortes regionais voltados ao desenvolvimento de regiões pouco dinâmicas, resultando, no caso específico do Rio Grande do Sul, na institucionalização das atuais Mesorregiões da Metade Sul do Rio Grande do Sul e da Grande Fronteira do Mercosul que, atualmente, integram o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO).

Entretanto, foi a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que organizou a ação do Estado, estruturando o método de operação para o combate às desigualdades regionais¹⁶¹. A PNDR restabeleceu o viés territorial da ação do Estado sobre o aspecto desigual do desenvolvimento, considerando as desigualdades de renda e utilizando uma abordagem multiescalar. A articulação entre os diferentes níveis escalares foi viabilizada com a elaboração de um mapa de elegibilidade, definido a partir de uma tipologia de renda que divide o território em quatro grupos de microrregiões ou municípios: alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda¹⁶². Junto com a Política, foram elaborados instrumentos para a intervenção nos diferentes níveis escalares, organizados em três níveis: planos, programas e fundos de combate às desigualdades regionais, de acordo com necessidades das áreas prioritárias definidas pela Política.

¹⁶⁰ Conforme já discutido no Capítulo 3, o Programa foi elaborado a partir de estudos desenvolvidos em meados da década de 90 pela Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

¹⁶¹ A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi instituída em 22/02/2007, pelo Decreto Presidencial nº 6.047.

¹⁶² A tipologia da PNDR foi elaborada pela combinação de dois indicadores básicos, publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante, agregadas por microrregiões geográficas. A exceção foram os estados do Norte, cujos municípios apresentam grandes dimensões territoriais. Em novembro de 2011, o Ministério da Integração Nacional lançou uma nova proposta para a tipologia da PNDR, que deverá ser amplamente discutida antes de entrar em vigor.

No Rio Grande do Sul, as intervenções da PNDR se restringiram aos instrumentos denominados de planos e programas nas escalas macrorregional e regional. A Região de Fronteira foi uma das áreas selecionadas para tratamento prioritário, tendo sido objeto de um amplo Plano Estratégico de Desenvolvimento. Esse Plano constituiu as bases para a elaboração do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que tem viabilizado, ainda que de forma tímida, projetos nas chamadas cidades gêmeas. Esses projetos, predominantemente, têm se constituído em pequenas obras destinadas à melhoria da infraestrutura das cidades de fronteira, nas áreas de saneamento, urbanização, educação, saúde e assistência social. Outra estratégia utilizada pelo PDFF foi o desenvolvimento de projetos direcionados aos segmentos produtivos potenciais das regiões, articulados com o PROMESO.

O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais é, sem dúvida, o instrumento da PNDR com ações mais destacadas no território gaúcho e foi viabilizado através das Regiões Diferenciadas da Metade Sul do Rio Grande do Sul e da Grande Fronteira do Mercosul, a primeira, localizada totalmente no território gaúcho, e a segunda, abrangendo municípios do noroeste e norte do Estado e dos estados de Santa Catarina e Paraná. As principais repercussões do Programa foram a criação do Fórum da Mesorregião da Metade Sul e da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e iniciativas de apoio aos APLs e de capacitação de recursos humanos para competitividade. Também pode ser destacada a criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), cujo debate foi alimentado pelos fóruns regionais.

No que se refere à organização institucional, pode-se afirmar que o Ministério da Integração Nacional (MI) tem se constituído no principal braço de ação do Estado na escala nacional para políticas territoriais voltadas às regiões menos desenvolvidas, detendo a atribuição e tendo desempenhado papel ativo na promoção de políticas de desenvolvimento regional. A não-regulamentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), previsto como instrumento da Política desde sua concepção, como enfatizava Araújo (1999), conferiu um papel ainda mais decisivo ao Ministério, uma vez que o Rio Grande do Sul não está sob jurisdição dos fundos constitucionais já existentes, que atuam nas áreas estagnadas e de baixa renda. Desse modo, ficou a cargo do Ministério a articulação dos atores

para elaboração dos planos e, também, a viabilização dos projetos priorizados e discutidos junto às regiões.

Com menor destaque, outros órgãos federais ou empresas públicas apresentam estratégias territorializadas ou influenciam as ações na escala nacional. Nessa perspectiva, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) é quem centraliza os instrumentos formais de planejamento e, por isso, apresenta capacidade de atuação no tema, através da promoção de políticas multissetoriais. Entretanto, o planejamento governamental, por meio dos instrumentos formais coordenados pelo MPOG, tem demonstrado dificuldades em construir e implementar políticas territoriais com enfoque multissetorial, valorizando ainda mais o papel do MI, que continua com a responsabilidade de encaminhar o tema no Governo Federal. O Plano Plurianual federal tem se constituído em um exemplo concreto dessas dificuldades, uma vez que não tem materializado os avanços da PNDR na elaboração de programas e ações governamentais. Isso pode ser exemplificado através do amplo esforço realizado na contratação de um estudo sobre a dimensão territorial brasileira, originalmente com o objetivo de subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011 e que pouco ou nada contribuiu para a regionalização do Plano Plurianual.

Outros órgãos também se preocupam com a territorialidade das ações governamentais, mas apresentam enfoques setoriais e, por isso, não foram considerados como formuladores de políticas de desenvolvimento regional no âmbito desta pesquisa. Dentre estes, destaca-se o programa conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário denominado Territórios Rurais, que, mais tarde, teve o seu escopo ampliado, passando a ser denominado de Territórios da Cidadania. O Programa constitui-se em um exemplo de política territorial voltada às áreas rurais, tendo como base o conceito de territórios de identidade¹⁶³. O Programa dos Territórios Rurais resgatou a abordagem territorial para o desenvolvimento das áreas rurais, estabelecendo recortes territoriais tendo como base o conceito de território socialmente construído, a multidimensionalidade do desenvolvimento, a diversidade de atores, a dinamização econômica com ênfase na agricultura familiar

¹⁶³ O território é entendido como um conjunto de municípios que têm como elementos preponderantes a existência de características ambientais, econômicas, culturais, políticas, sociais e de instituições semelhantes. Desse modo, cada território rural se constitui em uma área contínua, socialmente construída, com semelhança em critérios multidimensionais e uma população diversificada, que apresenta elementos de identidade e coesão social, cultural e territorial (COREZOLA, 2011).

e, principalmente, a valorização das instâncias de participação. Já o Territórios da Cidadania ampliou esses conceitos para a garantia de direitos sociais voltado às regiões rurais com maior concentração de pobreza rural e baixo dinamismo econômico, buscando uma maior sinergia entre os diferentes órgãos de governo (COREZOLA, 2011).

Merece destaque, ainda, a ação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹⁶⁴, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da PETROBRAS. O BNDES, por se constituir em um banco público que financia projetos de acordo com as estratégias de desenvolvimento regional, como no caso do Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL). A EMBRAPA se destaca por apresentar uma estratégia nacional que apoia localmente projetos inovadores no desenvolvimento agropecuário. No que tange à ação da PETROBRAS, sua atuação no setor estratégico de energia lhe confere grande importância. Ações como a construção e manutenção de refinarias de petróleo, a promoção e apoio à produção de biodiesel e a realização de investimentos na construção de plataformas de petróleo, apresentam grande capacidade de dinamizar a economia local. Essa ação pode ser observada especialmente no caso da indústria naval, junto ao município de Rio Grande, embora seus efeitos ainda não tenham sido notados nas regiões vizinhas.

Entre os atores não-governamentais que apresentam estratégia para o território nacional estão alguns integrantes do Sistema S, constituído por um conjunto de instituições vinculadas ao interesse de categorias profissionais, em sua maioria de direito privado. Destaca-se, nesse sentido, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)¹⁶⁵, o qual, embora apresente uma estratégia nacional, desenvolve sua ação muito mais como uma interface com a escala local, na medida em que esta ação se dá através da capacitação de

¹⁶⁴ De acordo com seu *sítio* oficial <www.bndes.gov.br>, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma empresa pública federal e se constitui em um dos principais instrumentos de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, contemplando, em sua política, a estratégia de desenvolvimento regional.

¹⁶⁵ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 149, instituiu uma contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas que deve ser repassada a essas entidades, na sua maioria, privadas. As instituições mais conhecidas do sistema são: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

trabalhadores e de desenvolvimento de projetos vinculados aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) de cada região.

Assim, o Ministério da Integração Nacional é quem tem se encarregado de alimentar o debate sobre o desenvolvimento nas regiões através da realização sistemática de seminários, reuniões técnicas e formações e, também, promovendo o envolvimento dos demais órgãos e instituições governamentais que apresentam estrutura territorializada. Boa parte dessas iniciativas vem sendo realizada desde o processo de elaboração do Plano Estratégico da Região de Fronteira e dos Planos de Ação para as Regiões Diferenciadas. Entretanto, merece destaque o Curso de Gestão Estratégica de Desenvolvimento Regional e Local, realizado em março de 2009, no município de Santa Maria. O evento foi promovido pelo Ministério de Integração Nacional, em parceria com os Fóruns das Mesorregiões da Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul, o Governo do Estado, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e governos municipais, com apoio técnico do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES).

Entretanto, esse modelo de atuação conjunta entre os governos Federal, Estadual e Municipal não tem sido a forma predominante de construção e implementação das políticas na escala nacional. A dificuldade em se estabelecer um diálogo entre o Governo Federal e Estadual tem levado o MI a atuar diretamente com agentes regionais, principalmente universidades regionais, prefeituras e movimentos sociais. A mobilização regional para ações mais abrangentes e o desenvolvimento dos projetos são viabilizados pelos Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, que têm nos COREDEs sua base de organização e, por consequência, uma destacada participação das universidades comunitárias.

No caso específico do Rio Grande do Sul, o histórico desalinhamento político entre os governos Federal e Estadual tem prejudicado o desenvolvimento de projetos conjuntos¹⁶⁶. É latente a falta de diálogo entre as ações na escala nacional e as da escala estadual que, em muitos momentos, têm apenas os atores regionais ou locais como ponto de convergência, como no caso dos COREDEs, que interagem entre as duas esferas do Estado desde a sua criação em 1994. Um exemplo dessa falta de articulação é a atuação do Governo do Estado e do Governo Federal nos

¹⁶⁶ De 1999 até 2011, o Governo Estadual foi ocupado por partidos de oposição ao Governo Federal. Somente na eleição de 2010 foi restabelecido o alinhamento entre essas duas esferas governamentais.

Fóruns das Mesorregiões e no Programa Territórios da Cidadania, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nesse caso, a articulação das esferas de governo tem sido pífia, e o Governo do Estado apenas acompanha o andamento das discussões.

No Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, a execução dos projetos tem sido viabilizada, predominantemente, pela ação dos municípios. Também aparecem como responsáveis pela execução de projetos a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e, em limitados casos, o Governo do Estado. No caso da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, cujas ações envolvem municípios dos três estados sulinos, é significativa a participação de fundações e organizações não-governamentais de Santa Catarina e Paraná. É o caso da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, do Instituto de Desenvolvimento Regional SAGA, de Chapecó, e da Fundação Vale do Rio Turvo para Desenvolvimento Sustentável (FUNDATURVO/DS).

6.3 A escala estadual: o protagonismo do Estado do Rio Grande do Sul e dos atores regionais

A escala estadual foi entendida nesta pesquisa, prioritariamente, como a atuação do Estado do Rio Grande do Sul através de seus poderes constituídos, em diferentes recortes regionais, no intuito de promover o desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões de seu território. Corresponde, também, à ação das organizações de atores, que apresentam uma estratégia organizada para todas as regiões do Estado e que têm exercido algum protagonismo na construção de um projeto de desenvolvimento para diferentes regiões, ou mesmo liderado o processo de articulação das iniciativas regionais, funcionando como um filtro entre as demandas da sociedade e as políticas governamentais.

Considerando essa abrangência, a preocupação com a questão regional no Estado do Rio Grande do Sul foi retomada com alguma premência em relação aos demais estados brasileiros. A existência de porções do território que não se inseriram de forma marginal no processo de desenvolvimento do Estado, certamente, foi um fator preponderante para uma maior atenção ao assunto e para uma postura mais propositiva do poder público em relação às desigualdades regionais.

Entretanto, a existência de regiões menos desenvolvidas não é um fenômeno recente, e muito menos exclusivo, do Rio Grande do Sul, tendo sido edificada, no caso gaúcho, durante sua formação econômica e territorial e agravada a partir das profundas mudanças na economia global e das reformas estruturais ocorridas da década de 90 em diante. Da disputa pela posse do território entre Portugal e Espanha até a colonização europeia, passando pelas Reduções Jesuíticas, que introduziram o gado, e pela distribuição de sesmarias, construiu-se aqui uma sociedade que apresentava, e ainda hoje apresenta, diferenças econômicas e culturais marcantes. Contudo, embora a preocupação com as desigualdades regionais se manifeste há bastante tempo na agenda política gaúcha como, destacadamente, mencionou Rückert (2001) ao referir-se à política castilhistas que, no início do século XX, passou a privilegiar o desenvolvimento do norte do Estado, foi a partir da década de 90 que o tema ganhou maior relevo.

A estabilidade política e econômica, marcada pela Constituição de 1988 e pelo Plano Real, em 1994, proporcionou o retorno da preocupação com o planejamento propiciando, igualmente, a retomada da atenção à fragmentação territorial, recolocando o tema na agenda política brasileira e de boa parte das unidades da Federação. Nesse sentido, a inquietação em se elaborar uma política de desenvolvimento regional e, também, em instituir mecanismos de participação popular, ocorreu de forma antecipada no Rio Grande do Sul, influenciada, em grande medida, por dois motivos principais: a emergência da questão da Metade Sul e a instauração de governos mais preocupados com a democratização do Estado.

O primeiro motivo teve como elemento propulsor o surgimento de um movimento político de cunho regional, iniciado em meados da década de 80, em favor da emancipação como unidade federativa da chamada Metade Sul do Estado, conforme já discutido no Capítulo 4¹⁶⁷. Esse movimento gerou uma reação política do Governo do Estado que, associado ao Governo Federal, se obrigou a tomar iniciativas concretas para evitar que a ideia se fortalecesse. Como consequência, foram realizados estudos, criados grupos de trabalho e, em 1994, foi formalizado esse recorte como de interesse específico para o desenvolvimento, seguindo-se a

¹⁶⁷ Na segunda metade da década de 80, iniciou-se um movimento, liderado pelo ex-prefeito do município de Pelotas, Irajá Andara Rodrigues, em favor da criação de uma nova unidade da Federação, que dividiria em dois o Estado do Rio Grande do Sul. O movimento ocupou grande destaque no debate público e institucional, tendo, inclusive, protocolado no Congresso Nacional uma proposta de criação do novo Estado.

criação de um gabinete executivo, com *status* de Secretaria de Estado, que operou até o ano de 2002.

Entretanto, a afirmação política do recorte da Metade Sul foi favorecida pela promoção de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, uma vez que a região havia sido objeto de aprofundado estudo em sua tese de doutoramento. A percepção de que essa região se tratava de um recorte sociológico e econômico diferenciado contribuiu para a sua classificação como prioritária, ensejando políticas públicas diferenciadas.

De certo modo, a formalização do recorte da Metade Sul exemplifica a contradição da ação do Estado, nas escalas nacional e estadual, que, para manter o controle político e desenvolver suas políticas generalizantes, se obriga a valorizar a questão regional, em uma tentativa clara de manter o poder político sobre o território em questão, no sentido proposto por Raffestin (1993). O empobrecimento da região e a formulação de um consistente discurso acadêmico e político em favor de sua emancipação obrigou o Estado a formular e manter um discurso nesse sentido, apesar de não haver um consenso sobre sua necessidade e, nem mesmo, sobre se a demanda representava o que as comunidades locais efetivamente desejavam.

Depois desse movimento, foram idealizados novos recortes territoriais, que também se tornaram objeto de políticas públicas. É o caso do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai, em 1997¹⁶⁸, e dos COREDEs com Produto Interno Bruto (PIB) abaixo da média do Estado. O traço em comum é que a maior parte desses recortes surgiu como reação à falta de prioridade dada a regiões específicas, que não conseguiam se inserir de maneira adequada no processo de desenvolvimento. Os exemplos citados foram transformados em recortes prioritários para o desenvolvimento de políticas públicas, transformando-se, respectivamente, em região diferenciada do Ministério da Integração Nacional denominada Grande Fronteira do Mercosul e no Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Dinâmicas.

O segundo motivo da precoce valorização da questão regional no Rio Grande do Sul foi a eleição de governantes mais comprometidos com os movimentos sociais na Prefeitura Municipal de Porto Alegre que, desde então,

¹⁶⁸ Conforme já descrito no Capítulo 3, a instituição da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL está associada à elaboração do documento denominado de Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai, no ano de 1997, a partir da mobilização dos atores locais.

instalaram práticas de participação popular mesclando a democracia representativa com a democracia participativa¹⁶⁹. Essa tendência se expandiu para o Governo do Estado a partir da eleição do Governador Alceu de Deus Collares, no ano de 1990, para o mandato que se estendeu de 1991 a 1995. Em sua gestão, a experiência dos Conselhos Populares foi ampliada para o Estado, e foram criados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CRDs), mais tarde renomeados para Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Foi a partir da criação dos COREDEs que se inaugurou a prática da participação da sociedade no planejamento governamental, inicialmente através de demandas encaminhadas ao sistema de planejamento e, mais tarde, de forma mais sistemática, endereçadas ao Plano Plurianual e ao Orçamento do Estado. Em que pesem as críticas sobre a hegemonização da instância por alguns atores, a criação dos COREDEs representa uma das iniciativas mais inovadoras no campo da organização dos agentes regionais, constituindo-se os mesmos em um importante ativo institucional, que se mantém até os dias atuais.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento possuem um funcionamento autônomo¹⁷⁰, característica que proporcionou a esse fórum a oportunidade de realizar a mediação da ação do Estado com as demandas regionais, uma vez que, pela sua estrutura, deveriam contemplar todos os segmentos da sociedade civil organizada. Entretanto, a falta de representatividade de muitos segmentos da sociedade na composição dos Conselhos Regionais levou o Estado, em alguns momentos, a buscar novas alternativas para uma participação mais ampla. Isso ocorreu especialmente no período de 1999 a 2002, quando os COREDEs passaram a ser tratados como mais um ator regional nos debates do Orçamento Participativo. No período, uma estrutura estatal paralela, com a figura dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo, mobilizava diretamente os agentes envolvidos no processo de elaboração do Orçamento. O impasse entre COREDEs e

¹⁶⁹ A prática da participação no município de Porto Alegre se inicia com a eleição de Alceu de Deus Collares (Partido Democrático Trabalhista – PDT), para o mandato de 1986 a 1988. Em seu governo são instalados os Conselhos Populares, cujo projeto se origina da aproximação entre o município e o movimento comunitário (Rückert, 2001, p. 358). Posteriormente, os governos conduzidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT) iniciam a prática do Orçamento Participativo, que perdura até os dias atuais.

¹⁷⁰ Apesar de terem sido criados por Decreto, os COREDEs não são considerados uma instituição pública, possuindo autonomia para suas atividades. Também não são regidos pelo direito privado, uma vez que têm de prestar contas do recurso de manutenção repassado pelo Estado e participam dos instrumentos de planejamento governamental.

Governo do Estado foi solucionado com a assinatura de um protocolo de cooperação pelo qual os COREDEs passariam a coordenar, em conjunto com o Poder Executivo, as Assembleias do Orçamento Participativo e participariam do Conselho do Orçamento Participativo (RÜCKERT, 2001).

De certo modo, essa situação, fruto de um momento singular, criada com o objetivo de incluir novos atores no processo orçamentário, em menor grau, tornou-se prática nas políticas governamentais dos governos seguintes. Embora continuem como fórum de discussão privilegiado da questão regional e canal oficial de participação no planejamento governamental, o Governo do Estado tem, por vezes, tratado os COREDEs como um ator específico e não como um fórum que reúne todos atores, mobilizando-os por fora da estrutura dos Conselhos. Nessa proposta, os COREDEs passam a ser um ator que tem a responsabilidade de filtrar as demandas da sociedade civil.

Essa situação, certamente, é fruto da falta de capacidade que algumas regiões têm demonstrado na mobilização dos diferentes agentes da sociedade. Não é objetivo desta pesquisa avaliar o grau de sucesso dos COREDEs, mas cabe observar que existem vários níveis de organização e de participação nas 28 regiões atuais¹⁷¹. Ressalta-se, nesse sentido, que a organização de cada Conselho e a qualidade da participação interferem diretamente no modo com que as regiões discutem suas estratégias e prioridades com os atores locais e com as diferentes esferas do Estado. De forma geral, nas regiões onde há uma maior aderência com a sociedade civil, existe maior clareza sobre as estratégias regionais e sobre as prioridades para o desenvolvimento das mesmas, que se mantém nos sucessivos encaminhamentos aos instrumentos de planejamento do Estado, como se pode verificar através do histórico da apresentação de prioridades no Plano Plurianual.

Um fator que interfere diretamente nesse aspecto é a forma como a estrutura dos Conselhos Regionais foi construída no Estado e nas regiões. Cabe resgatar que o movimento de criação dos COREDEs foi desencadeado pelo Governo do Estado tendo como principais parceiras as universidades, notadamente a densa rede de universidades comunitárias existentes no Estado. Essa situação, naturalmente, beneficiou as regiões que apresentavam universidades mais atuantes e, também,

¹⁷¹ O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística, elaborado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento, publicado em 2006, problematizou esse tema.

seus interesses, tanto na organização e articulação dos agentes quanto no suporte para o planejamento e organização das demandas regionais.

Desse modo, as universidades tiveram papel destacado desde o início do processo de participação no Estado, o que explica a influência que as mesmas exercem sobre o funcionamento dos COREDEs e sobre as escolhas realizadas. Um exemplo concreto da capacidade de articulação dessas instituições é o Programa dos Polos Tecnológicos, um dos mais tradicionais do Estado, estruturado com base na rede de universidades e, não por acaso, priorizado na maioria das edições da Consulta Popular em várias regiões. Não se trata de desconsiderar os benefícios que a ação dessas instituições tem trazido para o desenvolvimento das regiões sendo, muitas vezes, a promotora do debate em torno de questões mais amplas, tanto institucionalmente quanto através de seu corpo técnico. Entretanto, convém assinalar, que essa posição “quase hegemônica”, que se traduz na aprovação de projetos pode, por vezes, ter preterido a participação de outros agentes regionais que não possuem a mesma capacidade de articulação e oportunidade. Nesse sentido, pode-se recuperar a perspectiva proposta por Gramsci (2004), que trata do papel decisivo exercido pela classe intelectual na construção da hegemonia, uma vez que a mesma está mais preparada para influenciar as decisões, mas, entretanto, tende a reproduzir o modo de pensar dominante em uma determinada região.

No que tange à capacidade de propor estratégias de desenvolvimento para as regiões, embora o Estado sempre tenha se preocupado com o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelos COREDEs, estimulando-os a organizar seus planos estratégicos de desenvolvimento desde sua implantação, a maior parte dos planos elaborados, pelo menos até o ano de 2009, reunia apenas um conjunto de intenções, sem nenhuma priorização. Somente em 2010, atendendo a uma histórica reivindicação dos Conselhos Regionais, o Governo do Estado lançou o Planejamento Regional Integrado, com o objetivo de elaborar 28 planos estratégicos de desenvolvimento com metodologia unificada. O processo contou com uma capacitação da CEPAL/ILPES, promovida pelo Ministério de Integração Nacional em conjunto com o Governo do Estado e com os COREDEs. Como resultado foi elaborado um diagnóstico sobre a realidade de cada região, propostas estratégicas para seu desenvolvimento e uma carteira de projetos priorizados por ordem de importância. Essas propostas estão sendo consideradas tanto no processo de

construção do Plano Plurianual 2012-2015 quanto nos novos instrumentos de participação desenhados a partir de 2011.

Mesmo assim, ao longo tempo, o Estado tem contribuído para o afastamento dos COREDEs de um de seus papéis mais importante, que é a discussão sobre suas estratégias de desenvolvimento¹⁷². O grande avanço que representou a participação no Orçamento Estadual levou as regiões a concentrarem seus esforços na repartição dos recursos destinados pelos mecanismos de participação popular, à medida que, no âmbito regional, esse debate representa o respaldo político das prefeituras, maiores interessadas nessa repartição. Por outro lado, todavia, a participação no Orçamento tem levado os COREDEs a gastarem todas as suas energias nesse processo, fazendo com que seja deixado em segundo plano seu papel de discussão do projeto de futuro das regiões. Entretanto, do ponto de vista da questão regional, esse olhar simultâneo para questões de curto e longo prazo é fundamental para que se procedam escolhas que possam influenciar positivamente no desenvolvimento das regiões.

Do ponto de vista institucional, no que se refere à formulação, a principal interface da atuação do Estado do Rio Grande do Sul na questão regional tem sido representada pela Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), assim denominada desde 1995 e, atualmente, chamada de Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG). A partir de 1995, as ações do Governo Estadual relativas ao desenvolvimento regional passaram a ser centralizadas por essa Secretaria, inicialmente através do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), que funcionou até o ano de 2002. Esse Departamento passou a ser responsável pelo acompanhamento dos COREDEs, realizando um trabalho contínuo de fomento de sua estruturação, organização da personalidade jurídica para os recebimentos dos recursos previstos por decreto e estímulo à elaboração de planos regionais de desenvolvimento. Também através da SCP foram propostas a Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e a Consulta Popular, seu principal instrumento.

Em 2004, após uma frustrada tentativa de criação do Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais, com *status* de Secretaria de Estado, o papel de

¹⁷² A avaliação do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015) também sinaliza nessa direção.

formulação de políticas destinadas à redução das desigualdades regionais retornou à SCP, onde se mantém até os dias atuais¹⁷³. Também tiveram atuação nessa área a Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais (SRI) e o Gabinete da Vice-Governadoria. A primeira passou a denominar-se, em 2011, Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI). e a segunda, extinta no mesmo ano, teve suas funções em parte incorporadas pela SEPLAG, através do Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI). Em 2011, o Gabinete da Vice-Governadoria assumiu, entre suas funções, a governança do Programa de Combate às Desigualdades Regionais, voltando a atuar no tema relativo às desigualdades.

A SEDAÍ foi a responsável pela gestação e implantação do programa de criação dos COREDEs, no período de 1991 a 1994, e também pela coordenação do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM) e, posteriormente, do INTEGRAR/RS, papel que ainda desempenha com a denominação de SDPI. A SRI, criada em 2003, como braço operacional, se constituiu em uma interface executiva com as regiões, tendo entre suas funções a operação da Consulta Popular, o repasse dos duodécimos para COREDEs¹⁷⁴ e, mais recentemente, o repasse de recursos para os planos estratégicos de desenvolvimento, desenvolvidos pelos mesmos. As funções relativas à manutenção dos COREDEs e dos mecanismos de participação passaram, a partir de 2011, a ser desempenhadas pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

Embora de forma independente, a Assembleia Legislativa do Estado tem, também, desempenhado um importante papel na questão regional, ora reforçando a ação do Poder Executivo, ora propondo o debate sobre o tema. O seu posicionamento em questões e momentos históricos importantes para esse debate ilustra a importância da Instituição para a priorização do tema na agenda política.

Um primeiro evento que merece ser destacado nesse sentido consistiu-se na atuação da Assembleia Legislativa durante a gestação do recorte territorial e dos programas para a Metade Sul, ocasião em que agiu de forma a legitimar, politicamente, essa construção, através da criação da Comissão Especial para o

¹⁷³ O Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais foi instituído pelo Decreto nº 42.101, de 1 de janeiro de 2003, e extinto em 2004, pelo Decreto nº 43.281, de 03 de agosto.

¹⁷⁴ Recurso repassado aos COREDEs, de acordo com o Decreto de Criação, como ajuda de custos.

Desenvolvimento da Metade Sul, em 1996, a qual promoveu reuniões em alguns municípios, levantando demandas e temas estratégicos para o desenvolvimento daquela Região.

Outro episódio que reafirma a importância da Assembleia no debate da questão regional foi a criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, no ano de 1999. O Fórum foi instituído após um intenso debate público, no sentido de retirar a legitimidade da Consulta Popular, implementada no ano de 1998, e implantar o Orçamento Participativo. Aliados do processo devido à figura criada dos Coordenadores do Orçamento Participativo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento aliaram-se à Assembleia Legislativa, à Federação das Associações de Municípios (FAMURS) e à União de Vereadores do Rio Grande do Sul (UVERGS) e criaram o Fórum Democrático de Desenvolvimento. Os objetivos do Fórum ilustram a tensa relação entre os poderes Executivo e Legislativo e evidenciam os temas que pautavam a agenda pública da época: assegurar a continuidade do debate sobre o desenvolvimento regional, garantir integração entre democracia participativa e representativa, assegurar o respeito à pluralidade, superar as desigualdades regionais e informar a sociedade sobre o andamento das atividades legislativas (RIO GRANDE DO SUL/AL, 1009f).

Em 2008, ocorreu uma reformulação no Fórum, que passou a ser chamado Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional e teve ampliada a sua representação, contando, a partir daí, com representantes da Assembleia Legislativa, dos COREDEs, de universidades, da sociedade civil organizada e de instâncias federativas. Entre suas atividades mais recentes para a promoção do desenvolvimento regional está o projeto Sociedade Convergente, no ano de 2007, que se constituiu em um amplo conjunto de reuniões e debates sobre o tema, resultando em uma publicação com proposições para áreas selecionadas.

Os demais atores, especialmente os vinculados à iniciativa privada, apresentam envolvimento distinto de acordo com as regiões. Pela amplitude adquirida, mesmo que em um período recente, merece alguma atenção a denominada Agenda 2020, que se trata de um fórum desenvolvido a partir de uma iniciativa empresarial, com origem no ano de 2006. Esse movimento é sustentado pela Agência de Desenvolvimento Polo RS e tem, insistentemente, ocupado espaço

na mídia gaúcha¹⁷⁵. A Agenda 2020 apresenta forte conteúdo reformista e, tendo como propósito tornar o Estado “o melhor lugar para se viver e trabalhar até 2020”, defende ideias para o setor público baseadas em conceitos como a diminuição do Estado, a meritocracia e o ajuste fiscal. Apresenta um conjunto de propostas elaboradas por “voluntários” e, por isso, oriundas de vários trabalhos, muitos deles produzidos pelo próprio Poder Executivo. No caso das propostas para o desenvolvimento regional, a Agenda tem propagado algumas elaboradas pelo próprio Governo do Estado, baseadas nos conceitos de agenda mínima e governança regional.

Dessa forma, considerando a ação dos atores na escala estadual, pode-se afirmar que, no território que compreende o Estado do Rio Grande do Sul, no que tange às políticas de desenvolvimento regional, a ação dessa escala vem sendo construída de forma interdependente, o Estado, com papel preponderante no sentido de propor a política regional, e as regiões – organizadas principalmente através do Fórum dos COREDEs – como atores cada vez mais atuantes no processo.

Nesse sentido, duas interpretações teóricas já discutidas neste trabalho são bem apropriadas para o entendimento do processo. A primeira, proposta por Raffestin (1993), refere-se ao comportamento do Estado e das regiões na construção das políticas de desenvolvimento regional. Para o autor, o poder estatal busca empreender políticas generalizantes, mas é pressionado pelas regiões, que representam o seu contraponto, ou seja, a diversidade. As regiões, ao demandarem ações objetivas, obrigam o Estado a construir um discurso regional, que se concretiza através da publicação de atos formais, “dando a impressão” de que a questão regional está sendo valorizada. Desse modo, para Raffestin (1993), a “região é dita e não vivida” e isso faz com que, muitas vezes, a questão regional seja desvalorizada e relegada ao descrédito pela sociedade civil e mesmo pelos planejadores e gestores do próprio Governo.

A segunda interpretação está relacionada à compreensão da atuação dos atores para uma construção hegemônica em um determinado período histórico, conforme Gramsci (1975). Para o autor, essa construção implica a subordinação de algumas classes e é resultado de um jogo complexo de atores na disputa pelo

¹⁷⁵ A Polo RS, de acordo com o seu *site* institucional <<http://www.polors.com.br>> é uma Agência de Desenvolvimento não governamental privada, sem fins lucrativos, que reúne empresas e entidades representativas de diferentes setores.

poder, onde se colocam, de um lado, a sociedade política e, de outro, a sociedade civil. A primeira busca consolidar seu poder através do Estado, e a segunda, um maior acesso às decisões. De certo modo, a luta dos atores regionais para influenciar as decisões das instâncias governamentais de planejamento e orçamento representa a busca por um maior acesso às decisões e, também, por mais poder político.

Além disso, outro elemento essencial que dificulta a superação dos assuntos relativos ao subdesenvolvimento é a dificuldade de se formar lideranças que atuem na busca de uma verdadeira transformação nas regiões. Nesse aspecto, a classe intelectual ganha em importância pela capacidade de realizar o debate, utilizando-se de elaboradas análises do mundo acadêmico para construir a visão hegemônica. O acesso desigual à formação acadêmica em uma sociedade com grandes diferenças de renda e o lento e complexo processo de formar lideranças vinculadas aos diferentes movimentos sociais levam a uma tendência natural de dominação dos estratos hegemônicos (GRAMSCI, 2004).

6.4 A escala regional ou sub-regional e sua articulação para o desenvolvimento regional

A escala regional ou sub-regional compreende múltiplos atores que atuam nas políticas de desenvolvimento regional na malha territorial concreta, ou seja, no espaço vivido, onde efetivamente se realizam as práticas sociais. Como já foi observado, não se trata do “local”, muitas vezes confundido com a abrangência municipal, mas, sim, de um nível intermediário de articulação entre essa esfera e a que está logo acima, ou seja, a escala estadual.

Embora se relacionem com os atores das demais escalas, os agentes da escala regional que atuam nas políticas de desenvolvimento regional não transitam com a mesma desenvoltura entre as diferentes escalas e, normalmente, delegam sua participação para alguém que os represente. Assim, cada região possui atores em redes e densidades distintas que, através das relações de poder, constroem sua hegemonia e definem seus representantes. Isso não significa que os atores tenham sua atuação restrita às regiões, pois, de modo contrário, articulam-se com a sociedade, a cultura e a economia, que são permeadas pelas diferentes escalas. Entretanto, o que define a atuação da região no âmbito das políticas regionais não é

a articulação direta desses atores e nem somente a densidade dos mesmos, mas, também, o protagonismo de quem se legitima como representante da região.

Embora a escala regional seja considerada a mais significativa do ponto de vista da atuação dos atores, a população pouco se envolve de forma direta na discussão da questão regional. Existe, de modo geral, uma tendência natural de atuação mais incisiva em questões cotidianas das pessoas, relacionadas aos problemas dos municípios e das cidades, especialmente no caso dos centros de maior porte. Desse modo, a mobilização maciça para questões que extrapolam esse espectro fica restrita a temas nos quais se vislumbra um interesse direto, normalmente financeiro. Isso fica ainda mais evidente se tratarmos da construção de políticas de desenvolvimento de longo prazo, com maior abrangência territorial. São exemplos disso a preponderância da participação direta em temas mais concretos, como no caso da Consulta Popular e, por outro lado, a forma com que a sociedade tem se envolvido na elaboração de planos estratégicos regionais.

Além disso, influencia o processo o modo como são estruturadas as esferas de poder do Estado brasileiro. Existe uma lacuna político-administrativa entre os governos estaduais e os governos municipais, que tem dificultado a propagação de uma cultura alicerçada na construção de estratégias regionais e de projetos que envolvam soluções para fora dos limites municipais. Assim, no debate cotidiano, predominam as questões imediatas, como as que se referem à saúde, à educação, à segurança e ao emprego, que são objeto de reivindicações diretamente à representação do governo local, o município e seus poderes constituídos.

Também deve ser considerado que a democratização do Estado ainda é um processo recente e não atingiu níveis de descentralização que permitam um maior envolvimento da população, beneficiando os atores mais estruturados e que possuem interesse ou algum acúmulo sobre o tema. Nesse sentido, são relevantes as considerações de Rover (2007) ao analisar a atuação de três fóruns de desenvolvimento regional no oeste catarinense, demonstrando que os grupos e atores sociais mais organizados, ligados a redes hegemônicas, se fazem representar dentro desses, atuando na viabilização de projetos de seu interesse. De acordo com o autor, um maior avanço na busca de um modelo de participação, que

incorpore a chamada “*governança cívica*”¹⁷⁶ poderá ser obtido com uma atuação do Estado mais efetiva no acompanhamento dos atores existentes e, principalmente, no empoderamento de atores excluídos dos processos hegemônicos das regiões.

Isso não significa refutar os avanços do processo em curso, nem tampouco dizer que essa busca tenha que ser promovida fora da institucionalidade já existente, especialmente no que tange aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Apesar de ter seu funcionamento autônomo, o fórum propiciado pelos COREDEs é um fórum público, criado pelo Estado, cujo papel de acompanhamento e promoção da inclusão dos atores excluídos tem sido deixado de lado já há algum tempo, o que pode ser exemplificado com o fato de que, desde o ano de 1998, não ser realizado um acompanhamento mais sistemático, por parte do Estado, das atividades rotineiras desses Conselhos. De certo modo, a ação recente do Estado tem visado mais à ampliação do público que participa das votações do orçamento e à elaboração de listas de demandas para alimentar os demais instrumentos de planejamento. Com isso, o estímulo à organização, participação e construção de estratégias regionais aderentes à realidade das regiões tem ficado em segundo plano.

Não obstante, devem também ser ponderados o interesse despertado pelo tema e a resposta obtida à mobilização. Em um país onde questões relacionadas às necessidades básicas da população, como a pobreza, a fome, as deficiências na habitação e no saneamento, dentre tantas outras, ainda não foram resolvidas de modo satisfatório, é compreensível que a temática do desenvolvimento regional fique relegada a um papel secundário, especialmente por parte dos atores sociais excluídos. Nesse sentido, os avanços já obtidos devem ser valorizados, e a caminhada para a democratização dos processos de descentralização, embora lenta, deve ser continuamente alimentada pelo interesse público através do Estado.

Com esse quadro, pode-se afirmar que a atuação da escala regional nas políticas destinadas ao combate das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul tem se concretizado de acordo com a capacidade e o interesse do Governo do Estado em promover a questão regional e o protagonismo dos atores que foram legitimados para representar as regiões. No caso do Estado, os Conselhos

¹⁷⁶ Para Rover (2007, p.225), a valorização de um modelo de “*governança cívica*” deverá, entre outros fatores, valorizar a cidadania com base nos direitos coletivos, privilegiar a autonomia e o interesse públicos e a representatividade dos atores considerando o interesse público.

Regionais de Desenvolvimento e as Associações de Municípios, por estarem organizados e atuarem também na escala estadual, têm se estabelecido como principais atores que filtram as demandas regionais e as encaminham para as demais escalas. No que se refere aos COREDEs, vale mencionar que os mesmos estão organizados, também, em nível municipal, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs), que são os responsáveis pela organização das demandas dos municípios.

Outros atores têm participado do debate sobre as políticas de desenvolvimento regional, diferenciando-se de acordo com a região, com destaque para as universidades, as entidades representativas de classe, os sindicatos e as associações cooperativas, dentre outros. No caso dos governos municipais, vale destacar que os mesmos desempenham um importante papel na política regional, em um duplo sentido. Os municípios não contemplados pela estratégia do mercado tendem a dirigir-se aos governos Estadual e Federal na busca de políticas para reverter o processo de exclusão. Já os municípios que conseguem vantagens competitivas relacionam-se, de forma direta ou com a mediação do Governo Estadual, com empresas globais, com grande benefício para seu território.

Um caso concreto é a recente instalação da Nestlé, no ano de 2008, em Palmeiras das Missões. A escolha do município para um investimento inicial de R\$ 30 milhões foi pautada em vantagens competitivas de uma bacia leiteira consolidada. Entretanto, a articulação dos prefeitos da região foi fundamental para essa escolha, negociando com o Governo do Estado o retorno fiscal gerado pela produção de leite entregue à empresa.

Merece ainda destaque, no caso do Rio Grande do Sul, a atuação das universidades comunitárias e regionais que, mesmo possuindo um desempenho que extrapola o âmbito da escala regional, influenciam decisivamente as decisões tomadas nesse âmbito. Essas universidades, desde sua origem, estão articuladas com os COREDEs e possuem forte atuação no desenvolvimento local, seja na promoção de projetos para o desenvolvimento e inovação seja na capacitação da população local. Um exemplo clássico da atuação desses atores, já referido, é a criação e a manutenção do programa dos Polos Tecnológicos, que nasceram em um movimento conjunto e tem se mantido com a destacada atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento via instrumento da Consulta Popular.

Também apresenta um papel destacado a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que adota uma estratégia territorializada de atuação para o desenvolvimento¹⁷⁷. O SEBRAE tem atuado de forma territorializada, através de uma estrutura regionalizada, na elaboração de parcerias locais, no incentivo das potencialidades das regiões e no Apoio de Arranjos Produtivos Locais (APLs). A maior parte de sua ação é feita pela sua própria rede, mas tem também operado nos fóruns regionais para o desenvolvimento, na medida em que seus projetos são destacados como de interesse das regiões. Um exemplo concreto dessa atuação foi a ação conjunta do SEBRAE/Litoral com o COREDE Litoral para a potencialização de projetos elaborados pelo setor público, incluídos no Plano Plurianual 2008-2011, destinados à organização produtiva rural e à produção têxtil artesanal. Outro exemplo foi a realização, em julho de 2007, de um seminário para a qualificação do planejamento estratégico, realizado pelo SEBRAE em parceria com o COREDE Produção.

6.5 As políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul na ótica dos atores regionais

A necessidade de cotejar os resultados e as repercussões das políticas estudadas com a visão dos atores que atuam na política regional motivou a utilização de um questionário complementar à pesquisa. O instrumento mesclou questões quantitativas e qualitativas, privilegiando, no entanto, as últimas, à semelhança de uma entrevista dirigida, uma vez que o mesmo foi aplicado entre os atores que participam do processo de construção das políticas regionais e, portanto, possuem opinião sobre o tema. O produto desse recurso foi agregado a este capítulo, com o propósito de qualificar a avaliação dos resultados e das repercussões territoriais já delineadas anteriormente.

Os questionários foram enviados para órgãos representativos dos atores e escalas identificados nas análises, destacando-se o Fórum dos COREDEs, a Federação das Associações de Municípios (FAMURS), o Fórum das Mesorregiões Diferenciadas, a União de Vereadores, o Sistema S e a Agenda 2020. Também foi distribuído para todas as diretorias e participantes dos COREDEs e Conselhos

¹⁷⁷ De acordo com o plano estratégico do SEBRAE para o período 2009-2015, um de seus objetivos estratégicos é “*contribuir para o desenvolvimento territorial e de sistemas produtivos locais com foco nas pequenas e médias empresas*” (SEBRAE, 2008).

Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), regionais da FAMURS e SEBRAE, representantes do Governo do Estado e Assembleia Legislativa e pesquisadores preocupados com a questão regional¹⁷⁸. De modo geral, a amostra apresentou uma distribuição equilibrada entre as regiões e, principalmente, foi representativa do ponto de vista do grau de envolvimento dos atores com o tema. Entre os quarenta e dois respondentes, onze exercem ou já exerceram a presidência de COREDEs, três já atuaram na presidência da Fundação de Economia e Estatística, dois atuavam junto à Assembleia Legislativa do Estado, três representavam ou coordenavam associações municipais da FAMURS e dez atuavam em órgãos do Estado, diretamente na formulação, gestão e monitoramento de políticas regionais.

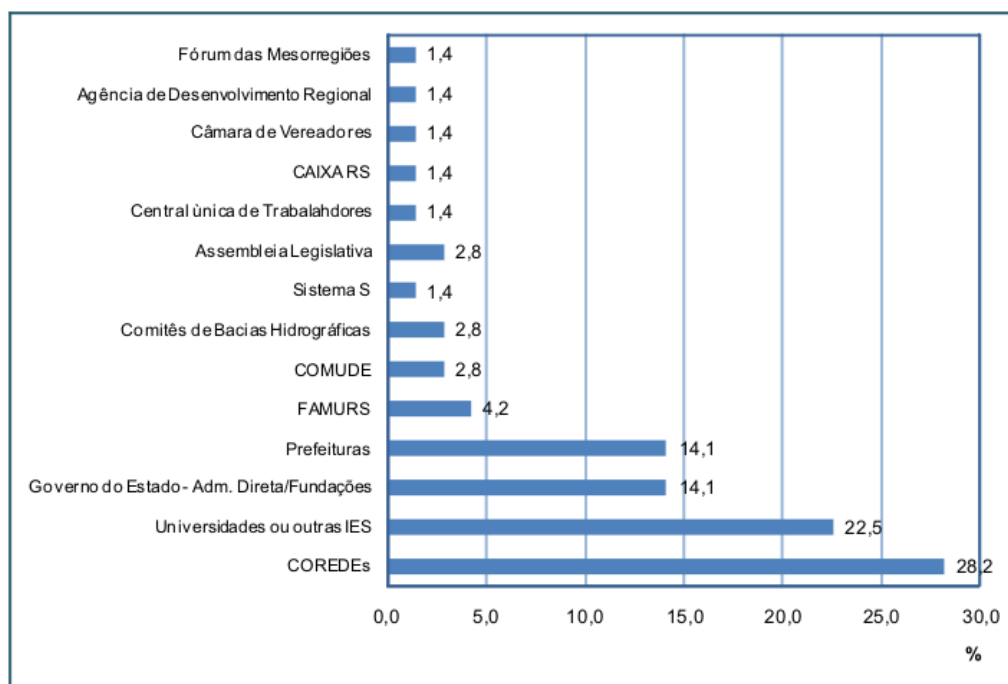
Considerando a instituição que o agente representava, a maior parcela dos respondentes, ou seja, 28,2%, declarou representar a instituição dos COREDEs, como demonstra o Gráfico 10. O segundo grupo de agentes com maior participação nas respostas foi que se declarou vinculado às universidades, centros universitários e demais instituições de ensino superior, com 22,5% dos entrevistados. Em seguida aparecem os representantes atrelados ao Governo do Estado, com 15,5%, e prefeituras, com 14,1% do total. Com menor participação ficaram os que se nominaram como representantes da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, dos Comitês de Bacias Hidrográficas, do Sistema S, da Assembleia Legislativa do Estado, da Central Única dos Trabalhadores (CUT), da Caixa RS, de câmaras de vereadores, de agências de desenvolvimento regional e do Fórum das Mesorregiões.

A partir do perfil dos questionários respondidos pôde-se observar a significativa participação dos agentes que atuam através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, uma vez que quase a metade dos entrevistados declarou representar os COREDEs, mesmo que atuasse também em outra instituição. Essa representação demonstra o grande interesse desses atores nas questões relativas

¹⁷⁸ O questionário foi aplicado considerando os atores e escalas que atuam na política regional, tendo sido distribuído e respondido através de correio eletrônico. A amostra foi composta pelos atores identificados na análise de cada uma das políticas objeto desta pesquisa, tendo sido difundido por meio eletrônico e tabulado pelas regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). No total, retornaram quarenta e dois questionários, com origem em vinte e quatro das vinte e oito regiões. O questionário proposto e o mapa com o número de questionários respondidos são apresentados nos Apêndices A e B, respectivamente.

ao desenvolvimento regional, o que se reproduz também na participação, via processos de planejamento do Estado, nas diferentes escalas.

Gráfico 10 – Perfil dos atores que responderam as questões de acordo com a instituição que representam



Fonte: Questionário Aplicado no 2º semestre de 2009
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Houve ainda uma expressiva participação de agentes vinculados ao ensino superior que, no caso do Rio Grande do Sul, está estreitamente relacionado ao processo de criação, sustentação e atuação dos COREDEs. Na maior parte das regiões, essas instituições não só oferecem a estrutura física para o funcionamento dos Conselhos como, também, participam como protagonistas nas ações desempenhadas.

No que se refere ao tempo de atuação dos atores, a grande maioria, ou seja, vinte e quatro respondentes, ou 58,5%, vêm atuando no planejamento regional por um período superior a dez anos, sendo que destes, 12,2% vêm desenvolvendo atividades há mais de vinte anos, e apenas 22% dos entrevistados atuam no setor em um intervalo de tempo menor do que cinco anos. Do ponto de vista do interesse deste trabalho, esse perfil indica que o público envolvido apresenta vivência do planejamento regional no Estado, tendo participado nos processos das políticas aqui avaliadas e, assim, estando apto a responder os questionamentos propostos.

6.5.1 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional na escala estadual

A avaliação das respostas aos questionários demonstrou que os agentes possuem conhecimento sobre as políticas regionais implementadas a partir da década de 90, objeto deste estudo, e, a quase totalidade, já havia participado ou ainda participa de algum processo de planejamento. Embora demandem ações concretas no território, os atores reconhecem, na manutenção da temática e na persistência dos processos, o principal mérito. Na prática, mais que as repercussões territoriais, é valorizado o processo, ou seja, o esforço para a manutenção do tema na agenda política, vencendo a lógica setorial e macroeconômica, dominante no planejamento governamental. Nesse sentido, duas iniciativas que envolvem a construção da institucionalidade foram apontadas, destacadamente, como sendo as principais realizações práticas das políticas de desenvolvimento regional: a criação dos COREDEs e a Consulta Popular.

A Consulta Popular, instrumento instituído pela Política de Desenvolvimento Regional de 1998, foi citada por 61,9% dos entrevistados como processo de planejamento e a política que apresentou melhores resultados. Muitas das realizações viabilizadas pela Consulta foram identificadas pelos entrevistados, especialmente as vinculadas às áreas de infraestrutura, de melhorias realizadas em escolas e hospitais e de investimentos na qualificação e estrutura da segurança pública.

Entretanto, mesmo reconhecendo como meritórias as iniciativas pontuais, boa parte dos entrevistados também criticou a pulverização de recursos que, muitas vezes, foram aplicados em projetos que não apresentam vínculos com temas regionais. Essa avaliação reforça a análise efetuada no Capítulo 5, através da análise dos recursos e do perfil dos investimentos realizados pela Consulta Popular. A esse respeito, cabe observar que o volume de recursos aplicado é muito pequeno para que seja possível viabilizar projetos de maior monta, os quais poderiam gerar maiores repercussões em regiões que não conseguem acompanhar as médias de crescimento do Estado. Entretanto, há de se reconhecer que sua persistência e os ajustes que vêm sendo, e ainda devem ser, realizados conferiram à Consulta um papel simbólico, por esta se constituir em uma das primeiras experiências de participação no orçamento público, na escala estadual.

A instituição dos COREDEs foi apontada por 52,4% dos entrevistados como o mais concreto resultado das políticas de desenvolvimento regional. De certo modo, essa avaliação significa o reconhecimento de uma iniciativa que conseguiu, ao longo dos anos, estruturar um ativo institucional inovador que, através de sua representação, vem preenchendo uma lacuna existente entre a escala regional e a estadual. Os Conselhos Regionais têm exercido o importante papel de filtrar as demandas pulverizadas no cotidiano das regiões e têm conseguido influenciar nas decisões do Estado nas escalas estadual e nacional, especialmente no que tange à continuidade das políticas, como argumentou Tarson Núñez¹⁷⁹:

Um elemento, no entanto, que merece ser destacado, de natureza mais conceitual do que efetiva, é a permanência e continuidade do esforço dos COREDEs em sua interlocução com os governos. Este esforço garantiu que pelo menos do ponto de vista formal, a dimensão territorial, a divisão do Estado em regiões, tenha passado a se constituir em uma matriz conceitual para as políticas públicas e para o debate sobre o desenvolvimento regional. A consolidação dos COREDEs como unidades de planejamento das políticas, assim como sua condição de interlocutores no debate sobre as políticas públicas, é um efetivo, ainda que limitado, avanço (NÚÑEZ, 2009).

Com essa perspectiva, o resultado prático é mais conceitual do que no âmbito das políticas, ou seja, a consolidação da dimensão territorial na prática do planejamento governamental. A evolução no processo de participação e regionalização do Orçamento Estadual e do Plano Plurianual e a prática do debate com os COREDEs nos diferentes fóruns de construção de políticas são resultados concretos, embora ainda insuficientes, especialmente no que tange à busca da inclusão de um maior espectro de atores.

O reconhecimento das contribuições proporcionadas pela iniciativa não significa a ausência de uma análise mais crítica à política dos Conselhos Regionais, que também foi expressa através dos questionários. Nesse sentido, a avaliação proporcionada pelas respostas corrobora os pontos já identificados nos capítulos anteriores desta pesquisa. Destacam-se, a necessidade de ampliação da base de participação das regiões nas instâncias internas, a renovação das representações regionais, a falta de capacidade que os COREDEs têm demonstrado na proposição de estratégias para desenvolvimento regional. Da mesma forma, também foi

¹⁷⁹. Entre outras atividades, Tarson Núñez atuou como Diretor do Departamento de Desenvolvimento Urbano e Regional, junto à Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2000 e 2002 (informações obtidas através de questionário encaminhado por meio eletrônico conforme roteiro apresentado no Apêndice A).

referido, como fator negativo, as constantes mudanças na agenda de desenvolvimento regional por parte do Estado.

Entretanto, os respondentes reforçaram a percepção de que a avaliação sobre a política dos COREDEs não pode se resumir à sua atuação, mas deve envolver um contexto mais amplo, no qual os temas são bem mais complexos. A qualificação dos fóruns responsáveis pela promoção do desenvolvimento regional envolve, além da participação, uma construção coletiva e de longo prazo, que deve ser permeada por ações para o desenvolvimento da cultura da participação, por um discurso regional mais efetivo na escala estadual, pela organização dos Conselhos Regionais e pela discussão de estratégias e projetos para o desenvolvimento das regiões, no longo prazo.

Com menor destaque, em termos percentuais, foram citados outros oito resultados, todos referidos por menos de 10% dos entrevistados. Desses, quatro estão relacionados a ações diretas ou são decorrentes de proposições elaboradas pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015). Os demais vinculam-se às políticas para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, à Política de Desenvolvimento Regional de 1998, aos COREDEs e ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas (G7 Menos).

Entre as políticas desenvolvidas para a Metade Sul, foram distinguidos os resultados decorrentes do Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), através do qual foram financiados setores produtivos considerados estratégicos para a sobrevivência da região, como os de bovinos de corte, florestamento e piscicultura.

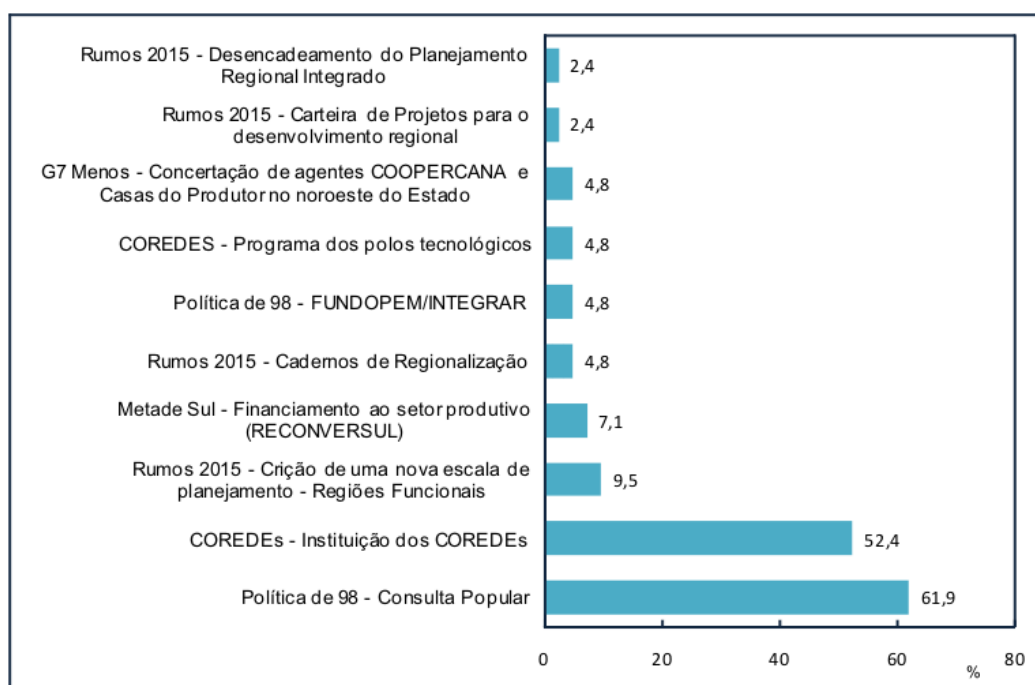
O Rumos 2015 apresentou resultados práticos para 19,5% dos atores que responderam aos questionários. A proposição de uma nova escala de intervenção, com a incorporação da regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento ao sistema de planejamento do Estado, foi considerada como uma ação concreta que possibilitou que o Plano Plurianual fosse regionalizado através da elaboração dos Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual 2008-2011.

O Estudo também foi citado pela discussão e disponibilização de estratégias e de uma carteira de projetos para as regiões. De acordo com parte dos questionários, esse produto motivou a retomada de uma das mais relevantes atribuições dos COREDEs, a de promover as discussões sobre o desenvolvimento das regiões. Desse modo, o Rumos 2015 contribuiu para a retomada do planejamento estratégico

dos COREDEs, qualificando, também, a demanda da Consulta Popular. Foi a partir dos resultados desse Estudo para as Regiões Funcionais que foi desencadeado, no ano de 2010, o processo do Planejamento Regional Integrado, com o objetivo de elaborar planos estratégicos e carteiras de projetos para os 28 COREDEs.

A Política de Desenvolvimento Regional de 1998, de modo mais amplo que a Consulta Popular, foi citada devido à mudança na orientação dos investimentos do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM). Uma pequena parcela dos questionários, que atingiu 4,8%, destacou a importância do debate sobre a questão regional para a mudança da orientação do Fundo, mesmo desconhecendo os efeitos dessa prioridade no longo prazo. De acordo com esses agentes, foi a partir da Política que o FUNDOPEM passou a incorporar critérios para o estímulo à descentralização do desenvolvimento regional, estratégia reforçada mais tarde com a formatação do INTEGRAR/RS, a partir do ano de 2003. Entretanto, não foram reconhecidos efeitos práticos dessa Política na descentralização dos investimentos industriais.

Gráfico 11 – Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional, na escala regional ou estadual, de acordo com a avaliação dos atores



Fonte: Questionário Aplicado no 2º semestre de 2009
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Por fim, ainda na escala estadual, foram citados resultados obtidos a partir da ação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas. Esses resultados se referem a ações de articulação de programas e ações

governamentais com potencialidades regionais, que viabilizaram o funcionamento de equipamentos com capacidade de promover a economia e gerar empregos nas regiões menos desenvolvidas. Dentre os resultados, foram mencionados a reabertura e a capacitação de produtores da usina de beneficiamento de álcool no município de Porto Xavier, a abertura da Casa do Produtor para a comercialização de produtos da agricultura familiar e a implementação de projetos de sinalização turística na região das Missões.

6.5.2 Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional na escala nacional

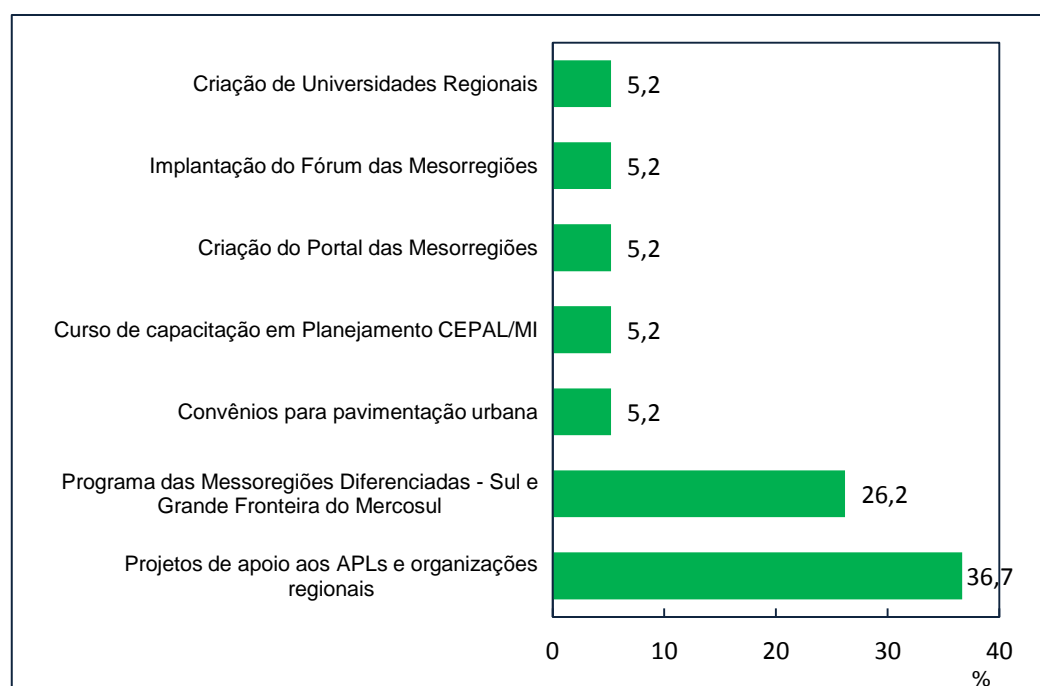
Entre as políticas promovidas na escala nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi reconhecida como a iniciativa que apresentou os melhores resultados, principalmente através do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), conhecido como Programa das Regiões Diferenciadas. A principal realização desse Programa, pela avaliação de 36,7% dos atores, foi a implementação de projetos de apoio aos Arranjos Produtivos Locais em várias regiões, de acordo com setores priorizados pela política. Também foi referida a realização do curso de capacitação para o planejamento estratégico, em conjunto com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Entre as repercussões territoriais concretas atribuídas ao Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-regionais (PROMESO) foi citada a criação de duas universidades federais – a Universidade do Pampa (UNIPAMPA) e a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) –, a instalação do Fórum das Mesorregiões e do Portal das Mesorregiões. A criação dessas universidades se insere em uma estratégia federal de expansão do ensino superior e de escolas técnicas para regiões estagnadas e de baixa renda, que sofrem um contínuo processo de esvaziamento, pela perda de sua população jovem. Devido a essa especificidade, a ação foi reconhecida como uma iniciativa concreta para a transformação dessas regiões, há muito reivindicada pelos atores regionais.

Muitos desses projetos, que hoje estão sendo concretizados, resultam de discussões realizadas pelos COREDEs a partir da década de 90, como enfatiza

Roselani Sodré da Silva¹⁸⁰, no caso do COREDE Sul. De acordo com Silva (2009), a “[...] fruticultura e o florestamento foram previstos como potencialidade a ser explorada (com controle e sustentabilidade) já em 1999, quando não se falava nestas duas áreas de produção”. Assim, no âmbito da Mesorregião da Metade Sul, “[...] vários projetos nas áreas da fruticultura, vitivinicultura, gemas e joias, polo madeireiro, sementes crioulas, viveiros florestais, entre outros implantados na Metade Sul, são resultado das discussões dos fóruns”. Deve-se destacar que os projetos de apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) foram citados por entrevistados de várias regiões do Estado, com reconhecimento de investimentos diretos na constituição e ou fortalecimento de agroindústrias, fomento ao turismo, estímulo à fruticultura, gemas e joias, piscicultura, entre outros.

Gráfico 12 – Principais resultados das políticas de desenvolvimento regional, na escala nacional, de acordo com a avaliação dos atores



Fonte: Questionário Aplicado no 2º semestre de 2009
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

A ação de criação das Regiões Diferenciadas da Metade Sul e da Grande Fronteira do Mercosul foi citada por 26,2% dos respondentes como uma ação efetiva

¹⁸⁰ Roselani Sodré da Silva foi presidente do COREDE Sul por três gestões, vice-presidente do Fórum dos COREDEs e Presidente do Fórum da Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul (informações obtidas através de questionário encaminhado por meio eletrônico conforme roteiro apresentado no Apêndice A).

na esfera federal. A institucionalização dessas duas áreas prioritárias representa o acesso aos instrumentos disponibilizados pela escala nacional para a redução das desigualdades regionais, e sua criação acontece de forma articulada com o movimento ocorrido nas escalas regional e estadual. Isso porque, foi através do movimento iniciado em favor da Metade Sul do Rio Grande do Sul, no final da década de 80, de uma ação reativa do norte do Estado e, principalmente, do trabalho de articulação de lideranças regionais, que essas regiões foram incluídas no Programa das Regiões Diferenciadas.

Ainda no que concerne aos resultados das políticas nacionais de combate às desigualdades regionais, deve-se registrar uma referência ao repasse de recursos para pavimentação urbana em cidades de fronteira, por meio do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que também apoiou arranjos produtivos na área. Esse reconhecimento representa um indício de resultado da política, embora de forma tímida e sem nenhuma articulação com as ações realizadas nos países vizinhos.

6.5.3 A participação da sociedade nos fóruns de discussão das políticas de desenvolvimento regional

Embora a tese aqui defendida não verse sobre a participação da sociedade, cabe observar a percepção dos atores sobre esta que é uma das características mais marcantes da questão regional no Rio Grande do Sul. Não se trata de uma avaliação da participação universal da sociedade, que é significativa, se forem considerados os índices atingidos pela Consulta Popular, mas da participação representativa, através do envolvimento da sociedade civil organizada nos fóruns de desenvolvimento regional.

De acordo com os questionários, a qualidade e a representatividade da participação foram avaliadas como Regular, por 48% das respostas; Boa, por 30%; Fraca, por 20%; e, Ótima, por apenas 2% dos respondentes. Essa percepção demonstra que os agentes envolvidos têm a consciência de que tal aspecto da política regional deve ser melhorado, seja nas instâncias diretivas seja na representação da sociedade. Conforme observou o atual Presidente do Fórum dos

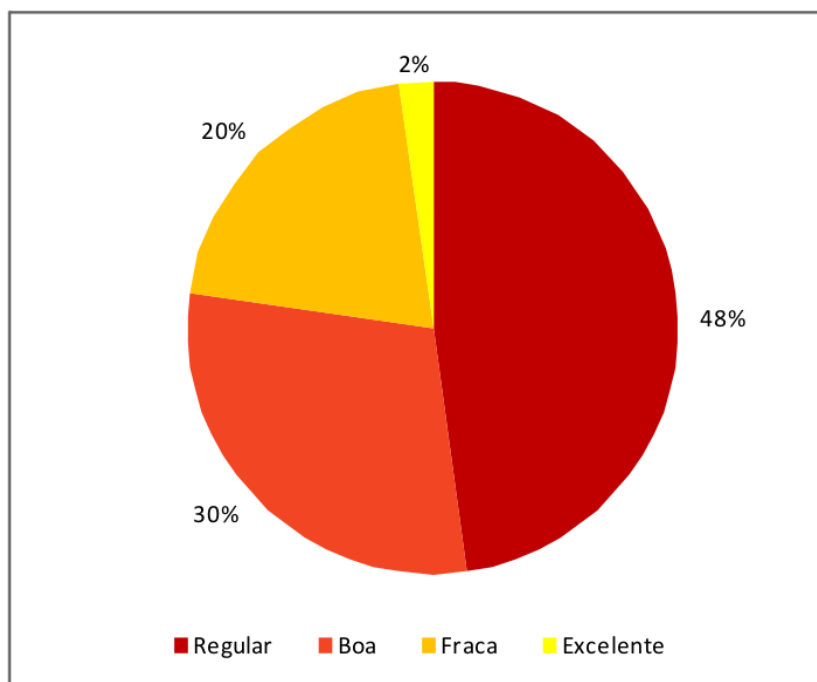
Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Paulo Afonso Frizzo¹⁸¹, o processo de participação no Rio Grande do Sul apresenta uma grande complexidade e é influenciado por vários fatores:

Primeiramente, embora se verifique o desejo de participar, a participação é muito irregular entre os diversos segmentos que compõem a sociedade, sendo bem mais intensa sempre que exista a perspectiva de obtenção de recursos para execução de projetos. Nesses casos, chega a haver disputa forte. A participação efetiva de mandatários políticos – prefeitos e vereadores – é fraca, com honrosas exceções. Presidentes ou representantes de COMUDEs e de alguns outros conselhos municipais, secretários municipais, professores universitários, titulares ou representantes de órgão estaduais de alguns setores do Governo – em especial, saúde, educação, segurança e EMATER – são os segmentos com participação mais destacada. De resto, percebe-se a participação de lideranças, a partir de um perfil pessoal, independentemente de áreas de atuação. Por opção e consciência pessoal. (FRIZZO, 2009).

Essa avaliação contribui para o entendimento de que a atual cultura de participação da sociedade nos instrumentos de planejamento do Estado, no Rio Grande do Sul, foi edificada a partir da participação no orçamento público. Assim, às administrações municipais interessa muito mais a destinação dos recursos do que a realização de projetos conjuntos ou a discussão de estratégias para o desenvolvimento das regiões. Com isso, os COREDEs, que possuem uma estrutura limitada diante da tarefa de responder pelo desafio de planejar e organizar a participação, também acabaram por direcionar seus esforços para a participação no orçamento, em que conseguem envolver os municípios. De certo modo, isso explica a manutenção da rede “quase hegemônica” formada principalmente pelos atores mais preparados a propor ações e projetos, no caso as universidades, que atuam com o consentimento das prefeituras municipais e dos demais atores.

¹⁸¹ Além de presidente do Fórum Estadual dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Paulo Afonso Frizzo é professor da UNIJUÍ e foi presidente do COREDE Noroeste Colonial, tendo também acompanhado de forma atuante toda a trajetória dos COREDEs (informações obtidas através de questionário encaminhado por meio eletrônico conforme roteiro apresentado no Apêndice A).

Gráfico 13 - Avaliação da participação da sociedade nos fóruns de desenvolvimento regional



Fonte: Questionário Aplicado no 2º semestre de 2009
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Nesse sentido, Rover (2007), analisando especificamente a importância da descentralização democrática para a qualificação dos projetos de desenvolvimento nos fóruns de desenvolvimento do oeste de Santa Catarina, observa que, em relação aos atores regionais que compõem o Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul e em outros dois fóruns locais, de forma geral, ocorre a hegemonização das redes de poder por atores que detêm mais autonomia e maior facilidade de articulação das demandas locais com demandas em escala estadual ou nacional, ligadas a níveis superiores na hierarquia de poder, prejudicando o desenvolvimento de processos mais democráticos. Mesmo assim, o autor aponta avanço desses fóruns em relação às tradicionais e centralizadoras formas de decisão. A esse respeito, é preciso assinalar que os avanços obtidos não devem ser desprezados, considerando a natureza pedagógica da construção de canais de participação e mesmo do exercício da cidadania, interrompidos por um longo período em nosso País.

Foram esses avanços e o papel desempenhado que legitimaram a atuação dos COREDEs diante das escalas nacional e estadual, com o reconhecimento desses Conselhos pelo Estado, como “agentes oficiais” para a articulação da mobilização social e, também, na escala regional ou sub-regional, onde obtiveram o

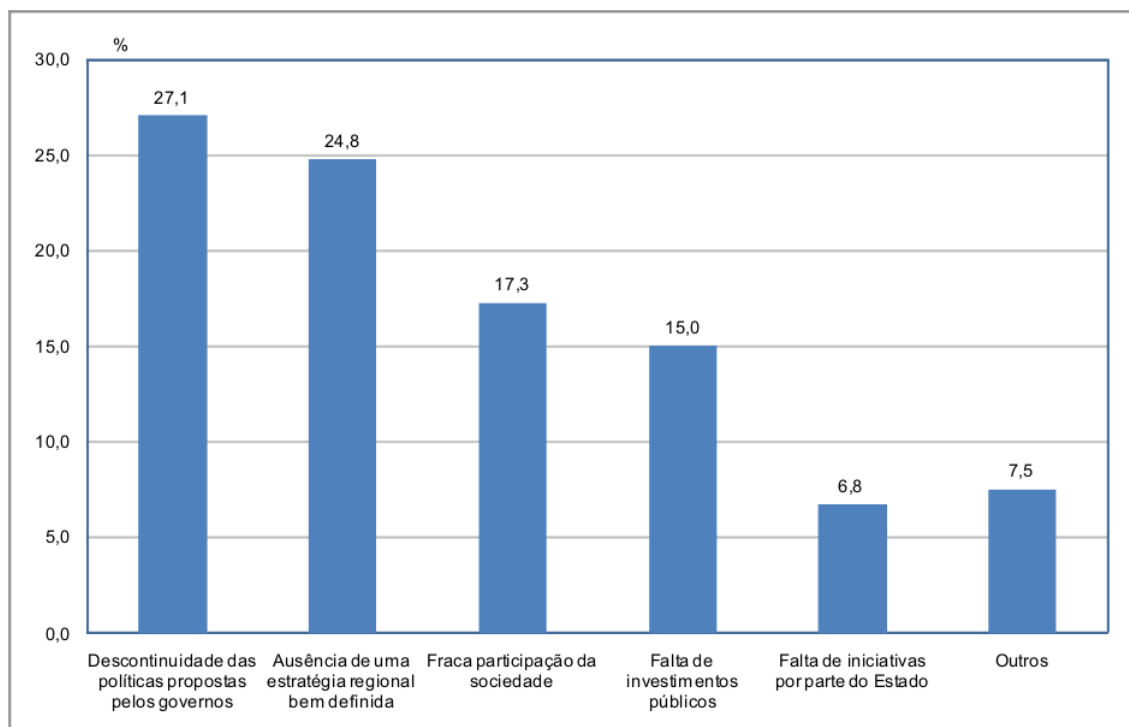
reconhecimento dos municípios. Assim, os Conselhos Regionais assumiram papel destacado, atuando como elo de articulação entre as escalas regional, estadual e nacional, salientando-se, entre suas atividades, a filtragem e a organização das demandas das regiões, além da articulação da participação da sociedade nas diferentes escalas. Para tanto, são utilizados os fóruns ou canais de participação já existentes, como por exemplo o Fórum das Mesorregiões e o Fórum dos COREDEs, valendo-se de instrumentos como o da Consulta Popular.

Entretanto, o grau de informalidade que a estrutura dos COREDEs possui, dependendo da transferência de escassos recursos públicos e da boa vontade dos representantes regionais, tem contribuído para a falta de renovação das lideranças e, também, gerado dificuldades para a ampliação da representatividade, prejudicando a discussão de temas de grande primazia. Isso repercute na ausência de estratégias de desenvolvimento das regiões, na falta de clareza sobre os projetos e na ausência de uma priorização entre os mesmos¹⁸². Após algumas iniciativas com resultados pouco significativos, salvo exceções, somente depois de dezesseis anos de funcionamento é que os Conselhos Regionais conseguiram encaminhar um processo de discussão sobre o desenvolvimento de cada uma das regiões, que resultou na elaboração de planos estratégicos com uma metodologia unificada. Esses planos, concluídos em 2010, foram citados nos questionários como elementos que podem qualificar a participação das regiões nos processos de planejamento e orçamento existentes em diversas escalas.

Conforme pode ser observado no Gráfico 14, a descontinuidade das políticas e a multiplicidade de discursos propostos vêm gerando uma relação de desconfiança para com a questão regional. Uma demonstração desse sentimento está na resposta dada a 27,1% dos questionários da pesquisa, que avaliam a descontinuidade das políticas propostas pelos governos como o principal entrave à implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional.

¹⁸² Essas considerações aliam-se às realizadas por vários pesquisadores, dentre os quais destacam-se Rückert (2001), Siedenberg (2005) e Veiga (2006). Na mesma linha, também deve ser destacada a avaliação realizada pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, publicado em 2006.

Gráfico 14 - Principais entraves para a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional



Fonte: Questionário Aplicado no 2º semestre de 2009
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

Por outro lado, as regiões devem tornar seus projetos mais representativos, definindo melhor suas estratégias de desenvolvimento e priorizando projetos que possam impactar positivamente seu futuro. A falta de estratégias regionais definidas foi apontada em 24,8% dos questionários como entrave à implementação de políticas. Os demais motivos sugeridos com algum destaque nesse sentido foram a fraca participação da sociedade, a falta de investimentos públicos e a falta de iniciativas por parte do Estado.

No que se refere à participação, apesar de ter aumentado significativamente o número de participantes nos instrumentos propostos pelo Estado ao longo dos anos, convém assinalar que, de acordo com Pedro Silveira Bandeira¹⁸³, sua qualificação é um processo exaustivo e complexo:

A nossa sociedade carece de uma maior “cultura participativa”, de forma que a mobilização dos agentes relevantes (*stakeholders*) acaba quase sempre ficando aquém do desejável. Além disso, em muitos casos, até

¹⁸³ Pedro Silveira Bandeira foi Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria da Coordenação e Planejamento nos anos de 1995 a 1998 e, atualmente, é professor da Faculdade de Economia da UFRGS e membro do Conselho Consultivo dos COREDES (informações obtidas através de questionário encaminhado por meio eletrônico conforme roteiro apresentado no Apêndice A).

mesmo os atores que se fazem presentes mostram pouco comprometimento efetivo com os processos de planejamento de que participam. Não creio que caiba muita culpa aos COREDEs (salvo exceções), pois seus dirigentes se esforçam para obter resultados em um ambiente desfavorável. (BANDEIRA, 2009).

Já no que concerne à falta de investimentos públicos, o cenário de restrições fiscais tem resultado em dificuldades em aumentar os valores orçamentários destinados para investimentos e, principalmente, no não cumprimento dos valores propostos nos orçamentos anuais, prejudicando a credibilidade dos processos.

Desse modo, com base nos elementos analisados, pode-se constatar que somente através de um processo contínuo, que implica na criação de novos canais de participação, na valorização das decisões tomadas e no incentivo a representação mais plural dos atores, é que, serão criadas as condições necessárias para qualificar a representação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

6.6 Escalas de poder e gestão, atores e repercussões territoriais

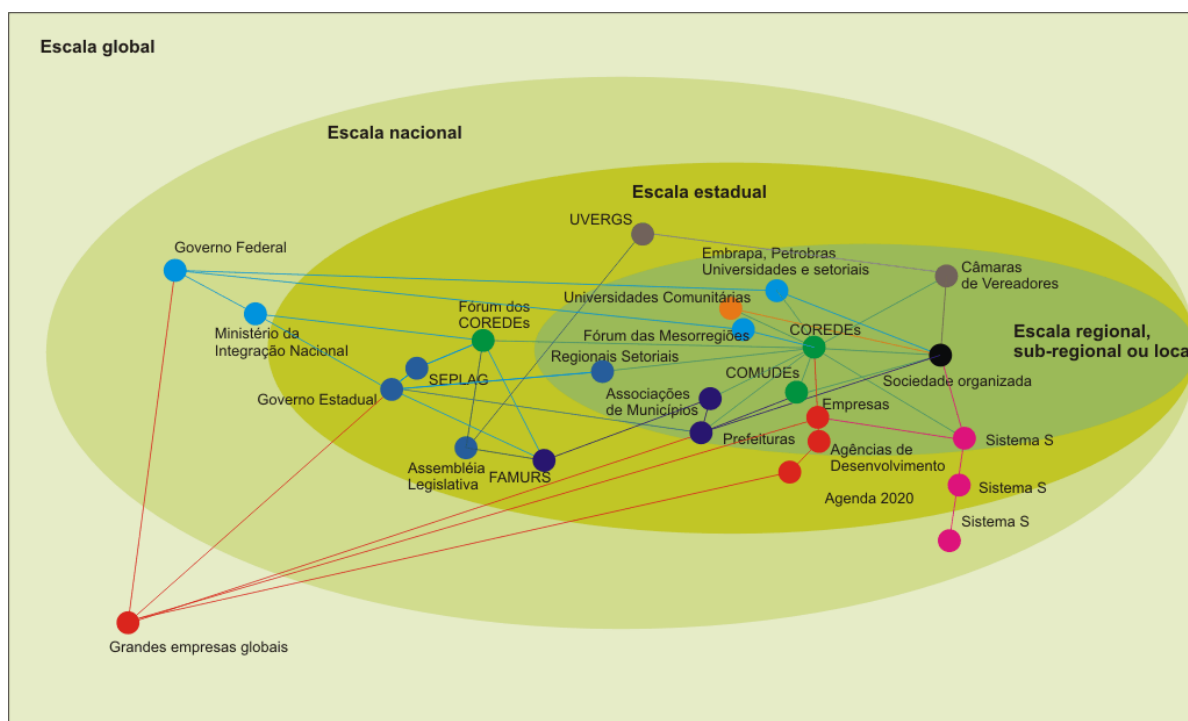
A questão regional tem se mostrado um tema recorrente entre as preocupações com o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente com objetivo de formular políticas para diminuir a distância que separa as regiões mais ricas das mais pobres. Entretanto, essa construção está longe de ser considerada como um processo de consenso, pois envolve agentes com poderes assimétricos, organizados em diferentes escalas e com interesses específicos sobre o território. Nesse sentido, destacadamente, as escalas global, nacional, estadual e regional ou sub-regional têm um papel importante para a compreensão da questão regional e para a identificação dos principais atores e de suas estratégias. Convém assinalar que esses níveis escalares não apresentam o mesmo relevo no processo de formulação e de implementação das políticas.

A escala global influencia diretamente o comportamento das demais escalas, na medida em que desenvolve ações diretamente nos territórios, afetando sensivelmente a escala estadual e, principalmente, a escala regional. Ao optar pela localização em um território específico, devido à sua estratégia de mercado, uma grande empresa gera oportunidades de investimentos para todo o seu entorno e, quase sempre, agrava as desigualdades regionais já existentes. Por outro lado,

desafia constantemente o Estado para que exerça seu papel de controle e regulação, com o objetivo de evitar o agravamento das fraturas territoriais.

As escalas nacional e estadual são as que têm apresentado maior protagonismo na questão regional, uma vez que têm promovido a retomada dessa discussão. Além disso, é através dessas escalas que o Estado, principal ator na promoção dessas políticas, propõe as políticas de desenvolvimento regional. Outros atores desempenham papel importante nessas escalas, especialmente aqueles que possuem uma estratégia de ação territorial e que atuam junto aos fóruns de desenvolvimento. Contudo, os atores que exercem um papel mais destacado são, normalmente, aqueles que hegemonomizam os fóruns de desenvolvimento regional. No caso do Rio Grande do Sul, esse papel vem sendo desempenhado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, com atuação destacada para as universidades, especialmente as comunitárias, e as prefeituras municipais, tanto na escala estadual quanto na nacional.

Figura 31 – Escalas de poder e gestão – atores mais representativos que atuam nas políticas de desenvolvimento regional



Fonte: Pesquisa do autor.
Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

A escala regional, embora seja onde efetivamente as políticas se concretizam, ainda parece um pouco distante de uma ação mais organizada na

questão regional, uma vez que o debate sobre problemas de maior amplitude não tem sensibilizado a maioria dos atores locais. Dentre os fatores que têm contribuído para esse quadro, o primeiro que merece destaque é o fato de a escala regional não se relacionar hierarquicamente com as demais escalas através da estrutura formal do Estado. Os representantes regionais não fazem parte da estrutura político-administrativa do Estado e, por isso, não possuem capacidade de gestão ou orçamento próprio. Isso contribui para que os atores locais negociem diretamente com as escalas estadual, nacional ou mesmo global, temas que poderiam representar uma maior oportunidade para o desenvolvimento regional, se articulados em uma estratégia de desenvolvimento da região. Também contribui para a desorganização da atuação na escala regional, nos temas relativos ao desenvolvimento, à fragilidade e a falta de continuidade das políticas regionais. Além disso, não se deve deixar de considerar a falta de comprometimento dos municípios que, raramente, buscam soluções articuladas para problemas que são comuns a seus vizinhos, gerando, muitas vezes, iniciativas sobrepostas e desperdício de recursos para a resolução de situações que poderiam ser tratadas de modo conjunto.

Fica evidente que há dificuldade em mobilizar os atores representativos e a população em geral em torno de temas mais abrangentes. Um dos motivos que contribui para que isso ocorra é a falta de cultura sobre esse debate, tanto no Estado quanto no País. A tendência natural, devido à própria estrutura federativa, é que o debate e as propostas se desenvolvam no âmbito das unidades político-administrativas, nos diferentes níveis. Na escala regional, isso faz com que os atores locais tenham dificuldade em identificar os problemas e construir soluções articuladas entre diversos municípios¹⁸⁴. Além disso, o debate sobre temas que apresentam maior distanciamento do cotidiano da população é de mais difícil

¹⁸⁴ Entre os instrumentos existentes destacam-se a figura dos Consórcios Municipais, criados pela Constituição Brasileira de 1988, através da Emenda Constitucional nº 19 – artigo 241, e regulamentados pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Embora sem resultados práticos, outra experiência no sentido de formalizar projetos de maior espectro de ação foi a assinatura dos Compromissos de Planejamento Regional, entre o Estado do Rio Grande do Sul e representantes de atores regionais, no ano de 2006, conforme detalhado no Capítulo 5.

promoção, necessitando encaminhamento diferenciado e atores que promovam a organização desses temas¹⁸⁵.

Outro fator importante, como já foi referido neste capítulo, é a limitada capacidade que os atores encarregados de realizar o filtro das aspirações regionais têm apresentado para envolver a comunidade local. Em que pese os avanços, a consideração de que o processo de fomentar a participação cidadã, em um País que há poucas décadas saiu de um regime autoritário, é extremamente difícil; os COREDEs ainda não conseguiram mobilizar os atores para a questão regional. Nesse sentido, iniciativas como a elaboração de planos regionais de desenvolvimento, com a proposição e hierarquização de projetos regionais, poderão gerar um maior sentimento de pertencimento ao processo. Além disso, o Estado deve ser mais atuante, no sentido de incorporar atores que estão marginalizados aos fóruns de desenvolvimento regional.

Também merece evidência o modo como o Estado tem construído seu discurso regional e a prioridade que vem sendo conferida a essa questão. A estrutura do Estado está organizada a partir de uma lógica generalizante e, por isso, suas ações são concebidas sem a preocupação prioritária com as desigualdades existentes entre as regiões. Além disso, as políticas se viabilizam através de uma estrutura administrativa setorial e, nesse sentido, não são raros os exemplos em que, no processo de formulação de políticas, os gestores tangenciam a questão regional.

Em grandes linhas, de acordo com Raffestin (1993), fica evidente o constrangimento do Estado em relação ao discurso regional que, de modo contrário aos seus interesses, é construído para promover a diversidade. Entretanto, a insistente pressão das regiões o obriga a manter sempre atualizado esse discurso, reestruturando-o, elaborando leis, decretos, políticas e propondo novas regionalizações sobre uma região que, para o autor, não reflete a realidade que se vive. Com isso, o Poder Público exerce uma dupla estratégia, ou seja, divulga discurso regional e trabalha, efetivamente, com uma prática não regional. Dessa

¹⁸⁵ Um exemplo dessa dificuldade foi a discussão da questão regional no âmbito do Orçamento Participativo Estadual, levada adiante no período de 1999 a 2002. A partir do segundo ano da experiência, foram elaborados documentos denominados Perfis Regionais, com um levantamento dos principais entraves e potencialidades de cada região, para a promoção do debate de temas que envolvessem soluções para as regiões. Isso porque a rotina do Orçamento Participativo levava apenas à discussão de problemas pontuais, que afetavam o cotidiano dos moradores.

forma, a falta de continuidade das políticas de desenvolvimento regional e a multiplicidade de discursos difundidos pelo Estado em um período de tempo tão curto são, em muito, frutos desse comportamento.

No que tange à atuação dos atores nas diferentes escalas estudadas, observou-se que os embates são muito mais evidentes na escala estadual. Isso se deve, acima de tudo, ao fato de que nessa escala os atores dividem o mesmo espaço e muitas vezes representam forças contraditórias que lutam pela construção da hegemonia. Além disso, também fica evidente que, à exceção da escala global, o número de atores é mais restrito, e os mesmos transitam com desenvoltura nas diferentes escalas.

Em termos metodológicos, as políticas têm se valido da utilização de múltiplas escalas, que têm se mostrado um recurso eficiente para a priorização das regiões de acordo com o tipo de ação a ser executada. A multiescalaridade funciona como uma sintonia fina, que permite que se elaborem instrumentos diferentes de acordo com os problemas existentes. Essa tendência pode ser observada nas políticas de desenvolvimento na escala estadual, como é o caso da Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e do Rumos 2015. Entretanto, é na primeira que essa estratégia é definida com maior clareza, de acordo com os diferentes instrumentos propostos.

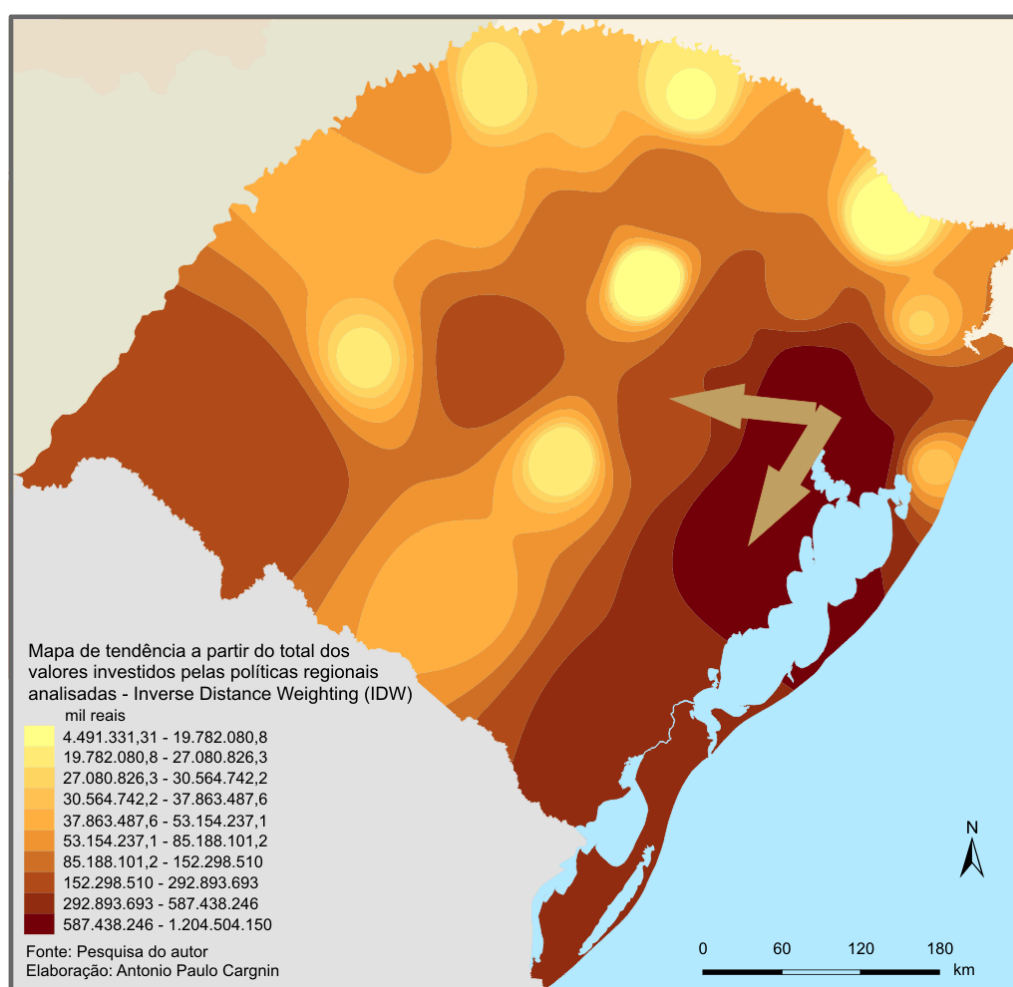
Observou-se uma tendência de distribuição mais equitativa dos recursos entre as regiões no que tange às políticas de desenvolvimento regional analisadas. Normalmente, a distribuição dos investimentos tende a seguir os padrões de distribuição da riqueza e, nos casos dessas políticas, essa distribuição é mais homogênea. As Figuras 32 e 33 apresentam mapas com linhas de tendência sobre o total dos investimentos das políticas de desenvolvimento regional analisadas nesta pesquisa e sobre a distribuição do PIB das regiões dos COREDEs, respectivamente, que demonstram essa disposição¹⁸⁶.

A Figura 32 mostra a espacialização do total dos investimentos das políticas analisadas, em que as linhas de tendência são mais amplas e homogêneas em relação às apresentadas na Figura 33, que representa a distribuição da riqueza produzida, avaliada pelo Produto Interno Bruto. Como era de se esperar, se observa

¹⁸⁶ Os mapas da tendência foram elaborados utilizando um procedimento geoestatístico simples de interpolação. Esse procedimento consiste na aplicação de um algoritmo matemático de ajuste a partir de valores de pontos amostrados que são estendidos formando linhas de tendência. O procedimento utilizado, denominado *Inverse Distance Weighting (IDW)*, foi elaborado com a utilização da ferramenta *GeoStatistical Analyst* da família *ArcGis*.

que os investimentos das políticas de desenvolvimento regional tendem a ser mais desconcentrados que a tendência natural, que é a de seguir as atividades econômicas. Manifesta-se uma tendência de expansão mais uniforme dos investimentos dessas políticas no eixo leste e também na fronteira oeste. Por outro lado, regiões como a da Campanha e as que se situam na Bacia do Rio Uruguai, no norte do Estado, que constantemente têm sido avaliadas por vários estudos como estagnadas, ainda apresentaram baixos valores de investimentos dessas políticas, quando comparadas com as demais.

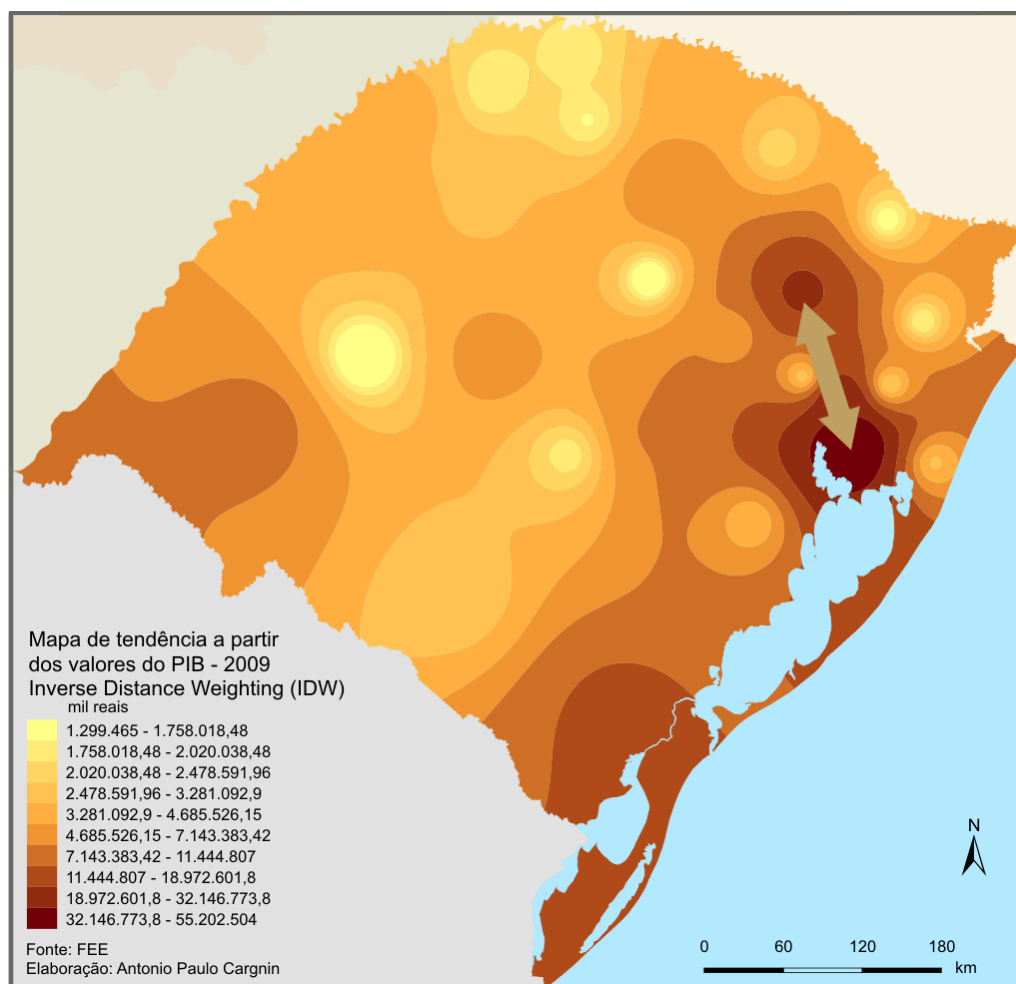
Figura 32 – Linhas de tendência a partir dos valores investidos pelas políticas de desenvolvimento regional analisadas, por COREDE



É necessário ressaltar que as manchas claras, observadas na Figura 32, que correspondem aos valores inferiores a R\$ 30 milhões, aparecem de forma isolada e se localizam no centro do Estado e no extremo nordeste, correspondendo aos COREDEs Vale do Jaguari, Jacuí Centro, Alto da Serra do Botucaraí e Campos de

Cima da Serra. Essas linhas abarcam regiões criadas recentemente que, por isso, tiveram incluídos somente os valores da Consulta Popular dos últimos anos.

Figura 33 – Linhas de tendência a partir do Produto Interno Bruto do ano de 2009, por COREDE



O exercício realizado não permite avaliar com mais profundidade se esses investimentos promoveram, de fato, alguma descentralização das atividades econômicas, ou se a leve tendência manifestada se deve ao movimento natural de desconcentração, já referido anteriormente. Entretanto, convém considerar que se não houvesse esse esforço, possivelmente esses valores teriam sido direcionados, em maior número, para as regiões mais ricas.

Tais repercussões são tanto mais visíveis quanto maior é a clivagem regional das políticas, como se observou nos capítulos anteriores. Assim, os recursos financiados pelo Programa de Reconversão Produtiva para a Metade Sul do Rio

Grande do Sul e os da Consulta Popular são os que apresentaram uma distribuição mais equilibrada pelo território.

Por fim, através das diferentes perspectivas analisadas, pode-se afirmar que as repercussões das políticas de desenvolvimento regional são proporcionais à evolução do debate acerca da questão regional. Em que pese que muitas ações tenham, comprovadamente, sido executadas com repercussões concretas sobre o território, o maior acúmulo está na densidade que o debate do tema proporciona à rede de atores. A disponibilidade do Estado em cultivar esse capital, através de relações mais simétricas de poder com os atores regionais, é uma das condições para que os resultados obtidos sejam cada vez mais efetivos.

Para isso, é necessário que se estabeleça uma maior prioridade para a questão regional no âmbito do Estado, tanto do ponto de vista da agenda política quanto dos recursos aplicados. Isso significa, entre outras ações, uma maior centralidade para o tema, com a discussão de uma ampla e duradoura política de desenvolvimento regional e, também, a priorização de recursos orçamentários e a requalificação da estrutura de planejamento territorial nas instâncias administrativas do Estado, que vêm caminhando no sentido contrário da valorização do tema ocorrida nas últimas décadas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação buscou analisar as repercussões territoriais das políticas de desenvolvimento regional selecionadas, levadas adiante nas últimas décadas no território do Estado do Rio Grande do Sul, com o propósito de combater as desigualdades regionais.

Tendo como base os conceitos orientadores e uma análise multiescalar, foi percorrida uma trilha iniciada com uma avaliação mais ampla da forma como se organizam os principais atores desse processo nas diferentes escalas. A investigação prosseguiu analisando os pressupostos de cada política selecionada, seus instrumentos, recortes territoriais, principais resultados, repercussões territoriais e a forma pela qual as diferentes esferas do Estado interagiram durante sua elaboração e implementação. Por meio desses aspectos e da identificação e avaliação dos principais atores envolvidos montou-se um quadro geral sobre as repercussões territoriais dessas políticas.

O estudo sustentou que as políticas de desenvolvimento regional apresentam repercussões territoriais construídas nas relações com os principais atores responsáveis pela dinâmica territorial. Defendeu que o êxito dessas políticas está diretamente vinculado ao envolvimento dos atores regionais na construção de um projeto regional e que seus resultados, que até o momento consistem em pequenos avanços, são perceptíveis somente no longo prazo. Argumentou em favor de um papel mais incisivo do Estado em prol das regiões que não têm sido contempladas com os benefícios do processo de desenvolvimento.

O referencial teórico apontou quatro escalas como fundamentais para a compreensão do problema proposto: a global, a nacional, a estadual e a regional ou sub-regional. A pesquisa avaliou a ação dos principais atores que atuam nessas escalas no território gaúcho, especificamente nos recortes territoriais de cada política selecionada. Foram analisadas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a política que resultou na criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), a Política Estadual de Desenvolvimento Regional de 1998, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas

de 2001 e o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015), finalizado em 2006.

Através da discussão teórica sobre o tema, pôde-se constatar que um primeiro elemento fundamental para o entendimento da problemática das desigualdades regionais é compreendê-las como uma dimensão do processo de desenvolvimento, que não ocorre de forma homogênea pelo território, favorecendo algumas áreas em detrimento de outras (SMITH, 1988; SOJA, 1993; HARVEY, 1993).

A conformação de um mercado global fez com que grandes empresas multinacionais passassem a disputar os territórios de acordo com suas estratégias de expansão, despertando uma verdadeira guerra entre os lugares, com benefício para as áreas que conseguem se inserir no mercado de forma competitiva. As fronteiras tornaram-se porosas, e os territórios, mais vulneráveis à ação do capital. As empresas passaram a negociar sua expansão diretamente com os territórios, desvalorizando a ação dos governos nacionais (SANTOS, 2006).

O novo modelo, baseado na acumulação flexível, exigiu um novo sistema de regras. Seguindo uma tendência de expansão de uma nova onda liberal privatista, o Estado foi substancialmente reduzido e afastado de funções de desenvolvimento, ficando atrelado ao controle e à regulação. No caso do Brasil, a difusão do modelo econômico foi facilitada pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, especialmente durante o final da década de 80, momento em que o País concentrava sua preocupação na questão monetária. Desencadeou-se uma verdadeira onda de privatizações de grandes empresas do setor de infraestrutura que, no Brasil, foi realizada às pressas, sem que o Estado estivesse preparado para assumir suas novas funções.

A atuação do mercado no território, nessa etapa de expansão do capital, privilegiou as escalas global e local, que se articularam através da ação de grandes empresas, na sua maioria conglomerados internacionais. Os estados federativos passaram a disputar essas empresas, e o planejamento territorial e o desenvolvimento regional foram reduzidos à ação do Poder Público para realizar infraestruturas e, com isso, viabilizar a instalação dessas empresas.

A partir do final da década de 90, estimulados pela reação de parte do mundo acadêmico, que criticava a falta de uma postura mais propositiva do Estado, e auxiliados pelo enfraquecimento da onda liberal reformista, começaram a aparecer

os primeiros sinais da retomada do protagonismo do Estado nas políticas para reduzir as desigualdades territoriais no País. Essa tomada de consciência se deu pela percepção de que o desenvolvimento, se gerido unicamente pelas regras do mercado, privilegia territórios que apresentam vantagens competitivas, em detrimento de outros, acentuando, com isso, a distância entre as regiões mais ricas e as mais pobres.

Os primeiros sinais dessa recuperação apareceram, na escala nacional, com a elaboração de estudos que levaram à criação do Programa para as Regiões Diferenciadas e ao restabelecimento da estrutura institucional para tratar dessa temática, através da criação o Ministério da Integração Nacional. No entanto, somente no ano de 2003 o debate foi retomado, articulado com uma estratégia nacional, através da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Na escala regional ou estadual, no Rio Grande do Sul, a retomada da questão regional ocorreu com alguma antecedência. Em grande medida, a retomada foi provocada pelo surgimento de movimento visando à criação de uma nova unidade federativa ao sul do Estado, no final da década de 80. A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, formalizada no ano de 1994; a Política Estadual de Desenvolvimento Regional, em 1998; a formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas, em 2001; e, a elaboração do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (RUMOS 2015), finalizado em 2006, são exemplos da permanência do tema na agenda local.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional organizou as estratégias de intervenção do Estado no território para a redução das desigualdades no País, tendo como base uma tipologia de classificação de renda, utilizando uma estratégia de ação multiescalar e privilegiando territórios de acordo com o tipo de programa e ação desenvolvida. As ações da política para a redução das desigualdades regionais no território sul-rio-grandense foram viabilizadas pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e, principalmente, pelo Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO).

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi reestruturado a partir de uma ampla proposta visando desenvolver uma política integrada de fronteira e tem desenvolvido ações para integrar essas áreas à dinâmica econômica nacional. No território gaúcho, o Programa tem viabilizado projetos nas cidades-gêmeas de fronteira os quais, em sua maior parte, referem-se a obras de

infraestrutura das cidades. De forma geral, pode-se dizer que as ações realizadas pela PDFF, até o momento, consistem em iniciativas pontuais e com poucas interfaces com as ações desenvolvidas pelos países vizinhos. Observou-se que as regiões de fronteira ainda estão muito distantes de atingir um estágio em que se desenvolva uma governança integrada sobre problemas e potenciais comuns, bem como de regulamentações que são necessárias nos dois lados da fronteira. Além disso, as dificuldades existentes ainda são primárias, como a falta de uma base de dados uniforme, em escalas estatisticamente comparáveis, como é de se esperar em uma situação desejada de integração.

O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais pode ser considerado como o principal braço da política para a redução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. O Programa reconheceu como regiões prioritárias para o desenvolvimento regional a Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul e a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul e tem atuado através de um sistema de gestão, com o protagonismo dos atores sociais, coordenados pela figura institucional do Fórum de Desenvolvimento Mesorregional.

Através do PROMESO, foram fomentados projetos que envolvem ações associativas de apoio e capacitação para o desenvolvimento local, com base nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) previamente definidos. Entretanto, as repercussões de maior porte foram relativas à elaboração de planos de ação para as mesorregiões e ao fortalecimento de sua base institucional, com a criação dos Fóruns das Mesorregiões. Na mesma linha, destacam-se as articulações que resultaram, mesmo que de forma indireta, na criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e da Universidade Federal da Fronteira Sul.

A gestão do Programa, através dos fóruns mesorregionais, tem nos COREDEs e, por consequência, nas universidades comunitárias, seu principal ponto de apoio para a coordenação e a elaboração dos projetos, respectivamente. A responsabilidade pela execução dos projetos é, predominantemente, das prefeituras municipais, com participação da EMBRAPA, do Governo do Estado e, no caso da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, de instituições não-governamentais sediadas no Paraná e em Santa Catarina. A execução do PROMESO tem se realizado com fraca articulação entre as escalas nacional e estadual, cabendo observar, entretanto, que as duas mesorregiões se originaram a partir de

proposições articuladas pelos atores regionais, promovidas e organizadas pelo Estado no Rio Grande do Sul.

A busca da recuperação econômica da região conhecida como Metade Sul do Rio Grande do Sul marcou a retomada das políticas de combate às desigualdades regionais no Estado. Seu reconhecimento como um recorte territorial que ensejava ações especificamente desenhadas para reverter um processo de estagnação tornou-a pioneira para a retomada das políticas de desenvolvimento regional. A Metade Sul ganhou evidência no final da década de 80, fundamentada em estudos que apontavam a perda de participação econômica e populacional dessa Região em relação ao norte e nordeste do Estado. A iniciativa de lideranças locais para emancipá-la politicamente obrigou o Governo Estadual, apoiado pelo Poder Legislativo e pelo Governo Federal, a construir um discurso regional para a Metade Sul.

Para enfrentar essa questão, foi criado um plano estratégico de desenvolvimento, logo transformado em Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, que previa ações compartilhadas nas esferas de governo estadual e federal. As ações manifestavam preocupação com segmentos como infraestrutura (cabendo especial destaque ao Porto do Rio Grande), o setor orizícola, o complexo da pecuária de corte e indústria frigorífica, o setor de conservas, a fruticultura, a pesca e a indústria de processamento de dados, a suinocultura, os laticínios e o aproveitamento florestal.

O apoio a esses segmentos ganhou maior concretude com o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), lançado no ano de 1996, pelo Governo do Estado e pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), com o objetivo de reverter os prejuízos e promover a reconversão da Região. Desenvolvido em duas etapas, o Programa teve seus maiores volumes de desembolso nos seus primeiros anos de atividade. Como se tratava de financiamento ao setor produtivo, embora a taxas mais baratas do que aquelas cobradas pelo mercado, com raras exceções, os maiores volumes de recursos foram tomados por projetos localizados nos municípios que apresentavam economias mais dinâmicas. Contudo, de forma geral, os recursos financiados pelo RECONVERSUL foram bem distribuídos pelo território, beneficiando grande parte

dos municípios da Metade Sul, diferentemente das políticas tradicionais desenvolvidas pelo setor público sem essa preocupação.

No que tange aos segmentos apoiados, convém assinalar que a concretização de um programa sem a precedência de uma discussão sobre estratégias para o desenvolvimento da Região acabou pulverizando os recursos entre várias atividades econômicas, em sua maioria vinculadas às atividades regionais mais tradicionais. Alguns dos segmentos incentivados pelo Programa tiveram suas atividades continuadas, sendo apoiadas pelas políticas subsequentes, como no caso da modernização do segmento das carnes, da cadeia de base florestal, da fruticultura e da indústria naval. No caso da desta última, os recentes investimentos colocam esse segmento da indústria e sua cadeia como promissores para a ampliação do núcleo formado pelas cidades de Pelotas e Rio Grande, mesmo que os efeitos para o desenvolvimento dos municípios vizinhos ainda sejam questionáveis.

A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, esboçada a partir de 1991 e formalizada em 1994, destaca-se como uma das mais relevantes iniciativas propostas pelo Estado, com efeitos em todos os campos da política regional. Tal iniciativa adicionou uma nova institucionalidade, mas, principalmente, criou um novo fórum de atores que mantém vivo o debate sobre a questão regional. Os Conselhos passaram a atuar como um filtro entre as demandas regionais e o Estado. Sua atuação, por um lado, organizou as demandas regionais e, por outro, questionou e confrontou o modelo generalizante com que são executadas as políticas públicas do Rio Grande do Sul. De certo modo, os COREDEs têm sido, em muitos momentos, encarregados de manter vivo seu discurso regional, obrigando também o Estado a mantê-lo vivo, no sentido proposto por Raffestin (1993).

Além disso, os COREDEs têm respondido de forma bastante competente aos estímulos do Governo Estadual, contribuindo para os instrumentos formais de planejamento. Nessa perspectiva, iniciaram sua participação através de proposição de demandas, que foi qualificada e ganhou forma com o instrumento da Consulta Popular. Esse trabalho tem possibilitado às regiões uma participação mais qualificada também no Plano Plurianual, compatibilizando seus projetos com o planejamento de médio prazo do Estado e, com isso, facilitando a inclusão de suas demandas nos orçamentos anuais.

Por outro lado, mesmo que seus estatutos ensejem a participação de todos os segmentos da sociedade, os Conselhos Regionais têm apresentado dificuldades em ampliar sua base para tanto, tendo sido quase que hegemonizados por instituições regionais, como no caso das universidades. Essa situação coloca, entre os desafios para sua permanência como protagonista das políticas regionais, a qualificação e a renovação de sua representação, melhorando os canais de participação e incluindo um maior número de atores.

Outro desafio que se coloca aos COREDEs é a retomada da discussão sobre as estratégias de futuro das regiões, construindo projetos que possam ser materializados em uma agenda comum entre os diferentes interesses regionais. Nesse sentido, a elaboração dos planos estratégicos, em 2010, com uma metodologia unificada, significou um passo importante para a qualificação da visão das regiões sobre suas possibilidades de desenvolvimento.

Todavia, nenhum resultado produzido pela política que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento é mais significativo do que a institucionalidade que estes representam. Atualmente, os COREDEs são atuantes no desenvolvimento regional, ocupando um espaço entre as esferas nacional, estadual e municipal. Além disso, através do Fórum dos COREDEs, fazem-se presentes em quase todas as políticas construídas pelo Estado que envolvam a questão regional.

A Política de Desenvolvimento Regional de 1998 – elaborada com o objetivo de incentivar o desenvolvimento mais equilibrado e reduzir as desigualdades regionais – estabeleceu uma tipologia de renda, definiu instrumentos para a descentralização industrial, criou um fundo estadual para o desenvolvimento regional e, aproveitando a institucionalidade dos COREDEs, lançou a Consulta Popular como instrumento de participação e promoção do equilíbrio regional.

A Consulta Popular se consolidou como uma das boas práticas de gestão e de exercício da cidadania no Rio Grande do Sul e no País. Desde seu início, em 1998, uma parcela cada vez maior de pessoas vem se envolvendo na discussão dos projetos, dando mais transparência ao processo e maior protagonismo para a sociedade civil. A participação dos eleitores no processo da Consulta tem se mostrado expressiva, com o número de participantes chegando a 15,08% do total de eleitores, em 2010.

Embora os valores destinados à Consulta não sejam significativos, do ponto de vista da possibilidade de alavancar projetos que transformem a realidade das

regiões, a distribuição dos recursos pelo território é bem mais equilibrada do que a dos programas convencionais. Isso se deve à utilização de critérios para a alocação de recursos considerando a população das regiões, associada a um indicador de desenvolvimento socioeconômico. Além disso, projetos como o dos Polos Tecnológicos têm sido apoiados sistematicamente pela Consulta e podem ser considerados repercussões territoriais concretas do instrumento.

Convém assinalar, entretanto, que esse instrumento não tem sido utilizado como estratégia de desenvolvimento regional, dado que, na maioria das vezes, promoveu apenas a disputa por recursos destinados à manutenção de setores essenciais. A intensa participação dos municípios no processo tem sido, muitas vezes, apenas resultado de uma possibilidade de repartir recursos, e não uma consequência de uma articulação regional que defenda projetos para o desenvolvimento das regiões. De certo modo, este contexto vem sendo estimulado pelo Estado, o qual, devido às restrições orçamentárias, tem relacionado nas listas de votação itens pontuais, destinados à manutenção de setores essenciais, oportunizando às regiões apenas a possibilidade de decidir sobre a alocação do recurso.

Dentre os demais instrumentos instituídos pela Política de Desenvolvimento Regional de 1998, o Fundo Estadual de Desenvolvimento Regional nunca chegou a ser capitalizado; o Fundo do Programa Integrado de Melhoria Social (FUNDOPIMES) pouco operou de acordo com as regras da política, tendo sido inviabilizado devido ao endividamento dos municípios e à Lei de Responsabilidade Fiscal; o Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM) passou a incorporar mecanismos com base em indicadores para a descentralização do desenvolvimento industrial. Em 2003, a proposta de utilização deste Fundo para a descentralização regional foi reforçada pelo Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (INTEGRAR/RS).

Contudo, com base em avaliações já existentes e nos investimentos apoiados pelo FUNDOPEM e INTEGRAR/RS, pode-se afirmar que a utilização desse instrumento tem demonstrado limitadas possibilidades de interferir nas tendências de expansão da atividade industrial, apenas reforçando o processo de desconcentração-concentrada ao longo dos principais eixos de desenvolvimento econômico do Estado. Assim, sua atuação ocorre muito mais em uma estratégia de disputa de investimentos entre os estados do que como efetivo instrumento de

combate às desigualdades regionais. De modo contrário, são evidentes as repercussões territoriais que mostram a concentração industrial nos eixos de desenvolvimento que vão de Porto Alegre na direção de Caxias do Sul e de Lajeado, especialmente no contexto do INTEGRAR/RS.

O Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, instituído no ano 2001, visando desenvolver ações concertadas nas regiões com desenvolvimento econômico abaixo da média do Estado, encaminhou sua atuação no sentido de articular e potencializar programas, ações e projetos desenvolvidos pelo Poder Público, para alavancar o desenvolvimento dessas regiões.

No período de funcionamento da Política, poucos recursos foram aplicados diretamente, e somente alguns projetos foram viabilizados. Além disso, os programas, projetos ou ações relacionados não se constituíram, de fato, em projetos regionais elaborados para a resolução de problemas regionais. Na prática, foram identificados, no Plano Plurianual e no Orçamento do Estado, programas, ações e projetos com execução prevista ou que já vinham sendo executados nas regiões. Igualmente, foram elaborados projetos para financiamento ou identificadas oportunidades para atuação do Estado. Pode ser destacado, nesse sentido, o papel desempenhado por essas ações na reabertura de empresas com alguma capacidade de gerar emprego e renda nas regiões mais afastadas, como no caso de um frigorífico em Frederico Westphalen e de uma cooperativa de beneficiamento de cana-de-açúcar no noroeste do Estado. Na maioria dos casos, entretanto, os resultados ficaram restritos a ações de capacitação, apoio e auxílio para estruturação de setores produtivos e de apoio a polos tecnológicos nas regiões eleitas.

O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015) representou a retomada da preocupação com a dimensão territorial em um sentido mais amplo. O Estudo foi organizado em duas vertentes: o desenvolvimento regional e a logística de transportes, integrados através de proposições ancoradas no território. Finalizado no ano de 2006, resultou em um amplo relatório de avaliação da realidade regional, em cenários de futuro, em estratégias de desenvolvimento para as regiões e em uma ampla carteira de projetos.

O Rumos 2015 teve significativa repercussão na estrutura de planejamento governamental e tem se constituído em valioso material para o debate sobre o desenvolvimento regional. Na esfera governamental, embasou a visão estratégica

do Plano Plurianual 2008-2011, e seus projetos serviram de subsídio para a construção de novos projetos pelas Secretarias de Estado. A proposição de uma nova escala para o planejamento – as Regiões Funcionais de Planejamento –, com o objetivo de estruturar os programas e ações, foi também um resultado prático do Estudo, passando a ser utilizada como referência para a regionalização do planejamento governamental. Ademais, o Estudo também resultou em um ativo para as regiões, uma vez que estas receberam uma carteira de projetos que qualificou demandas já existentes. As regiões foram, assim, estimuladas a repensar ou, em alguns casos, elaborar suas estratégias de desenvolvimento, o que, de certo modo, precipitou a elaboração de planos estratégicos nos COREDEs.

De forma geral, considerando o conjunto das políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul no aspecto das estratégias de intervenção, observou-se a tendência à adoção de instrumentos que consideram intervenções em múltiplas escalas. Essa estratégia serve para dar mais foco às políticas, que, conforme Campolina e Crocco (2006), devem ser seletivas de acordo com as características e potencialidades de cada região. Da mesma forma, possibilita que se compreenda a atuação dos atores que possuem papéis específicos nos diferentes níveis escalares.

A cada escala estão associados atores específicos, embora alguns transitem com desenvoltura em todas as escalas analisadas. Nesse sentido, a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, através de seu Fórum, é um bom exemplo de como um ator se articula em uma perspectiva multiescalar. Na escala nacional, os COREDEs realizam a interface entre as políticas federais e as regiões, constituindo-se na principal ponte de articulação para os programas de desenvolvimento regional, como no caso do PROMESO. Da mesma forma, se relacionam com o Governo do Estado e com a Assembleia Legislativa, através da participação no planejamento, no orçamento e nos debates promovidos pelo Poder Legislativo. Já na escala local, articulam os pleitos dos municípios e dos demais agentes locais nos fóruns estaduais e nacionais. Esse papel tem sido facilitado pelo suporte fornecido pelas universidades comunitárias, que exercem protagonismo sobre a atuação de muitas regiões, hegemônicas nos fóruns e influenciando, muitas vezes, a decisão sobre os projetos levados adiante.

A escala global se manifesta, no território, por meio da atuação das grandes empresas e da sua relação com as regiões. A desorganização da atuação do Estado, explicitada pela disputa entre as unidades federativas pela alocação de

empresas, tem levado o Estado a preparar as infraestruturas para sua instalação e a priorizar incentivos fiscais para as mesmas. Assim, em grande medida, em boa parte do tempo, o Estado trabalha para atender essas empresas, desconsiderando sua própria estratégia territorial de desenvolvimento regional. Essas empresas, por sua vez, estabelecem relações diretas com as escalas estadual e regional, através do Governo Estadual e das prefeituras municipais. Como resultado dessa “guerra entre os lugares”, como denominam Santos e Silveira (2003), as regiões incluídas reforçam o discurso em favor da redução de impostos e tarifas, argumentando que o Estado impede que se maximizem os efeitos do desenvolvimento. Por outro lado, os territórios, que não fazem parte das estratégias de expansão do capital global, voltam-se para o Estado, evidenciam suas potencialidades e pressionam para que o mesmo proponha políticas com base na solidariedade, visando reduzir os efeitos da exclusão que os atingem.

A análise dos investimentos privados no Rio Grande do Sul, no contexto das políticas de desenvolvimento regional, permitiu que se observasse essa dinâmica, bem como a ação do Estado para facilitar a instalação desses investimentos, os quais, via de regra, tendem a beneficiar os territórios mais dinâmicos, gerando poucos efeitos para as regiões menos desenvolvidas e, na maioria das vezes, agravando ainda mais o quadro das disparidades.

A atuação da escala nacional na promoção do desenvolvimento regional ocorre via ação do Ministério da Integração Nacional e, também, pela presença de alguns institutos ou empresas públicas com forte atuação regional. A principal política de entrada para a atuação do Estado Nacional nessa área, no Rio Grande do Sul é, sem dúvida, o Programa das Regiões Diferenciadas, recentemente denominado de Programa Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), articulado como um programa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Em segunda instância, aparecem as ações da Política Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), com projetos nas cidades-gêmeas e nos municípios situados na faixa de fronteira. Os demais programas setoriais, mesmo que apresentem estratégias territoriais, não demonstram estar inseridos em uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

As escalas estadual e regional estão representadas pelo Governo do Estado, Assembleia Legislativa, Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Associações de Municípios, Associações de Vereadores, universidades, Sistema S,

organizações empresariais, movimentos sociais e demais atores que atuam conforme a realidade de cada região. O Governo do Estado é, sem dúvida, o mais organizado dos atores, e sua preocupação com o tema é crescente desde o final da década de 80. Todavia, pôde-se observar que o mesmo não possui uma estratégia de longo prazo, tendo reproduzido diferentes discursos, muitas vezes contraditórios, em cada período de governo. Sendo assim, convém assinalar que, conforme Raffestin (1993), a reprodução de diferentes discursos funciona, muitas vezes, como uma estratégia do próprio Estado para manter o controle sobre as regiões. O traço em comum foi a política de criação dos COREDEs, que se manteve desde a sua institucionalização, embora tenha, nesse tempo, apresentado diferentes hierarquias de prioridade.

Os recentes estudos e as políticas destinadas ao desenvolvimento regional e, em especial, das regiões menos desenvolvidas, tornam perceptível a valorização da questão regional na escala nacional e das unidades federativas. Tal fato se manifesta em documentos que orientam o planejamento nas diferentes esferas do Poder Público, no universo acadêmico e nos projetos e estratégias desenvolvidos pelos setores não-governamentais. Entretanto, isso não significa que o tema tenha assumido lugar de destaque na agenda política do desenvolvimento, traduzindo-se em resultados efetivos no campo das práticas. Por mais que sejam considerados os esforços, o tema das desigualdades ainda é marginal dentro das estruturas e do planejamento governamental e, também, no campo da política.

No que tange ao resultado das políticas de desenvolvimento regional, cujo estudo consubstancia a tese apresentada, os dados avaliados confirmam a hipótese central da pesquisa, de que as políticas voltadas ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, levadas adiante no Estado do Rio Grande do Sul nas últimas décadas, têm deixado no território “vestígios”, “marcas” e algumas repercussões territoriais. Entretanto, como era de se supor em uma área na qual as ações são de longo prazo e envolvem atores que atuam em diferentes escalas, os resultados não se observam de maneira linear como uma relação de causa e efeito, ou seja, uma política e seus resultados.

As repercussões das políticas territoriais são mais resultado do processo do que de uma iniciativa específica. Muitas vezes, ações lançadas por uma política só atingem um ponto de maturação após seu fracasso e sua retomada, concretizando alguns resultados anos depois. Pode-se afirmar que é no conjunto das políticas que

se constrói o acúmulo que permite a concretização das estratégias de desenvolvimento das regiões e, conseqüentemente, se reduzem as fraturas territoriais que separam as regiões mais ricas das mais pobres.

Por fim, é importante assinalar que o caráter precursor dessas políticas, especialmente no Rio Grande do Sul, manifesta a preocupação do Estado e a resposta às aspirações das regiões que não conseguem se inserir no processo de desenvolvimento. Entretanto, para que essas políticas obtenham um êxito efetivo, os resultados desta pesquisa apontam para a atenção a dois itens relevantes.

O primeiro é a necessidade de se formular uma consistente política de longo prazo para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. O enfrentamento das desigualdades, que tendem naturalmente a se acentuar, deve ser associado a um amplo debate entre o Estado e a sociedade regional a partir de visões de futuro bem consolidadas, tanto por parte do Poder Público quanto das regiões. É do resultado dessa convergência de esforços, em um período de tempo mais longo, que serão observadas as repercussões necessárias para a inserção dos territórios à margem do processo de desenvolvimento.

O segundo ponto consiste na priorização da questão regional na agenda política do Estado. A retomada do planejamento territorial e as iniciativas para a redução das desigualdades regionais têm contrastado com uma continuada desmobilização do aparato institucional responsável pelo tema. Acima de tudo, o planejamento territorial deve ser permeado por uma estratégia mais duradoura, e seu resgate pressupõe a eleição do tema como prioridade institucional e na agenda governamental.

Como bem observou Alonso (2006), a reversão do quadro de agravamento das desigualdades regionais não passa por soluções “ingênuas”, como a de atribuir esse papel apenas ao Estado, ao mercado ou à capacidade de mobilização das regiões em torno de suas potencialidades. É por meio de um conjunto de ações simultâneas, em diferentes escalas, visando à melhoria da estrutura produtiva, à participação da sociedade na construção de soluções e à superação do imediatismo através do planejamento e da execução de políticas de longo prazo, tendo como base a solidariedade entre os territórios, que se evitará o agravamento da fragmentação regional.

REFERÊNCIAS

ACSELARD, Henri. Território e poder – a política das escalas: In: **FISCHER, Tânia (Org.) Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, Casa da Qualidade, 2002. p. 33-44

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre. A Atuação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) nos campos meridionais brasileiros. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, FEE, vol. 29, nº.2, 2008. 25 p.

ALMEIDA, Carla Cristina Rosa de *et all*. Indústria automobilística brasileira: conjuntura recente e estratégias de desenvolvimento. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, FEE, v. 34, nº1, 2006. p. 135-152.

ALONSO, José Antonio Fialho. A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, FEE, v.33, n.4, 2006. p. 101-114.

ALONSO, José Antonio Fialho e BANDEIRA, Pedro Silveira. Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul nos anos 80. In: ALMEIDA, Pedro F. Cunha de. (Coord.). **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE, 1990. p. 67-130.

ALONSO, José Antonio Fialho, BANDEIRA, Pedro Silveira e BENETTI, Maria Domingues. **Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas**. Porto Alegre, FEE, 1994. 229p.

AGNEW, John. ***Making political geography***. London, Ed. Arnold, 2002. 208 p.

AMIN, Ash. Política regional em uma economia Global. In: DINIZ, Clélio Campolina, (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 237-247.

AMIN, Ash, FERNÁNDEZ, Victor Ramiro e VIGIL, José Ignacio (Org.). ***Repensando el Desarrollo Regional: contribuciones globales para una estrategia latino americana***. Buenos Aires, Mino Dávila, 2008. p. 557.

_____. AMIN, Ash, FERNÁNDEZ, Victor Ramiro e VIGIL. *Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración*. In: AMIN, Ash, FERNÁNDEZ, Victor Ramiro e VIGIL, José Ignacio (Orgs.). ***Repensando el Desarrollo Regional: contribuciones globales para una estrategia latino americana***. Buenos Aires, Mino Dávila, 2008a. p.19-60.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, Banco do Nordeste, v.30, nº 2, 1999. p. 144-161.

_____. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 237-247.

AZZONI, Carlos Roberto. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil. **Ensaio Econômicos**, São Paulo, USP, nº 58, 1986. p. 167-176.

_____. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 237-247.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo, Nobel, 2ª ed. 2002. 507p.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Programa RECONVERSUL – Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro, 1996. 16 p.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para Discussão 630**, Brasília, IPEA, 1999. 89 p.

_____. **As Mesorregiões no Contexto da Nova Política Federal de Desenvolvimento Regional: Considerações Sobre Aspectos Institucionais e Organizacionais**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 2004. 50 p.

_____. A Institucionalização de Regiões no Brasil. **Revista Ciência e Cultura**, São Paulo, SBPC, v.58, nº.1 jan/mar 2006. p. 34-47.

_____. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. I **Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável**. Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007. 38 p. Disponível em: <http://cidts.ufsc.br>. Acessado em: 10 de outubro de 2011.

_____. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p.191-217.

_____. **Questionário tese** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <acargnin@seplag.rs.gov.br> em 04 de junho de 2009.

_____. **Workshops Setoriais – Perspectivas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, SEPLAG, agosto de 2010.

BECKER, Bertha. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In BECKER, Berta; COSTA, Rogério e SILVEIRA, Carmem (Orgs). **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-21.

BENETTI, Maria Domingues. A internacionalização real do agronegócio brasileiro 1990-2003. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, FEE, v.32, n. 2, 2004. p. 197-222.

BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (Orgs). **Les Régions qui Gagnent: districts Et réseaux les nouveaux paradigmes de La géographie économique**. Paris, Presses Universitaires de France, 1992. 424 p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 4ª ed. 1995. 173 p.

BOISIER, Sérgio. Em busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, nº 13, 1996. p. 111-143.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>>. Acessado em 03 de outubro de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Proposta para Discussão**. Brasília, MI/SPDR, 2003. 56 p.

_____. **Plano de Ação: Subsídios para o Debate sobre uma Estratégia de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Metade Sul do Rio Grande do Sul**. Brasília, MI/SPR, 2004. 27 p. Disponível em: <<http://mesosul.org.br>>. Acessado em: 09 de novembro de 2009.

_____. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, MI/SPR, 2005. 415 p. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br>>. Acessado em 27 de junho de 2011.

_____. **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, SPDR, 2005b. 78 p.

_____. **Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT): versão preliminar para discussão**. Recife, MI/SPDR, 2006. (Apresentação em *Power Point*).

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Documentos de referência**. Brasília, MI/SPDR. Disponíveis em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr>>. Acessado em: 22 de

maio de 2008.

_____. A integração transfronteiriça na área de fronteira: limites e possibilidades para ação do Ministério de Integração Nacional. **Boletim Regional**, Brasília, MI/SPDR, nº.7, 2008b. p.28-39.

_____. Programas e ações. **Site Institucional**. Brasília, MI/SPR. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br>>. Acessado em 03 de outubro de 2009.

_____. **Atlas das Mesorregiões**. Brasília. MI/SPR. Disponível em <<http://200.198.213.88/spr/atlas.php>>. Acessado em 21 de dezembro de 2010.

_____. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, SPDR, 2010a. 112 p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) e MESORREGIÃO DA METADE SUL. **Relatório de atividades do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul - Período: jan/2002 à jul/2004**. Pelotas, 2004. 20p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) E MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Subsídios da Oficina de Planejamento Estratégico ao Plano de Desenvolvimento Integrado Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Chapecó, 2001. 68 p. Disponível em: <<http://www.mesomercosul.org.br>>. Acessado em: 05 de novembro de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **O Desafio do Planejamento Territorial**. Brasília, MPOG, 2002. 32 p.

_____. **Estudo da Dimensão Territorial do PPA: Marco Inicial**. (Documento Preliminar) – MPOG/CGEE, Brasília, 2006. 159 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>>. Acessado em 19 de agosto de 2007.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011: Projeto de Lei – (Volumes I, II, III e IV)**. Brasília, MPOG, 2007. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acessado em: 20 de setembro de 2007

_____. **Estudo da Dimensão Territorial do PPA – (Volumes I a VIII)**. Brasília, MPOG/CGEE, 2008. 159 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>>. Acessado em 10 de novembro de 2009.

_____. **Plano Plurianual 2000-2003: Relatório de Avaliação 2002**. Brasília, MPOG. Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002>>. Acessado em 13 de dezembro de 2010.

CÂMARA, Janice *et all*. A integração transfronteiriça na área de fronteira: limites e possibilidades para ação do Ministério de Integração Nacional. **Boletim Regional**.

Brasília, MI/SPDR, n.7, 2008. p. 28-39

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo, UNESP, 3ª ed., 2007. 384 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed., 1977. 303 p.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. **I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território**. Porto Alegre, UFRGS/Instituto de Geociências/POSGEA, 2007. 30p. Disponível em <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acessado em 04 de maio de 2008.

CARGNIN, Antonio Paulo e OLIVEIRA, Suzana Beatriz de. **Temas para o desenvolvimento territorial do Estado do Rio Grande do Sul**. SEPLAG, Porto Alegre, 2003. 9 p. Disponível em <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acessado em 20 de outubro de 2010.

CARGNIN, Antonio Paulo e LIMA, Rubens Soares de. Desenvolvimento territorial e governança: ação estatal e participação social. **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, FEE, nº 59, 2009. 26 p. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/059.pdf>>. Acessado em: 16/09/2009.

CARGNIN, Antonio Paulo *et all.* **Política de Desenvolvimento Regional para o Estado do Rio Grande do Sul – Mapa de Elegibilidade**. Porto Alegre, SEPLAG/DEPLAN, 2011. 7 p. (Texto para Discussão).

CÁRIO, Sílvio Antonio Ferraz. Petroquisa: De instância ativa a agente passivo na gestão da indústria brasileira petroquímica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, FEE, v.28, nº 1, 2000. p. 34-48.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. SUDENE: do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno. **Seminário Internacional: Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional: uma comparação entre as regiões do Nordeste brasileiro e a Baixa Califórnia, México**. Fortaleza, 29 a 30 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/evento1/fernada_ferrario_de_carvalho.pdf>. Acessado em 05 de outubro de 2011.

CASAROTTO, Rosmari Terezinha. **A geografia do conhecimento na inovação do território: um estudo a partir dos polos de inovação tecnológica – Vale do Rio Pardo e do Taquari – RS**. (Tese de Doutorado) – UFRGS/Instituto de Geociências/POSGEA, Porto Alegre, 2010. 273p.

CASTILHOS, Clarisse *et all.* A indústria de máquinas e implementos agrícolas (MIA) no RS: notas sobre a configuração recente. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre,

FEE, vol. 29, nº 2, 2008.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 1995. p.117-140

_____. **Geografia e Política**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005. 299 p.

CAVALCANTE, Luiz R. M. T.. Produção teórica em economia regional. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Recife, v.2, nº 1, 2008. p. 9-32. Disponível em: <<http://www.revistaaber.com.br/index.php/aber/issue/view/1>>. Acessado em: 13 de agosto de 2011.

CLAVAL, Paul. **Espaço e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979. 248 p.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDES). **Pró-RS: Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul, Ediunisc, 1999.

_____. **Pró-RS II: Por uma organização social pró-desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul, Ediunisc, 2002.

_____. **Pró-RS III: Bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2006.

_____. **Pró-RS IV: Propostas estratégicas para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Passo Fundo, Passografic Indústria Gráfica e Editora, 2010. 177 p.

COREZOLA, Fernanda. **Desenvolvimento territorial no Brasil: reunião sobre estratégia de desenvolvimento rural** Porto Alegre, SEPLAG, 20 de janeiro de 2011. (Apresentação em *Power Point*).

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, Edusp, Contexto, 10ª ed., 2001. 83 p.

COX, KEVIN R.. **Political Geography: Territory, State, and Society**. Oxford, Blackwell *published*, 2002. 382 p.

CROCCO, Marco e DINIZ, Clélio Campolina. (Orgs). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006. 297 p.

_____. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: CROCCO, Marco e DINIZ, Clélio Campolina. (Orgs). **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006. p.9-31.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. São Paulo, Artmed/Bookman, 2ª ed. 2007. 248 p.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luís (Orgs.). **Planejamento Estratégico Territorial: A Experiência de Planejamento do Desenvolvimento na Região Fronteira Noroeste - RS - Brasil**. Ijuí, Ed. da UNIJUÍ, 2006. v. 01. 160 p.

DELLAMÉA, Renata Bastos. **A política de atração e manutenção dos investimentos industriais do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do Fundo Operação Empresa**. (Dissertação de Mestrado) – UFRGS/Faculdade de Ciências Econômicas/PPGE, Porto Alegre, 2001. 390 p..

DIDELON, Clarisse. *La politique régionale européenne face à la mondialisation.*, **II Seminário Reforma do Estado e Território: políticas territoriais contemporâneas na Europa e no Brasil**, Porto Alegre, UFRGS/POSGEA/PROPUR, 2010.

DINIZ, Clélio Campolina. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Texto para Discussão nº 159**, Belo Horizonte, CEDEPLAR/FACE/UMG, 2001. 19 p.

DINIZ, Clélio Campolina e LEMOS, Maurício Borges. **Dinâmica Regional e suas Perspectivas no Brasil**. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília, IPEA-IPLAN, v.3, 1989.

FERREIRA, Henrique Villa Costa. Avanços e desafios da Política de Desenvolvimento Regional e novas possibilidades de intercâmbio com a União Europeia e MERCOSUL. **II Seminário Reforma do Estado e Território: Políticas Territoriais Contemporâneas na Europa e no Brasil**. Porto Alegre, UFRGS/Instituto de Geociências/POSGEA, 11 e 12 de novembro de 2010.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa; MOREIRA, Marcelo. Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: DINIZ, Clélio Campolina, (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p.191-217.

FIORI, José Luis. Para pensar o desenvolvimento do Estado sem ser um neoliberal. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.12, nº.1, 1992. p.76-89.

_____. Reforma ou sucata? O dilema estratégico do setor público brasileiro. In: Fiori José Luis (Org.). **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro, *Insight* Editorial, 1995. p.97-119.

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade – Volume 1: A vontade de Saber**. Rio de Janeiro, Graal, 17ª ed., 2006. 176 p.

_____. **A Ordem do Discurso**. São Paulo, Loyola, 14ª ed., 2006a. 79 p.

_____. **Seguridad, territorio, poblacion: Curso em el Collège de France: 1977-1978**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006b. 488 p.

FRIZZO, Paulo Afonso. **Questionário Antonio Paulo Cargnin** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <acargnin@seplag.rs.gov.br> em 01 de setembro de 2009.

FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v.1, 1981. p.12-19.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 32ª Ed., 2005. 256 p.

GALVÃO, Antônio Carlos. Desenvolvimento regional e inovação como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento brasileiro. **Revista Parcerias**, Brasília, MCT, nº 20, 2005. p.516-619

_____. A Política Brasileira de Desenvolvimento regional e o ordenamento territorial. In: DINIZ, Clélio Campolina, (Org.) **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p.329-351.

_____. **Política Regional e a Experiência de Regionalização da União Europeia: a força do mapa**. Brasília, IBGE/MI/MPOG/CONSEPLAN, 2008. 23 p. (Apresentação em *Power Point*).

GIEHL, Roque. **FUNDOPEM: Instrumento Público de Descentralização ou de Reforço à Concentração Industrial no Rio Grande do Sul?**. (Dissertação de Mestrado) – UFRGS/Escola de Administração/PPGA, Porto Alegre, 2001.182 p..

GRAMSCI, Antonio. **Note sul Machiavelli**. Roma, Le Idee Editori Riunitti, 1975. 475 p.

_____. **Escritos Políticos**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004. 522 p.

HAESBERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. In: **Para Pensar uma Política de Ordenamento Territorial**. Brasília, MI, 2005. p. 31-39.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Loyola, 1993. 349 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Região de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, IBGE/Diretoria de Geociências. 2008. 201 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Redes Urbanas Regionais: Sul**. Brasília, IPEA, v.6, 2000.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo, Editora Atlas, 5ª ed. 2007. 331 p.

LAHORGUE, Maria Alice. Política de C&T e participação: o caso dos conselhos

regionais de desenvolvimento no sul. In: **IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul, UNISC, 2008. 21 p.

LEFEVRE, Henri. *Espacio y política*. Barcelona. Ediciones Península, 1976. 159 p.

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo, Ed. Ática, 1991. 216p.

LIMA, Ana Carolina da Cruz e SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. **Texto para Discussão nº. 358**, Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 2009. 33 p.

LIMA, Antônio Ernani Martins. **Avaliação de impacto e efeitos econômicos nas regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais incentivados pelo FUNDOPEM no período 1989 a 1998**. (Tese de doutorado) – UFRGS/Faculdade de Ciências Econômicas/PPGE, Porto Alegre, 2003. 266 p.

LIPIETZ, Alain. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço & Debates**, São Paulo, Prol Editora e Gráfica Ltda., nº 25, 1988. p. 12-29.

_____. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, FEE, ano 10, v. 2, 1989. p. 303-335.

_____. O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade. **Espaço & Debates**, São Paulo, Prol Editora e Gráfica Ltda. nº 38, 1994. p. 10-20.

MONDAINI, Marco. **Antonio Gramsci e a subida ao sótão da filosofia da práxis. Gramsci e o Brasil**, 2002. Temas de Gramsci. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci>. Acessado em 04 de setembro de 2011.

MORAES, Antonio Carlos Robert de. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Para Pensar uma Política de Ordenamento Territorial**. Brasília, MI/SPDR, 2005. p. 31-39.

MESORREGIÃO GRANDE FRONTEIRA DO MERCOSUL. **Carta da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim, 2002. 8 p. Disponível em: <http://www.mesomercosul.org.br>. Acessado em: 04 de novembro de 2009.

NYGAARD, Paul D.. As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, FEE, ano 11, v.1, 1990. p.184-197.

NUÑEZ, Tarson. **Questionário** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <acargnin@seplag.rs.gov.br> em 16 de setembro de 2009.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Garamond, 2008. 302 p.

PAASI, Anssi. *Place and region: looking through the prism of scale*. **Progres in**

human geography. n ° 3, 2004. p. 1-11.

PARES, Ariel. **Planejamento Territorial e o Plano Plurianual do Governo Federal**. Porto Alegre, SEPLAG, 2007. (Apresentação em *Power Point*).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo, Editora 34, 1996. 357 p.

PESAVENTO, Sandra Jathay. **História da Indústria Sul-Rio-Grandense**. Porto Alegre, Editora Riocell, 1985. 123 p.

PEYRÉ-TARTARUGA, Ivan Gerardo. Análise espacial da estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1991 e 1990. In: ALONSO, José Antonio Fialho *et all* (Orgs.). **Território, Economia e Sociedade: transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre, FEE, 2009. 424 p.

PORSSE, Alexandre Alves (Org.). **Desenvolvimento e Disparidades Regionais no Rio Grande do Sul: Sugestões de Linhas de Programas para Dinamização de Regiões de Menor Desenvolvimento Relativo**. Porto Alegre, FEE, 2008. 460 p.

PORTUGAL, Marcelo Savino. O Brasil visto do Rio Grande do Sul: os efeitos do Real na economia gaúcha. **Textos para discussão**, Porto Alegre, UFRGS/Faculdade de Economia/PPGE, 1996. 28p. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1996_09.pdf>. Acessado em 02 de julho de 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação Econômica e Territorial do Brasil**. Brasília, Editora Brasiliense, 23ª ed., 1996. 394 p.

RAMBO, Anelise Graciele. **A contribuição da inovação territorial coletiva e da densidade institucional nos processos de desenvolvimento territorial/regional: a experiência da COOPERCANA, Porto Xavier/RS**. (Dissertação de Mestrado) – UFRGS/Faculdade de Ciências Econômicas/PGDR, Porto Alegre, 2006. 321p.

RAMBO, Anelise Graciele e RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Metodologia das escalas geográficas de poder e gestão aplicada aos estudos de desenvolvimento em quatro territórios rurais. **SOBER – XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Londrina, 22 a 25 de julho de 2007. 21 p. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/labes/publicacoes>>. Acessado em 11 de agosto de 2008.

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, Claude. e RUFFY, V.. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, v. 45, nº 1, 1983. p. 123-135.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática, 1993. 269 p.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL). **O que é a Metade Sul e o que fazer para desenvolvê-la: Relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul**. Porto Alegre, CORAG, 1996. 248 p.

_____. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989). **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acessado em 20 de outubro de 2008.

_____. Cadernos de Convergência: Relatórios Finais. **Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional - Sociedade Convergente**, Porto Alegre, 2008a.

_____. Decreto 38.438 de 28 de abril de 1998. Dispõe sobre a Política de desenvolvimento Regional, cria o Comitê Coordenador da Política de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 04 de abril de 2008b.

_____. Decreto 36.494 de 06 de março de 1996. Institui o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, fronteira Oeste, centro Sul e Sul do Estado. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 15 de outubro de 2009a.

_____. Decreto 38.473 de 11 de maio de 1998. Institui Plano de Ações para a Metade Sul do Estado e da outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 15 de outubro de 2009b.

_____. Decreto 35.707 de 14 de dezembro 1994. Institui o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, fronteira Oeste, centro Sul e Sul do Estado. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 15 de outubro de 2009c.

_____. Ata da sexagésima sétima Sessão Ordinária, de 29 de agosto de 2001. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/anais/50/plenario/2001/Atas/ata_67.htm>. Acessado em 07 de outubro de 2009d.

_____. Decreto 40.831, de 15 de junho de 2001. Cria Grupo de Trabalho com a finalidade de promover a unificação das ações governamentais nas regiões com menor índice de desenvolvimento. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre, Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 12 de outubro de 2009e.

_____. Resolução 2.771, de 08 de setembro de 1999. Institui o Fórum Democrático de Desenvolvimento na Assembleia Legislativa. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 11 de outubro de 2009f.

_____. Lei 11.181 de 25 de junho de 1998. Institui o Fundo de Desenvolvimento Regional, e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 18 de outubro de 2009g.

_____. Lei 6.427 de 13 de outubro de 1972. Institui o Fundo Operação Empresa-FUNDOPEM-RS e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 20 de outubro de 2009h.

_____. Lei 10.210 de 15 de junho de 1994. Introduz alteração na Lei 6.427, de 13 de outubro de 1972, e alterações. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 20 de outubro de 2009i.

_____. Lei 6.595 de 17 de setembro de 1973. Autoriza o poder executivo a conceder incentivos e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 20 de outubro de 2009j.

_____. Decreto 39.807 de 09 de novembro de 1999. Dispõe sobre o Regulamento do FUNDOPEM/RS, instituído pela LEI 11.028, de 10 de novembro de 1997, e alterações, e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 20 de outubro de 2009k.

_____. Lei 11.916 de 2 de junho de 2003. Institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS -, cria o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS, e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 20 de outubro de 2009l.

_____. Decreto 42.360 de 24 de julho de 2003. Dispõe sobre o Regulamento do FUNDOPEM/RS e do INTEGRAR/RS, instituídos pela Lei nº 11.916, de 02 de junho de 2003, e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 21 de outubro de 2009m.

_____. Lei 1.179 de 25 de junho de 1998. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 21 de outubro de 2009n.

_____. Decreto 38.610 de 25 de junho de 1998. Regulamenta a consulta direta à população com vista à elaboração do orçamento anual do Estado do Rio Grande do Sul. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 22 de outubro de 2009o.

_____. Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 28 de outubro de 2009p.

_____. Decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Regulamenta a Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRDs. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 28 de outubro de 2009q.

_____. Decreto 42.777 de 22 de dezembro de 2003. Da nova redação ao DECRETO 35.764, de 28 de dezembro de 1994, e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 28 de outubro de 2009r.

_____. Resolução 3010 de 06 de março de 2008. Altera a Resolução nº 2.771, de 08 de setembro de 1999, que instituiu o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional na Assembleia Legislativa. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 04 de novembro de 2010.

_____. Lei 13.708, de 06 de abril de 2011. Altera a Lei 11.916, de 2 de junho de 2003, que instituiu o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM/RS, cria o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul – INTEGRAR-RS – e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 03 de julho de 2011.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO (SCP). **Esquema de Política de Desenvolvimento Regional**. Porto Alegre, SCP, 1998. 19 p.

_____. **Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul – Relatório Final**. Porto Alegre, SCP, v.1 a 10. 1998a.

_____. **Política de Desenvolvimento Regional**. Porto Alegre, SCP, 1998b. 11p. (Apresentação em *Power Point*).

_____. **Protocolo de intenções que firmam entre si a União e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, SCP. 1998c.

_____. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)**. Porto Alegre, SCP/DDRU, 1998d. 84 p. (Relatório de Acompanhamento).

_____. **Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, SCP, 1998e. 63 p.

_____. **Reconversul: avaliação e perspectivas para o quadriênio 1999-2003**. Porto Alegre, SCP/Gabinete da Metade Sul, 1999.

_____. **Plano de Cooperação Técnica Bi-lateral Brasil – França**. Porto Alegre, SCP. 1999a. 27 p.

_____. **Seminários de Desenvolvimento Regional: Política de Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, SCP/DDRU, 1999b. 24 p.

_____. **Programa de Desenvolvimento Regional das Regiões Menos Desenvolvidas**. Porto Alegre, SCP/DDRU, 2001. 123 p.

_____. **Política de Desenvolvimento Regional: Grupo de Trabalho das 7 Regiões Menos Desenvolvidas**. Porto Alegre. SCP/DDRU, 2001a. 11 p (Apresentação em *Power Point*).

_____. **Relatórios de Acompanhamento**. Porto Alegre, SCP/DDRU, 2001b. p.17.

_____. **Reconversul: Segunda Etapa – 1999-2003**. Porto Alegre. SCP/Gabinete da Metade Sul, 2004 36p.

_____. **Contrato Para Serviços de Consultoria: Programa de Apoio ao Planejamento e a Formulação de Políticas Estratégicas para a Economia do RS – Modulo I**. Porto Alegre, SCP, 2004a. 150 p.

_____. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015 (Volumes 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese)**. Porto Alegre, SCP, 2006.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre, CORAG, 2006a. 405 p.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG). **Rumos 2015 – Agenda 2020 – Pacto pelo Rio Grande**. Porto Alegre, SEPLAG/DEPLAN, 2007. 56 p.

_____. **Cadernos de Regionalização**. Porto Alegre, SEPLAG. 2008. Disponíveis em <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acessado em 14 de julho de 2008.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG). **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre, SEPLAG, 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>, Acessado em 23 de junho 2011.

_____. **Mapa Estratégico do Governo**. Porto Alegre, SEPLAG, 2011a. (Apresentação em *power point*). Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>, Acessado em 23 de junho 2011.

_____. Regiões definem as áreas prioritárias para o orçamento 2012. **Site institucional**, Porto Alegre, SEPLAG. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acessado em 07 de julho de 2011b.

_____. Consulta Popular. **Site institucional**. Porto Alegre, SEPLAG, Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br>>. Acessado em 10 de julho de 2011c.

RIO GRANDE DO SUL. GABINETE DO VICE-GOVERNADOR (GVG). **Manual para o Processo de Participação Popular: legislação**. Porto Alegre, GVG. 2003. 11p.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e GABINETE DO VICE-GOVERNADOR (GVG). **Programa para a Redução das Desigualdades Regionais: planejamento regional participativo**. Porto Alegre, SEPLAG e GVG, 2011. (Apresentação em *Power Point*).

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OBRAS PÚBLICAS (SDO). **Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana**. Porto Alegre, SDO, 1974.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA CIÊNCIA, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO (SCIDT). Programas Polos Tecnológicos. **Site institucional**. Porto Alegre. Acessado em 10 de janeiro de 2010.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SEDAI). **Resolução Normativa 01/2009**. Porto Alegre, SEDA, 2009. 15p.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE). **Relatório de auditoria operacional: Fundo Operação Empresa-RS**. Porto Alegre, TCE, Projeto de Auditoria 02/2006-SAICE, 2008. 66 p.

RIO GRANDE DO SUL e FÓRUM DOS COREDEs. **Termo de Diretrizes e Referências para a Operacionalização do Repasse de Recursos Públicos e sua Utilização pelos COREDEs para a implementação do Planejamento Regional Integrado**. Porto Alegre, 2009. 7p.

RIO GRANDE DO SUL e PGU/HABITAT. **Plano de Ação Sócio-Econômico Anti-pobreza e Anti-exclusão: Redes de Cidades para o Desenvolvimento e Inclusão Social**. Porto Alegre, SCP, 2001. 17p.

RIO GRANDE DO SUL (RS) e SANTA CATARINA (SC). **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai**. 1997. 62p.

RORATO, Geisa Zanini. **Descentralização e planejamento: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul.** (Dissertação de Mestrado) – UFRGS/Faculdade de Arquitetura/PROPUR, Porto Alegre, 2009. 180 p.

ROVER, Oscar José. **Redes de poder e governança local: análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil.** (Tese de Doutorado) – UFRGS/Faculdade de Ciências Econômicas/PGDR. Porto Alegre, 2007. 251p.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Usos do território e política territoriais contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e MERCOSUL. In: **Transformações Territoriais: experiências e desafios.** Rio de Janeiro. Letra Capital, 2010. p.17-37.

_____. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para Pensar uma Política de Ordenamento Territorial.** Brasília, MI, 2005. p.31-39.

_____. **Reforma do Estado e reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades.** São. Paulo, GEOUSP, nº 17, 2005. p.79-94.

_____. **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.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A crise das finanças estaduais: causas e alternativas.** Porto Alegre, AGE Editora, 2005. 180 p.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p.15-28.

_____. **Técnica, espaço, tempo – globalização e meio técnico científico informacional.** São Paulo, Hucitec, 1997. 176p.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro, Record, 13ª ed., 2006. 174 p.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro/São Paulo, Record, 5ª ed., 2003. 470p.

SCHWEITZER, Alejandro. **Integration Regionale et Amenagement du Territoire dans lê MERCOSUL: frontieres, reseaux et dynamiques transfrontalieres.** (Tese de Doutorado) – Université de Paris III-Sorbonne Nouvelle. Paris, 1999. 591 p.

_____. **Tópico Temático: Integração regional, políticas públicas e territórios nos espaços fronteiriços do MERCOSUL e a União Europeia: uma visão comparativa.** Porto Alegre, UFRGS/Instituto de Geociências/POSGEA, 12 e 13 de 2008. (Apresentação em *Power Point*).

SENRA, Kelson, Vieira. Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial no Brasil. **Boletim Regional**, Brasília, MI/SPDR, nº. 4, 2007. p.7-14.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Direcionamento Estratégico do Sistema SEBRAE 2009-2015**. Brasília, SEBRAE, 2008. 24p.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. De instâncias virtuais à consolidação de instituições político-administrativas intermediárias: o caso dos COREDEs no Rio Grande do Sul – Brasil. **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 2005. 17p.

_____. (Org.) **Subsídios para Elaboração dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento**. Vacaria, 2008.

SILVA, Roselani Sodré da. **Questionário** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <acargnin@seplag.rs.gov.br> em 24 de junho de 2009.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1988. 250 p.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. *“Décadence avec  l gance”*: uma crítica ao discurso da Metade Sul do Rio Grande do Sul. **Revista  gora**, Santa Cruz do Sul, UNISC, v.2, n.1, 1996. p.67-85.

SOJA, Eduard W.. Geografias Pós-Modernas: a reafirma o do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro, Zahar, 1993. 324 p.

SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 2003. Disponível em: <http://www.partehartuz.org/textos_programas_03-04>. Acessado em 23 de outubro de 2009.

TEJO, Limeira. Contribui o   crítica da economia rio-grandense. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, ano 3, n 1, 1982. p.-79-108.

TOURAINÉ, Alain. **O que   a democracia?**. Petrópolis: Vozes, 1996. 286 p.

_____. **Um Novo Paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Petrópolis, Vozes. 2006. 261 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA (UNIPAMPA). **Site institucional**. Bagé, <<http://www.unipampa.edu.br>>. Acessado em 30 de outubro de 2010.

VAINER, Carlos. Fragmenta o e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: DINIZ, Clélio Campolina, (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas   luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p.103-130

VEIGA, José Ely da. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúcho (COREDE). In: **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, UNIFACS, ano VIII, nº 13. 2006. p. 19-27.

VERSCHOORE FILHO, Jorge Renato de Souza. **Metade Sul: uma Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**. (Dissertação de Mestrado) – UFRGS/Escola de Administração/PPGA, Porto Alegre, 2000. 170 p.

WILLIAMSON, John (Org.). ***Latin American Adjustment: How much has happened?*** Washington DC, Institute for International Economics. 1990. 472 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário enviado aos agentes regionais, no primeiro semestre de 2009

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Geografia**

Questionário - Tese de Doutorado: Políticas de desenvolvimento regional e suas repercussões territoriais no Estado do Rio Grande do Sul

Este questionário destina-se à pesquisa da tese de doutorado desenvolvida por Antonio Paulo Cargnin, aluno do Curso de Pós-Graduação em Geografia sob orientação do Professor Dr. Aldomar Arnaldo Rückert. As informações prestadas serão utilizadas exclusivamente para o fim a que se destina, ficando assegurado o acesso ao produto final. Os questionários preenchidos deverão ser gravados e retornados para o seguinte e-mail: apcargnin@gmail.com ou acargnin@seplag.rs.gov.br.

1. Dados de Identificação:

- a) Nome: _____
b) Instituição que representa/Cargo: _____
c) Município/Região: _____

2. Há quanto tempo você acompanha o processo de planejamento na sua Região e ou Estado? De que forma?

3. Quais os processos de planejamento de que você já participou, através do COREDE ou Instituição que representa? Na sua avaliação, quais apresentaram os melhores resultados?

4. Como você avalia a participação da sociedade, seja de forma direta ou representativa, dentro do COREDE ou do Fórum de que participa?

- () Fraca
() Regular
() Boa
() Excelente

Por quê?

5. Na sua avaliação, sua região possui estratégias de desenvolvimento definidas e projetos hierarquizados para atingir essas estratégias? Em caso afirmativo, cite algum exemplo.

6. Considerando as políticas empreendidas pelo Governo do Estado, descritas abaixo, marque quais você conhece ou acompanhou:

- a) Política para o desenvolvimento da Metade Sul do Estado e Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), iniciado no final da década de 90.
b) A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), a partir de 1992.
c) Política de Desenvolvimento Regional de 1998, que tem a Consulta Popular como seu principal instrumento.

- d) Grupo de apoio às Regiões Menos Desenvolvidas – G7 menos: instituído em 2001 com o objetivo de potencializar projetos nas 7 regiões com PIB abaixo da média do Estado.
- e) Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Rumos 2015, elaborado de 2003 a 2007.

6.1.Cite um resultado prático das políticas que você acompanhou.

7.Considerando as políticas empreendidas pelo Governo Federal, descritas abaixo, marque quais você conhece ou acompanhou:

- a) Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus instrumentos (PNDR)
- b) Programa das “Regiões Diferenciadas”, atualmente denominado de Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)

7.1.Cite um resultado prático das políticas que você acompanhou.

8.Na sua avaliação, marque 3 dos principais entraves para a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional?

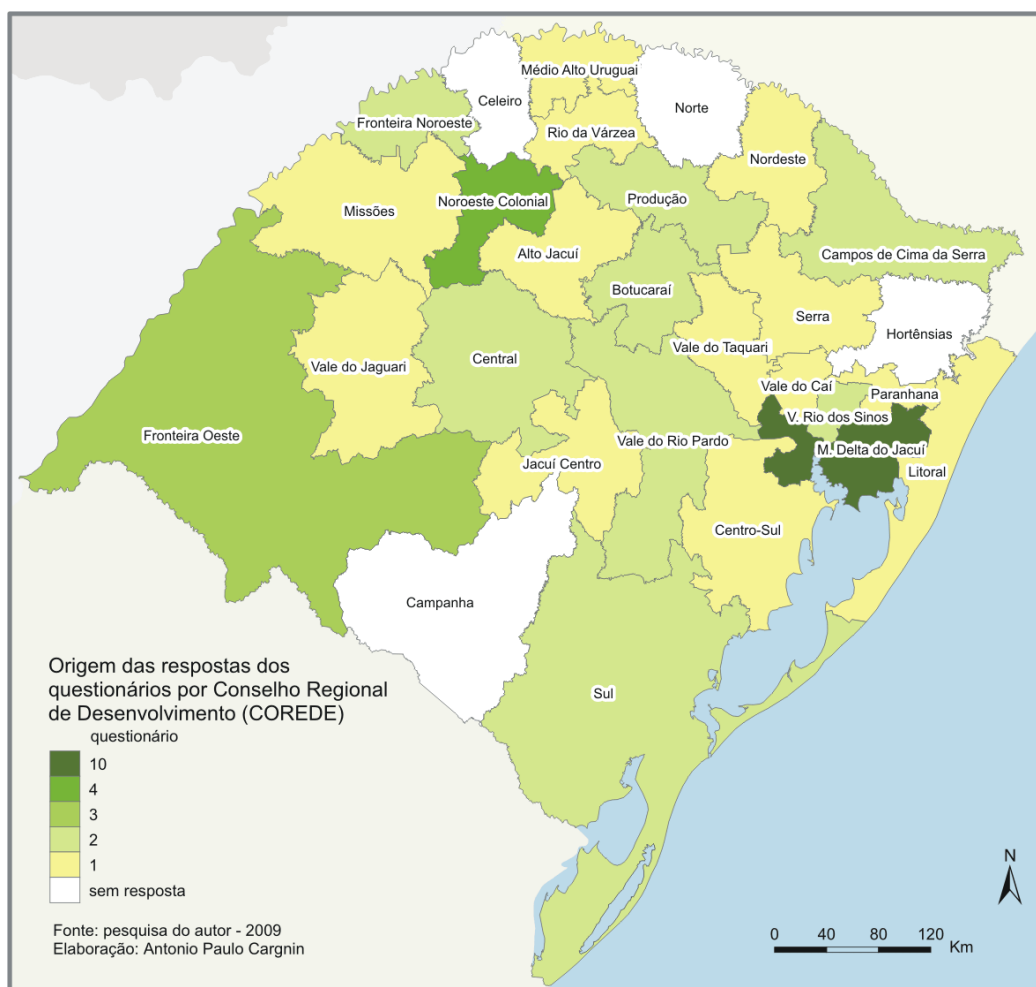
- () Fraca participação da sociedade
- () Ausência de uma estratégia regional definida
- () Falta de iniciativas por parte do Estado
- () Descontinuidade dos governos
- () Falta de investimentos públicos
- () Outro. Qual?

9. Como você avalia o papel do Estado na formulação de políticas para a redução das desigualdades regionais?

- () Não possui estratégia e ações definidas para as regiões.
- () Possui estratégias e ações bem definidas.

Por quê?

APÊNDICE B – Origem das respostas dos questionários de acordo com os COREDES



ANEXOS

ANEXO 1 – Projetos apoiados na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, envolvendo os municípios do Rio Grande do Sul no período 2003-2009

AGROINDÚSTRIA
<p>Projeto: Fortalecimento de pequenas agroindústrias Familiares visando à geração de emprego e renda</p> <p>Objeto: Fortalecimento de pequenas agroindústrias familiares na porção gaúcha da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul</p> <p>Responsável pela execução: Governo do Estado do Rio Grande do Sul</p> <p>Valor do projeto: R\$ 1.700.000,00</p> <p>Valor Ministério da Integração Nacional (MI): R\$ 1.400.000,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 300.000,00</p> <p>Vigência: 08/08/2008</p> <p>Municípios apoiados: Ajuricaba, Alecrim, Alpestre, Ametista do Sul, Aratiba, Augusto Pestana, Áurea, Barão de Cotegipe, Barracão, Barra do Guarita, Barra do Rio Azul, Barra Funda, Boa Vista do Buricá, Bossoroca, Caibaté, Campina das Missões, Campo Novo, Campos Borges, Candido Godói, Chapada, Chiapeta, Ciriaco, Constantina, Crissiumal, Cruzaltense, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Erechim, Erval Grande, Erval Seco, Fortaleza dos Valos, Frederico Westphalen, Getúlio Vargas, Guarani das Missões, Horizontina, Ijuí, Independência, Jóia, Lagoa dos Três Cantos, Liberato Salzano, Machadinho, Mato Queimado, Maximiliano de Almeida, Miraguaí, Paim Filho, Palmitinho, Panambi, Passo Fundo, Pinheirinho do Vale, Planalto, Pontão, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Quinze de Novembro, Rodeio Bonito, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Sananduva, Santa Barbara do Sul, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Antonio do Palma, Santo Antonio das Missões, Santo Augusto, Santo Cristo, Santo Expedito do Sul, São Domingos do Sul, São Jose do Inhacorá, São Luiz Gonzaga, São Martinho, São Miguel das Missões, São Paulo das Missões, São Valério do Sul, Sarandi, Seberi, Selbach, Sete de Setembro, Tapejara, Tapera, Tenente Portela, Três Passos, Tuparendi, Ubiretama, Vista Alegre e Vitória das Missões</p> <p>Situação do projeto: Em andamento</p>
<p>Projeto: Implantação e/fortalecimento de pequenas agroindústrias visando à geração de emprego e renda na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul</p> <p>Objeto: Implantação/fortalecimento de unidades agroindustriais</p> <p>Responsável pela execução: SAGA – Instituto de Desenvolvimento Regional</p> <p>Valor do projeto: R\$ 889.900,00</p> <p>Valor MI: R\$ 809.000,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 80.900,00</p> <p>Vigência: 06/05/2005</p> <p>Municípios apoiados: Água Doce, Águas de Chapecó, Ajuricaba, Alecrim, Alpestre, Alto Bela Vista, Ametista do Sul, Ampére, Anchieta, Aratiba, Augusto Pestana, Áurea, Barão de Cotegipe, Barra do Rio Azul, Barra Funda, Barracão, Boa Vista do Buricá, Bossoroca, Caçador, Caibaté, Campina das Missões, Campos Borges, Campos Novos, Cândido Godói, Capanema, Caxambu do Sul, Chapada, Chapecó, Chiapetta, Ciriaco, Concórdia, Constantina, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Coronel Vivida, Crissiumal, Cruzaltense, Cunha Porã, Cunhataí, Dezesseis de Novembro, Dionísio Cerqueira, Dois Vizinhos, Entre-Ijuís, Erechim, Erval Seco, Erval Velho, Formosa do Sul, Fortaleza dos Valos, Francisco Beltrão, Frederico Westphalen, Galvão, Getúlio Vargas, Guaraciaba, Guarani das Missões, Guatambú, Horizontina, Ibiã, Ijuí, Independência, Iomerê, Iraceminha, Irani, Itá, Itapejara d'Oeste, Itapiranga, Jaborá, Jóia, Jupia, Lacerdópolis, Lagoa dos Três Cantos, Liberato Salzano, Lindóia do Sul, Luzerna, Machadinho, Maravilha, Marcelino Ramos, Mariópolis, Marmeleiro, Mato Queimado, Maximiliano de Almeida, Miraguaí, Modelo, Mondaí, Nova Erechim, Ouro, Paial, Paim Filho, Palmitinho, Palmitos, Panambi, Passo Fundo, Passos Maia, Pato Branco, Pérola d'Oeste, Pinhalzinho, Pinheirinho do Vale, Planalto, Planalto, Pontão, Ponte Serrada, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Quilombo, Quinze de Novembro, Rodeio Bonito, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Sananduva, Santa Bárbara do Sul, Santa Izael do Oeste, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, Santo Antônio do Palma, Santo Antônio do Sudoeste, Santo Augusto, Santo Cristo, São Carlos, São Domingos, São João do Oeste, São Jorge d'Oeste, São José do Inhacorá, São Lourenço do Oeste, São Luiz Gonzaga, São Martinho, São Miguel das Missões, São Miguel do Oeste, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, São Valério do Sul, Sarandi, Seberi, Selbach, Sete de Setembro, Tapejara, Tapera, Tenente Portela, Tigrinhos, Três Passos, Tunápolis, Tuparendi, Ubiretama, Verê, Victor Graeff, Videira, Vista Alegre, Vitória das Missões, Xanxerê, Xaxim e Zortéa.</p> <p>Situação do projeto: Concluído</p>

FRUTICULTURA
<p>Projeto: Instalação de fábrica de pó de frutas</p> <p>Objeto: Aquisição de equipamento para produção de pó de frutas – apoio ao desenvolvimento da fruticultura Responsável pela execução: Fundação Vale do Rio Turvo para Desenvolvimento Sustentável (FUNDATURVO/DS) Valor do projeto: R\$ 534.600,00 Valor MI: R\$ 486.000,00 Valor contrapartida: R\$ 48.600,00 Vigência: 25/11/2008 Municípios apoiados: Ajuricaba, Aratiba, Augusto Pestana, Áurea, Barão do Cotegipe, Barra do Guarita, Barra do Rio Azul, Benjamin Constant do Sul, Bom Progresso, Braga, Campinas do Sul, Campo Novo, Carlos Gomes, Catuípe, Centenário, Charrua, Chiapeta, Condor, Coronel Barros, Coronel Bicaco, Crissiumal, Cruzaltense, Derrubadas, Entre Rios do Sul, Erebang, Erechim, Erval Grande, Esperança do Sul, Estação, Faxinalzinho, Floriano Peixoto, Gaurama, Getúlio Vargas, Humaitá, Ijuí, Inhacorá, Ipiranga do Sul, Itatiba do Sul, Jacutinga, Jóia, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Miraguaí, Nova Ramada, Panambi, Paulo Bento, Pejuçara, Ponte Preta, Quatro Irmãos, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valentim, São Valério do Sul, Sede Nova, Severiano de Almeida, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Arroios, Três Passos e Viadutos Situação do projeto: Em andamento</p>
GEMAS E JÓIAS
<p>Projeto: Projeto de lapidação e artesanato mineral</p> <p>Objeto: Apoio ao setor mineral do Rio Grande do Sul, visando aumentar o desenvolvimento sustentável dos garimpos de ametista. Responsável pela execução: Prefeitura Municipal de Ametista do Sul – RS /DS Valor do projeto: R\$ 467.000,00 Valor MI: R\$ 450.000,00 Valor contrapartida: R\$ 17.000,00 Vigência: 18/12/2008 Municípios apoiados: Ametista do Sul, Chopinzinho, Cristal do Sul, Frederico Westphalen, Iraí, Planalto, Rodeio Bonito e Trindade do Sul Situação do projeto: Em andamento</p>
AGROINDÚSTRIA DO LEITE
<p>Projeto: Fortalecimento de pequenas agroindústrias de leite na porção gaúcha da mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul</p> <p>Objeto: Aquisição de máquinas e equipamentos para fortalecimento de 21 pequenas agroindústrias de leite. Responsável pela execução: SAGA – Instituto de Desenvolvimento Regional Valor do projeto: R\$ 443.400,00 Valor MI: R\$ 430.000,00 Valor contrapartida: R\$ 13.400,00 Vigência: 28/12/2008 Municípios apoiados: Aratiba, Áurea, Barão de Cotegipe, Benjamin Constant do Sul, Campinas do Sul, Charrua, Viadutos, Erval Grande, Faxinalzinho, Getúlio Vargas e Três Arroios Situação do projeto: Em andamento</p>

PISCICULTURA
<p>Projeto: Fortalecimento do Arranjo Produtivo da Piscicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul</p> <p>Objeto: Fortalecimento da Piscicultura na área de abrangência da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.</p> <p>Responsável pela execução: Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná</p> <p>Valor do projeto: R\$ 750.586,00</p> <p>Valor MI: R\$ 700.586,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 50.000,00</p> <p>Vigência: 31/12/2007</p> <p>Municípios apoiados: Águas de Chapecó, Águas Frias, Ajuricaba, Ampére, Anchieta, Bandeirante, Barra Bonita, Barracão, Bela Vista da Caroba, Belmonte, Boa Esperança do Iguaçu, Bom Jesus do Oeste, Bom Jesus do Sul, Bom Sucesso do Sul, Caibi, Campo Erê, Dois Vizinhos, Capanema, Caxambu do Sul, Chapecó, Chiapetta, Chopinzinho, Clevelândia, Cordilheira Alta, Coronel Domingos Soares, Coronel Freitas, Coronel Martins, Coronel Vivida, Cruzeiro do Iguaçu, Cunha Porã, Cunhataí, Descanso, Dionísio Cerqueira, Enéas Marques, Flor da Serra do Sul, Flor do Sertão, Formosa do Sul, Francisco Beltrão, Frederico Westphalen, Galvão, Giruá, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Guatambu, Honório Serpa, Ibirubá, Ijuí, Iporã do Oeste, Iraceminha, Irati, Itapejara d'Oeste, Itapiranga, Jardinópolis, Jupiá, Manfrinópolis, Mangueirinha, Maravilha, Mariópolis, Marmeleiro, Modelo, Mondai, Nova Erechim, Nova Esperança do Sudoeste, Nova Itaberaba, Nova Prata do Iguaçu, Nova Ramada, Novo Horizonte, Palma Sola, Palmas, Palmitos, Panambi, Paraíso, Pato Branco, Pérola d'Oeste, Pinhal de São Bento, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Pranchita, Princesa, Quilombo, Realeza, Renascença, Riqueza, Romelândia, Salgado Filho, Saltinho, Salto do Lontra, Santa Helena, Santa Izabel do Oeste, Santa Rosa, Santa Terezinha do Progresso, Santiago do Sul, Santo Antônio do Sudoeste, São Bernardino, São Carlos, São João, São João do Oeste, São Jorge d'Oeste, São José do Cedro, São Lourenço do Oeste, São Luiz Gonzaga, São Miguel da Boa Vista, São Miguel do Oeste, Saudade do Iguaçu, Saudades, Serra Alta, Sul Brasil, Sulina, Tigrinhos, Tunápolis, União do Oeste, Verê e Vitorino</p> <p>Situação do projeto: Concluído</p>
TURISMO
<p>Projeto: Projeto de Promoção Turística das Missões</p> <p>Objeto: Sinalização da Rota Missões.</p> <p>Responsável pela execução: Prefeitura de São Miguel das Missões</p> <p>Valor do projeto: R\$ 750.000,00</p> <p>Valor MI: R\$ 700.000,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 50.000,00</p> <p>Vigência: 2004</p> <p>Municípios apoiados: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões</p> <p>Situação do projeto: Concluído</p>

Fonte: BRASIL/MI, 2010 – Atlas das Mesorregiões
 Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

ANEXO 2 – Projetos apoiados na Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, envolvendo os municípios do Rio Grande do Sul no período 2003-2009

AGROINDÚSTRIA
<p>Projeto: Fortalecimento das Redes de Referência na Agricultura Familiar – parte I</p> <p>Objeto: Promover a dinamização da Economia Regional, através da Estrutura de Arranjos Produtivos Locais na Agricultura Familiar</p> <p>Responsável pela execução: Prefeitura Municipal de Passo do Sobrado</p> <p>Valor do projeto: R\$ 160.375,43</p> <p>Valor MI: R\$ 152.738,51</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 7.636,92</p> <p>Vigência: 06/12/2008</p> <p>Municípios apoiados: Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pântano Grande, Passo Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde</p> <p>Situação do projeto: Em execução</p>
<p>Projeto: Fortalecimento das Redes de Referência na Agricultura Familiar – parte II</p> <p>Objeto: Aquisição de equipamentos e ferramentas</p> <p>Responsável pela execução: Prefeitura Municipal de Passo do Sobrado</p> <p>Valor do projeto: R\$ 168.090,81</p> <p>Valor MI: R\$ 160.086,49</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 8.004,32</p> <p>Vigência: 06/12/2008</p> <p>Municípios apoiados: Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Pântano Grande, Passo Sobrado, Rio Pardo e Vale Verde</p> <p>Situação do projeto: Em execução</p>
FLORESTAMENTO
<p>Projeto: Fomento à cadeia produtiva florestal para o desenvolvimento integrado e sustentável da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul</p> <p>Objeto: Implantação, ampliação e reforma de viveiros florestais e fomento ao florestamento e reflorestamento</p> <p>Responsável pela execução: Governo do Estado do Rio Grande do Sul</p> <p>Valor do projeto: R\$ 1.114.000,00</p> <p>Valor MI: R\$ 914.000,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 200.000,00</p> <p>Vigência: 18/12/2007</p> <p>Municípios apoiados: Alegrete, Camaquã, Hulha Negra, Morro Redondo, Rio Pardo, São Francisco de Assis e São Sepé</p> <p>Situação do projeto: Em prestação de contas</p>

GEMAS E JOIAS
<p>Projeto: Projeto de lapidação e artesanato mineral</p> <p>Objeto: Apoio ao setor mineral do Rio Grande do Sul – Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, através da aquisição de máquinas e equipamentos, bem como capacitação, consultoria e apoio à comercialização dos produtos.</p> <p>Responsável pela execução: Prefeitura Municipal de Quaraí</p> <p>Valor do projeto: R\$ 497.612,00</p> <p>Valor MI: R\$ 467.612,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 30.000,00</p> <p>Vigência: 30/09/2008</p> <p>Municípios apoiados: Barra do Quaraí, Quaraí e Santana do Livramento</p> <p>Situação do projeto: Em execução</p>
<p>Projeto: Projeto de lapidação e artesanato mineral</p> <p>Objeto: Apoio ao setor mineral do Rio Grande do Sul – Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, visando aumentar o desenvolvimento sustentável dos garimpos de ametista.</p> <p>Responsável pela execução: Prefeitura Municipal de São Martinho da Serra</p> <p>Valor do projeto: R\$ 521.000,00</p> <p>Valor MI: R\$ 492.000,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 29.000,00</p> <p>Vigência: 11/08/2008</p> <p>Municípios apoiados: Itaara, Jari, Júlio de Castilhos, Quevedos, Santa Maria, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, Toropi e Tupanciretã</p> <p>Situação do projeto: Em execução</p>
FRUTICULTURA
<p>Projeto: Implantação de núcleos de indução e diversificação produtiva na Metade Sul do Rio Grande do Sul para agricultores assentados e associados com base na fruticultura</p> <p>Objeto: Desenvolver a cadeia da fruticultura em assentamentos e pequenas propriedades, através da implantação de pomares de frutas visando à diversificação da matriz produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul</p> <p>Responsável pela execução: Governo do Estado do Rio Grande do Sul</p> <p>Valor do projeto: R\$ 3.796.000,00</p> <p>Valor MI: R\$ 2.761.448,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 1.034.544,00</p> <p>Vigência: 12/11/2007</p> <p>Municípios apoiados: Aceguá, Arroio Grande, Candiota, Canguçu, Capão do Leão, Dom Feliciano, Dom Pedrito, Eldorado do Sul, Encruzilhada do Sul, Rosário do Sul, Herval, Hulha Negra, Manoel Viana, Pedras Altas, Piratini, Rosário do Sul, São Gabriel e Santana do Livramento</p> <p>Situação do projeto: Em prestação de contas</p>
AGROINDÚSTRIA DO LEITE
<p>Projeto: Aquisição de um Minilaticínio</p> <p>Objeto: Inclusão produtiva dos pequenos produtores de leite com garantia de renda.</p> <p>Responsável pela execução: Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar</p> <p>Valor do projeto: R\$ 180.396,50</p> <p>Valor MI: R\$ 142.000,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 38.396,50</p> <p>Vigência: 17/10/2007</p> <p>Município apoiado: Santa Vitória do Palmar</p> <p>Situação do projeto: Em prestação de contas</p>

SEMENTES AGROECOLÓGICAS
<p>Projeto: Fortalecimento da rede de sementes agroecológicas, gerando trabalho e renda para a agricultura familiar</p> <p>Objeto: Fomento à produção, beneficiamento e comercialização de sementes agroecológicas.</p> <p>Responsável pela execução: Prefeitura Municipal de Candiota</p> <p>Valor do projeto: R\$ 479.799,00</p> <p>Valor MI: R\$ 449.799,00</p> <p>Valor contrapartida: R\$ 30.000,00</p> <p>Vigência: 18/06/2008</p> <p>Municípios apoiados: Aceguá, Candiota, Canguçu, Herval, Hulha Negra, Pinheiro Machado, Piratini e Santana do Livramento</p> <p>Situação do projeto: Em execução</p>
VITIVINICULTURA
<p>Projeto: Programa de Apoio à Estruturação e Aprimoramento Tecnológico da Vitivinicultura na Metade Sul do Rio Grande do Sul</p> <p>Objeto: Implantação do Centro Regional de Vitivinicultura</p> <p>Responsável pela execução: Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho/Embrapa Uva e Vinho</p> <p>Valor do projeto: R\$ 880.179,91</p> <p>Valor MI: R\$ 880.179,91</p> <p>Municípios apoiados: Alegrete, Barra do Quaraí, Cacequi, Itaqui, Jaguari, Manoel Viana, Nova Esperança do Sul, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Maria, Santana do Livramento, Santiago, São Francisco de Assis, São Gabriel, Unistalda e Uruguaiana</p> <p>Situação do projeto: Finalizado</p>
<p>Projeto: Programa de Apoio à Estruturação e Aprimoramento Tecnológico da Vitivinicultura na Metade Sul do Rio Grande do Sul – fase II</p> <p>Objeto: Consolidação do Centro Mesorregional de Vitivinicultura – levantamento de propriedades vitivinícolas e capacitação de técnicos e produtores em vitivinicultura</p> <p>Responsável pela execução: Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho/Embrapa Uva e Vinho</p> <p>Valor do projeto: R\$ 353.000,00</p> <p>Valor MI: R\$ 353.000,00</p> <p>Vigência: dezembro/2008</p> <p>Municípios apoiados: Alegrete, Barra do Quaraí, Cacequi, Itaqui, Jaguari, Manoel Viana, Nova Esperança do Sul, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Maria, Santana do Livramento, Santiago, São Francisco de Assis, São Gabriel, Unistalda e Uruguaiana</p> <p>Situação do projeto: Em execução</p>

Fonte: BRASIL/MI, 2010 – Atlas das Mesorregiões
 Elaboração: Antonio Paulo Cargnin

ANEXO 3 - Investimentos industriais no Rio Grande do Sul, no ano de 1997

