



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

REGIONALIZAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO E O DESENVOLVIMENTO
DO RIO GRANDE DO SUL

Andrea Elena Pizarro Muñoz

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Regional e Urbana, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Andrea Elena Pizarro Muñoz em 13/12/2007 e orientada pelo Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão.

CPG. 13 / 12 / 2007

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Brandão", is written over a horizontal line.

Campinas, 2007

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

M926r

Muñoz, Andrea Elena Pizarro.

Regionalização para o planejamento e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul / Andrea Elena Pizarro Muñoz. – Campinas, SP : [s.n.], 2007.

Orientador : Carlos Antonio Brandão.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Desenvolvimento regional. 2. Políticas públicas. 3. Rio Grande do Sul.
I. Brandão, Carlos Antonio. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

08/010/BIE

Título em Inglês: Regionalization for the planning and the development of Rio Grande do Sul

Keywords: Regional development ; Public policies ; Rio Grande do Sul

Area de Concentração : Economia Regional e Urbana

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Prof. Dr. Carlos Antonio Brandão

Prof. Dr. Claudio Schuller Maciel

Prof. Dr. Carlos Aguedo Nagel Paiva

Data da defesa: 13-12-2007

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico

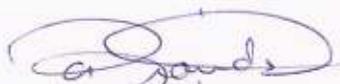
Dissertação de Mestrado

Aluna: ANDREA ELENA PIZARRO MUÑOZ

“ Regionalização para o Planejamento e o Desenvolvimento
do Rio Grande do Sul “

Defendida em 13 / 12 / 2007

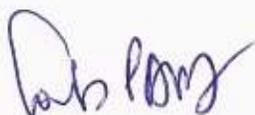
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. CARLOS ANTONIO BRANDÃO
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. CLAUDIO SCHULLER MACIEL
IE / UNICAMP



Prof. Dr. CARLOS AGUEDO NAGEL PAIVA
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Aos meus pais, Patricio e Patricia,
a quem devo a formação de meu caráter.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e às forças superiores, que sempre, mesmo nos momentos em que tudo parece perdido, sinalizam que existe sim algo que escapa à compreensão humana.

Quanto às pessoas, tenho tantos agradecimentos a fazer, espero não cometer injustiças. De antemão peço desculpas, pois é quase certo que vou esquecer alguém.

Começo pela minha família, meus pais e meus irmãos Viviane e Estevan, apoio incondicional de todas as horas, sem o qual teria sido impossível completar esta tarefa.

Ao meu orientador e amigo prof. Carlos Brandão, pela confiança depositada em mim desde o início, pelos ensinamentos não apenas em economia regional como pelo exemplo de vida, apoio e, sobretudo, paciência.

Ao meu co-orientador Carlos Paiva, que tão gentilmente aceitou este presente de grego de seu amigo e ex-colega prof. Brandão, quando me aventurei em terras gaúchas, e cujas orientações e embasamentos foram fundamentais para guiar uma mestranda não poucas vezes desnorçada.

Aos profissionais entrevistados, que amavelmente abriram um espaço em suas atribuladas agendas para me receber: prof. José Antonio Fialho Alonso e prof. Pedro Silveira Bandeira, que junto com meu co-orientador, foram a inspiração para o intento de desvendar a complexidade da economia e sociedade gaúchas. Prof. Claudio Accurso, prof^a. Maria Alice Lahorgue, Herbert Klarmann, Ângela Bacchieri Duarte, prof^a. Lais Salengue, Antonio Paulo Cargnin, Rogério Corrêa Fialho, Celso Bernardi, André Petry.

Ao professor Rinaldo Barcia Fonseca, que me estendeu a mão quando disse que pretendia voltar à academia, e sempre acreditou em mim. Aos amigos do NESUR, pelos anos de agradável convivência e trabalho: Marina Teixeira, Eduardo Costa, Maria Conceição Pires, Prof. Gustavo Zimmermann, Prof. Ulysses Semeghini, Áurea Davanzo, Prof^a. Rovenia Negreiros, Célia Caiado, Natalina (in memoriam), Adilson, Felipe e outros que passaram por lá. Ao prof. Wilson Cano, prof. Carlos Américo Pacheco, prof. Cláudio Maciel, prof. Pedro Luiz Barros, prof^a. Ligia Osório, prof. Antonio Marcio Buainain, prof^a. Ana Lucia Gonçalves. A todos os funcionários do Instituto de Economia, principalmente Alberto e Cida. A vocês, Claudinha, Nilton, Gustavo e Gabriela um agradecimento especial

por me receberem muitas vezes como mais um membro da família. Ao prof. Fernando Macedo e Gracilene, que sem me conhecer direito me entregaram as chaves de sua casa. A todos que me acolheram uma ou várias vezes em suas casas em Campinas: Cristina e Cláudio, Malu, Isabel, Samira, Ana Maria, Andréa, Renata, Peter, Florência.

Aos amigos que deixei no Rio Grande do Sul, responsáveis pelo meu encantamento e admiração pela cultura rio-grandense: NERU/ FEE em Porto Alegre, sob a coordenação do prof. Paiva, que inclusive me disponibilizou os mapas das regionalizações e material para a pesquisa: Gisele, Rodrigo, Ivan, Job, Paulo. Aos grandes companheiros Jefferson e Claudia, D. Irene, D. Regina, Lis, Nadia. Aos amigos de Ivoti e todo o pessoal do Banrisul. À Janise Bennett pelo empenho em me levar para Porto Alegre.

Aos meus amigos e companheiros desde a graduação: Renata e Erick, Marcelo Carvalho, Luiza e Amaury, Silvia, Juliana Lages e meninas da república. Aos amigos da época do mestrado: Joelson e Leandra, Hipólita, Ronaldo e outros. Á D. Natalina.

Aos amigos de Santos, em especial Ana Carolina (presente mesmo à distância), Andréa Jucá, Priscila.

Aos meus parentes no Chile, principalmente minha avó Carmen.

A você Nei. Ao Mingau.

Lista de Tabelas

| | |
|--|-----|
| Tabela 1- Estados brasileiros mais populosos - 1940-2000 | 30 |
| Tabela 2 - Participação relativa das Regiões Nordeste, Norte e Sul no PIB do RS 1939-2003..... | 46 |
| Tabela 3 - População total e taxas de crescimento das populações gaúcha e brasileira | 48 |
| Tabela 4 - O processo de urbanização no RS entre 1940 e 1970 | 48 |
| Tabela 5 - Evolução dos grupos de idade no RS..... | 49 |
| Tabela 6 -Taxas de emigração, imigração e imigração interna líq. no Brasil e RS - 1940-2000 | 51 |
| Tabela 7 - Fluxos Migratórios Inter-Regionais Acumulados - 2000..... | 53 |
| Tabela 8 - Distribuição dos Municípios segundo Porte Populacional | 55 |
| Tabela 9 - Participação das Grandes Regiões e Estados no PIB do Brasil a Preço Corrente 1939/2004 - anos e UFs selecionados..... | 60 |
| Tabela 10 - Estrutura do VAB, por setores de atividade, do RS - 1985-2005 (anos selecionados).... | 61 |
| Tabela 11 PIB Agropecuário: Participação Regional (%) | 64 |
| Tabela 12 - Estrutura do VBP Agropecuário | 65 |
| Tabela 13 - Participação das Macrorregiões no Produto do Setor Agropecuário do RS | 69 |
| Tabela 14 - Indústria de Transformação: participação regional no VTI..... | 72 |
| Tabela 15 - Indústria de Transformação: Estrutura Industrial da Região por Grupos(a) de Indústrias, segundo VTI | 76 |
| Tabela 16 – Indústria de Transformação: participação regional em segmentos selecionados (%).. | 79 |
| Tabela 17 - Participação das Macrorregiões no Produto da Indústria do RS..... | 82 |
| Tabela 18 - Participação Regional no PIB Terciário (Brasil = 100%) | 86 |
| Tabela 19 - Estrutura do VAB do setor de serviços do RS..... | 87 |
| Tabela 20 - Participação das Macrorregiões no Produto do Setor Serviços do RS..... | 89 |
| Tabela 21 - Participação das exportações, seg. os capítulos da NCM, do RS 1999-2006 - anos e capítulos selecionados | 93 |
| Tabela 22 - Participação das exportações das principais UFs no total do Brasil - dez./06 | 94 |
| Tabela 23 - Principais Produtos Exportados pelo RS - 2006..... | 95 |
| Tabela 24 - IDESE, sua var. % e informações demográficas e econômicas dos COREDEs do RS | 105 |
| Tabela 25 - Principais indicadores financeiros em % da receita corrente líquida 1971-2004..... | 114 |
| Tabela 26 - Hierarquização da rede de cidades para programação regional e urbana..... | 131 |
| Tabela 27 – Rumos 2015 – Dimensões de Desemp. Econômico e Potencialidades dos COREDEs. | 165 |

Lista de Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – O Estado do Rio Grande do Sul em 3 Macrorregiões | 45 |
| Figura 2 - Municípios gaúchos com mais de 100.000 habitantes em 2005 | 57 |
| Figura 3 – Densidade Demográfica por COREDE - 2000 | 59 |
| Figura 4 - Distribuição das grandes propriedades rurais nos municípios do Estado | 67 |
| Figura 5 - Valor Agregado da Agropecuária em 2003 por COREDEs | 68 |
| Figura 6 - Valor Agregado da Indústria em 2003 por COREDEs..... | 83 |
| Figura 7 - Valor Agregado do total de Serviços em 2003 – por COREDEs..... | 90 |
| Figura 8 - Exportações do Brasil e Rio Grande do Sul para o Mercosul..... | 97 |
| Figura 9 - IDESE COREDEs 2003 | 106 |
| Figura 10 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Regiões | 125 |
| Figura 11 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Sub-regiões | 126 |
| Figura 12 – SISDRU – Nível de Centro | 129 |
| Figura 13 – SISDRU – Função de Centro. | 130 |
| Figura 14 – PEDR – Programa Estadual de Descentralização Regional | 135 |
| Figura 15 – Mesorregiões do IBGE 1991 | 141 |
| Figura 16 - Microrregiões do IBGE 1991 | 142 |
| Figura 17 – FAMURS – Federação das Associações dos Municípios..... | 143 |
| Figura 18 – COREDEs – Configuração de 1994 | 144 |
| Figura 19 – COREDEs Configuração atual | 145 |

| | |
|--|------------|
| Figura 20 – Regiões Funcionais de Planejamento – Rumos 2015 | 163 |
| Figura 21 - Mapa dos Agrup. de COREDEs, seg. Desemp.Econ. e Social e as Potencialidades | 166 |

Sumário

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO 1 – CONCEITOS E DESAFIOS DO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO | 5 |
| Contribuições à discussão sobre desenvolvimento | 10 |
| Debate Atual | 17 |
| A Experiência da Política Regional Européia..... | 21 |
| CAPÍTULO 2: CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA | 29 |
| DO RIO GRANDE DO SUL | 29 |
| Caracterização do Estado do Rio Grande do Sul..... | 29 |
| A formação do território gaúcho – raízes históricas e construção da rede urbana..... | 30 |
| As macrorregiões do Rio Grande do Sul – procedimentos metodológicos e histórico recente..... | 38 |
| Dinâmica Demográfica e Urbanização | 47 |
| <i>Migrações</i> | 50 |
| <i>Municípios e Regiões</i> | 54 |
| Estrutura Produtiva | 59 |
| Infra-estrutura | 97 |
| Dinâmica Social | 101 |
| Finanças Públicas Estaduais | 109 |
| CAPÍTULO 3: DIVISÕES REGIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL FOCO ADMINISTRATIVO | 119 |
| Seleção dos principais esforços de regionalização com foco administrativo do Rio Grande do Sul.. | 119 |
| 1) 1973/74 (governo Euclides Triches) – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana | 120 |
| 2) 1987/88 (governo Pedro Simon) - Programa Estadual de Descentralização Regional - PEDR..... | 134 |
| 3) 1989 – Microrregiões e Mesorregiões do IBGE | 140 |
| 4) 1994 (a partir do governo Alceu Collares) - Os COREDEs | 142 |
| 5) 2000-2003 (governo Olívio Dutra) Programa de Regionalização Administrativa do Estado - PRAE | 158 |
| 6) 2005 (governo Germano Rigotto) - Rumos 2015..... | 160 |
| CAPÍTULO 4: ANÁLISE CRÍTICA DAS EXPERIÊNCIAS GAÚCHAS DE REGIONALIZAÇÃO | 167 |
| 1) 1973/74 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana.. | 167 |
| 2) 1987/88 - Programa Estadual de Descentralização Regional - PEDR..... | 169 |
| 3) 1994 - Os COREDEs | 174 |
| 4) 2000 - Programa de Regionalização Administrativa do Estado - PRAE | 184 |
| 5) 2005 - Rumos 2015..... | 184 |
| Análise comparativa | 186 |
| Considerações para a regionalização vigente (COREDEs e regiões funcionais)..... | 189 |
| Considerações Finais | 193 |
| Referências Bibliográficas | 197 |

Resumo

Este trabalho busca contribuir para a discussão da dinâmica regional no Estado do Rio Grande do Sul, sob a ótica das regionalizações administrativas elaboradas pelo setor público estadual nas últimas três décadas para planejar o desenvolvimento do território.

Se, por um lado, a literatura em economia regional analisada sob diversas correntes teóricas apresenta diferentes critérios para o processo de partição do espaço, por outro mostra os limites relacionados à constituição de uma regionalização adequada a vários fins. Deste modo, partindo do pressuposto que o espaço é fruto de uma determinada correlação de forças, uma divisão territorial deve explicitar, antes de tudo, os propósitos de determinado recorte regional.

Uma preocupação que permeia a análise refere-se aos mecanismos que podem aliar o ordenamento territorial à condução de uma gestão pública democrática descentralizada voltada ao combate das desigualdades regionais, na busca pelo verdadeiro desenvolvimento. Advém daí a importância do diálogo com elementos da ciência política, sobretudo no que diz respeito ao papel da sociedade civil na elaboração e prática do planejamento o desenvolvimento, expressa através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

Abstract

This work aims to contribute to the discussion of regional dynamics in Rio Grande do Sul State, under the parameters of administrative regionalization plans elaborated by the state's public sector in last three decades in order to plan the development of territory.

On one hand, the literature on regional economics presents different criteria for space division process. While, on the other hand, the same literature shows limits related to the construction of a unique regionalization suited for several purposes. Therefore, assuming that space is evaluated as a product of a certain correlation of forces, a territorial division must explain, before all, the justifications for an specific regional delimitation.

One of matters involving the analysis deals with the mechanisms that can unite territorial organization to a decentralized and democratic public administration policy. This must be focused in defeating regional inequalities, aiming for real development. For this reason, the dialog with elements of politics has been introduced, mainly referent to the significance of role of civil society in elaboration and praxis of planning for development, expressed through Regional Development Councils (COREDEs).

INTRODUÇÃO

O Rio Grande do Sul tem uma longa e rica trajetória de experiências de regionalização administrativa. Foi o primeiro Estado a ter uma região metropolitana instituída em lei estadual, antes do estabelecimento em lei federal, e é, muito provavelmente, o único Estado a contar com uma regionalização para o planejamento relativamente consolidada e amplamente reconhecida¹.

O que se pretendeu neste trabalho foi *realizar um levantamento e uma avaliação crítica* das principais divisões regionais já elaboradas para o Estado do Rio Grande do Sul com vistas a subsidiar e orientar o planejamento do desenvolvimento de seu território e a gestão pública democrática.

Uma das preocupações que norteou o trabalho consistiu no questionamento sobre se existe uma maneira mais adequada de delimitar regiões para o exercício da administração pública, no que se refere à promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, o desafio que se impõe é o de buscar padrões de desenvolvimento regional através de mediações teóricas e históricas. Esta proposta decorre da impossibilidade de concepção de uma teoria regional e urbana completa, definitiva. Ao mesmo tempo, tal proposta busca fugir de duas atitudes científicas polares: o teorismo, representado por hipóteses gerais que pretendem explicar todos os casos, segundo modelos abstratos e o empirismo dos estudos caso a caso, que reduz a análise a um elenco de especificidades, tornando cada situação como singular no tempo e no espaço. Também a análise deve realizar as devidas mediações teórico-analíticas e históricas que articulem os processos do espaço regional com o espaço urbano.

Dado que se trata de um estudo que enfatiza a estrutura e dinâmica da economia regional, não é possível compreender o espaço socialmente construído sem apreendê-lo como fruto de relações sociais estabelecidas em momentos anteriores, com base no conceito de divisão social do trabalho. Advém daí a preocupação com o resgate histórico da formação do território rio-grandense, bem como a tentativa de compor um panorama da evolução em diversas áreas do Estado nas últimas décadas. O objetivo é examinar o

¹ Referimo-nos aos COREDEs, considerados como escala regional intermediária entre municípios e o Estado na divulgação dos dados da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego, a partir de maio de 2001. Entretanto, devido à contínua subdivisão daqueles, a RAIS deixou de considerar esta divisão regional.

desenvolvimento estadual, seus nexos intra e inter-regionais bem como seus inter-relacionamentos com a estrutura sócio-econômica do País.

Inicialmente, no primeiro capítulo apresentou-se uma revisão bibliográfica sob a forma de resenha sobre as principais contribuições teóricas sobre regionalização, parte que se considerou relevante mostrar com o propósito de fornecer subsídios à discussão posterior. É importante ressaltar, entretanto que o objetivo desta revisão não foi o de esgotar, muito menos solucionar uma discussão teórica tão profunda e polêmica como a que envolve os conceitos de região, regionalização e território. Foram também elencados alguns apontamentos sobre experiências internacionais e desafios desta complexa tarefa que é proceder a recortes no território.

Em seguida, no segundo capítulo, foram resgatadas as raízes históricas da formação do território gaúcho e foi traçado um quadro sintético do perfil sócio-econômico gaúcho, tendo por base o conceito de homogeneidade que deu origem à divisão do Estado do Rio Grande do Sul em três macrorregiões. Para tal, foram reunidos dados e informações secundários para o conjunto da economia gaúcha e suas regiões, bem como análises de publicações especializadas sobre temas aplicados à sua estrutura e dinâmica: Demografia e Urbanização; Estrutura Produtiva e a divisão setorial: Agropecuária, Indústria e Serviços; Comércio Exterior; Infra-estrutura; Dinâmica Social; Finanças Públicas.

Como foco principal da pesquisa, efetuou-se um levantamento sobre as principais divisões regionais já construídas para o Estado do Rio Grande do Sul com a finalidade de orientar o planejamento da gestão pública. Foram selecionadas cinco iniciativas de regionalização, formuladas no âmbito do governo estadual, com exceção das microrregiões e mesorregiões do IBGE, única divisão analítica dentre as consideradas, incluída por ter servido de base para a construção de algumas das divisões administrativas, como se verá ao longo do trabalho. As divisões regionais examinadas foram:

- 1973/74- SISDRU e Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana.
- 1987/88 - Programa Estadual de Descentralização Regional.
- 1989 – Microrregiões e Mesorregiões do IBGE.

- Os COREDEs (1994) e o Programa de Regionalização Administrativa do Estado (2000-2003).
- 2000 - PRAE – Programa de Regionalização Administrativa Estadual
- 2005 - Rumos 2015

O propósito deste terceiro capítulo consistiu na recuperação dos fundamentos teóricos dos projetos de organização administrativa territorial subjacente àquelas regionalizações.

No quarto e último capítulo foi realizada uma análise crítica destas propostas buscando identificar as dificuldades de implantação e/ou operacionalização efetiva para fins de planejamento e gestão das regionalizações propostas. Esta etapa apoiou-se em entrevistas com pessoas envolvidas na formulação e/ou condução das divisões regionais escolhidas. Retomou-se o diálogo com os conceitos apresentados na parte inicial do trabalho bem como se tratou de avançar na introdução de elementos de análise de ciência política. Este aspecto considerou especialmente a participação da sociedade civil através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) na elaboração e prática do planejamento do desenvolvimento, enquanto tentativa de expressão da descentralização na gestão pública do território.

CAPÍTULO 1 – CONCEITOS E DESAFIOS DO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO

Já se tornou canônico na área dos estudos regionais e urbanos se afirmar a necessidade do pragmatismo como critério decisivo quando se pretende proceder a determinado recorte no território.

Se por um lado a literatura registra a necessidade e várias justificativas para se realizar esta repartição territorial, por outro enfatiza os entraves e as dificuldades intrínsecas a se ter uma regionalização adequada a vários fins.

Assim, a conclusão mais ou menos generalizada é de que se deva explicitar os fins desejados antes de delimitar determinada porção de um território maior.

Segundo Alonso (1994: 215), “a escolha de uma partição do espaço para melhor estudá-lo que proporcione uma base adequada para a organização da informação estatística é uma tarefa decisiva quando se pretende estudar problemas regionais, sejam eles de natureza econômica, social ou política”. Dessa forma, o delineamento dos sistemas e subsistemas de regiões acaba por depender dos objetivos da pesquisa a ser desenvolvida e da disponibilidade de informações, especialmente detalhadas. Assim, “ao definir uma região para fazer um trabalho empírico concreto, o pesquisador freqüentemente se curva diante do modo como estão organizados os dados, sendo forçado a fazer concessões e a abrir mão do rigorismo conceitual e metodológico que seria desejável”.

Na verdade, os problemas intrínsecos de regionalização jazem no próprio ponto de partida que é: como bem definir *região*? No Brasil há certo consenso entre autores críticos em aceitar, pelo menos em parte, a definição proposta por Oliveira (1977), segundo a qual regiões são espaços socioeconômicos onde uma das formas de capital se sobrepõe às demais, *homogeneizando* a região exatamente pela sua predominância e pela conseqüente constituição de classes sociais cuja hierarquia e poder são determinados pelo lugar e forma em que são *personas* de frações de capital em processo de enfrentamentos dados pela coerção concorrencial.

De acordo com Duarte (1980), *regionalizar significa identificar regiões em que se processam certas formas de reprodução do capital*. Regiões, segundo o mesmo autor, são *espaços* nos quais há uma *sociedade* que realmente *dirige e organiza*, que atua sobre o

mesmo, ainda que tal atuação esteja associada a *interesses* de outros espaços ou de certos grupos sociais ou de capital externo. Se não existe sociedade atuante nesses lugares, estes constituem espaços econômicos, porém não regiões.

Como fruto de relações sociais, as regiões não são estáticas, mas estão em contínua reestruturação, ou a partir das práticas sociais ou induzidas por uma ação governamental quando é oportuna a sua formação. Neste último caso, trata-se de um processo de regionalização.

Tomando por base as definições anteriores, no que diz respeito ao estudo da temática regional e urbana, é preciso ter em mente sua visão crítica, resultado da influência marxista e do caráter interdisciplinar da referida temática. Este se expressa na diversidade de formações profissionais envolvidas com a questão, que agrega geógrafos, sociólogos, demógrafos, urbanistas, arquitetos, cientistas políticos, economistas. Tendo em vista tais elementos, a questão urbana e regional se impõe um grande desafio teórico, o de “mobilizar categorias analíticas diversas”, nas palavras de Faria (1978), do ponto de vista da divisão social do trabalho no desenvolvimento do capitalismo, estruturando uma problemática concreta através da hierarquização de múltiplas determinações. Trata-se do desafio de “buscar padrões de desenvolvimento regional através de mediações teóricas e históricas” (com grandes autores como Marx, Keynes e outros). Esta proposta decorre da impossibilidade de concepção de uma teoria regional e urbana completa, definitiva. Nas palavras de Oliveira (1985): “Na verdade, assim como os modelos de desenvolvimento, uma teoria geral da constituição do capitalismo resultaria em uma construção abstrata, ineficaz para explicar seu objeto: a própria dinâmica da constituição do capitalismo (...) as possíveis leis gerais de tal teoria teriam que ser construídas abstraindo mediações históricas essenciais, pois determinam as distintas dinâmicas dos processos de constituição do capitalismo em diferentes nações. (...) A negação da eficácia dos modelos ou de uma teoria geral não resulta, entretanto, em visão historicista, (...) para a qual a análise de constituição do capitalismo somente comportaria estudos de casos particulares”. Desta forma, o desafio proposto consiste em buscar fugir de duas atitudes científicas polares: o teorismo, representado por hipóteses gerais que pretendem explicar todos os casos, segundo modelos abstratos, como a teoria das etapas do desenvolvimento, dos pólos de crescimento de

Perroux etc; e o empirismo dos estudos caso a caso, que reduz a análise a um elenco de especificidades, tornando cada situação como singular no tempo e no espaço.

Também a análise deve realizar as devidas mediações teórico-analíticas e históricas que articulem os processos do espaço regional com o espaço urbano.

Assim, o conceito de região, adequado à regionalização, deveria apreender a hierarquização de determinações do funcionamento do capitalismo enquanto sistema contraditório, de destruição criadora e espaço de lutas sociais. Neste contexto, o urbano e o regional seriam *locus* e manifestação da divisão do trabalho na sociedade (Faria 1978). Deste modo, a contribuição marxista serviu para contrapor o espaço na temática urbano-regional enquanto construção e produção social à visão que o considerava como mero ambiente natural e inerte, como um recipiente para a simples localização de atividades econômicas, investimentos, pessoas. Harvey (1973) afirma que o ambiente não é natural, mas algo construído socialmente, como uma arena de conflitos sociais, espaço de reprodução do capital, em suas múltiplas formas.

Paul Singer (1968) coloca uma chave importante para este debate ao enfatizar a necessidade de analisar as cidades inseridas e se relacionando com seu *hinterland* - área de influência composta de áreas agrícolas e centros menores, regiões tributárias produtoras de excedentes em parte manejáveis ou esterilizáveis pela região urbana polarizadora, e que consomem bens ou serviços da cidade.

Por outro lado, também é bom lembrar, seguindo Bordieu (1998), que o processo de busca dos chamados critérios “objetivos” de identidade regional, não pode afastar o fato de que, na prática social, tais critérios são objeto de representações mentais e materiais, em coisas ou atos, estratégias interessadas de manipulação simbólica que têm em vista determinar a representação mental que os outros podem ter destas propriedades e dos seus portadores. Poderíamos tomar como exemplo, no Brasil, o que é recortado como “região nordestina”. Ou seja, estão sempre em jogo nas disputas sobre representações, sobre a identidade étnica ou regional, com o poder de um grupo dominante impor uma visão do mundo social.

Na mesma linha, encontramos Breitbach (1988). Sobre a maioria dos trabalhos sobre a questão regional no Brasil, a autora alerta que a necessidade de conceituar região, movida pelo requisito da delimitação de áreas físicas, tende a conduzir a um procedimento

reducionista do fenômeno regional: “premido pela necessidade empírica, tal procedimento torna-se presa fácil de métodos meramente descritivos e quantitativos de abordagem da questão regional, prendendo-se a especificidades que, embora pertencentes à realidade, não se constituem em elementos propriamente explicativos dos fenômenos estudados, mas são especificidades que apenas constataam a existência desses fenômenos. Nessas condições, os elementos empíricos assim utilizados funcionam como entrave à elaboração teórica”.

Por outro lado, a construção de um conceito tem que acompanhar o movimento do real e não precedê-lo, para poder compreendê-lo adequadamente. Ao mesmo tempo em que a produção teórica não tem sentido quando desvinculada da realidade empírica, esta, por sua vez, não se revela em sua essência sem o recurso da teoria. Os estudos eminentemente empíricos só adquirem significado quando relacionados, de alguma forma, à teoria, o que equivale dizer que o empirismo, fechado em si mesmo, não se constitui em garantia de conhecimento efetivo. Desta forma, conclui, a relação entre teoria e prática deve ser de reciprocidade dinâmica. Reforçando o argumento de Faria (1978) apresentado anteriormente, a autora afirma que a teoria, fundada numa realidade em constante mutação, não pode se constituir num todo pronto e acabado; a crítica e a reformulação são, portanto, instrumentos de trabalho da atividade teórica. Sua importância se refere ao fato de que através dela é possível ao homem refletir sistematicamente sobre sua prática, tornando esta última uma atividade consciente, criativa, não limitada à mera repetição de experimentos.

Uma simples e adequada definição nos dá Ann Markusen (1987:16), de que uma região é “uma sociedade territorial contígua com trajetória histórica que possui um ambiente físico, sócio-econômico, político, cultural e estrutura espacial diferente de outras regiões e de outras unidades territoriais, cidades e nação”. Tal definição relacional delinea regiões através de: 1) seus contrastes e distinções mútuas; e 2) sua localização na escala de unidades espaciais. A categoria “região” caracteriza unidades territoriais com unidade física e traços culturais, onde a categoria “cidade” caracteriza uma forma especial de assentamento humano que mostra regularidades de estrutura funcional e espacial independentemente da localização. A categoria “nação” se aplica a um tipo especial de região que possui soberania política.

Para a mesma autora, o conceito de política regional que complementa a noção de região é similarmente expansiva e deve assumir duas formas distintas. A primeira consiste

em lutas internas em torno da futura evolução de uma região que atingem a dimensão de conflitos regionais (com origem econômica, como os efeitos do fechamento de uma planta, por exemplo). Tais conflitos supõem o conhecimento do *contexto* regional e conseqüentemente, de uma *conscientização de singularidade* entre os residentes, que pode ser engendrada ou alterada através desses eventos.

Alternativamente, a política regional pode tomar a forma de movimento de oposição a alguma entidade externa, que pode ser outra região, o Estado ou governos nacionais, ou outra força econômica externa. Este último tipo representa o regionalismo, um fenômeno similar, porém distinto do nacionalismo, em definição e intensidade. Regionalismo significa a reunião de um grupo social ao redor de uma ou mais características distintivas da região, tomadas como reivindicação territorial contra um ou vários mecanismos de Estado. Está ligado fundamentalmente à emergência deste e a uma forma territorial particular que o Estado assumiu através da história. Identifica claramente uma “arena” de luta – uma arena política, mesmo que o conteúdo da luta seja econômico ou cultural e pode ser transformado em nacionalismo quando as demandas de uma região escalam o objetivo de secessão, constituição de Estado independente ou ao menos alguma medida de auto-governança.

Na medida em que *regiões são produtos de forças materiais na história*, e de culturas² em que valores tradicionais, paixões contemporâneas e visões futuras são contrapostas às forças externas, elas mudam, e seus habitantes se engajam ativamente no processo de transformação. O poder dessa tradição e ativismo é freqüentemente negligenciado por analistas regionais que trabalham com modelos estruturalistas. A autora destaca ainda que nem todas as lutas territoriais são necessariamente progressistas, uma vez que podem envolver a exploração, opressão de um grupo social por outro. Conclui que o desenvolvimento regional não pode ser discutido abstratamente; *é preciso uma análise empírica que identifique as estruturas cultural, política e econômica que se desenvolveram*

² A autora utiliza o conceito cultura para designar experiências humanas, formais ou informais, que não podem ser facilmente identificadas como de natureza econômica ou política. Para análise do regionalismo, são particularmente importantes a língua, grupos de parentesco, afinidades religiosas e conjuntos de práticas culturais como ritos de nascimento, morte e mudança de vida, hábitos de relação social ou relacionamento com o ambiente. Segundo a autora, a tendência de que os fenômenos culturais sejam tratados numa base concreta, caso a caso, se explica pelo fato de variarem muito mais através dos contextos localizados do que as relações políticas ou econômicas. Ainda assim, o regionalismo não é, em essência, um fenômeno cultural, dado que pode ocorrer paralelamente a este.

historicamente, tanto internamente como em relação a outras regiões. É preciso incorporar também uma teoria do Estado e um estudo de sua presença concreta em um contexto regional em particular.

Retomando Bordieu, podemos afirmar que a realidade é social e por isso, as classificações naturais apóiam-se em características que nada têm de natural e que são, em grande parte, produto de uma imposição arbitrária, isto é, de um estado anterior da relação de forças no campo das lutas pela delimitação legítima. Assim, a ciência que pretende propor os critérios mais bem alicerçados na realidade não deve esquecer que se limita a registrar um Estado da luta das classificações, da relação de forças materiais ou simbólicas entre os que têm interesse num ou noutra modo de classificação.

Em suma, os veredictos mais “neutros” da ciência contribuem para modificar o objeto da ciência: logo que a questão regional ou nacional é objetivamente posta na realidade social, embora seja por uma minoria atuante, qualquer enunciado sobre a região funciona como um *argumento* que contribui – tanto mais largamente quanto mais largamente é reconhecido – para favorecer ou desfavorecer o acesso da região ao reconhecimento e por este meio, à existência.

Contribuições à discussão sobre desenvolvimento

Os estudos de rede urbana constituíram parte relevante da tradição da chamada geografia quantitativa, inspirada em teorias funcionalistas e de sistemas. Sua contribuição toma forma em quadros referenciais empíricos sobre características sociais, econômicas e demográficas relacionadas a tamanhos de cidades, nos quais são identificadas as configurações urbanas e a posição de um dado centro urbano em relação a seu *hinterland*.

Já na tradição da geografia humana radical, a configuração regional e urbana é resultante de processos desequilibrantes inerentes à expansão da acumulação capitalista. Enfatiza aspectos históricos relacionados à constituição das cidades e dos conflitos entre os agentes sociais e econômicos que disputam o acesso à terra urbana, menos interessada na configuração das redes urbanas e mais nas causas dos desequilíbrios apresentados ente regiões e centros urbanos.

Castells, Harvey e Lojkin contribuíram muito para as pesquisas urbanas em dois aspectos simultaneamente: reconhecendo o limite analítico imposto por modelos baseados

no equilíbrio geral que caracteriza as interpretações neoclássicas; e percebendo que o desequilíbrio inerente à expansão capitalista traz consigo permanente movimento gerador de regiões dinâmicas, em contraposição às regiões estagnadas, encontradas não apenas em países menos desenvolvidos.

A concepção de desequilíbrio, discutida por Hirschmann (1958) em seu clássico trabalho sobre desenvolvimento econômico, introduz a percepção histórica e dinâmica do processo de acumulação e produção do espaço em sociedades capitalistas. Neste, a forma como se articulam os diferentes fatores de produção para a geração de valor constitui a pista para explicar os diferentes estágios de desenvolvimento entre cidades, regiões e nações, bem como as relações estabelecidas entre elas. A configuração das redes urbanas provém de um dado processo de acumulação, mas passa a ser igualmente determinante ao estabelecer requisitos a esse processo, em novos estágios de expansão caracterizados especialmente pela intensidade de capital e tecnologia adotados, e pela forma como se dá a relação entre capital e trabalho. Esta seria a base para os diferenciais de renda e produtividade que caracterizam a produção do espaço em economias de mercado.

Essa relação, que é a conexão principal nessa concepção, baseia-se na inovação tecnológica e na capacidade de gerar os excedentes necessários à intensificação da divisão do trabalho e à expansão dos mercados. Segundo Harvey (1973), as condições para o surgimento das cidades se verificam na passagem e modos de organização social igualitários para outros redistributivos, que envolvem fluxo de bens (ou, em alguns casos, o estabelecimento de direitos sobre a produção) para sustentar as atividades de uma elite. Tal redistribuição promove a concentração de excedentes capazes de propiciar o desenvolvimento de centros urbanos. A organização social de modo estratificado, baseada numa integração por meio do mercado de troca, constituiria, pois, as condições amplas para o desenvolvimento urbano, aprofundando o grau de mercantilização típico da urbanização capitalista e seu inerente desequilíbrio. Desenvolvimento e não-desenvolvimento seriam, desse ponto de vista, duas faces da mesma moeda. Advém daí o conceito de cidade defendido por Harvey (1973:204): formas criadas e produzidas para mobilização, extração e concentração geográfica de quantidades significativas do produto excedente socialmente definido. Por constituírem formas concentradoras de valores, são igualmente responsáveis pela drenagem de valores de outras áreas, no sentido destruturador defendido por

Hirschman. Ademais, dados os diversos processos históricos que produzem as relações sociais, as cidades apresentam distintos perfis de desenvolvimento, estrutura, atividade e ocupação. Em síntese, a compreensão da dinâmica urbana estaria, inexoravelmente associada ao entendimento da dinâmica do processo de acumulação, o que torna a contribuição desta corrente uma importante ferramenta para o planejamento, no sentido de buscar tanto o incremento da acumulação quanto a redução das disparidades resultantes desta.

Nos anos 1950 e 1960, o debate sobre o desenvolvimento regional e urbano recebeu influência direta de todas as principais correntes das chamadas teorias do desenvolvimento econômico. Ou seja, ocorreu uma transposição, muitas vezes direta, do debate internacional e nacional para a escala regional. Assim, surgiram as vertentes que partiam – seja criticamente, seja para reafirmar o caráter seqüencial do processo de desenvolvimento segundo o etapismo, em âmbito regional – das formulações de Rostow (1959).

Também o debate urbano-regional sofreu influência das teorias do crescimento equilibrado, colocando a necessidade de um tratamento “em diversas frentes” com sincronia, a fim de superar os obstáculos ao desenvolvimento regional (Nurske, Rosenstein-Rodan, Lewis, dentre outros). Mas talvez a maior influência tenha partido das formulações de Hirschman (1958), vendo o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios, conforme discutido há pouco, e de Myrdal (1957), com sua teoria da causação circular acumulativa. Ambos, segundo Celso Furtado, em *Teoria e Política do Desenvolvimento* (1966), além de Perroux (1966), realizaram o estudo das macrodecisões e concluíram que, analisando “as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de reação” (Furtado, 1966, p.90-92). As reações em cadeia, dependentes do nível de desenvolvimento das forças produtivas e da complexidade da estrutura produtiva, provocam efeitos de arrasto (*backward linkage*) e efeitos de propulsão (*forward linkages*). A articulação de tais efeitos criaria os impulsos transformadores do processo estrutural de desenvolvimento.

A riqueza desses três autores, que trataram das heterogeneidades estruturais das economias periféricas, reside na perspectiva avançada do tratamento analítico destas macrodecisões por um agente privilegiado – o Estado ou outra “unidade dominante” (a grande empresa, por exemplo) – em um contexto ou ambiente macroeconômico resultante

da interação de uma pluralidade de decisões cruciais. Seria o Estado o agente privilegiado para avaliar e realizar a síntese das inúmeras cadeias de reações provocadas pelas múltiplas decisões.

Identificar as cadeias de ação e reação e discutir estruturas, agentes e suas decisões é fundamental na busca da antifatalidade, prospectando o futuro e preparando ações que reorientem o curso dos acontecimentos, a fim de alargar os horizontes de possibilidades e construir uma via duradoura de desenvolvimento includente.

Como se pode perceber, o debate teórico e prático sobre o tema da regionalização é clássico na economia regional, no planejamento regional e no campo da gestão pública em geral. Para Richardson (1975), por exemplo, as alternativas para estabelecer critérios plausíveis de regionalização do território envolvem desde a simples aceitação da divisão regional preexistente a partir de critérios tipicamente governamentais ou adotar, no outro extremo, o paradigma neoclássico do espaço isotrópico, neutro e homogêneo, dividindo-o da forma que mais convier aos interesses do pesquisador ou conforme o objeto pesquisado.

Outros autores, como Hilhorst (1975), atribuem a escolha do critério de regionalização ao tipo de análise pretendida no processo de planejamento regional, propondo inclusive metodologias específicas para delimitação de regiões polarizadas e homogêneas - modelos gravitacionais, por fluxos, números-índice e análise fatorial - não sem antes anunciar que o pesquisador sempre “tenderá a um certo grau de subjetividade” (p.84) na escolha de hipóteses e técnicas.

Conforme sistematizado por Boudeville (1973), o debate teórico sobre a delimitação regional aponta quase que invariavelmente para três tipos de critérios que estruturam o conceito de regionalização: (a) a polarização, (b) a homogeneidade e (c) o planejamento.

(a) **região homogênea**: baseada na possibilidade de agregação territorial a partir de características uniformes, arbitrariamente especificadas. Os padrões de comparação e agregação podem estar baseados na estrutura produtiva existente, em fatores geográficos, na dinâmica do consumo interno ou na ocorrência de recursos naturais específicos, padrões edafo-climáticos ou topográficos. Fatores não diretamente mercantis como regimes políticos ou culturais também podem ser considerados.

(b) **região polarizada**: assume a hipótese da polarização espacial a partir de um campo de forças que se estabelece entre unidades produtivas, centros urbanos ou

aglomerações industriais. Aqui a análise de fluxos de produção e consumo³, das conexões intra e inter-regionais assumem absoluta relevância porque revelam a rede e a hierarquia existente. A região é considerada heterogênea e funcionalmente estruturada, com fluxos de intensidade variada, normalmente convergindo para poucos pólos. O foco metodológico se estrutura mais na análise e dinâmica do modo de articulação e das tensões entre os pólos que na delimitação das fronteiras regionais. Markusen (1981) questiona este recorte na medida em que a dinâmica própria do capitalismo tenderia a homogeneizar as relações sociais no espaço fazendo do próprio conceito de região uma categoria de menor relevância como *locus* espacialmente homogêneo.

Boudeville define região polarizada como o espaço heterogêneo cujas diversas partes são complementares e mantém entre si, especialmente com os pólos dominantes, mais intercâmbios do que com regiões vizinhas. Essa definição corresponde ao espaço econômico como “campo de forças” de Perroux.

Gomes (1995) classifica este tipo de região como funcional e destaca a valorização do papel da cidade como centro de organização espacial. Estas organizam sua hinterlândia (área de influência) e organizam também outros centros urbanos de menor porte, sob a forma de espaço tributário organizado e comandado por uma cidade.

(c) **região de planejamento**: esta região deriva da aplicação de critérios político-administrativos instrumentalizados na atividade de planejamento. A regionalização definida a partir deste marco representa uma intencionalidade da autoridade pública que afirma uma compreensão do território a partir das necessidades de execução de determinados serviços públicos, do exercício do poder regulatório do Estado ou, por exemplo, da focalização das políticas setoriais em determinada parte do território.

Estas tipologias básicas não eliminam as dificuldades fundamentais na delimitação regional: a ambigüidade decorrente do fato de que qualquer extensão de terra pode ser organizada num sistema hierárquico de diferentes tamanhos e conexões e o risco de distorções nas relações inter-regionais caso a divisão regional não contemple toda extensão de uma formação econômica específica a ser estudada (uma economia nacional, por exemplo) é a questão da contigüidade (Alonso, 1986).

³ Nas análises de fluxos regionais para delimitação da divisão regional considera-se também a análise dos fluxos de tráfego (pesquisas de origem-destino), comunicações e outros serviços públicos e privados para identificar a partir da intensidade e direção dos mesmos os pólos dominantes e sua área de influência.

É preciso salientar que um conceito de divisão regional tem que explicitar a opção de recorte teórico, mostrar as hipóteses sobre o espaço e apresentar atributos de operacionalidade para instrumentalizar a política pública de caráter regional. Neste ponto configuram-se pelo menos duas restrições:

- Composição técnica dos serviços públicos – por exemplo, a área de saúde pública prioriza critérios de densidade demográfica enquanto a área de meio ambiente atribui maior centralidade à disposição das bacias hidrográficas.

- Racionalidade das relações políticas – o problema reside na comum ausência ou fragilidade na manutenção das regras e pactos legitimatórios que garantem capacidade de representação ao Estado e, portanto, governabilidade e estabilidade no longo prazo. O resultado é a volatilidade no tempo, inconsistência técnica ou ineficiência funcional de regiões criadas em tais condições.

Além dos dilemas tipicamente teóricos, outra ordem de problemas mais práticos aparece de forma inevitável quando da opção por critérios de regionalização. Nas análises de crescimento regional de longo prazo, por exemplo, as distorções resultantes de vieses estatísticos, gerados por novas divisões políticas do território (novos municípios) são sérios obstáculos para a compatibilização prévia das unidades territoriais. Neste caso o problema aumenta com o crescimento do processo de parcelamento⁴. No longo prazo, como é lembrado por Alonso e Bandeira (1994), o cenário econômico e social das regiões definidas pelo critério da homogeneidade ou similaridade tende a mudar significativamente, afetando as fronteiras anteriormente delimitadas. Tais mudanças podem ocorrer na divisão inter-regional do trabalho, novas tendências nacionais, esgotamento ou descoberta de recursos naturais, novas infra-estruturas que mudam a rede de polarização, transformações culturais e assim por diante.

Para Paiva (2006b), uma região de planejamento para o desenvolvimento endógeno é uma região que apresenta elementos de homogeneidade (basicamente em sua estrutura rural) e de diversidade (representada por pólos urbanos que, por definição, se diferenciam de seu entorno rural ou suburbano). Conforme o autor, tal região deve apresentar: 1) uma produção básica homogênea (em geral agropecuária), assentada em estruturas de

⁴ Duas alternativas de construção de espaços econômicos que consideram o desmembramento municipal, permitindo comparações ao longo de várias décadas para o Estado do Rio Grande do Sul encontram-se em ALONSO (1986b) e FEE/NERU (2007).

propriedade e padrões tecnológicos capazes de garantir um mínimo de solidariedade de projeto por parte dos produtores; 2) pólo(s) urbano(s) responsável (eis) pela prestação de serviços e agregação de valor à produção básica; e 3) *instituições capazes de explicitar e transformar a comum-unidade de interesses dos diversos agentes-elos das cadeias produtivas em um programa consciente de desenvolvimento.*

Por outro lado, é certo que qualquer regionalização deve estar atenta ao sistema de cidades e à rede urbana em que se insere. A rede urbana possui importância decisiva para a dinâmica espacial e, portanto, para o desenvolvimento regional e nacional, principalmente quando considerada em sua dimensão territorial. Não existe região sem uma cabeça, uma capital que a estruture e que organize o território sob sua influência. É uma estrutura que expressa os níveis de integração econômica entre as regiões e os fluxos existentes entre os pontos desse território, segundo uma organização hierarquizada dos centros urbanos, que varia, sobretudo, em razão do tamanho, da qualidade funcional e da extensão da zona de influência dessas aglomerações (Egler, 2006).

Numa sociedade marcada por conflitos os mais diversos como é a sociedade capitalista, para atingir a busca em desenvolver uma região, no sentido de promover a melhoria do bem-estar de sua população, é preciso sim, explicitar os conflitos, bem como os interesses de cada grupo político e social. Enfim, significa firmar *compromissos minimamente compartilhados* e buscar o *envolvimento* com os objetivos coletivos.

Segundo Brandão (2007), as regiões são resultantes da operação dos processos de especialização e diferenciação materiais da sociedade. Neste sentido, os estudos dizem respeito à investigação da base operativa, ao *locus* espacial em que se concretizam tais processos e à análise dos centros de decisão e dos sujeitos históricos determinantes desses processos.

Seguindo a discussão presente em Brandão (2005, 2003), é necessário *explicitar compromissos*. Mas isto não basta: é preciso posicionar a região no contexto maior: estadual, nacional etc; identificar seus nexos de complementaridade econômica; estudar os ritmos diferenciados dos processos econômicos dos diversos territórios regionais. Segundo este autor, o que ocorre na atualidade é que, negligenciando a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, defende-se que os instrumentos de política específicos, acionados a partir de uma ótica focalizada,

compensatória e na menor escala (local), dariam conta de superar os entraves (identificar gargalos e bloqueios) na trajetória (predefinida) de progresso.

Assim, o autor propõe a análise das escalas espaciais adequadas à análise. Para discutir o desenvolvimento, segundo ele, é fundamental identificar a adequada escala espacial dos fenômenos analisados e dos problemas decorrentes, encontrar a arena política adequada ao tratamento coletivo dessa problemática, procurando distinguir os centros de decisão cruciais para a ação pública.

O geógrafo Neil Smith define a escala como um compromisso territorial e a concebe “como uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação (...). A escala demarca o sítio de disputa social, tanto o objeto quanto a resolução dessa disputa” (Smith, 2000, p.142 apud Brandão 2003).

Para Brandão (2007), foram abandonadas as análises das hierarquias. Pouco se analisa acerca da disposição territorial dos centros urbanos, das articulações entre esses centros e com seu *hinterland* etc. O autor propõe que a grande bússola dos estudos regionais e urbanos deve ser o princípio teórico-metodológico da Divisão Social do Trabalho. O movimento constante da divisão do trabalho social modifica, refuncionaliza, concentra, segrega, impõe lógicas externas, adapta, distingue e revela estruturas e dinâmicas de agentes, atividades, circuitos e funções. É o vetor das transformações sucessivas nas intertemporalidades e interespecialidades. Assim, as articulações entre espaços diferenciais se processam de modo regular e ordenado, embora com natureza desigual, complexa e de forma combinada e sujeita a um processo de evolução hierárquica, submetidos a leis, centros de controle e padrões diversificados e específicos de inserção.

Debate Atual

Em todo o mundo, a discussão da regionalização e do ordenamento territorial vem sendo retomada, muitas vezes com o propósito de diversificar as políticas governamentais em função das necessidades específicas das regiões. Atualmente, praticamente todos os países buscam fazê-lo de alguma maneira. O caso da União Européia, referência no tema, confirma o poder da região como escala territorial privilegiada para a valorização das trocas e da coesão social, evitando a formação do arquipélago econômico que tende a se construir nas grandes cidades mundiais.

Tal propósito tem como meta organizar o processo de desenvolvimento no território, como alternativa ao puro e simples comportamento dos mercados, que impele os residentes a se deslocarem para encontrar oportunidade de trabalho e geração de renda. Trata-se de uma prática que pode ter perdido legitimidade com a ofensiva neoliberal do final do século XX, mas que volta com toda a força para as agendas de desenvolvimento. Há, ainda segundo Veiga (2006a), pelo menos quatro fatores que explicam essa volta do território ao domínio da ação pública:

- a) ele está no centro das estratégias que visam à competitividade e a atratividade econômicas;
- b) é nele que pode ser reforçada a coesão social;
- c) é o melhor instrumento de modernização das políticas públicas, já que impõe abertura e transversalidade;
- d) apesar de nele estarem ancoradas as instituições locais, permanece um domínio de ação de instâncias hierárquicas superiores cujos graus de liberdade são cada vez mais condicionados pelo processo de globalização e pela construção de acordos regionais supranacionais.

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

Juntamente com o ordenamento territorial, outros conceitos que têm influenciado a análise da política regional internacional atual, em parte associados às formulações de desenvolvimento endógeno são: capital social, instituições, governança, participação. O primeiro, cristalizado por Robert Putnam (1993) através de um estudo sobre as causas do desempenho diferenciado entre o Norte e o Sul da Itália, chegou às tradições cívicas como instrumentos de acumulação de um maior estoque de capital social no Norte, constituído por uma densa malha de associações, organizações e entidades caracterizadas por relações horizontais, não hierárquicas, entre seus integrantes. Conforme destacado por Bandeira (2007a), a importância da obra consistiu em despertar a atenção do mundo acadêmico e dos formuladores de políticas públicas para a noção de capital social, definido como as “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Essa noção alcançou uma difusão crescente no decorrer dos anos noventa, passando a ser utilizada em vários contextos, como os debates relacionados com desenvolvimento econômico ou o combate à pobreza. Já na segunda metade da década de noventa, o termo "capital social" havia sido solidamente incorporado ao discurso das principais organizações internacionais atuantes na promoção do desenvolvimento, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD) ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passando a figurar com destaque em documentos por elas publicados.

O interesse dessas organizações está relacionado com uma mudança mais ampla que vem ocorrendo na sua abordagem do desenvolvimento, marcada por uma maior preocupação com a temática institucional bem como com a centralidade das dimensões social e política nos processos de mudança econômica, em lugar da total predominância da influência da ortodoxia econômica de inspiração liberal, com ênfase quase exclusiva no papel dos mercados.

Sobre a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento, Stiglitz (2002) sintetizou os vários argumentos que têm sido apresentados em favor da participação, dentre os quais cabe destacar os que postulam a existência de uma relação positiva entre a participação e bons padrões de governança⁵.

De acordo com esses argumentos, elencados por Bandeira, em primeiro lugar, a participação aumenta a transparência das decisões, reduzindo as oportunidades para a corrupção e para o clientelismo. Em segundo lugar, permite que os programas, projetos e ações se baseiem em um melhor aproveitamento das informações disponíveis, aumentando sua eficiência e eficácia. Em terceiro lugar, aumenta a sustentabilidade política das ações, projetos e programas, ao possibilitar sua apropriação pela sociedade e viabilizar a formação de grupos de interesse que, por meios legítimos, defendam a continuidade da sua implementação. Além disso, a participação estimula a ocorrência de processos de aprendizado coletivo, fortalece os laços comunitários e contribui para acumular capital social. A participação e o engajamento cívico são elementos essenciais para o bom

⁵ Governança participativa: definida como um processo conjunto de planejamento, formulação de estratégias e de soluções para problemas públicos, baseado na articulação das instâncias administrativas com os cidadãos, com seus representantes e com organizações da sociedade civil, por meio de uma discussão aberta que torne possível a formulação de alternativas que impliquem na reavaliação e eventual superação das posições originais dos grupos envolvidos, na busca da identificação e defesa de interesses comuns.

funcionamento de uma sociedade democrática. Sem esses dois elementos, a própria idéia de democracia perde grande parte de seu significado.

Um dos desenvolvimentos importantes da literatura sobre capital social foi a distinção entre três tipos, denominados em inglês de "bridging" e "bonding" e "linking". O de tipo "bonding" seria constituído pelos laços fortes que unem pessoas que apresentam características similares, como familiares e amigos próximos. O de tipo "bridging", por sua vez, seria composto pelos laços horizontais (não-hierárquicos), mais fracos, que ligam pessoas com diferentes perfis sociais, políticos ou econômicos. No entanto, como destaca o World Development Report 2000-2001, do Banco Mundial (apud Bandeira 2007a), que abordou o combate à pobreza, uma abordagem do capital social que ficasse restrita a apenas esses dois tipos ficaria exposta à crítica de que ignora as relações de poder. Por esse motivo, foi incorporado um terceiro tipo, o "linking", constituído pelos elos verticais que ligam as comunidades – especialmente as comunidades pobres – às instâncias onde são tomadas as decisões que afetam o seu bem estar. Embora essa distinção tenha sido desenvolvida tendo em vista a questão do combate à pobreza, seus termos básicos – ligações "fortes" entre semelhantes, ligações "fracas" entre diferentes e ligações que possibilitam exercer influência sobre a tomada de decisões – são relevantes em outros contextos, como o do desenvolvimento regional.

Um documento publicado pela OECD mencionado em Bandeira (2007a), sugere que a incapacidade de cooperar devido à falta de "confiança disseminada" seria uma das principais causas de mau desempenho econômico em nível regional, junto com a falta de flexibilidade das estratégias de desenvolvimento que orientam as políticas públicas. Para a OECD, a solução desses problemas depende de esforços de construção institucional capazes de ajudar a difundir novas atitudes na região, fortalecendo a confiança e a cooperação e facilitando a formação de coalizões que permitam uma defesa mais eficaz dos interesses comuns dos atores regionais, praticando o que a literatura internacional denomina de "advocacy" em torno dessas questões de interesse regional – bem como possibilitar o intercâmbio e a cooperação com outras regiões.

A Experiência da Política Regional Européia

A experiência da Política Regional Européia também fez re-erguer o debate sobre regionalização. A preocupação com a redução das disparidades e desequilíbrios regionais, ou o desenvolvimento harmonioso dos países está presente nos documentos da Comunidade Européia desde sua fundação, em 1957, através do tratado de Roma. Entretanto, foi a partir da incorporação de Grécia, Portugal e Espanha, na década de 1980, que se incorporou o conceito de coesão econômica e social ao debate territorial. Por ocasião da aprovação da Ata Única Européia (1986), o objetivo da coesão tornou-se prioridade da Comunidade.

Os planos de expansão pela adesão de novos países – como os do leste europeu – o aumento do desemprego e a permanência de desequilíbrios no desenvolvimento de determinadas regiões têm evidenciado ainda mais o tema. Na concepção européia, os desequilíbrios no desenvolvimento de determinadas regiões não afetam apenas os países atrasados, mas diminuem o ritmo de crescimento da União Européia como um todo, impedindo a realização de todo o seu potencial econômico, humano e tecnológico. Caberia à política regional, portanto, atuar na correção de tais desajustes, direcionando os fatores econômicos e sociais que o sustentam e garantindo às regiões mais pobres os ativos necessários ao seu desenvolvimento e à melhoria das condições de vida e o respeito ao desenvolvimento das regiões atrasadas, buscando, em uma visão legitimada politicamente e de longo prazo, a redução do atraso das regiões historicamente deprimidas.

Como bem enfatiza Galvão (2004), o objetivo distributivo (redução das disparidades no território) e o objetivo competitivo (aumento da competitividade das regiões excluídas) são complementares e ao mesmo tempo conflitantes. O primeiro está focado no resultado de menor desigualdade de renda para o todo do território da União. Ou seja, o interesse das partes do território é contemplado dentro do interesse maior de coesão territorial do conjunto. As instâncias mais elevadas do poder central é que em última instância vão definir o enfoque e a abrangência da política, mesmo que as forças locais e regionais tenham voz ativa em sua elaboração. É neste sentido, uma política assentada na “solidariedade” (Ibid.: 113). O segundo tem como foco a maior competitividade da região, em que as forças locais e regionais buscam explorar capacidades endógenas potenciais para superar situações de atraso ou estagnação econômica e perda de coesão social em partes do território da União. A presença de instâncias superiores do poder central (em nível do país

ou a união dos países membros) pode contribuir para a elaboração da política, mas sua força motora origina-se das estruturas sociais e de poder local e regional. É, portanto, uma política assentada na competitividade do território regional, “autocentrada” (Ibid.). A conciliação destes dois objetivos tem sido um grande desafio no empreendimento de unificação europeu. Mesmo que não antagônicos, o conflito é latente entre os interesses exclusivistas das regiões de coesão territorial local e os interesses da união de coesão territorial supra-nacional.

A Comunidade Européia adota uma divisão regional que tem por base a Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) que distingue três níveis de desagregação regional e, em quase todos os casos, aproveita as subdivisões já anteriormente estabelecidas pelos Estados-Membros. *Esta é uma assunção fundamental que deve prover lições importantes para qualquer experiência de regionalização. Qualquer recorte territorial que se proceda não pode negar sua cultura ou história específicas locais.* As regiões NUTS 1 (Régions, na Bélgica; Länder, na Alemanha; Standard Regions, no Reino Unido, etc.) são as de maior abrangência territorial. Irlanda, Dinamarca e Luxemburgo — este último, compreensivelmente, dada a sua diminuta extensão territorial — não adotam nenhuma subdivisão no nível 1. O parlamento Europeu reconhece a existência de 78 regiões NUTS 1. No nível 2, são reconhecidas 210 regiões. São NUTS 2 as Provinces, da Bélgica e Holanda, as Comunidades Autónomas da Espanha, as Regioni da Itália, Regions e departamentos de ultramar da França, Länder austríacos, Regierungsbezirke alemães. Finalmente, as regiões NUTS 3 são 1.093: Arrondissements, na Bélgica, Départements, na França, Kreise, na Alemanha, Nomos na Grécia, Maakunnat na Finlândia, Län na Suécia, Provincias espanholas e italianas etc.).

Os critérios de corte populacional dos NUTS são os seguintes: NUTS 1 entre três e sete milhões de habitantes; NUTS 2: entre 800.000 e três milhões de habitantes; e NUTS 3: entre 150.000 e 800.000 habitantes.

A Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas foi estabelecida pela EUROSTAT para padronizar a produção e divulgação das estatísticas regionais da Comunidade. Esse objetivo permitiu que se aproveitasse ao máximo as divisões institucionais e políticas já reconhecidas pelos países, para as quais, naturalmente, se produziam as estatísticas. Segundo Gomes (1997), a própria Comissão reconhece que essa

conveniência não pôde ser obtida sem custo pois, “malgrado o objetivo de fazer com que regiões de tamanho comparável aparecessem todas ao mesmo nível NUTS, cada nível contém ainda regiões que diferem largamente no que diz respeito às suas superfícies, populações, pesos econômicos e poderes administrativos” [Comission européene (1994a, p. 172)].¹³

O relativo sucesso da política regional européia fortaleceu o sentimento de que o combate às disparidades regionais deveria ser aprofundado. Em 1997, o Tratado de Amsterdã deixava isto bem claro, não somente ao confirmar, em seu texto, a importância da política de coesão, mas também ao incluir um título sobre o desemprego, tornando esta variável, não apenas um parâmetro central para a UE como um todo, mas também enquanto um parâmetro a ser considerado no enfrentamento das diferenças regionais. Finalmente, em 1999, O Conselho Europeu de Berlim, reformou os principais fundos, aumentando a dotação de recursos para os mesmos. Além disto, visando a ampliação da União Européia, foram criados nos anos 2000 instrumentos que visavam promover o desenvolvimento econômico e social nos países candidatos a ingressar na UE, oriundos da Europa Central e Oriental. Desde maio de 2004, a União Européia passou a contar com mais 10 Estados – Membros, a saber: Chipre, Eslováquia, Estónia, Hungria, Letônia, Malta, Polônia e Republica Checa.

Uma lição importante para qualquer experiência de elaboração de políticas de desenvolvimento regional está nos princípios da política européia. Desde 1989, a atuação dos fundos estruturais baseia-se em quatro princípios, reforçados pela normativa de julho de 1993:

- **Concentração** das intervenções em seis objetivos de desenvolvimento prioritários;
- **Programação** através de programas plurianuais de desenvolvimento, seguindo processo de decisão em várias etapas e conforme o princípio de cooperação;
- **Cooperação**, que implica na maior articulação possível entre a Comissão Européia e as autoridades competentes de cada Estado no plano regional ou local, desde a fase preparatória até a implementação das medidas.
- **Adicionalidade**, segundo a qual o aporte deve ser entendido como um complemento ao esforço dos Estados que, portanto, não devem recuar em seu empenho. Exceto em situações especiais, os Estados devem manter os gastos públicos que dedicam a cada objetivo pelo menos no mesmo nível do período anterior.
- **Subsidiariedade**, introduzido pelo Tratado de Maastrich, por sua vez, rege as relações entre a Comunidade e os Estados membros. De um modo geral, isso significa que as autoridades superiores somente podem e devem atuar quando um determinado objetivo não puder ser alcançado satisfatoriamente em instância menos elevada.

Dentre os seis objetivos prioritários previstos para a programação plurianual 1994-1999, destacam-se em importância, alcance populacional e volume de recursos, os objetivos 1 e 2.

Objetivo 1: Desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas. Regiões subvencionáveis: regiões cujo PIB por habitante é inferior a 75% da média da Comunidade, ou exceções transitórias. População beneficiada por esse objetivo: 26,6% da população da Comunidade. Áreas de ação: predominantemente NUTS 2.

Objetivo 2: reconversão das regiões e zonas industriais em declínio. As regiões subvencionáveis são as que apresentam: taxa de desemprego superior à média da Comunidade; percentagem de emprego industrial superior à média da Comunidade; declínio do emprego industrial. População beneficiada por esse objetivo: 16,8% da população da Comunidade. Áreas de ação: NUTS 3.

Outros objetivos prioritários importantes do mesmo período são 5b e 6. O primeiro, destinado a facilitar o desenvolvimento e ajuste estrutural das áreas rurais, que são as que apresentam um quadro de atrasos de desenvolvimento ao qual se soma um percentual elevado de ocupados na agricultura e pecuária, baixa renda agrária e baixa densidade demográfica ou forte êxodo rural. O segundo busca promover o desenvolvimento e ajuste estrutural de regiões com baixíssima densidade populacional (menos de 8 hab/km²).

Para o período 2000/2006, verificou-se uma reformulação dos objetivos prioritários. O objetivo 1 foi redefinido como ajudar no “*catch up*” de regiões que estejam atrasadas, dotando-as da infra-estrutura básica que necessitam ou encorajando investimentos na atividade econômica privada. O critério de corte – renda média – permanece o mesmo.

O objetivo 2 foi ampliado de forma a abarcar os objetivos 5b e 6. Na nova formulação, o objetivo visa apoiar a conversão econômica e social em áreas industriais, rurais, urbanas ou dependentes das atividades de pesca que se encontram em dificuldades.

Após o alargamento em 2004, em relação à Europa dos Quinze, estas disparidades duplicaram na Europa dos Vinte e Cinco, que conta agora com 254 regiões. O objetivo n.º 1 dos fundos estruturais abrange praticamente todo o território dos novos Estados-membros e quase 98% da sua população, da qual dois terços vivem em regiões com um PIB *per capita* inferior à metade do PIB médio da União a 25.

Existem duas formas de encaminhar ações: por iniciativa dos Estados nacionais (representaram 90% do total dos financiamentos dos fundos estruturais para o período 1994/1999), que por sua vez, optam por um dos seguintes 2 procedimentos: elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, que origina um Marco Comunitário de

Apoio (MCA); ou elaboração de um Documento Único de Programação (DOCUP). A segunda forma se dá através de iniciativas comunitárias (9% dos financiamentos no mesmo período), propostas pela Comissão Européias, preferencialmente transnacionais. Existem ainda as ações inovadoras (1% do total), implementadas mediante iniciativa da Comissão. Mais adiante no trabalho, serão traçados paralelos com a política regional européia.

Dentro da União Européia, um dos países mais estudados com respeito a políticas regionais é a França. Isto se deve à longa experiência no tema, bem como à vitalidade do debate naquele país.

A construção da política de desenvolvimento regional na França, conforme Jaccoud (2001) teve início no começo dos anos 1960, marcada por dois fatores: o fortalecimento do planejamento econômico que ocorreu após a Segunda Guerra Mundial e o crescente desequilíbrio espacial que marcava o avanço da industrialização. Diagnósticos apontavam para a concentração das atividades econômicas no aglomerado urbano parisiense face ao esvaziamento demográfico e econômico do restante do país. A estratégia escolhida para repartir o crescimento econômico sobre o território de modo mais equilibrado foi a promoção de “grandes projetos” que funcionariam como pólos de atração de fluxos econômicos.

Assim, em 1963, foi criada a DATAR – *Délégation à l’Aménagement du Territoire et à l’Action Regional*. A DATAR foi criada como uma organização original, de caráter interministerial, submetida ao comando do primeiro-ministro e caracterizada como uma administração “de missão” - que fixa objetivos determinados e busca implementá-los - e não como uma instituição. Em sua primeira fase, que se estendeu até o fim da década de 1970, destacaram-se os investimentos em infra-estrutura (estradas, telecomunicações, aeroportos, etc.), além de grandes projetos com o objetivo de fortalecimento de pólos econômicos de desenvolvimento. Uma segunda estratégia adotada foi fortalecer a rede urbana no país através das chamadas “metrópoles de equilíbrio” ou “pólos secundários” com a função de oferecer serviços à população, contrabalançando a influência da região parisiense.

Durante a década de 1960, outra reforma traria importantes repercussões para a evolução da política regional: a criação de uma nova esfera administrativa, as regiões, como esfera superior aos departamentos, capaz de agregar a oferta dos equipamentos

pesados e de capitanear o desenvolvimento econômico. Até então, a França mantinha um modelo de organização administrativa polarizada entre o governo central, *locus* da decisão política e os departamentos (cerca de 100) e comunas (cerca de 30 mil).

Nos anos 1973/74, dez anos após o lançamento do programa metrópoles de equilíbrio, foi lançado o programa de cidades médias que visava atender a um conjunto de aproximadamente 200 cidades com população entre 20.000 e 200.000 habitantes. Entre estas, 73 firmaram contratos com o Governo Central. Os contratos eram coordenados por um grupo administrativo interministerial, com a obrigatoriedade de elaboração de planos trienais, com objetivos de recuperação dos centros urbanos, comerciais e de passeios públicos e, melhoria das condições residenciais dessas cidades.

Durante a década de 1970 e sobretudo, na de 1980, ganhou destaque o debate sobre os limites de uma política regional assentada na estratégia de implementação dos chamados pólos de crescimento. Buscava-se explicar o fato de que, na prática, os efeitos da difusão do crescimento a partir da localização de empresas (em especial das indústrias) não estavam produzindo os impactos esperados. Várias razões foram enumeradas: as empresas potencialmente polarizadoras estariam em geral mais ligadas aos mercados internacionais, o que internaliza de forma limitada, em âmbito local, o processo de crescimento; a ausência de capacidades locais também seria um fator limitador da consolidação de um processo de desenvolvimento regional; os serviços tenderiam a afirmar-se não mais como uma decorrência do crescimento industrial, mas como um vetor autônomo de crescimento econômico; com o desenvolvimento tecnológico, o setor industrial seria cada vez menos capaz de gerar empregos.

A teoria dos pólos de crescimento (Perroux 1960) passava a ser substituída pela noção de desenvolvimento endógeno, segundo a qual as regiões deveriam buscar potencializar o uso dos recursos locais para ampliar sua própria capacidade de desenvolvimento. A mudança de paradigma começava a se afirmar em 1982, ano em que entraram em vigor as leis de descentralização. Tais leis fortaleceram tanto a esfera do departamento como a da região, que passaram, pela primeira vez, a contar com alguma autonomia decisória. Quebrava-se o monopólio da intervenção do governo central. A reforma no sistema de planejamento nacional delegou às regiões a atribuição da elaboração e da gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que autorizou o

Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais, que, na prática, se limitaram à esfera da região. O estabelecimento de acordos entre o Estado e as regiões passou a formalizar-se por meio dos chamados “Contratos de Plano Estado-Região”, principal instrumento da política regional a partir de então. Estes deveriam ser o ponto de articulação entre o plano nacional e os planos regionais, com duplo objetivo: articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região, no contexto de inexistência de relações hierárquicas entre os diversos níveis da administração territorial, e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas.

Os contratos de plano foram reforçados como instrumentos de política regional pela nova lei de 1995 (*“Loi pour l’Amenagement et le Développement du Territoire”*), que indicava que a política regional deveria ser entendida sobretudo como um mecanismo de coordenação entre as várias políticas: de desenvolvimento econômico, social, cultural, educativa, de meio ambiente, de habitação. O governo procurou instituir critérios objetivos de alocação regional de seus recursos para privilegiar as regiões mais carentes. Foram escolhidos os seguintes índices: taxa de desemprego, variação do emprego e potencial fiscal por habitante. Tais critérios permitiriam visualizar as desigualdades regionais e, ainda, compensá-las por meio de aportes de recursos do Estado central.

O governo elaborou uma nova lei, a *“Loi pour l’Amenagement et le Développement Durable du Territoire”* - LOADDT, votada pelo Parlamento em junho de 1999 - a chamada Lei Voynet. Dois novos espaços territoriais foram previstos para enquadrar a emergência dos atores locais: a “sub-região” e a “aglomeração”. A “sub-região” era definida pela nova lei como um território constituído por um conjunto de comunas que deliberassem formalizar entre si e com o Estado um contrato em torno de um projeto comum de desenvolvimento econômico. Para poder realizar um contrato de plano com o Estado, a “sub-região” já deveria estar constituída. Para ser reconhecida, a “sub-região” deveria ainda elaborar uma “carta de desenvolvimento”. As “aglomerações”, por sua vez, eram espaços territoriais constituídos a partir de áreas urbanas, consideradas “único espaço possível” para a realização de políticas de “localização de atividades industriais ou comerciais ou ainda uma política social e de reabsorção de fatores de exclusão” [Voynet, 1999, p.13]. As “aglomerações” se definiriam como áreas urbanas com mais de 50 mil habitantes, podendo englobar uma ou várias comunas. Para ser reconhecida e poder assinar um contrato de

plano, a “aglomeração” deveria constituir-se em um “estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria”.

Com o objetivo estratégico de promover a complementaridade entre os instrumentos de intervenção nacionais e os europeus, a França tem buscado a integração do seu instrumento nacional, o contrato de plano, com o instrumento europeu – o Documento Único de Programação (DOCUP).

Na última década, como explica Campolina (2004), a difícil combinação de uma França mais equilibrada e o reforço das suas metrópoles para enfrentar uma Europa mais integrada redinamizou as duas dimensões da política regional. Por um lado o incentivo às iniciativas locais através do processo de descentralização, dos contratos Estado-Região, dos contratos por localidades (*pays*), do apoio aos Sistemas Produtivos Locais, das grandes especializações regionais com uma estratégia de reforço dos pólos regionais através da combinação das políticas de reforço das metrópoles. Por outro lado, através da melhoria e ampliação do sistema de transportes em duas dimensões: ligações inter-regionais por sistemas de alta velocidade, e fortalecimento da malha intra-regional de forma a fortalecer a capacidade de polarização das metrópoles de menor dimensão, dentro da filosofia de policentrismo ou metropolização em rede. No fundo, o que se observa é a reprodução em escala nacional do principal dilema da política regional européia: o equilíbrio entre a competitividade e a equidade social.

A partir desta breve síntese das complexas questões que envolvem a discussão do desenvolvimento urbano-regional, do recorte de determinada região e da necessidade de se avançar em processo de regionalização, buscando a orientação de estratégias de desenvolvimento, procuramos em seguida analisar o caso do Rio Grande do Sul.

CAPÍTULO 2: CARACTERIZAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DO RIO GRANDE DO SUL

O segundo capítulo é formado por duas partes. Na primeira, procederemos a uma breve caracterização do Estado do Rio Grande do Sul, bem como uma apresentação sobre as desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, com base no critério de homogeneidade histórica, de Alonso & Bandeira (1994) e a divisão do Estado em três macrorregiões. Na segunda, foram reunidos dados secundários e análises de especialistas a fim de compor um quadro da dinâmica sócio-econômica gaúcha atual ou o mais próximo possível disto, abarcando diversos temas como demografia e urbanização, estrutura produtiva com agropecuária, indústria e serviços, comércio exterior, infra-estrutura, dinâmica social e finanças públicas.

Caracterização do Estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul é o Estado mais meridional da federação. Faz fronteira com Argentina, a Noroeste, e Uruguai, a Sudoeste. Ao norte/nordeste faz divisa com o Estado de Santa Catarina e a leste/sudeste é banhado pelo Oceano Atlântico. Abrange pouco mais de 3% do território brasileiro e 6% da população nacional em uma área de cerca de 282 mil quilômetros quadrados onde vivem 10,2 milhões de pessoas, descendentes de índios, europeus, africanos e asiáticos. É o quinto Estado mais populoso do país, posição que se manteve relativamente estável desde 1940, conforme tabela abaixo. O relevo apresenta altitudes que variam até 1.398 m, o clima subtropical caracteriza-se pelas baixas temperaturas e a vegetação é diversificada com importantes áreas remanescentes da Mata Atlântica e a existência de campos, que caracterizam a Campanha Gaúcha e as terras altas do Planalto Meridional.

Tabela 1- Estados brasileiros mais populosos - 1940-2000

| Estados | 1940 | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2000 |
|--------------------------|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|------------|
| | | % | % | % | % | % | % | | % |
| | | Brasil | Brasil | Brasil | Brasil | Brasil | Brasil | | Brasil |
| Brasil | 41.236.315 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 169.799.170 | 100 |
| São Paulo | 7.180.316 | 17 | 18 | 18 | 19 | 19 | 21 | 37.032.403 | 22 |
| Minas Gerais | 6.763.368 | 16 | 15 | 14 | 12 | 11 | 11 | 17.891.494 | 11 |
| Rio de Janeiro | 3.611.998 | 9 | 9 | 9 | 10 | 9 | 9 | 14.391.282 | 8 |
| Bahia | 3.918.112 | 10 | 9 | 8 | 8 | 8 | 8 | 13.070.250 | 8 |
| Rio Grande do Sul | 3.320.689 | 8 | 8 | 8 | 7 | 7 | 6 | 10.187.798 | 6 |
| Paraná | 1.236.276 | 3 | 4 | 6 | 7 | 6 | 6 | 9.563.458 | 6 |
| Pernambuco | 2.688.240 | 7 | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 | 7.918.344 | 5 |
| Ceará | 2.091.032 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 7.430.661 | 4 |
| Pará | 944.644 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 4 | 6.192.307 | 4 |
| Maranhão | 1.235.169 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 5.651.470 | 3 |

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000.

A formação do território gaúcho – raízes históricas e construção da rede urbana

Originalmente, pelo Tratado de Tordesilhas, assinado por Portugal e Espanha em 1494, a área do atual Estado do Rio Grande do Sul pertencia à Coroa Espanhola, junto com o território do atual Uruguai – a chamada Banda Oriental do vice-reinado de Peru. Os interesses da Coroa espanhola concentraram-se, no início de sua colonização, na riqueza da erva-mate do Paraguai, posteriormente nas minas de prata e riquezas minerais do altiplano, bem como no porto de Buenos Aires, que dominava o comércio entre o Atlântico – Rio de Janeiro, Lisboa e Angola – e o estuário do La Plata. Os inóspitos campos e matas da Banda Oriental, desprovidos de riquezas naturais e habitados por etnias indígenas aguerridas, despertaram pouco interesse e permaneceram ao longo dos séculos XVI e XVII praticamente sem atrair colonizadores⁶.

No século XVII teve início o estabelecimento de reduções jesuíticas no território gaúcho, promovido por missionários espanhóis vindos da Argentina e do Paraguai, que,

⁶ “É curioso observar que a expansão territorial das duas Coroas ibéricas convergia para o centro do Continente. O avanço espanhol fazia-se na direção do Pacífico para o Atlântico e o português do Atlântico para o Pacífico, o que significa dizer que ainda haveriam de se encontrar. De fato encontraram-se [no terceiro século da colonização], e o encontro não foi amistoso. E, o que é mais interessante, o encontro se deu no território do atual Rio Grande do Sul. A conquista e povoamento do território se inserem no contexto das lutas provocadas pelo encontro luso-espanhol. Daí o processo de colonização e povoamento do Rio Grande se revestir de características próprias. Inteiramente diferente do que ocorreu noutras áreas da América Portuguesa.” (Santos, 1984 apud Herrlein, 2002 p.:2-3).

atravessando o rio Uruguai, instalaram em 1626, o primeiro núcleo de população estável no Rio Grande do Sul, a redução de São Nicolau, no norte do Estado. Além de visar a catequização dos índios, tal fundação tinha também um objetivo territorial por parte da Província Jesuítica do Paraguai: deter o avanço português em direção ao interior e alcançar o Oceano Atlântico pela bacia do Jacuí e laguna dos Patos. Como fonte de subsistência nas reduções, os jesuítas introduziram o gado no território gaúcho que se adaptou perfeitamente às condições dos campos e logo começou a reproduzir-se velozmente, ocupando quase a totalidade do território gaúcho.

O sucesso das reduções jesuíticas, com o aumento de sua população e do rebanho bovino começou a chamar a atenção do centro da colônia: de São Paulo começaram a partir movimentos e empreitadas de bandeirantes aos territórios do sul, em busca de gado para o abastecimento de couro e carne dos povoados do Brasil central, e índios para o trabalho escravo. Como resultado, a maior parte das reduções da primeira fase (1626-1638) foi destruída. Os padres jesuítas retornaram em 1682, marcando o início da segunda e última fase, conhecida pelo esplendor dos Sete Povos das missões, no noroeste do Estado, que durou até 1768, com a expulsão dos padres. Apesar das incertezas esse período foi marcado pela primeira fase de formação de uma rede urbana lusa na Banda Oriental, situada ao longo da linha entre Sacramento (fundada em 1680, atual território uruguaio) e a vila de Laguna, fundada em 1688 no atual litoral de Santa Catarina, marcando o ponto extremo sul do território português de acordo com o Tratado de Tordesilhas. Nessa rota de abastecimento por terra da colônia de Sacramento a partir de Laguna, havia sido fundado, em 1737, o forte de Rio Grande, para guarnecer o único ponto do litoral sul apto ao estabelecimento de um porto, bem como para controlar o acesso ao sistema hídrico do interior.

Nos antigos caminhos de entrada dos bandeirantes no território gaúcho, que então serviam de saída para os tropeiros em direção a São Paulo, surgiram pontos de apoio cujas capelas deram origem aos primeiros povoados: em 1741, 1742 e 1760 respectivamente Viamão, Osório e Santo Antônio da Patrulha transformaram-se em capela curada.

Com o Tratado de Madri, em 1750, a área das Missões passou oficialmente para o lado português (que dera em troca a Colônia de Sacramento). A Coroa portuguesa planejou

expulsar jesuítas e guaranis de seu novo território e ocupá-lo com famílias açorianas que iriam dedicar-se à produção de alimentos em escala comercial. Entretanto, ambas as coroas não contavam com uma revolta nas missões e, enquanto duraram as Guerras guaraníticas (1754-1756), as famílias açorianas recém-chegadas ao litoral da Província não puderam seguir viagem. Diante da dificuldade de sobrevivência e da falta de solução a curto prazo, as famílias procuraram terras desocupadas e, no ponto navegável mais a oeste do rio Jacuí, originaram a vila de Rio Pardo (1762), a leste o núcleo original de Porto Alegre (1747) e, entre ambos os portos – ao longo dos rios – vilas como Taquari (1764), Triunfo (1754), Guaíba (1815) e Gravataí (1761)⁷. Como herança das reduções restou um grande rebanho bovino, que viria a constituir a base econômica para o estabelecimento dos primeiros povoadores.

Cardoso destaca que a integração da região sulina ao domínio português deveu-se concomitantemente a razões políticas e militares, que obedeceram à estratégia da expansão colonial portuguesa e a razões econômicas, que diziam respeito ao comércio de mulas e cavalos feitos pelos “paulistas” para o suprimento da área mineradora do Brasil. Disto resultou que o povoamento do Rio Grande do Sul processou-se apoiado sobre duas formas básicas de ocupação da terra: a vila fortificada, núcleo militar estável; e a estância de criação, que não deixou de constituir-se como um ponto de apoio para a penetração militar na direção sul.

Entretanto, antes de a estância organizar-se como uma forma estável de propriedade e gerar um tipo definido de organização do trabalho e de poder, foi antecedida por formas bastante mais precárias e provisórias de ocupação e povoamento. Este foi o período da preia ao gado, em que havia meros pontos de apoio para a atividade dos comerciantes de gado: os currais, onde se concentrava o gado pilhado nas campanhas sulinas.

Desde a época que vai da fixação dos lagunistas, de origem paulista, nos campos de Viamão até a invasão castelhana de 1763, a economia da região se fundou sobre a criação de gado e agricultura, praticada pelos açorianos. Outros elementos que entraram na composição do povoamento gaúchos foram os cariocas, dentre os recrutas, mulheres solteiras e habitantes da colônia de Sacramento que se transferiram para o Rio Grande, e baianos. Em proporções menos significativas havia indígenas e negros.

⁷ Brose (2005).

A outorga inicial das sesmarias era concedida àqueles que se destacavam nas lutas contra os castelhanos ou aos que possuíam cabedais, trazidos pelos lagunistas e formados pelos traficantes de gado vacuns ou muares, os comerciantes, funcionários reais e açorianos que prosperaram. Essas primeiras propriedades caracterizavam-se pela vastidão da área, pois, apesar da limitação legal de três léguas quadradas por proprietário – aproximadamente 13 mil hectares, surgiram irregularidades quando se concedeu a cada familiar o limite que deveria valer para a família toda, chegando algumas propriedades a atingir 70 mil hectares ou mais. O processo de apropriação intensificou-se após a paz assegurada pelo Tratado de Santo Ildefonso, em 1777, que durou até 1801, na campanha das Missões. A partir daí a província de Rio Grande foi incorporada em definitivo ao território luso e tiveram início a fortificação e a consolidação sistemáticas da fronteira sul. A militarização da população do Continente de São Pedro foi bastante generalizada. Os descendentes dos açorianos que não haviam enriquecido sofriam as duras penas do serviço militar.

A riqueza não se concentrou no período inicial de formação do Rio Grande do Sul. É verdade que houve senhores de muitas sesmarias, proprietários de grandes rebanhos. Entretanto, os estancieiros realmente ricos e poderosos na segunda metade do século XVIII basearam sua riqueza muito mais no comércio de gado que na posse das terras ou animais. Não havia atividade econômica que justificasse a importação de mão-de-obra neste período.

O último quarto de século XVIII e os primeiros anos de século XIX foram prósperos para a agricultura gaúcha, graças à exploração do trigo para consumo e exportação, inclusive para a metrópole. Este ciclo durou até 1814, devido à praga da “ferrugem”. Em 1822 já se consumia trigo norte-americano no Rio Grande.

Na economia colonial, somente os produtos de exportação podiam criar condições e estímulos para o impulso de crescimento, isto é, para o aumento da renda por unidade de produção e seu contínuo reinvestimento, bem como suportar a sobrecarga da política colonial. No sul, esse processo realizou-se através das exportações de trigo, gado, couros e charque. Entretanto, a economia do trigo não permitiu a concentração de riquezas nos moldes da economia açucareira ou cafeeira. A base social da produção, na fase inicial da mercantilização, era a família açoriana possuidora de lotes de terra relativamente pequenos. Tecnicamente, a produção era precária. E economicamente, a demanda obedecia a mercado

competitivo. Não obstante, sempre que a exportação permitia lucros, havia a tendência para ampliar os campos e utilizar mão-de-obra escrava.

No início do século XIX a economia gaúcha sofreu intensa transformação devido às possibilidades que a ela se abriram com o aproveitamento mais intenso e regular do gado. No fim do século XVII, segundo Cardoso, o regime dos currais, das razias dos pilhadores e comerciantes de gado da fase heróica da expansão portuguesa estava prestes a terminar como processo básico de apropriação e exploração econômica.

O novo período da economia rio-grandense foi, pois, o do gaúcho, tropeiro, militar, antigo colono ou administrador colonial – “freqüentemente uns e outros tipos sociais representados pelo mesmo homem – que se transformou em estancieiro”⁸. Assim, em 1780, o estancieiro ainda era, em larga medida, alguém que se apropriava da terra e das manadas sem a elas ajuntar grande trabalho que as transformasse. O aproveitamento da carne através da salga e do curtimento data dessa época. Antes disso, abatia-se o gado somente para o aproveitamento do couro. A salga e a secagem eram, então, apenas para o uso das estâncias. Em 1808, a estância gaúcha ainda partilhava da condição de empresa de coleta e pilhagem, que havia destruído vastas reservas animais para manter o ritmo de exportação da indústria do charque e da exportação de couros, ao mesmo tempo em que começava a organizar-se como uma empresa mais racionalizada. Após 1820, depois do período de transição pelo qual passou a economia gaúcha, a estância encontrava-se organizada como uma empresa para gerar lucros. Em 1822 havia nos arredores de Pelotas 22 charqueadas. Produzia-se o gado para as charqueadas ou para a exportação em pé.

As charqueadas, bem como as atividades paralelas de exploração dos sebos, graxas e couros sofriam a concorrência dos saladeiros do Rio da Prata. A produção platina levava vantagem devido à melhor qualidade do gado, das taxas mais baixas a que estava sujeita a exportação, do mais fácil acesso aos portos, das relações que mantinham com os ingleses e, sobretudo devido ao tipo de organização do trabalho que possuía. Entretanto, depois que o mercado platino começou a ressentir-se das guerras e lutas pela independência houve prosperidade nas charqueadas rio-grandenses.

Ainda assim, não se pode ignorar as contradições na esfera do poder, expressas na dominação exercida pelas “Províncias do norte”, isto é, pelos produtores de açúcar e café,

⁸ Cardoso (1977).

(aos quais interessava o baixo preço do charque, utilizados na alimentação da mão-de-obra escrava⁹) sobre o resto do país e, particularmente sobre o Rio Grande, representado pelos charqueadores. Esta situação criava tensões violentas a ponto de transformar-se em conflitos abertos de interesses, quando não, na situação mais crítica das relações entre o Poder central e a Província, no caso da revolta dos Farrapos, em luta armada. Foi necessário uma revolução, produto de divergências entre defensores dos ideais republicanos e federalistas, para conseguir o imposto dos 25% sobre o charque importado, que no entanto, era insuficiente. Cessada a revolução farroupilha (1835-1845), não deixaram de persistir as causas de tensão.

Desde o início do século XIX o comércio desempenhava nas vilas e cidades o mesmo papel que as estâncias exerciam na economia rural. Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas tornaram-se os grandes empórios do Rio Grande do Sul. A primeira, por ser entreposto básico para as áreas da bacia do Jacuí e da região de Viamão, a segunda, por ser o único porto de mar da província e Pelotas por ser o núcleo dos charqueadores. A partir de Pelotas e Rio Grande ao longo da fronteira com o Uruguai, consolidou-se uma rede urbana, na sua segunda fase de formação, de núcleos oriundos de antigos acampamentos militares que assumiram, paulatinamente, funções administrativas, tais como Bagé (1818), São Gabriel (1815), Alegrete (1817), Camaquã (1815), além de Santa Maria (1798), que dominaram a sociedade e a economia da província até o início do século XX. A localização estratégica de Santa Maria (no centro do Estado) originou a terceira fase da formação da rede urbana. Foram surgindo cidades como Cruz Alta (1824), Passo Fundo (1834), Lagoa Vermelha (1845) e Palmeira das Missões (1850). O repovoamento da região das Missões possibilitou a incorporação a essa rede de vilas como São Borja e Santo Ângelo¹⁰.

Apesar dos longos períodos de crise por que passou, o charque constituiu durante todo o século XIX o setor da economia gaúcha que mais absorveu trabalho escravo¹¹. Na segunda metade do século, o pastoreio e a salga haviam dominado a economia e encontrava-se constituída a sociedade rural gaúcha, latifundiária e escravista. Além do

⁹ além de servir à alimentação de escravos e camadas pobres no Caribe e Estados Unidos.

¹⁰ Brose (2005).

¹¹ Em 1833 havia, fora os pardos livres havia 5.000 negros nas charqueadas de Pelotas, segundo Cardoso (1977).

charque, o comércio de mulas para a região paulista e mineira permitiu ingressos relativamente consideráveis de recursos em espécie.

Ao mesmo tempo, o crescimento acelerado da cafeicultura em São Paulo deu novo alento à agropecuária colonial do Estado, dado que as áreas destinadas às culturas de subsistência haviam sido aproveitadas para o café naquele Estado, devido à conjuntura internacional favorável. O tráfico negreiro cedeu lugar à introdução do trabalho assalariado de imigrantes, sobretudo italianos. Portanto, a partir de dois diferentes segmentos produtivos, a pecuária tradicional e a agropecuária colonial, o Rio Grande do Sul abastecia dois mercados distintos, formados pela mão-de-obra utilizada nos cafezais: a força de trabalho escrava absorvia o charque enquanto os imigrantes italianos eram providos de produtos oriundos da zona colonial rio-grandense¹².

O assentamento de colonos europeus, no contexto de uma política oficial imperial de atração de colonos, fundamentalmente alemães e italianos em pequenas propriedades rurais, teve início logo após a Independência em 1822. Em 1824 chegaram ao vale dos Sinos os primeiros casais de fala germânica que se estabeleceram ao longo do rio dos Sinos, ao norte de Porto Alegre. Surgiram assim os núcleos coloniais de São Leopoldo (1827), Novo Hamburgo (1850), Montenegro (1855), Taquara (1884) e Campo Bom (1929), dando início a uma segunda rede urbana. Os imigrantes recebiam uma parcela de terra – inicialmente 66 hectares, que ao longo do tempo foi sendo reduzida até chegar a 25 hectares. Desprovidos de recursos que lhes permitissem embarcar no cultivo de algum produto de exportação e instalados em glebas de terreno acidentado, impróprias para a criação de gado de corte, os colonos voltaram-se para culturas de subsistência. Em complemento à lavoura, dedicaram-se à pecuária leiteira e à suinocultura. Como o reduzido nível de divisão social do trabalho na pecuária tradicional do Estado, decorrente da forma extensiva de exploração da terra e do baixo índice de ocupação de mão-de-obra, não possibilitou a geração de demanda significativas para sustentar o crescimento das colônias, estas ficaram na dependência de conjunturas favoráveis para canalizar seus excedentes agrícolas para os mercados centrais.

Após a Revolução Farroupilha, em 1850, o incentivo à imigração foi retomado, e espalharam-se pela bacia do rio Jacuí, em uma segunda fase de formação da rede urbana

¹² De acordo com o Estudo 25 anos de Economia Gaúcha – Agricultura (1985).

baseada no minifúndio, as vilas de Feliz (1875), São Sebastião do Caí (1873), Estrela (1868), Lajeado (1867), Arroio do Meio (1876), Santa Cruz do Sul (1855) e Venâncio Aires (1875). A agricultura das colônias começou a se especializar e, pela sua posição estratégica, Porto Alegre passou a ser o centro escoador e distribuidor da produção¹³.

Tendo em vista o abandono dos colonos pelo Estado em meio à mata em regiões inóspitas, o governo da Prússia proibiu novas emigrações para o Brasil e os agentes da Coroa brasileira passaram a atuar nas regiões de fala italiana, que se estabeleceram na serra ao norte da rede urbana de cultura alemã, ocupando a encosta superior da serra, de difícil acesso. Em uma terceira fase, essa rede urbana baseada na mão-de-obra familiar foi ampliada, com a formação da colônia de Caxias do Sul (1877), que passaria a funcionar como centro de irradiação para outras vilas, como Bento Gonçalves (1884), Garibaldi (1876), Farroupilha (1886) e arredores.

Quando chegaram os colonos alemães e italianos não restavam mais áreas grandes de terras, próprias para a pecuária a serem distribuídas no Estado, tendo em vista que quase todo o espaço gaúcho que pudesse interessar ao latifúndio pastoril havia sido por ele ocupado. Por outro lado, a agropecuária colonial, intensiva em mão-de-obra e destinada a abastecer o mercado constituído, em sua maior parte, de trabalhadores assalariados dos cafezais, teria que ser estabelecida em moldes não-capitalistas e ficar assentada em bases concorrenciais. A Lei de Terras de 1850 e os decretos de 1886 e 1887 estabelecendo que a propriedade da terra somente poderia ser alcançada mediante a compra, foram, na prática, instrumentos legais acionados para impedir o acesso dos imigrantes a extensos bens de raiz. E o minifúndio consolidou-se dentro de uma forma preestabelecida de estrutura fundiária, perfeitamente articulado ao processo de acumulação da economia agrário-exportadora brasileira.

Terminado o ciclo de imigração em 1910-1920, fortaleceu-se o processo de migração e colonização interna. A divisão da terra em pequenas propriedades continuou por intermédio dos próprios colonos, que, mediante a subdivisão por herança para um grande número de filhos – de oito a quinze por família, seguiram expandindo a zona de colônia para as matas ainda existentes no noroeste do Estado. A expansão subiu as encostas do

¹³ Como assinalou Singer (1968), a peculiaridade dessa economia regional, em particular das zonas de colonização européia, é que ela não se vinculava ao mercado mundial por meio de algum dos poucos produtos de exportação, mas sim ao mercado interno brasileiro.

Planalto, fechando a fronteira agrícola por volta de 1950, quando os lotes alcançaram as margens do rio Uruguai e a divisa com Santa Catarina, e foram criadas – em uma quarta e última fase – as últimas cidades a integrar a rede urbana baseada na agricultura familiar¹⁴.

Para finalizar esta seção, Herrlein (2002) em tese sobre a peculiaridade da transição capitalista no Rio Grande do Sul, explica que, diferentemente das economias regionais agroexportadoras, o desenvolvimento do capitalismo no RS processou-se através da diferenciação e do desdobramento da estrutura produtiva e social da região. Esse desenvolvimento apoiou-se sobre uma acumulação capitalista de menores dimensões, porém muito diversificada e associada a uma estrutura social menos desigual, em comparação com a região de São Paulo. Tais características permitiram à região alcançar um elevado grau de auto-suficiência no provimento da subsistência de sua população, bem como da maior parte dos bens de consumo industrializados.

As macrorregiões do Rio Grande do Sul – procedimentos metodológicos e histórico recente

Para fins de análise das desigualdades regionais, o Estado tem sido comumente dividido em três macrorregiões¹⁵. Utilizaremos esta divisão por acreditarmos que ela reflete as grandes porções relativamente homogêneas do território rio-grandense, de acordo com critérios que serão explicados a seguir. Esta divisão tem origem na construção das áreas Estatisticamente Comparáveis (AECs) para o estudo do crescimento regional gaúcho no longo prazo, no período de 1940 a 1980¹⁶.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa sobre a formação do território dos municípios criados nesse intervalo. Informações coletadas diretamente na legislação foram comparadas às apresentadas em outros trabalhos, resultando daí um conjunto de 58 AECs, cujas fronteiras se mantiveram estáveis no período em questão. Algumas dessas áreas são representadas por uma única municipalidade, e outras, por agrupamento de municípios,

¹⁴ Conforme explicado em Brose (2005).

¹⁵ Superando, portanto a antiga visão que dividia o Estado em duas regiões: sul pobre X norte dinâmico e progressista, que segundo vários pontos de vista, revelou-se equivocada e simplista. Conforme ALONSO, A. & BANDEIRA -Considerações Metodológicas sobre a Divisão Regional *in* Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul, causas e perspectivas, FEE, 1994.

¹⁶ ALONSO (1986b).

com o que se eliminou grande parte do viés estatístico causado pelas modificações das fronteiras administrativas ao longo do período.

Em seguida tratou-se de estabelecer uma divisão regional auxiliar, apoiada em outras desenvolvidas anteriormente, obedecendo a duas diretrizes: preservar ao máximo o significado sócio-econômico para as unidades de área delineadas, de modo que as mesmas guardassem coerência interna dentro do horizonte de tempo sob análise; e respeito, na medida do possível, aos limites impostos pelas AECs. A primeira implicou um levantamento das regionalizações existentes ¹⁷para o Rio Grande do Sul, das quais a maior parte se apoiava sobre critérios de homogeneidade e sobre análises do setor Primário, principalmente uso dos solos e estrutura fundiária, o que se justificava pelo fato de ser o Rio Grande do Sul um Estado com longa tradição agropecuária.

Foi organizado um quadro comparativo com a tipologia e o número de áreas de cada uma das divisões, cotejadas com as AECs. Buscando-se aglutinar por associações e descartar-se quando seccionassem as AEC, chegou-se a 17 conjuntos regionais com critérios comuns a quatro, três e duas divisões regionais, ou ainda, um conjunto de critérios diversificados e onde um critério de divisão regional foi unanimemente dominante e três secundariamente dominantes. Ao final dessa etapa, passou-se a dispor de dois elementos: de um lado as 58 AEC, de outro, os 17 conjuntos regionais. Entretanto, a superposição dos respectivos mapas demonstrou que não havia uma compatibilidade total, o que requeria um terceiro esforço no sentido de atingir nova regionalização constituída de áreas que, simultaneamente, guardassem alguma singularidade sócio-econômica e apresentassem fronteiras estáveis ao longo do tempo. Optou-se por preservar a comparabilidade dos dados ao longo do tempo, ainda que isso implicasse perdas quanto à homogeneidade das regiões, o que permitiu obter um menor número de áreas. O resultado foi a obtenção de sete unidades regionais contíguas.

¹⁷ Foram selecionadas cinco divisões regionais que se apresentavam mais estáveis no tempo por se basearem num maior número de critérios estruturais: La Salvia e Marodin (1976), que associava um fator natural – a vegetação – às atividades econômicas predominantes e a uma periodização da criação de municípios; Microrregiões do IBGE 1968 – 24, agrupadas em 6 mesorregiões; Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário, de 1975, onde foram definidas 9 regiões de programação e 27 sub-regiões; Mapa Sócio-Econômico para o Setor Primário, do Inca; Mapa da colonização alemã no Rio Grande do Sul, de Roche (1969), posteriormente abandonado pela dificuldade de definição de limites das áreas das colônias. Resumidamente, optou-se no momento posterior por 4 destas: a) microrregiões homogêneas; b) estrutura fundiária; c) evolução municipal; d) uso atual dos solos.

Diante da constatação de alguns problemas relacionados a algumas unidades, principalmente quanto à composição da estrutura econômica, optou-se por desenvolver uma nova divisão regional, baseada no critério de “homogeneidade histórica”, sem que fosse abandonada a preocupação com a comparabilidade dos dados ao longo do tempo. Com base nesse critério e buscando apoio na literatura relativa à história econômica do estado, subdividiu-se o Rio Grande do Sul em três grandes regiões.

Conforme a tabela, a região Nordeste, onde se situa a capital, Porto Alegre, foi a que alcançou maior dinamismo econômico nas últimas décadas, com o avanço da industrialização do Estado, aumentando sua participação no Produto Interno de 33,0%, em 1939, para 54,87%, em 1990 e 56,38% em 2000 e diminuindo um pouco para 52,36% em 2003. Abriga cerca de 55% da população do Estado, numa área de 25.869 km², a menor dentre as três regiões, correspondente a 10% da área do Estado. Porto Alegre, o principal núcleo urbano da região e também Capital da Província (sucendo Rio Grande, a primeira capital), até a segunda metade do século XIX tinha funções quase exclusivamente administrativas. As características sociais e econômicas dessa região foram fortemente influenciadas, como vimos, pela imigração européia a partir do século XIX. Organizada com base na pequena propriedade e na produção agrícola diversificada, a colonização tornou possível a ascensão de Porto Alegre à condição de principal centro econômico do Estado¹⁸. O crescimento da economia da região colonial foi estimulado pela expansão da cafeicultura paulista, à qual as regiões coloniais gaúchas se articularam através do fornecimento de uma gama diversificada de produtos de origem agropecuária, entre os quais se destacavam a banha de porco, os cereais e os vinhos. Localizada às margens de um estuário para onde converge a rede fluvial que banha o Nordeste do território rio-grandense, onde se situavam os primeiros assentamentos mais importantes, a Capital beneficiou-se da sua posição para servir como ponto de expedição das exportações coloniais para os mercados do centro do País e como centro atacadista a partir do qual as áreas coloniais se abasteciam de produtos manufaturados.

Começou a constituir-se, a partir do início do século XX, ao longo do eixo Porto Alegre/Caxias do Sul, um parque industrial que progressivamente suplantou a agricultura e assumiu papel hegemônico na economia local. Alguns setores atualmente em destaque na

¹⁸ De acordo com Bandeira (2007b).

região: calçados, petroquímica (destaque para o pólo petroquímico de Triunfo), autopeças, bem como serviços, sobretudo na área da informática, da saúde, do turismo e da educação, na região metropolitana de Porto Alegre. O pólo de autopeças da região de Caxias do Sul, na serra gaúcha, é o segundo mais importante do país, composto por mais de 2.200 empresas, geradoras de cerca de 40 mil postos de trabalho, com faturamento de 1.200.000.000 dólares. Esta região, juntamente com a Grande Porto Alegre, produz ônibus, caminhões, implementos agrícolas, automóveis, motores e computadores de bordo para o mercado nacional e de exportação. O Estado exporta partes mecânicas e elétricas, além de componentes de alta tecnologia. Hoje, o Rio Grande do Sul produz cerca de 70% das colheitadeiras e mais de 50% dos ônibus e tratores brasileiros. Dentre as cidades mais representativas da Grande Porto Alegre, citam-se, além de Porto Alegre: Canoas, Novo Hamburgo, Gravataí e São Leopoldo. Já na região da serra gaúcha os principais ramos industriais em destaque, além do pólo metalmecânico, são: móveis, malhas, equipamentos de cozinha, uvas e vinhos, e, entre os serviços, o turismo. Dentre as principais cidades podemos citar: Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Farroupilha, Flores da Cunha, Gramado e Canela.

Ao longo do século passado, como também se pode ver na tabela, as duas outras regiões - Sul e Norte - perderam participação no PIB do Estado. A parcela da primeira região caiu de 38,3% para 19,24%, entre 1939 e 1990, atingindo 17,20% em 2000 e 18,70% em 2003, enquanto a da segunda reduziu-se de 28,7% para 25,89%, alcançando 26,42% em 2001 e 28,93% em 2003. A região sul detém cerca de 25% da população do Estado, numa área de 148.212km², a maior dentre as três regiões, equivalente a 55% do território estadual. A característica histórica mais destacada da região Sul, que apresentou maiores perdas de participação no total, é a concentração da posse da terra.

Desde a ocupação até o final do século XIX, o Sul constituiu a porção mais dinâmica do território rio-grandense, devido à economia do charque, conforme visto na seção anterior. Ainda no século dezenove começou a configurar-se a perda de dinamismo da pecuária sulina, cujas charqueadas escravistas demonstravam uma crônica dificuldade para enfrentar a concorrência dos saladeros platinos, mais eficientes e organizados em bases capitalistas. O mesmo processo de desenvolvimento econômico endógeno ocorrido na parte nordeste não se verificou em Rio Grande, que continuou sendo o porto exportador

da região dos produtos derivados da carne, além da lã. A industrialização que ocorreu em Rio Grande também não foi voltada para a sua região, e sim para atender às demandas do mercado do Rio de Janeiro e de Estados do Norte e Nordeste. Surgiram grandes instalações industriais dependentes de poucos investidores capitalizados e do mercado externo, desde as charqueadas no século XIX até as indústrias têxteis e os frigoríficos, por volta do início do século XX¹⁹. As oscilações no mercado externo tinham influência direta no lucro ou prejuízo de toda a região dependente de Rio Grande, que perdeu sua hegemonia econômica e política para Porto Alegre em meados do século XIX. Associadas à concentração fundiária estão outras características da sociedade local, como a maior concentração da renda, os centros urbanos esparsos, com número significativo de cidades de porte médio com uma extensa área rural, a reduzida densidade da população rural e a expressiva importância econômica da pecuária extensiva. Juntamente com esta, aparece o cultivo de arroz em grande escala consolidado desde o início do século XX, com origem no capital pecuário. Entre as cidades mais representativas encontramos, além das já mencionadas Pelotas e Rio Grande, Santa Maria, Bagé, São Gabriel, Alegrete, Uruguaiana e Santana do Livramento. A preocupação com a temática do desenvolvimento regional mantém estrita associação com a discussão sobre as causas do declínio da região sul do Estado. Após a decadência da economia do charque, o setor primário não foi capaz de diversificar-se efetivamente (apesar de uma parcial e tardia conversão para a rizicultura, que substituiu em parte, a lã), e encontrar ramos de maior rentabilidade, como também não se conseguiu sustentar um processo de industrialização diversificada apesar de a região ter concentrado grande parte do parque manufatureiro estadual até o início do século XX. Desta preocupação surgiu a identidade regional da Metade Sul²⁰.

¹⁹ Segundo Pesavento (1985) a eclosão da Primeira Guerra Mundial proporcionou um período de euforia para a pecuária gaúcha face às amplas perspectivas de mercado que se ofereceram. A necessidade de abastecimento dos países em guerra elevou os preços dos gêneros de consumo, entre os quais a carne congelada. Momento esse que, com benefícios fiscais, instalaram-se empresas com capital norte-americano no Rio Grande do Sul: Armour e Wilson no município de Santana do Livramento nos anos de 1917 e 1918 respectivamente; e Swift na cidade de Rio Grande em 1917. No entanto, o final da guerra trouxe uma retração no consumo de carne na Europa, exatamente no momento em que as empresas frigoríficas gaúchas encontravam-se operando em larga escala e a nível mundial. Mas, a crise que abalou os frigoríficos, conseqüentemente a pecuária gaúcha, não permaneceria por muitos anos até a ascensão em 1928 do governo Getúlio Vargas, o qual passou a atender as reivindicações da classe latifundiária pastoril, com a redução de tarifas, o acesso ao crédito fácil.

²⁰ No período mais recente esta macrorregião tem sido objeto de importantes investimentos de grandes empresas industriais na área de celulose e papel, mas ainda não se dispões de resultados que permitam algum tipo de inferência sobre o impacto econômico na região. Estes investimentos compreendem a estruturação de

Vários autores²¹ sustentam que o indicador mais forte de que a situação de desequilíbrio regional vinha se agravando ocorreu em meados dos anos 1980, quando um deputado gaúcho apresentou ao Congresso um projeto de lei para a subdivisão do Rio Grande do Sul e criação do Estado de Piratini. A concepção que embasa essa proposta pode ser resumida na seguinte equação: mais investimentos federais – por isso a necessidade de criar um novo Estado – é igual a mais desenvolvimento. O projeto não foi aprovado, mas gerou a expressão Metade Sul, com delimitação territorial definida por decretos²², utilizada pelos políticos locais para demandar tratamento diferenciado por parte do governo federal, nos moldes da Sudene, no Nordeste²³.

Heidrich (2001 apud Chelotti 2006) problematizou a questão das disparidades socioeconômicas no Rio Grande do Sul, sob a forma de um questionamento: Metade Sul: Região ou regionalismo? A Metade Sul enquanto região corresponderia ao domínio do espaço latifundiário oriundo das antigas sesmarias doadas pela coroa imperial para fixação das fronteiras do Brasil meridional, onde a colonização constituiu-se basicamente por luso-brasileiros, com uma forte identidade regional construída para reforçar a brasilidade do “gaúcho”, tornando-se uma região muito singular no contexto nacional.

O regionalismo representaria a articulação das elites regionais (principalmente as oligarquias rurais) com o objetivo de produzir uma compensação às perdas, por meio do reconhecimento, por parte dos governos estadual e federal, da Metade Sul enquanto área prioritária nos investimentos públicos.

Chelotti, por sua vez, tenta responder à questão com uma provocação: ao reconhecer a Metade Sul como uma área carente de investimentos e políticas públicas, não estaríamos fortalecendo mais uma vez o poder político e econômico das elites regionais, principalmente as antigas oligarquias rurais? Como argumento, destaca vários indicadores que apontam a existência de atividades econômicas relativamente dinâmicas nessa área,

um setor florestal integrado em cadeias produtivas e amparado por um forte esquema de logística. Cabe destacar ainda, a cadeia da fruticultura em Pelotas, menos importante do ponto de vista macrorregional do que local (Alonso 2003)

²¹Bandeira (1995); Brose (2005).

²² Os Decretos n.º 36.494, de 06 de março de 1996; 37.038, de 21 de novembro de 1996; e 38.473, de 11 de maio de 1998 definiram os 98 municípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Campanha, Central, Centro-Sul, Fronteira Oeste, Sul e de parte dos Conselhos do Litoral e Vale do Rio Pardo como componentes da região denominada de Metade Sul.

²³ Uma análise de políticas voltadas ao desenvolvimento da Metade Sul pode ser encontrada em Verschoore Filho (2000).

mas só que ligadas ao ramo agropecuário, em contraposição ao dinamismo econômico verificado nos setores urbano-industriais do nordeste gaúcho. Assim, até que ponto a idéia de estagnação econômica da Metade Sul propagada no ideário do discurso regional é verídica?

As características socioeconômicas da região Norte foram influenciadas, no final do século XIX e na primeira metade do século XX, por intensos fluxos migratórios oriundos das zonas mais antigas de assentamento de imigrantes europeus, próximas à capital. Também nessa época, vários municípios foram fundados a partir de colônias oficiais dentro da nova política de colonização, sob o controle dos governos estaduais, num modelo de colônias mistas compostas por imigrantes recém-chegados da Europa (além de alemães e italianos, também poloneses, teuto-russos, letos, austríacos, húngaros, franceses, espanhóis, etc.), descendentes de colonos excedentes das colônias velhas (São Leopoldo, Caxias do Sul, Santa Cruz do Sul, etc.) e povos nativos (índios, caboclos, mestiços e posseiros diversos). A presença dos colonos imigrantes europeus e de seus descendentes tornou-se hegemônica, em detrimento dos povos nativos excluídos do processo de apropriação privada das terras e empurrados para as últimas reservas de terras públicas ou para fora da região e do Estado. (Zarth 1997, apud Brum 2007). Antes disto, no século XVIII, já havia ocorrido uma tentativa de assentamento de casais açorianos em terras missioneiras, que não se viabilizou principalmente devido à falta de canais de transporte e comunicação, mas que indicou o caminho e alguns dos requisitos fundamentais para o processo de colonização que ocorreria posteriormente.

O processo de ocupação da fronteira agrícola no Estado prolongou-se até as primeiras décadas do século vinte. Ocorreu o desmembramento de alguns latifúndios preexistentes, dedicados à pecuária extensiva, fazendo com que passassem a predominar na região as pequenas e médias propriedades em sistemas baseados no trabalho familiar e na fertilidade natural do solo. Trata-se de uma área heterogênea, onde uma produção inicialmente muito diversificada aos poucos deu lugar ao predomínio das lavouras mecanizadas, basicamente de soja, trigo e milho, durante o processo de modernização da agricultura, entre 1960-1980. Este processo caracterizou-se pelas profundas transformações na base técnico-produtiva, com o uso intensivo de máquinas, equipamentos, insumos químicos e pelas novas configurações do mercado de produtos, com o surgimento das

cooperativas, das agroindústrias e dos exportadores, formas de financiamento e integração de capitais.

Algumas cidades dessa região conseguiram sediar um crescimento industrial diretamente vinculado à produção primária, através do processamento de produtos locais ou da produção de insumos, máquinas e implementos agrícolas (ALONSO et al., 1994, p. 223-224). Constitui uma região com grande número de municípios, mas de pequena extensão territorial, que concentra aproximadamente 20% da população do Estado numa área de 93.457 km², correspondente a 35% da área estadual. Algumas das principais cidades: Passo Fundo, Carazinho, Cruz Alta, Erechim, Ijuí, Panambi, Santo Ângelo, Santa Rosa, Três Passos e Horizontina.

Figura 1 – O Estado do Rio Grande do Sul em 3 Macrorregiões

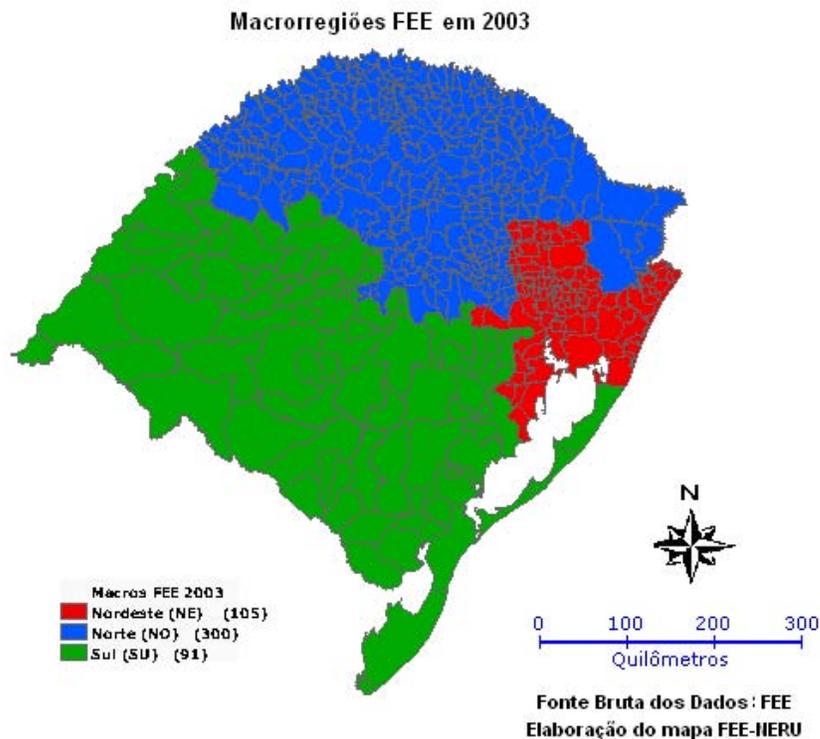


Tabela 2 - Participação relativa das Regiões Nordeste, Norte e Sul no PIB do RS 1939-2003

| ANOS | REGIÃO NORDESTE | REGIÃO NORTE | REGIÃO SUL |
|-------------|------------------------|---------------------|-------------------|
| 1939 | 33,03 | 28,65 | 38,33 |
| 1949 | 35,07 | 34,23 | 30,06 |
| 1959 | 40,14 | 30,40 | 29,43 |
| 1970 | 47,86 | 28,17 | 23,95 |
| 1980 | 51,20 | 25,20 | 23,09 |
| 1990 | 54,87 | 25,89 | 19,24 |
| 1997 | 53,13 | 28,38 | 17,60 |
| 1998 | 52,08 | 28,56 | 19,36 |
| 1999 | 53,11 | 27,98 | 18,91 |
| 2000 | 56,38 | 26,42 | 17,20 |
| 2003 | 52,36 | 28,93 | 18,70 |

Fonte: ALONSO (2006),BANDEIRA (2007b) .

A concentração do crescimento no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul e em áreas próximas, na segunda metade do século XX, atraiu migrantes em busca dos empregos gerados, direta ou indiretamente, pelo dinamismo da indústria. Com isso, a participação da região Nordeste no total da população estadual passou de pouco mais de 25%, em 1940, para quase 48%, em 2000.

Com a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999 ampliou-se o leque de análises no debate sobre desenvolvimento, mediante a adoção do conceito de mesorregião²⁴. A Secretaria de Programas Regionais identificou 13 mesorregiões prioritárias. Duas delas incluem o Rio Grande do Sul: a mesorregião Metade Sul e a mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que envolve ainda parcelas do território dos estados de Santa Catarina e Paraná.

Tal inovação estimulou lideranças da região sul do Estado do Rio Grande do Sul a criar, em 2001, o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul (Fórum Mesosul), que passou a se constituir no interlocutor privilegiado dos governos estadual e federal na região e a servir de referência a processos similares em outras mesorregiões do país.

A seguir apresentaremos um panorama da dinâmica sócio-econômica recente do Estado do Rio Grande do Sul. Os dados regionalizados para o Rio Grande do Sul, quando mostrados, utilizarão a divisão dos COREDEs - Conselhos Regionais de Desenvolvimento,

²⁴ Esta nomenclatura já havia sido adotada pelo IBGE para outro tipo de delimitação conforme veremos mais adiante.

divisão regional que será explicada no próximo capítulo, como referência, para os quais há dados disponíveis na base de dados da FEE e, quando houver disponibilidade, a distribuição pelas três macrorregiões.

Dinâmica Demográfica e Urbanização

O ritmo de crescimento da população do Rio Grande do Sul²⁵, no início do século, foi muito intenso (3,26% ao ano), levando aproximadamente 20 anos para dobrar o volume populacional. Em comparação, entre 1980 e 2000, a população do Estado aumentou somente 30%. Até a década de 1940, a população do Estado crescia a taxas maiores que a brasileira, devido, principalmente, à entrada de grande volume de imigrantes e à alta fecundidade das mulheres gaúchas nas primeiras décadas do século XX. Por outro lado, a mortalidade da população gaúcha, no início do século, era muito elevada, o que significa que as taxas de crescimento poderiam ter sido ainda maiores. Após 1950, verifica-se uma desaceleração do crescimento da primeira, até que no último período (1991-2000) registrou-se crescimento populacional de apenas 1,21% a.a. no Estado, contra 1,62% a.a. para a população nacional.

O ritmo relativamente menor verificado no Rio Grande do Sul se deve, em parte, à emigração para outros Estados, sem a qual o crescimento seria de 2,4% a.a. Ao decompor-se o processo de urbanização gaúcha por decênios, ressaltam as características de um Estado que era, até 1940, essencialmente agrícola (ver tabela seguinte), com um grau de urbanização de 31,2% - mas que, sobretudo a partir de 1950, passou a imprimir um forte ritmo de mudança de sua estrutura²⁶. Nos anos posteriores a 1960, em função da menor fecundidade das mulheres gaúchas e da migração de gaúchos, as taxas de crescimento populacional do Estado foram inferiores à média brasileira. É nesse período que se iniciou no Brasil um processo de acentuada queda da fecundidade e expansão da fronteira agrícola.

Embora nas últimas décadas as taxas de crescimento da população do Rio Grande do Sul ainda fossem menores que as do Brasil, as diferenças eram menos significativas em comparação com aquelas observadas até 1980. Contribuíram para essa tendência, por um lado, a generalização da queda da fecundidade, já que no início da transição demográfica

²⁵ Baseado em Jardim (2002). *Evolução da População no Rio Grande do Sul*. Documentos FEE n. 51.

²⁶ De acordo com FEE (1977). *25 anos de Economia Gaúcha*. Volume 2 Aspectos Demográficos e suas relações com o desenvolvimento econômico do Estado.

era restrita às Regiões Sul e Sudeste do país e, por outro lado, o arrefecimento da emigração de gaúchos para outros Estados. Este crescimento no Estado dava-se em grande parte na zona rural até meados dos anos 1950. Porém, a partir desse período, como mostram os números absolutos da tabela seguinte, este crescimento passou a ocorrer apenas na zona urbana, e em 1960 a população urbana ultrapassou a população rural, ao lado de uma diminuição absoluta desta após 1970, pelas razões já apresentadas. Em 2000, o Estado apresentava 81,65% de grau de urbanização, bem próximo ao índice brasileiro de 81,25% no mesmo ano.

Tabela 3 - População total e taxas de crescimento das populações gaúcha e brasileira

| ANOS | POPULAÇÃO TOTAL | | TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL (%) | |
|------|-----------------|-------------|--------------------------------|------|
| | RS | BR | RS | BR |
| 1900 | 1.149.070 | 17.438.434 | 2,50 | 1,98 |
| 1920 | 2.182.713 | 30.635.605 | 3,26 | 2,86 |
| 1940 | 3.320.689 | 41.236.315 | 2,12 | 1,50 |
| 1950 | 4.164.821 | 51.944.397 | 2,29 | 2,34 |
| 1960 | 5.366.720 | 70.992.343 | 2,57 | 3,17 |
| 1970 | 6.664.891 | 94.508.853 | 2,19 | 2,90 |
| 1980 | 7.773.837 | 121.150.573 | 1,55 | 2,51 |
| 1991 | 9.138.670 | 146.917.459 | 1,48 | 1,77 |
| 2000 | 10.187.798 | 169.799.170 | 1,21 | 1,62 |

Fonte: IBGE. Censo Demográfico. Documentos FEE n. 51.

Tabela 4 - O processo de urbanização no RS entre 1940 e 1970

| | 2000 | 1996 | 1991 | 1980 | 1970 | 1960 | 1950 | 1940 |
|-------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total | 10.187.798 | 9.634.688 | 9.138.670 | 7.773.849 | 6.664.841 | 5.448.823 | 4.164.821 | 3.320.689 |
| Urbana | 8.317.984 | 7.579.977 | 6.996.542 | 5.250.024 | 3.554.239 | 2.445.774 | 1.421.980 | 1034486 |
| Rural | 1.869.814 | 2.054.711 | 2.142.128 | 2.523.825 | 3.110.602 | 3.003.049 | 2.742.841 | 2286203 |
| Percentual | | | | | | | | |
| Urbana | 81,65 | 78,67 | 76,56 | 67,53 | 53,33 | 44,89 | 34,14 | 31,15 |
| Rural | 18,35 | 21,33 | 23,44 | 32,47 | 46,67 | 55,11 | 65,86 | 68,85 |

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000

Notas: 1 - Para 1940 e 1950: População presente

2 - Para 1960 até 1980: População recenseada

3 - Para 1991 até 2000: População residente

O Rio Grande do Sul apresenta um dos maiores índices de expectativa de vida ao nascer do Brasil. No início do século, um gaúcho recém-nascido esperaria viver, em média, 43,9 anos, e o brasileiro, 33,7 anos. Em 2003 este número aumentou em 29,5 anos, ou seja,

a expectativa de vida do gaúcho subiu para 73,4 anos, enquanto que a média do brasileiro em 2003 aumentou para 71,3 anos.

A estrutura da população do Rio Grande do Sul, por grandes grupos etários revelou um decréscimo acentuado na participação relativa da população com menos de 19 anos, passando de 50,2% em 1970 para 35,5% em 2000 devido, sobretudo, à queda de fecundidade.

**Tabela 5 - Evolução dos grupos de idade no RS
(1970, 1980, 1991, 2000, 2010, 2020)**

| Grupos de idade | População residente (Percentual) | | | | | |
|------------------------|----------------------------------|-------|-------|------|-------|-------|
| | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2010* | 2020* |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| 0 a 4 anos | 12,89 | 11,2 | 9,79 | 8,4 | 7,97 | 6,88 |
| 5 a 9 anos | 13,51 | 10,36 | 10,35 | 8,71 | 8,13 | 7,16 |
| 10 a 14 anos | 12,58 | 10,85 | 9,92 | 8,95 | 7,55 | 7,36 |
| 15 a 19 anos | 11,28 | 11,48 | 8,79 | 9,49 | 7,83 | 7,52 |
| 20 a 24 anos | 9,23 | 10,18 | 8,64 | 8,41 | 8,04 | 6,96 |
| 25 a 29 anos | 7,04 | 8,6 | 9,03 | 7,53 | 8,49 | 7,21 |
| 30 a 34 anos | 6,29 | 7,13 | 8,37 | 7,7 | 7,51 | 7,39 |
| 35 a 39 anos | 5,8 | 5,9 | 7,36 | 7,99 | 6,73 | 7,80 |
| 40 a 44 anos | 5,07 | 5,28 | 6,22 | 7,2 | 6,85 | 6,88 |
| 45 a 49 anos | 4,15 | 4,57 | 4,9 | 6,16 | 7,05 | 6,11 |
| 50 a 54 anos | 3,49 | 4,02 | 4,14 | 5,06 | 6,26 | 6,13 |
| 55 a 59 anos | 2,81 | 3,14 | 3,56 | 3,95 | 5,22 | 6,18 |
| 60 a 64 anos | 2,13 | 2,52 | 3,08 | 3,27 | 4,14 | 5,31 |
| 65 anos ou mais | 3,65 | 4,69 | 5,84 | 5,95 | 8,24 | 11,11 |

*projeção da FEE - Fundação Economia e Estatística
Fonte: IBGE- SIDRA. FEE

Nos anos posteriores a 1980, houve uma significativa elevação da participação da população adulta. Os dados recentes mostram que mais da metade da população tinha entre 20 e 59 anos. Além disso, a população com 60 anos ou mais apresentou uma participação cada vez maior no contingente populacional, passando de 5,7% em 1970 para 9,2% em 2000. Em termos absolutos, o número de idosos dobrou.

Em função da inércia demográfica, mesmo considerando que a fecundidade e a mortalidade continuarão com a mesma tendência do passado recente, de acordo com estimativas da FEE – Fundação Economia e Estatística, somente em 2010 é que a participação da população potencialmente ativa do Rio Grande do Sul começará a

decrecer. As projeções indicam ainda que em 2020, o Estado terá 12 milhões de habitantes. Desse contingente, aproximadamente 2 milhões terão 60 anos ou mais; em contrapartida, o percentual dos menores de 15 anos cairá para 22,35%.

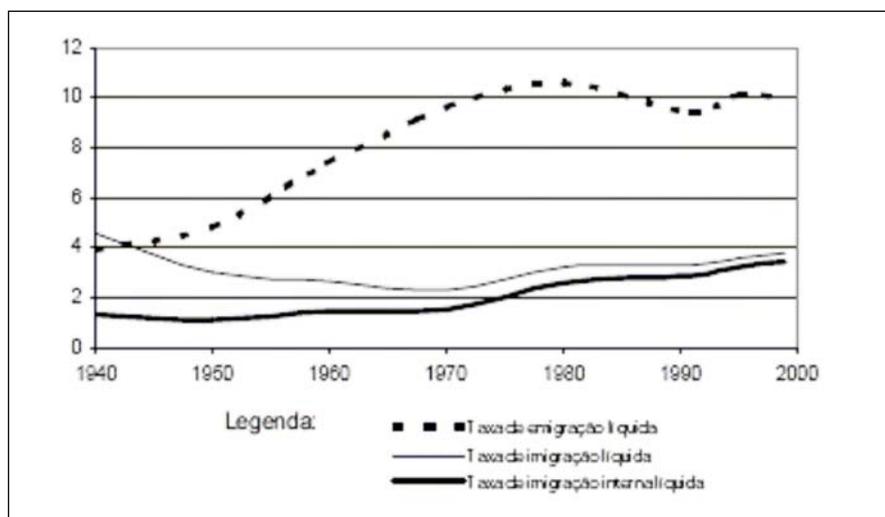
Migrações

Com respeito às migrações, enquanto no início do século era significativo o contingente de imigrantes estrangeiros no Estado, ao longo do tempo foram ganhando importância os fluxos de migração interna. Isto ocorreu tanto pelo percentual de gaúchos morando em outros Estados desde o esgotamento da fronteira agrícola no Rio Grande do Sul como pela presença, cada vez maior, de naturais de outros Estados residindo no Estado. Em consequência do primeiro movimento, têm sido sucessivamente ocupadas por agricultores gaúchos extensas áreas do interior do país, iniciando pelo oeste de Santa Catarina, prosseguindo com o sudoeste do Paraná e continuando com partes do Mato Grosso do Sul, do Mato Grosso, do Tocantins, de Rondônia, de Roraima, do sul do Pará e do oeste da Bahia. Esses fluxos migratórios também foram alimentados por duas grandes transformações ocorridas na agropecuária gaúcha a partir da década de 60: o avanço da lavoura empresarial mecanizada e, especialmente, a crise da agropecuária familiar. Extensas áreas do noroeste do Estado, cuja economia é caracterizada pelo predomínio da pequena propriedade familiar, têm sofrido expressivas perdas migratórias. Sua população praticamente parou de crescer nos anos 80, chegando a diminuir em números absolutos na década de 90.

A proporção de naturais do Rio Grande do Sul residindo fora do Estado (não está computado o emigrante internacional) – taxa de emigração – que em 1940 era de 4%, cresceu até a década de 1970 e, após esse período, permaneceu em aproximadamente, 10%, conforme gráfico a seguir. A distribuição da população natural do Rio Grande do Sul por lugar de residência mostra que a maior concentração de gaúchos residentes fora do estado é em Santa Catarina e no Paraná; até a década de 1970, houve um crescimento da proporção de gaúchos nesses dois Estados. A queda da participação dos estados da Região Sul nas décadas seguintes deveu-se, principalmente, ao aumento do volume de gaúchos nos estados da Região Centro-Oeste.

Ao contrário da taxa de emigração líquida, a proporção de imigrantes da população do Rio Grande do Sul apresentou decréscimos entre 1940 e 1970. Já a taxa de imigração interna foi sempre crescente. O comportamento dessas taxas foi reflexo da perda de participação da população estrangeira no Estado e do aumento dos fluxos interestaduais. De fato, em 1940, 72% da população não natural do Rio Grande do Sul era de estrangeiros, já em 1991, essa proporção era de 13%. Desde a década de 1970, a proporção de catarinenses residindo no Rio Grande do Sul é maior do que a de estrangeiros. Os dados de 1991 revelam ainda que o volume de imigrantes estrangeiros ocupava a terceira posição nacional, abaixo de Santa Catarina e Paraná. Devido à migração de curta distância e à migração de retorno, estes dois Estados foram os que apresentaram os maiores volumes tanto de emigração quanto de imigração, fato que pode ser observado também na tabela seguinte.

Tabela 6 -Taxas de emigração, imigração e imigração interna líquidas no Brasil e no RS – 1940-2000



Fonte: JARDIM & BANDEIRA (2000)

A tabela a seguir ilustra os principais fluxos migratórios inter-regionais e interestaduais acumulados até o ano 2000. Nota-se que o Rio Grande do Sul segue com fluxo populacional negativo, uma vez que as saídas de gaúchos para outros Estados, em número absoluto 1.012.590 pessoas, superaram largamente as entradas de migrantes de outros Estados, 343.228 pessoas.

Outro aspecto importante da dinâmica demográfica gaúcha são as migrações inter-regionais e intra-regionais. Cerca de 80% dos migrantes gaúchos apresentam o próprio

Estado como destino. Os movimentos migratórios inter-regionais acompanham a dinâmica econômica e social do Estado, concentrando os fluxos nas regiões mais dinâmicas²⁷.

²⁷ Magalhães (1997) movimentos migratórios na região Sul: novas tendências. In Anais do Encontro Nacional sobre Migração. IPARDES, FNUAP. Curitiba, 12 a 14 de novembro.

Tabela 7 - Fluxos Migratórios Inter-Regionais Acumulados - 2000

| UF DE NASCIMENTO | UF DE RESIDÊNCIA ATUAL | | | | | | | | | | | | TOTAL SAÍDAS |
|------------------|------------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|-------------------|
| | NO-TO | MA | NE-MA | MG | ES | RJ | SP | PR | SC | RS | CO-DF+TO | DF | |
| NO-TO | - | 47.597 | 66.530 | 19.196 | 8.887 | 70.760 | 67.451 | 19.082 | 5.332 | 5.649 | 112.987 | 22.658 | 446.129 |
| MA | 532.352 | - | 149.845 | 13.299 | 2.646 | 75.815 | 118.586 | 3.639 | 1.348 | 1.803 | 246.344 | 98.730 | 1.244.407 |
| NE-MA | 506.279 | 342.818 | - | 311.762 | 153.293 | 1.228.734 | 4.865.364 | 208.745 | 24.267 | 22.487 | 786.128 | 473.336 | 8.923.213 |
| MG | 174.345 | 10.235 | 126.975 | - | 286.978 | 601.474 | 1.902.322 | 245.237 | 12.310 | 8.178 | 507.039 | 192.745 | 4.067.838 |
| ES | 106.964 | 2.273 | 34.945 | 91.921 | - | 229.355 | 56.489 | 17.661 | 1.625 | 1.402 | 21.231 | 6.675 | 570.541 |
| RJ | 31.633 | 7.355 | 154.917 | 158.286 | 92.320 | - | 231.156 | 33.185 | 18.621 | 18.416 | 34.030 | 56.664 | 836.583 |
| SP | 82.039 | 11.078 | 383.093 | 378.820 | 24.404 | 143.357 | - | 561.272 | 61.966 | 27.937 | 433.410 | 38.255 | 2.145.631 |
| PR | 203.148 | 2.656 | 33.465 | 74.110 | 7.384 | 26.016 | 1.185.683 | - | 278.729 | 72.738 | 385.887 | 10.515 | 2.280.331 |
| SC | 18.663 | 794 | 6.918 | 6.532 | 1.251 | 14.184 | 62.110 | 333.104 | - | 172.959 | 62.100 | 3.664 | 682.279 |
| RS | 31.471 | 2.327 | 25.095 | 14.702 | 3.438 | 43.868 | 79.611 | 317.245 | 341.273 | - | 137.550 | 16.010 | 1.012.590 |
| CO-DF+TO | 265.999 | 26.743 | 42.010 | 128.609 | 3.959 | 28.225 | 230.470 | 53.722 | 11.295 | 10.038 | - | 167.828 | 968.898 |
| DF | 7.479 | 5.364 | 37.540 | 24.060 | 3.290 | 14.283 | 21.788 | 2.899 | 2.051 | 1.621 | 139.149 | - | 259.524 |
| TOTAL | 1.960.372 | 459.240 | 1.061.333 | 1.221.297 | 587.850 | 2.476.071 | 8.821.030 | 1.795.791 | 758.817 | 343.228 | 2.865.855 | 1.087.080 | 23.437.964 |

Nota: NO-TO: Região Norte menos o Estado do Tocantins.

NE-MA: Região Nordeste menos o Estado do Maranhão.

CO-DF+TO: Região Centro-Oeste menos o Distrito Federal mais o Estado de Tocantins.

Fonte: Cano (2007)

Em termos absolutos, os COREDEs que mais tem recebido migrantes são Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Serra e Produção. Em termos relativos, os que apresentaram maior saldo foram as regiões do Litoral, Paranhana-Encosta da Serra, Serra e Vale do Caí. Por outro lado, os que apresentam as maiores taxas de população rural foram os que mais perderam população, destacando-se em termos relativos os COREDEs Médio Alto Uruguai, Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial, Alto da Serra do Botucaraí e Nordeste, todos com saldos inferiores a -5%.

Municípios e Regiões

Pode-se dizer que o Estado convive com duas realidades no que diz respeito à dinâmica demográfica em nível municipal. De acordo com a primeira, a grande maioria dos municípios passa por um processo de esvaziamento populacional, dando continuidade a um movimento que já vinha ocorrendo desde a década de 1980. Pela segunda, aumenta o número de municípios que passam por um elevado grau de concentração, tanto populacional como de sua atividade econômica.

De acordo com pesquisa realizada pelo Nesur/IPEA/IBGE (1999), 59% dos municípios do Rio Grande do Sul apresentaram decréscimo populacional entre 1980 e 1991. Embora no período seguinte, 1991-2000, a proporção tenha diminuído bastante, isso não torna o problema menos relevante, pois 38% dos municípios ainda mostravam taxas negativas de crescimento anual.

Entre 1991-2000²⁸, 25,6% dos municípios apresentaram taxas de crescimento de até 1% ao ano, somando 53,6% dos municípios com taxas de crescimento negativas ou muito baixas. A partir de 2003 o Estado passou a contar com 496 municípios²⁹. Destes, 336 estão na faixa de menos de 10 mil habitantes, o que corresponde a 68% do total, quase duplicando em relação a 1980. A percentagem de população total neste grupo de municípios, no entanto, teve apenas um pequeno acréscimo, passando de 12% para 13%, no mesmo período. Os municípios que apresentaram as maiores taxas de crescimento são os de

²⁸ De acordo com Jardim (2002).

²⁹ O Estado do Rio Grande do Sul, a exemplo do que ocorreu de forma geral em todo o país, passou, nas últimas décadas, por intenso processo de desmembramento municipal. Assim, em 1970, o território estadual encontrava-se subdividido em 232 municípios; em 1988, este número aumentou para 333. Em 2000, para o mesmo território havia 467 municipalidades.

maior porte populacional, sendo que os de 50 a 150 mil habitantes mostraram taxa de crescimento de 1,4% ao ano entre 1991 e 2000, enquanto que aqueles com mais de 150 mil habitantes, cresceram a 1,7% ao ano no mesmo período. Entre os municípios de até 50 mil habitantes, destaca-se o fato de que vem aumentando seu grau de urbanização, passando de 55% em 1991 para 62,5% da população vivendo em áreas consideradas urbanas em 2000. Ressalte-se que os desmembramentos e emancipações municipais contribuíram bastante para este cenário, além do impacto na redistribuição de transferências físicas, principalmente o Fundo de Participação Municipal (FPM) para estas regiões.

Tabela 8 - Distribuição dos Municípios segundo Porte Populacional

| Faixas de tamanhos de Municípios | 1980 | | 1991 | | 2000 | | 2003 | |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | N | % | N | % | N | % | N | % |
| < 5000 hab | 11 | 4,7 | 65 | 19,5 | 194 | 41,5 | 226 | 45,6 |
| 5.001 a 10.000 hab. | 55 | 23,7 | 97 | 29,1 | 110 | 23,6 | 110 | 22,2 |
| 10.001 a 20.000 hab. | 75 | 32,3 | 80 | 24,0 | 70 | 15,0 | 64 | 12,9 |
| 20.001 a 50.000 hab | 53 | 22,8 | 51 | 15,3 | 51 | 10,9 | 55 | 11,1 |
| 50.001 a 100.000 hab. | 27 | 11,6 | 23 | 6,9 | 25 | 5,4 | 24 | 4,8 |
| 100.001 a 500.000 hab. | 10 | 4,3 | 16 | 4,8 | 16 | 3,4 | 16 | 3,2 |
| > 500.001 hab. | 1 | 0,4 | 1 | 0,3 | 1 | 0,2 | 1 | 0,2 |
| total do RS | 232 | 100 | 333 | 100 | 467 | 100 | 496 | 100 |

Fonte: Censo Demográfico 1991-2000 – IBGE, FEE, 2004.

Por outro lado, observa-se que a distribuição dos municípios com população maior que 50 mil habitantes pontua-se com relativo equilíbrio por todo o território estadual. A partir de 1970, já se encontra estruturada uma rede de cidades³⁰ onde se destaca a concentração de grandes centros na Região Metropolitana, como Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e São Leopoldo. Bagé, Caxias do Sul, Cachoeira do Sul, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande e Santa Maria caracterizam-se como pólos de outras regiões do Estado. Uruguiana, no extremo sudoeste, na fronteira do Brasil com a Argentina, integra um processo de formação de pólos e aglomerações fronteiriças. Em 1980, doze novos municípios passaram a integrar este grupo, dos quais seis situados na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) – Alvorada, Cachoeirinha, Esteio, Gravataí, Sapucaia do Sul e

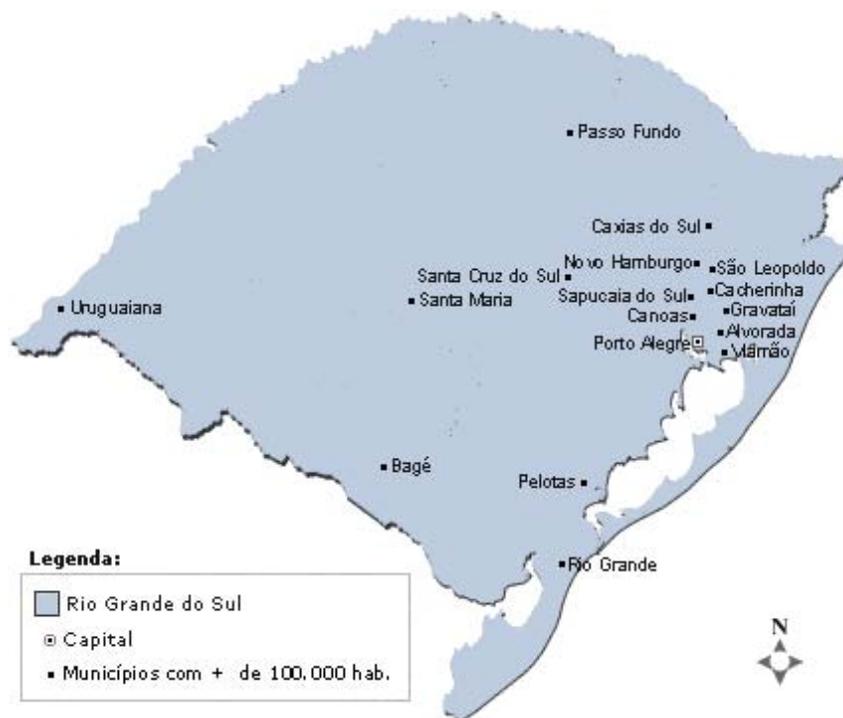
³⁰ Baseado em Breitbach (1998). Estudo sobre a Rede Urbana do Estado do RS: Abordagem Preliminar. In Dinâmica da Urbanização no RS: Temas e Tendências. Documentos FEE.

Viamão – e um, Santa Cruz do Sul – no seu eixo de expansão. Outros cinco estenderam a rede de pólos regionais no interior (Alegrete, Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santana do Livramento, este na fronteira com o Uruguai). A partir de 1991, mais seis municípios passaram a compor esse rol (Guaíba e Sapiranga, na RMPA, Bento Gonçalves na região de Caxias do Sul, Carazinho e Erechim, no norte do Estado, e São Borja, na fronteira com a Argentina), dando prosseguimento ao fenômeno de configuração de aglomerações urbanas fronteiriças. Atingiram 50 mil habitantes em 1996, Campo Bom e Lajeado, respectivamente municípios da RMPA e sua área expandida, e Santa Rosa e São Gabriel reforçando a rede de pólos no interior. Os municípios com população superior a 100.000 habitantes em 2005 estão ilustrados no mapa a seguir, e se encontram, em grande parte, concentrados na RMPA ou nas proximidades.

A Região Metropolitana de Porto Alegre foi instituída por lei em 1973 e era composta inicialmente por 14 municípios. Atualmente 31 municípios³¹ formam a RMPA, que concentra 37% da população estadual. Na região estão situados dois Conselhos Regionais de Desenvolvimento, aos quais estão ligados 24 municípios: o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, com 10 municípios, e o Corede Vale do Sinos, com 14. Os sete municípios restantes estão ligados a três Conselhos, dos quais participam também municípios não metropolitanos: Centro Sul (três); Vale do Paranhana (dois); Vale do Caí (dois).

³¹ Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia, Taquara, Triunfo e Viamão. Tal evolução ocasionou também perdas em termos de áreas que um dia foram metropolitanas, por conta da criação de novos municípios cujos territórios têm sua origem na RMPA, mas que não foram integrados à mesma.(Alonso & Brinco 2006 in FEE 2006b)

Figura 2 - Municípios gaúchos com mais de 100.000 habitantes em 2005



Fonte: FEE Fundação Economia e Estatística.

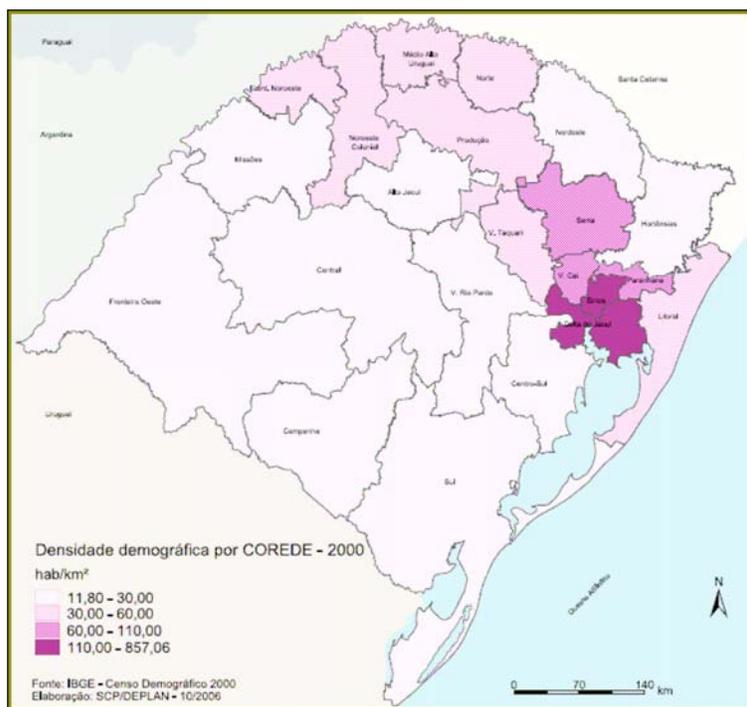
Nesse sentido, a década de 1990 pode ser entendida como marco da consolidação das aglomerações urbanas metropolitanas e não-metropolitanas do Rio Grande do Sul, pois foram estas as regiões que mais concentraram a população no período, enquanto ocorria um esvaziamento no restante do Estado. Ao contrário do que ocorreu em outras áreas do país, como no Estado de São Paulo, no Rio Grande do Sul não se verificou um movimento de desconcentração industrial e populacional de peso significativo, e sim um processo mais próximo de um extravasamento a partir de Porto Alegre, que será analisado com mais detalhes na seção dedicada à indústria. Estudos recentes demonstram que as modificações na geografia da indústria rio-grandense ocorreram predominantemente no interior da região metropolitana e no seu entorno, denominado genericamente de área de expansão da região metropolitana, ou ainda área perimetropolitana. Ao mesmo tempo, as desigualdades inter-regionais se acentuaram no Estado, resultando na Metade Sul, estagnada há quase meio século e ainda sem sinais de recuperação econômica e social. E há ainda, a região noroeste, que apresenta sinais de estagnação populacional tão ou mais acentuada que a Metade Sul.

Corroborando a argumentação anterior, vimos que a distribuição da população no território gaúcho não é uniforme. O eixo que liga Porto Alegre a Caxias do Sul constitui-se na área mais densamente povoada, concentrando grande número de municípios e formando a maior área de continuidade urbana do Estado. Dos 24 municípios com mais de 200 hab/km², 19 fazem parte deste eixo; 17 na Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA e dois na Aglomeração Urbana do Nordeste – AUNE.

Ainda quanto à densidade demográfica verifica-se que o Rio Grande do Sul, com 36 hab/km², apresenta a menor densidade da região Sul, cuja média é de 43,5 hab/km², bem acima da brasileira de 19,9 hab/km². Um número reduzido de municípios (17) concentra 45% da população gaúcha, a maioria destes situada na região nordeste. Por outro lado, conforme se pode ver no mapa, existem áreas pouco povoadas que correspondem principalmente aos COREDEs³² Fronteira Oeste, Campanha, Sul, Hortênsias, Central, Missões e Nordeste, onde se encontram 42 dos 57 municípios que apresentam densidade demográfica inferior a 10 hab/km². Nestas regiões e especialmente no Sul do Estado, os centros urbanos mais importantes concentram a população regional e estão relativamente isolados. Aí predominam as grandes propriedades que constituem a base para o povoamento rarefeito destas regiões, que se caracterizam pelos vazios demográficos rurais. No Norte do Estado as regiões Fronteira Noroeste, Produção, Norte, Médio Alto Uruguai e Noroeste Colonial apresentam densidades superiores ou bem próximas à média estadual. Estas regiões com predominância da pequena propriedade passaram por processos emancipatórios recentes que ocasionaram uma base territorial intensamente fragmentada com uma rede urbana formada de núcleos de pequeno contingente populacional.

³² Os dados disponíveis por COREDE estão atualizados até 2002, quando existiam 22 COREDEs, alguns até 2004, quando havia 24 COREDEs.

Figura 3 – Densidade Demográfica por COREDE - 2000



Estrutura Produtiva

Com relação à produção econômica, o Estado ocupa a quarta colocação nacional, participando com 8%³³ do PIB brasileiro, atrás de São Paulo (32%), Rio de Janeiro (12%) e Minas Gerais (9%). Um dado ainda mais significativo: se considerada a indústria de transformação isoladamente, o Estado do Rio Grande do Sul ocupa a segunda colocação na classificação por unidades federativas, respondendo por 10,2% do valor adicionado bruto (VAB), atrás apenas do Estado de São Paulo³⁴. Pesquisa FEE/NERU (2007) destaca ainda que, à diferença de outros Estados federados de colonização antiga, o RS manteve sua participação no PIB nacional nos últimos 50 anos. E a despeito dos impactos particularmente perversos para a produção regional da exposição competitiva dos anos 90, o RS ampliou sua participação no PIB nacional (de 7,48% para 7,9%) e no Valor

³³ Dados preliminares da FEE para 2005.

³⁴ IBGE – Contas Regionais 2004 - Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no valor adicionado bruto do Brasil, por atividades econômicas - 2001-2004.

Adicionado da Indústria de Transformação (de 8,08% para 10,02%) entre 1985 e 2001 (IBGE, 1999; IBGE, 2003). Segue comparando esta performance com a do Estado de São Paulo, que, no mesmo período, teve uma queda de 36,10% para 33,42% na participação no PIB nacional, e de 51,58% para 41,8% na participação no Valor Agregado da Indústria de Transformação.

Tabela 9 - Participação das Grandes Regiões e Estados no Produto Interno Bruto do Brasil a Preço Corrente - 1939/2004 - anos e UFs selecionados

| | 1939 | 1949 | 1959 | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Minas Gerais | 10,0 | 10,4 | 7,9 | 8,3 | 9,4 | 9,6 | 9,3 | 9,7 | 9,6 | 9,4 |
| Rio de Janeiro | 20,9 | 19,5 | 18,5 | 16,1 | 13,6 | 12,7 | 10,9 | 11,5 | 12,5 | 12,6 |
| São Paulo | 31,2 | 36,4 | 37,9 | 39,5 | 37,7 | 36,1 | 37,0 | 35,5 | 33,7 | 30,9 |
| SUL | 15,3 | 15,1 | 16,2 | 17,0 | 17,3 | 17,1 | 18,2 | 17,9 | 17,6 | 18,2 |
| Paraná | 2,9 | 4,0 | 5,4 | 5,5 | 5,9 | 5,9 | 6,3 | 5,9 | 6,0 | 6,2 |
| Santa Catarina | 2,2 | 2,5 | 2,4 | 2,8 | 3,3 | 3,3 | 3,7 | 3,6 | 3,9 | 4,0 |
| Rio Grande do Sul | 10,2 | 8,6 | 8,4 | 8,7 | 8,1 | 7,9 | 8,1 | 8,3 | 7,7 | 8,1 |
| BRASIL | 100,0 |

Fonte: IBGE Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

No tocante à estrutura setorial, comparada com a economia nacional, a economia gaúcha apresenta maior participação dos setores agropecuário, indústria de transformação, comércio, transportes e serviços domésticos no seu PIB. Já os setores da indústria extrativa mineral, utilidade pública, construção civil, alojamento e alimentação, comunicações, serviços financeiros e administração pública mostram participação bem menor que a média nacional.

Embora o setor serviços registre forte crescimento nas últimas duas décadas, chegando a atingir 49% do VAB estadual em 1995, e registrando 41% em 2004, pode-se dizer que a economia gaúcha é impulsionada por dois setores hegemônicos: a agropecuária e a indústria de transformação. O setor agropecuário gaúcho apresenta uma participação superior à média nacional, com 16,34% da estrutura do VAB em 2004, e 11,51% segundo as estimativas preliminares para o ano de 2005, e possui forte associação com o setor agroindustrial. De acordo com estudos existentes³⁵, se somadas as atividades agroindustriais, esta participação chega a 30% da estrutura econômica, além de ser o setor econômico mais desconcentrado no território.

O setor industrial também possui grande relevância na economia gaúcha, participando com 44,5% do VAB segundo estimativas preliminares para 2005, acima da média nacional, que fica em 38%. Destaca-se a importância da Indústria de Transformação, que em 2004 participava com de 36,12% do VAB Estadual, com destaque para setores como mecânica e produtos alimentares. O Rio Grande do Sul possui um dos parques automotivos mais completos de toda a América Latina. O setor automotivo responde por 13% do PIB industrial gaúcho.

Tabela 10 - Estrutura do Valor Adicionado Bruto, por setores de atividade, do RS - 1985-2005 (anos selecionados) (%) TOTAL RS=100%

| SETORES | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 (1) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal | 16,91 | 12,08 | 14,22 | 11,95 | 16,34 | 11,51 |
| Indústria | 41,02 | 44,01 | 36,69 | 40,97 | 42,66 | 44,52 |
| Indústria extrativa mineral | 0,28 | 0,14 | 0,09 | 0,11 | 0,13 | 0,14 |
| Indústria de transformação | 34,95 | 37,18 | 30,02 | 32,96 | 36,12 | 37,63 |
| Eletricidade, gás e água | 1,61 | 1,43 | 1,83 | 1,93 | 1,85 | 2,35 |
| Construção Civil | 4,18 | 5,26 | 4,76 | 5,98 | 4,56 | 4,40 |
| Serviços | 42,07 | 43,92 | 49,08 | 47,08 | 41,00 | 43,98 |
| Comércio, reparação de veículos e de objetos pessoais e de uso doméstico | 10,61 | 10,95 | 11,94 | 9,48 | 8,91 | 9,19 |
| Alojamento e alimentação | 1,27 | 1,48 | 1,23 | 1,28 | 0,99 | 1,04 |
| Transportes e armazenagem | 3,28 | 2,49 | 1,59 | 1,61 | 1,54 | 1,54 |
| Comunicações | 0,47 | 0,59 | 0,56 | 1,68 | 1,63 | 1,78 |
| Intermediação financeira | 7,73 | 6,43 | 5,32 | 3,93 | 4,78 | 4,76 |
| Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas | 6,48 | 5,74 | 10,31 | 11,88 | 8,08 | 8,72 |
| Administração pública, defesa e seguridade social | 8,85 | 12,99 | 14,09 | 13,28 | 11,78 | 13,38 |
| Saúde e educação mercantis | 1,74 | 1,89 | 2,54 | 2,37 | 1,85 | 1,95 |
| Outros serviços coletivos, sociais e pessoais | 1,07 | 1,03 | 1,05 | 1,12 | 1,01 | 1,16 |
| Serviços domésticos | 0,58 | 0,34 | 0,45 | 0,46 | 0,42 | 0,47 |

(1) Estimativas preliminares

FONTE: FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

³⁵SCP; Booz Allen Hamilton - FIPE - HLC

Agropecuária

Desde o início do período compreendido na tabela a seguir, o Estado e o País vêm passando por um processo de importantes transformações em sua estrutura, algumas das quais já discutidas anteriormente, como o esgotamento da fronteira agrícola nos Estados sulinos, além da expansão das lavouras mecanizadas para trigo, soja e arroz em áreas do interior antes ocupadas pela pecuária extensiva e pela policultura colonial diversificada. No Rio Grande do Sul, esse esgotamento ocorreu na década de 1940³⁶. Com isso, o crescimento da produção agropecuária passou a depender, fundamentalmente, da intensificação do uso da terra, seja pelo crescimento da quantidade produzida por hectare, nas linhas de produção já tradicionais, seja pela introdução de novas atividades. A soja, nas décadas de 1960 e 1970, exemplifica este último caso. Sua expansão, precedida pela do trigo, nos anos 1950, e desenvolvida no contexto do pacote tecnológico da “revolução verde”, foi um dos principais fatores que fizeram com que a parcela correspondente à região Sul (do Brasil) no produto gerado pela agropecuária brasileira passasse de 21,2% em 1949 para 33,4% em 1970 (ver tabela). A queda verificada a partir de 1975 explica-se em grande parte pela redução no dinamismo da expansão desse produto no Sul, sem que surgisse outra atividade capaz de manter o impulso do setor primário local, enquanto continuava em ritmo acelerado a ocupação da fronteira agrícola em outras regiões do país. Outros fatores intervieram nesse processo, como o fim do financiamento barato para a agricultura, a crise do cooperativismo no Estado e o crescente desgaste da fertilidade dos solos da região, como resultado de práticas agrícolas inadequadas.

O setor agropecuário gaúcho apresentou, no período 1980-89, um crescimento médio de 1,9% ao ano, ficando aquém do observado no Brasil, que foi de 3,2% ao ano. Manteve-se, portanto, a tendência histórica de esse setor crescer menos no Estado que no país. Com efeito, já na década de 1970 observava-se uma taxa de 3,2% a.a. no Estado, contra 4,7% a.a. nacional. Como resultado, a agropecuária gaúcha perdeu participação nacional, passando de 15,9% em 1970 para 12,6% em 1980. A menor expansão desse setor no Estado pode ser explicada, em parte, pela sua maior vulnerabilidade ao fator climático e pela expansão da fronteira agrícola, principalmente em direção ao Centro-Oeste (CO).

³⁶ De acordo com Bandeira (1995).

O desempenho do setor agropecuário também pode ser analisado pela ótica do Valor Bruto da produção (VBP), o que permite examinar separadamente, dada a disponibilidade de dados, o comportamento da lavoura e da pecuária. Durante a década de 1980, a lavoura no Estado teve um crescimento de 2,6% a.a., superior ao de -1,8% a.a. verificado na pecuária, aumentando sua participação no VBP global. Esse desempenho contrasta com o da década de 1970, quando a pecuária se expandiu mais que a lavoura, 5,9% a.a. contra 3,9% a.a. Em âmbito nacional, observa-se a mesma tendência: maior crescimento da pecuária na década de 1970 e melhor desempenho da lavoura nos anos 1980. Nota-se também, que ambos segmentos reduziram seus ritmos de crescimento nos anos 1980, tanto no Estado como no país. Entretanto, no Estado, a queda no ritmo da pecuária foi bastante expressiva, indicando o processo de contração do segmento³⁷.

Nos anos 1990, novamente se constata um menor dinamismo estadual frente ao desempenho nacional. Mais uma vez, chama a atenção, o vigoroso crescimento da região Centro-Oeste, que observou uma expansão de 7,2% a.a., impulsionado pelo estado do Mato Grosso, que cresceu a uma média anual de 14% a.a. (dados para o período de 1990-1997)³⁸. Por sua vez, o Rio Grande do Sul apresentou um crescimento de 2,2 a.a., inferior ao dos principais Estados. É marcante o arrefecimento da agropecuária gaúcha, mesmo confrontada com Estados de importante participação nesse setor, como os da região Sul, além de São Paulo e Minas Gerais.

³⁷ FEE (1990). O desempenho da economia gaúcha nos anos 80: um breve retrospecto In “A economia Gaúcha e os anos 80”.

³⁸ Accurso (2000) A economia gaúcha nos anos 90. In Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90. FEE.

Tabela 11 PIB Agropecuário: Participação Regional (%)

| | 1939 | 1949 | 1959 | 1970 | 1980 | 1985 | 1989 | 1995 | 2000 | 2004 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| NO* | 3,3 | 1,7 | 2,4 | 4,1 | 5,0 | 5,8 | 10,9 | 8,6 | 7,7 | 6,9 |
| NE | 23,0 | 19,3 | 27,9 | 20,9 | 19,5 | 20,4 | 19,4 | 19,2 | 16,4 | 14,3 |
| MG | 15,3 | 17,3 | 10,5 | 11,9 | 16,3 | 14,7 | 14,9 | 11,3 | 10,9 | 8,7 |
| ES | 2,2 | 2,4 | 1,6 | 1,9 | 2,1 | 3,0 | 2,5 | 1,9 | 2,1 | 0,9 |
| RJ | 4,8 | 4,9 | 4,1 | 2,4 | 2,0 | 1,4 | 1,7 | 1,4 | 1,2 | 0,8 |
| SP | 24,7 | 30,0 | 21,9 | 18,0 | 14,2 | 18,0 | 14,4 | 21,5 | 18,2 | 21,3 |
| SUL | 22,2 | 21,2 | 26,9 | 33,4 | 29,5 | 29,1 | 30,0 | 26,6 | 30,4 | 31,7 |
| PR | 4,9 | 6,9 | 11,6 | 12,1 | 11,7 | 12,7 | 8,5 | 6,4 | 10,9 | 12,0 |
| SC | 3,7 | 3,9 | 4,1 | 5,4 | 5,2 | 5,2 | 8,1 | 6,3 | 7,1 | 5,7 |
| RS | 13,6 | 10,4 | 11,2 | 15,9 | 12,6 | 11,3 | 13,4 | 13,9 | 12,5 | 14,1 |
| CO* | 4,5 | 3,2 | 4,7 | 7,4 | 11,4 | 7,5 | 6,1 | 9,6 | 13,0 | 15,3 |
| DF | - | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |

Fonte: Cano (2007) FGV (1939-1980); IBGE-CR (1985-2004).

*NO: inclui TO a partir de 1990.

*CO: inclui TO em 1939-1985; exclui DF.

Na estrutura do Valor Bruto da Produção Agropecuário destaca-se a lavoura que responde por 61,34% da produção, seguida pela produção animal com 33,98%. Dentre as diferentes lavouras, a produção de grãos é a mais significativa, embora tenha decrescido historicamente passando de 50,29% em 1985, para 35,97% em 1990, 28,61% em 1995, retomando o crescimento e atingindo em 2004 36,38%.

A produção animal apresenta também uma participação significativa na agropecuária gaúcha, recuperando em 1999 uma tendência histórica de queda de participação, mas decrescendo novamente em 2003 e 2004: 27,52% em 1985, 37,88% em 1990, 34,22% em 1995, atingindo em 43,1% no ano de 2000 e 33,98 em 2004.

Tabela 12 - Estrutura do VBP Agropecuário

| | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| A - Lavoura (Grãos) | 50,29 | 35,98 | 28,61 | 29,12 | 36,38 |
| Arroz | 15,63 | 11,55 | 12,31 | 10,94 | 14,80 |
| Feijão | 1,10 | 0,95 | 1,67 | 0,83 | 0,74 |
| Milho | 5,70 | 3,81 | 4,62 | 4,03 | 2,56 |
| Soja | 20,33 | 10,48 | 8,44 | 8,82 | 10,30 |
| Trigo | 7,53 | 9,19 | 1,58 | 4,51 | 7,99 |
| B - Lavoura (Demais) | 7,20 | 11,54 | 18,37 | 12,37 | 13,63 |
| Batata-Inglesa | 0,48 | 0,63 | 1,68 | 1,00 | 0,66 |
| Cana-de-Açúcar | 0,85 | 1,35 | 1,55 | 0,93 | 0,63 |
| Cebola | 0,38 | 0,35 | 0,67 | 0,55 | 0,31 |
| Fumo | 2,33 | 2,37 | 4,09 | 4,22 | 6,89 |
| Mandioca | 3,16 | 6,84 | 10,37 | 5,67 | 5,15 |
| C - Fruticultura | 2,14 | 2,63 | 6,15 | 4,25 | 4,07 |
| Banana | 0,19 | 0,23 | 0,34 | 0,13 | 0,20 |
| Laranja | 0,71 | 0,88 | 0,88 | 0,51 | 0,41 |
| Uva | 0,95 | 1,04 | 2,85 | 2,64 | 2,91 |
| Maçã | 0,29 | 0,48 | 2,08 | 0,97 | 0,56 |
| D - Outras | 8,00 | 6,73 | 7,13 | 6,14 | 7,25 |
| E - Total da lavoura (A+B+C+D) | 67,63 | 56,87 | 60,26 | 51,89 | 61,34 |
| F - Produção animal | 24,70 | 35,25 | 32,00 | 40,62 | 31,44 |
| Bovinos | 8,99 | 12,98 | 9,13 | 14,22 | 9,31 |
| Suínos | 5,43 | 8,37 | 9,75 | 11,64 | 9,91 |
| Aves | 4,38 | 6,95 | 7,40 | 8,08 | 6,93 |
| Ovinos | 1,01 | 1,00 | 0,69 | 1,14 | 0,88 |
| Leite | 4,88 | 5,96 | 5,02 | 5,55 | 4,41 |
| G - Outros | 2,82 | 2,63 | 2,23 | 2,69 | 2,54 |
| H - Total da produção Animal (F+G) | 27,52 | 37,88 | 34,22 | 43,31 | 33,98 |
| I - Soma da lavoura e Produção Animal (E+H) | 95,15 | 94,75 | 94,48 | 95,20 | 95,32 |
| J - Demais itens do VBP da Agropecuária (1) | 4,85 | 5,25 | 5,52 | 4,80 | 4,68 |
| TOTAL DA AGROPECUÁRIA | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Atlas Sócio-Econômico do Rio Grande do Sul

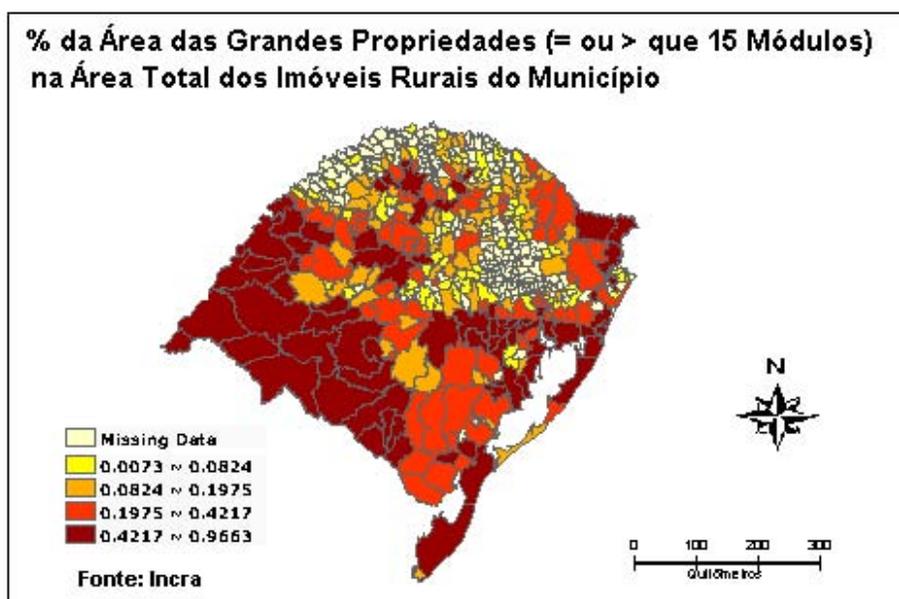
(1) Inclui Silvicultura, extração vegetal, produção particular do pessoal residente, indústria rural, energia elétrica, investimento no plantio de matas, serviços agrícolas e autônomos.

Novamente comparando o desempenho da lavoura estadual em relação ao país, tendo como referência as principais culturas gaúchas no Valor Bruto de Produção, é expressiva a menor produtividade física (kg/ha) das primeiras em relação à média nacional na década de 1990. Tomando-se a produção de grãos, somente as de arroz, feijão e milho apresentaram uma maior produtividade. Das culturas em que o Estado detinha participação acima de 20% na produção do País (arroz, soja, trigo, fumo, uva e maçã), somente as de arroz, fumo e maçã tinham produtividade superior à média nacional. Essas três culturas apresentaram incremento na participação na área colhida, indicando uma possível tendência de especialização estadual nesses cultivos. Chama a atenção também a menor produtividade de uva em relação à do País, cultura esta em que o Estado detinha mais de 50% da produção.

Em 2003, o valor da produção agrícola temporária e permanente gaúcha foi pouco superior a R\$15 bilhões, um avanço nominal de 290% desde 1996. Três produtos contribuíram para mais de 66% deste valor: soja, milho e arroz. Além desses três, mais quatro produtos mantêm certa importância na produção estadual: fumo, trigo, mandioca e uva. É forte, portanto, a concentração em poucos produtos, que têm como características: forte dependência do mercado internacional, que apresenta elevada oscilação de demanda e preço; perfil extensivo de produção em grandes propriedades, no caso da soja, arroz e trigo, e com baixa utilização de mão-de-obra, o que acaba alimentando um processo de concentração de renda.

A estrutura fundiária do Estado se diferencia de acordo com a região, alternando predomínio de grandes e médias propriedades com médias e pequenas unidades de produção³⁹. Do total dos estabelecimentos do Estado 85,71% possuem menos de 50 hectares, ocupando 24,36% da área utilizada pela agropecuária. As propriedades com mais de 500 hectares representam 1,83% dos estabelecimentos, ocupando 41,66% da área rural. As propriedades entre 50 e 500 ha representam 12,46% do número total de estabelecimentos ocupando 33,98% do total da área. Deve-se ressaltar que o limite entre minifúndio e latifúndio varia de acordo com a região e, normalmente, nas regiões da Campanha e da Fronteira Oeste, onde os solos são mais frágeis, necessita-se de áreas maiores para obter viabilidade na produção.

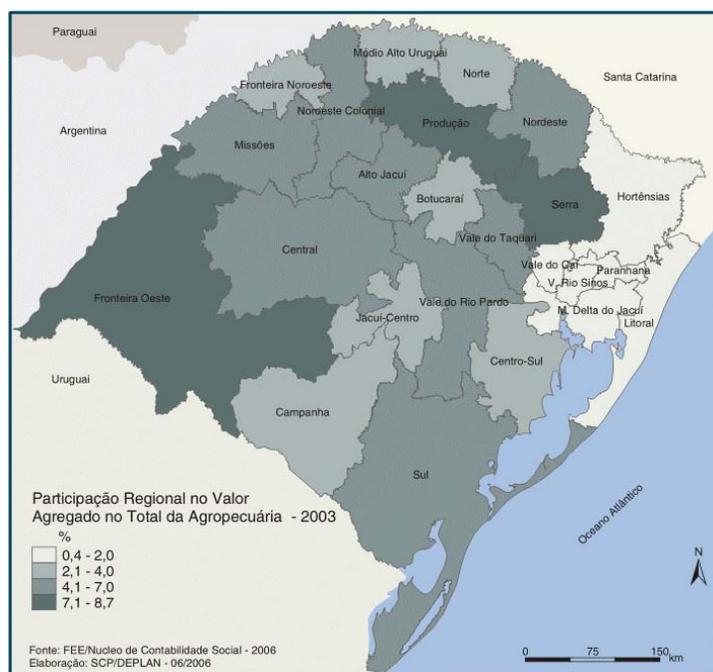
Figura 4 Distribuição das grandes propriedades rurais nos municípios do Estado



No mapa da participação regional na Agropecuária gaúcha, observa-se uma distribuição mais equilibrada que nos outros setores da economia, fazendo com que a produção primária seja destaque (e a base da economia) na maior parte das regiões. As regiões Serra, Fronteira Oeste e Produção são as que tem a maior participação, perfazendo juntas 25% da produção agropecuária gaúcha. Os destaques nestas regiões são a produção de hortifrutigrangeiros (na região da Serra), de arroz, pecuária (Fronteira Oeste) e do soja (Produção). A região Serra, por sinal, diferencia-se das outras duas por apresentar também uma forte concentração industrial em seu território, contrastando com um perfil agropecuário típico, como nas outras duas.

³⁹ FEE/NERU(2007). Investigação acerca dos Determinantes do Desempenho Sócio-Econômico Diferenciado dos Municípios Gaúchos entre 1970 e 2000. Relatório de Pesquisa.

Figura 5 - Valor Agregado da Agropecuária em 2003 por COREDEs



Fonte: Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul

Um dos fatores que deve ser levado em conta para explicar a escassa diversificação do setor primário na macrorregião Sul é a inadequação de parte significativa das terras, em certas áreas, para a lavoura. Menos de 29% dos solos do Sul do Estado servem para o uso permanente com culturas temporárias, contra mais de 44% no Norte. Em certas zonas, inclusive, praticamente inexistem áreas extensas adequadas para esse cultivo. Na Serra do Sudeste, por exemplo, devido aos solos pedregosos, são bem poucas as áreas que se prestam à lavoura mecanizada. Em grande parte da fronteira Oeste, da mesma forma, os solos superficiais e muito suscetíveis à erosão tornam o cultivo viável apenas nas várzeas, durante o verão.

Nesta macrorregião, a participação no PIB agropecuário estadual tem decaído de 39,11% em 1939 para níveis um pouco superiores a 30%, exceto em 1980, quando registrou 37,39% de participação. A macrorregião Norte, em princípio viu sua participação saltar de 44,12% para 52,43% entre 1939 e 1949, oscilando em torno de pouco mais de 50% até 2000 e registrando 56,42% de participação em 2003. Neste ponto cabe destacar que esta região, após a crise dos anos 1980, sem o crédito barato, nem subsídios nem preços mínimos dos anos 1970 responsáveis pela conversão da lavoura ao binômio trigo-

soja, retomou o caminho da relativa diversificação econômica, rearticulando pelo menos seis cadeias representadas por soja, milho, carnes suínas e de aves, laticínios e fumo⁴⁰. A macrorregião Nordeste perdeu participação até 1970, recuperando até 2000 e decrescendo em 2003 em função do maior crescimento da região norte, o que expressa na participação de 16,77% em 1939 para 12,55% em 2003.

Tabela 13 - Participação das Macrorregiões no Produto do Setor Agropecuário do RS

| Regiões | Nordeste | Norte | Sul | Total |
|----------------|-----------------|--------------|------------|--------------|
| 1939 | 16,77 | 44,12 | 39,11 | 100 |
| 1949 | 16,56 | 52,43 | 31,02 | 100 |
| 1959 | 13,50 | 52,69 | 33,79 | 100 |
| 1970 | 11,77 | 54,03 | 33,18 | 100 |
| 1980 | 12,82 | 49,79 | 37,39 | 100 |
| 1990 | 14,48 | 53,04 | 32,47 | 100 |
| 2000 | 15,37 | 53,15 | 31,48 | 100 |
| 2003 | 12,55 | 56,42 | 31,03 | 100 |

Fonte: Bandeira (2007b).

Quanto à pecuária⁴¹, a participação do rebanho gaúcho de bovinos, que no período 1998 a 2001 correspondia a 8,2% do rebanho do país, baixou para 7,7 % considerando a média dos anos 2001 a 2003.

A maior concentração do rebanho está no oeste e sul do Estado, associado à presença dos campos ou integrado com a produção de arroz. As quatro regiões que apresentam maior rebanho, correspondendo a 57,3% do rebanho gaúcho são: Fronteira Oeste (23,8%), Sul (12,5%) Central (10,8%), e Campanha (10,2%).

O Rio Grande do Sul possui o terceiro maior rebanho de suínos do país, com uma participação de 12,6% do efetivo nacional. A criação de suínos aparece normalmente

⁴⁰ Além da mudança na estrutura produtiva, Alonso (2003) e Trennepohl (2007) destacam dentre os fatores que contribuíram para o avanço do setor produtivo da região na década de 1990, o papel de articulador exercido, junto aos produtores rurais da região, pelas cooperativas remanescentes da crise da década anterior, além da reestruturação do agronegócio, em resposta ao movimento internacional e nacional, com base na concentração, centralização e desnacionalização de atividades, tanto a montante quanto a jusante da agropecuária. Os segmentos mais atingidos por esse processo foram a avicultura, os derivados do leite e do fumo e as máquinas e implementos agrícolas.

⁴¹ De acordo com dados constantes no Atlas Sócio-Econômico do Rio Grande do Sul.

associada à agroindústria, sendo uma das mais tradicionais cadeias produtivas do Estado. Também apresenta grande destaque nas exportações, respondendo por 26,3% das exportações brasileiras do setor e crescendo 260% entre 1996 e 2003. O rebanho está bem distribuído pelo território, com produção em todas as regiões do Estado, destacando-se as regiões do Vale do Taquari com 12,7%, Serra com 12,4%, Norte com 8,7% e Médio Alto Uruguai com 7,5% do rebanho estadual no período 2001 a 2003.

O rebanho gaúcho de ovinos passou de 34,1% do efetivo brasileiro, no período 1998 a 2000, para 28%, de 2001 a 2003. Essa queda se deu também em valores absolutos, tendo o rebanho gaúcho diminuído 18% no período. Tradicionalmente destinado à produção de lã, a ovinocultura vem sendo reconvertida para a produção de carne. O rebanho de 4.054.271 cabeças está distribuído principalmente pelo sul do Estado nas regiões da Fronteira Oeste (39,8%), Sul (19,3%), e Campanha (13,2%) e, normalmente está associado a criação de bovinos.

O Rio Grande do Sul é o terceiro produtor nacional de leite com de 10,6% da produção nacional ou 2.285.806 mil litros, sendo que a produção é bem distribuída pelo território. As regiões com maior produção são o Noroeste Colonial com 11,3%, Produção com 11%, Fronteira Noroeste com 9,4 e Serra com 8,1% do leite produzido no Estado. No ano de 1999, o leite participou, com 4,89% do VBPA, participação que apresenta pouca variabilidade nos últimos anos. Em 1985 a participação era de 4,88%, passando para 5,96% em 1990 e 5,02% em 1995.

As aves, de forma geral, constituem uma atividade bem estruturada representando, em 1999, 7,79% do VBPA do Estado. Destaca-se a produção de frango e de ovos de galinha. Na criação destinada para o corte destacam-se as regiões da Serra e do Vale do Taquari que juntas respondem por 54,7% do efetivo de aves destinadas ao abate. Na produção de ovos de galinha o Estado possui 9,3% da produção nacional.

Indústria

No plano nacional, tomaremos como referência a periodização já consagrada por Cano⁴². O primeiro período caracteriza-se pela concentração do crescimento manufatureiro em São Paulo, que durou da década de 1930, quando São Paulo já concentrava 37,5% da

⁴² Cano (2007a e 2007b)

produção da indústria brasileira de transformação, a 1970. Reforçou-se seu caráter de principal centro dinâmico da economia nacional, liderando o processo de industrialização e integração do mercado nacional, a partir da Crise de 1929 e das políticas macroeconômicas iniciadas pela Revolução de 1930 - o primeiro momento da Era Vargas. Essa industrialização, que atingiria seu apogeu entre 1967 e 1974, alterou as estruturas produtivas e mercantis da periferia nacional, desencadeando importantes efeitos de complementaridade entre ela e São Paulo. A indústria paulista, entre 1930 e 1970, efetivamente obteve a mais alta taxa de crescimento no país, atingindo o ápice de 58,1% da indústria de transformação nacional, mas a referida complementaridade resultou em altas taxas também para a periferia, apenas um pouco menores que as de São Paulo.

No segundo período, de 1970 até 1985, a política econômica nacional esteve voltada, fundamentalmente, para a expansão e diversificação produtiva, com objetivos de acelerar o crescimento, bem como ampliar e diversificar as exportações. Esta fase caracterizou-se pela progressiva perda de participação do Estado de São Paulo no total da produção industrial do país e ficou conhecida como “desconcentração concentrada”. Esta qualificação decorre do fato de que – excluindo-se o caso de alguns segmentos cuja localização esteve fortemente vinculada à exploração de recursos naturais ou foi determinada por incentivos do governo – os ganhos mais significativos concentraram-se em um número limitado de áreas dotadas de melhores condições para atrair investimentos industriais, não se difundindo de forma ampla pelo território nacional. A região mais beneficiada foi constituída por áreas do Sul e Sudeste, ligadas a São Paulo por uma rede de transportes e comunicações cujo melhoramento, ocorrido principalmente durante a década dos 1970, reduziu a “fricção” da distância e ocasionou uma ampliação do campo aglomerativo antes restrito às proximidades da capital paulista. Com isso, a nova área com condições favoráveis para o crescimento industrial teria passado a compreender, fundamentalmente, o interior de São Paulo, o sul e o centro de Minas Gerais e as zonas mais industrializadas da região Sul.

Nesse contexto, o Sul do Brasil conseguiu, a partir de 1970⁴³, ampliar de forma significativa sua participação no produto gerado pelo parque manufatureiro do país. Deixando de lado a indústria extrativa mineral, por sua vinculação à base de recursos

⁴³ baseado em Bandeira (1995).

naturais, e por sua inexpressiva participação no produto estadual, restringindo, portanto, a análise à indústria de transformação, observa-se que entre 1970 e 1985 a participação do Sul no total do Valor de Transformação industrial (VTI) do País aumentou em quase cinco pontos percentuais, passando de 11,96% para 16,7%. Especificamente para o Rio Grande do Sul, a participação aumentou de 6,3% para 7,9%, sendo o desempenho mais tímido entre os três Estados do Sul. No Rio Grande do Sul, as mudanças mais notáveis em termos quantitativos foram os avanços do complexo coureiro-calçadista e da indústria mecânica. Em 1970, o peso da indústria na renda interna já se igualava ao da agropecuária, ultrapassando-a logo a seguir. Houve participação importante de investimentos federais na expansão industrial, através da implantação de um pólo petroquímico. Em todos os Estados do Sul, a diversificação gerou um expressivo aumento da participação dos segmentos predominantemente produtores de bens duráveis e de capital. No Rio Grande do Sul, este aumento deveu-se ao desempenho da indústria mecânica, cuja parcela quase dobrou entre 1970 e 1985. Por outro lado, o ramo da química viu seu peso cair tanto internamente ao Estado (de 16,7% em 1970 para 13% em 1980) quanto na participação nacional de 8,4% para 6,3% no mesmo período.

Tabela 14 - Indústria de Transformação: participação regional no VTI
(Brasil = 100%)

| | 1939 | 1949 | 1959 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 | 1995 | 1996 | 2004 |
|------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| NO(1) | 1,1 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 1,3 | 2,4 | 2,5 | -3 | -3 | 4,2 | 5 |
| NE | 10,9 | 9,1 | 6,9 | 5,7 | 6,6 | 8,1 | 8,6 | 8,1 | 8,1 | 7,3 | 8,5 |
| MG | 7,6 | 6,6 | 5,8 | 6,5 | 6,3 | 7,7 | 8,2 | 8,2 | 8,8 | 8,4 | 9,9 |
| ES | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,5 | 0,6 | 0,9 | 1,2 | -3 | -3 | 1,1 | 1,6 |
| RJ | 25,5 | 20,6 | 17,6 | 15,5 | 13,5 | 10,6 | 9,5 | 10,3 | 8,6 | 8,1 | 8,1 |
| SP | 40,7 | 48,9 | 55,6 | 58,2 | 55,9 | 53,4 | 51,9 | 50,2 | 49,8 | 50,9 | 43,1 |
| SUL | 13,5 | 13,2 | 12,3 | 12 | 14,8 | 15,8 | 16,7 | 17,1 | 18,1 | 17,9 | 20,2 |
| PR | 2,3 | 2,9 | 3,1 | 3,1 | 4 | 4,4 | 4,9 | 5,3 | 5,5 | 5,4 | 7 |
| SC | 2,1 | 2,4 | 2,2 | 2,6 | 3,3 | 4,1 | 3,9 | 4 | 4,4 | 4,6 | 5 |
| RS | 9,1 | 7,9 | 7 | 6,3 | 7,5 | 7,3 | 7,9 | 7,8 | 8,2 | 7,9 | 8,2 |
| CO(1) | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 1 | 1,1 | 1,4 | -3 | -3 | 2,2 | 3,6 |

Fonte: Cano (2007b). (1939/1985) IBGE – Censos Industriais; (1989/95) estimados com base na evolução a produção física (PINPF/IBGE), com coeficientes de ponderação de 1985 para 1989 e de 1989 para 1995; (1996/2004) PIA/IBGE. Base VTI Valor de Transformação Industrial.

(1)A partir de 1989: NO inclui TO e CO exclui TO.

Durante a década de 1980 - a chamada década perdida – a conjunção segundo Cano (2007b) (corte substancial do financiamento externo, desdobrando-se em outros efeitos perniciosos: alta inflação, queda do investimento, baixo crescimento, crise crônica de balanço de pagamentos, corte do crédito interno, elevação acentuada das dívidas públicas externa e interna, e aprofundando as crises fiscais e financeiras do estado nacional, debilitando ainda mais o gasto e o investimento público) fez com que diminuísse a ação do Estado no plano nacional e regional e também se debilitasse o investimento privado, notadamente o industrial, atingindo principalmente o núcleo da dinâmica industrial – o parque produtivo de São Paulo –, que estagnou, diminuindo os efeitos impulsionadores de desconcentração industrial. Nessa década, a indústria gaúcha cresceu a uma média de 1,2% a.a., contrastando fortemente com o crescimento da década anterior, em média 13% a.a. Igual tendência verificou-se para o Brasil, em que o setor passou de um crescimento médio de 9,6% a.a. na década de 1970 para 1,4% a.a. na década seguinte.

Em termos de Brasil, entre 1985 e 1996, observam-se sinais de regressão estrutural: o grupo de bens de consumo não durável (BCND) aumenta sua participação no total da produção do setor, de 33,2% para 40,3%, não só porque cresceu fisicamente acima da média, mas porque as mudanças nos preços relativos dos outros dois grupos foram ainda mais negativas do que as verificadas neste. Com efeito, ambos apresentam redução em suas participações: a do grupo de bens de investimento (BI) cai de 42,4% para 35,7% e a de bens de consumo durável + bens de capital (BCD+BK), de 24,4% para 24%. Obviamente, a contração do investimento público e privado, da construção civil e da metal-mecânica afetaria sensivelmente estes dois grupos.

A redução sofrida em BCD+BK só não foi maior, porque dele faz parte o gênero de Veículos Automotores - que representava mais de 33% do VTI deste grupo - que se beneficiaria tanto do processo de reconcentração de renda do período, quanto da restauração do financiamento do consumo do setor, graças ao plano de estabilização de 1993-1994.

Já o Rio Grande do Sul praticamente manteve sua estrutura produtiva entre 1985 e 1996: pequenos aumentos nos pesos de BCND (dado o excelente desempenho em Calçados, Móveis e Diversas) e de BI (graças ao melhor desempenho de Derivados de Petróleo, Minerais Não Metálicos e Siderurgia) e pequena diminuição em BCD+BK (de

18,7% em 1985 para 17,5% em 1996, nível inferior ao de 1980), onde despontaram altos crescimentos em Máquinas de Informática, Material Elétrico e Equipamentos Médicos e de Precisão.

Estudo sobre a indústria de transformação gaúcha⁴⁴ afirma que até a década de 1990, 60% da produção industrial do Estado concentrava-se em produtos alimentares, mecânica, metalúrgica, vestuário e calçados, e química. Com exceção de química, são esses os gêneros industriais de maior absorção de mão-de-obra no Estado.

De maneira geral, a composição interna de cada um dos gêneros experimentou poucas modificações ao longo das últimas décadas. Uma exceção refere-se ao gênero química, que, com a instalação do Pólo Petroquímico de Triunfo na década de 1980, passou a contar com a fabricação de insumos petroquímicos, resinas e fibras artificiais. Nos demais gêneros, os segmentos mais representativos são:

- máquinas e implementos agrícolas, máquinas-ferramenta, máquinas operatrizes e aparelhos industriais no gênero mecânica;
- calçados femininos de couro no gênero vestuário e calçados;
- beneficiamento de arroz, abate e preparação de carne e aves, fabricação de óleos vegetais em produtos alimentares;
- cutelaria na metalúrgica.

De um modo geral, os ramos de maior representatividade da indústria de transformação são aqueles já considerados tradicionais na estrutura industrial do Estado em décadas anteriores. Sua expansão ocorreu, basicamente, através de unidades produtivas de pequeno e médio portes, com menor grau de mecanização da produção e, muitas vezes, em atividades cujos requisitos tecnológicos eram menos avançados do que os segmentos localizados no Sudeste do País. Ademais, deve-se ressaltar que a indústria gaúcha apresenta parcela reduzida de empresas de capital estrangeiro e de capital estatal. Em conferência sobre estratégias para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, Accurso (2002b) destaca a importância dos setores tradicionais na economia estadual, tendo em vista sua expressividade no produto rio-grandense e seu poder de arrasto sobre o setor agrícola.

No período 1989-1996, o Brasil passou de uma situação de hiperinflação para uma estabilização de preços, e de uma desvalorização para uma valorização cambial destrutiva para a indústria. Se na década perdida, 1980, a indústria de transformação foi o setor mais

⁴⁴Castilhos & Passos(coord.)(1998).

sacrificado, tanto pelo débil crescimento do mercado interno quanto principalmente pela queda do investimento industrial, a partir de 1990 contaria com mais uma séria e pior adversidade, com a abertura comercial abrupta e a valorização cambial, que engoliram, com importações volumosas, fatias importantes do mercado interno de vários segmentos industriais, tanto leves e mais simples – como têxteis, vestuário ou alimentos, como de outros mais complexos, como os de produtos elétricos, eletrônicos, máquinas e veículos.

Assim, a partir de 1994, deu-se a invasão de importações que alterou as estruturas internas de vários ramos, substituindo insumos nacionais por importados e até mesmo produtos finais. Ainda, a partir de 1993-1994 os preços internacionais iniciaram um período de alta, que atingiria níveis muito elevados após 2003. Não bastasse isso, veio a crise cambial de janeiro de 1999 e nova desvalorização, mas que só gerou efeitos de contenção de importações após 2000. A partir de 2004, ingressaríamos de novo numa forte valorização cambial, que permanece até hoje. Isto significa, nas palavras de Cano (2007b), que existia um véu de preços relativos, de efeitos técnicos, de estrutura, de custos e outros componentes, que encobriam a visão necessária para uma análise mais aprofundada. Para o conjunto do Brasil, de fato, o peso do grupo BCND cai (de 40,3% para 33,3%), retornando ao patamar de 1985. O crescimento industrial do período se restringiu, em grande parte, ao grupo BI (seu peso passa de 35,7% para 45,2%), cujas exportações cresceram em quantidades e preços, notadamente de Papel e Celulose, Metalurgia Básica. O grupo de BCD+BK, ao diminuir ainda mais seu peso (de 24% para 21,6%), confirma a hipótese da regressão: ficou, em 2003, apenas 0,5% acima do nível de 1970.

Para o período 1996-2003, o Rio Grande do Sul teve diminuída a participação de seu grupo de BCND onde apenas Fumo, Móveis e Diversas tiveram desempenho positivo. Um dos segmentos mais importantes, de calçados, couros e peles, apresentou redução de 15,5% em 1996 para 12,3%. No de BI a participação praticamente se manteve, graças ao melhor desempenho de Borracha, Material Plástico e Produtos de Metal. Teve aumento mais acentuado em BCD+BK (de 17,5% para 22,4%), onde praticamente todos seus gêneros tiveram alto desempenho. Também no Estado esse grupo teve melhor desempenho, ultrapassando em 2003, todos os níveis anteriores.

Tabela 15 - Indústria de Transformação: Estrutura Industrial da Região por Grupos(a) de Indústrias, segundo o valor de transformação industrial (VTI)

| | Grupo I: Indústrias predominantemente produtoras de bens de consumo não durável | | | | | Grupo II: Indústrias predominantemente produtoras de bens intermediários | | | | | Grupo III: Indústrias predominantemente produtoras de bens de capital e de consumo durável | | | | |
|----------|---|------|------|------|------|--|------|------|------|------|--|------|------|------|------|
| | 1970 | 1980 | 1985 | 1996 | 2003 | 1970 | 1980 | 1985 | 1996 | 2003 | 1970 | 1980 | 1985 | 1996 | 2003 |
| BRASIL | 43,7 | 33,9 | 33,2 | 40,3 | 33,3 | 35,4 | 41,0 | 42,4 | 35,7 | 45,2 | 20,9 | 25,1 | 24,4 | 24,0 | 21,6 |
| NORTE | 52,7 | 24,6 | 21,2 | 23,9 | 22,0 | 43,9 | 29,8 | 27,1 | 28,8 | 40,7 | 3,4 | 45,6 | 51,7 | 47,3 | 37,2 |
| NORDESTE | 63,7 | 43,8 | 43,5 | 49,5 | 40,9 | 30,8 | 47,9 | 48,5 | 44,9 | 52,0 | 5,5 | 8,3 | 8,0 | 5,6 | 7,1 |
| SUDESTE | 40,8 | 30,2 | 28,6 | 37,3 | 28,4 | 35,4 | 41,1 | 43,9 | 36,5 | 48,4 | 23,8 | 28,7 | 27,5 | 26,2 | 23,2 |
| MG | 38,6 | 27,9 | 26,9 | 37,6 | 27,7 | 52,3 | 52,8 | 58,2 | 42,2 | 56,2 | 9,1 | 19,3 | 14,9 | 20,2 | 16,1 |
| ES | 46,4 | 34,4 | 29,5 | 33,4 | 14,3 | 51,1 | 52,9 | 62,5 | 62,4 | 79,8 | 2,5 | 12,7 | 8,0 | 4,2 | 5,9 |
| RJ | 45,2 | 35,9 | 32,7 | 45,9 | 22,6 | 37,7 | 39,4 | 47,0 | 44,7 | 60,2 | 17,1 | 24,7 | 20,3 | 9,4 | 17,2 |
| SP | 39,8 | 29,3 | 28,2 | 36,0 | 30,2 | 32,8 | 39,5 | 40,6 | 33,7 | 43,5 | 27,4 | 31,2 | 31,2 | 30,3 | 26,3 |
| SUL | 51,4 | 46,3 | 48,0 | 48,7 | 40,5 | 37,3 | 38,8 | 35,1 | 30,9 | 36,9 | 11,3 | 14,9 | 16,9 | 20,4 | 22,7 |
| PR | 49,8 | 36,7 | 40,5 | 45,5 | 30,6 | 44,5 | 52,9 | 44,0 | 32,7 | 45,5 | 5,7 | 10,4 | 15,5 | 21,8 | 23,8 |
| SC | 43,4 | 47,2 | 53,7 | 50,9 | 49,2 | 45,9 | 38,9 | 31,2 | 25,3 | 29,4 | 10,7 | 13,9 | 15,1 | 23,9 | 21,4 |
| RS | 54,9 | 51,7 | 48,7 | 49,7 | 43,9 | 30,8 | 30,3 | 32,6 | 32,9 | 33,7 | 14,3 | 18,0 | 18,7 | 17,5 | 22,4 |
| CO-DF | 68,9 | 49,3 | 50,1 | 64,8 | 72,9 | 28,3 | 44,9 | 46,0 | 34,2 | 25,0 | 2,8 | 5,8 | 3,9 | 1,0 | 2,0 |
| DF | 58,2 | 56,0 | 46,1 | 62,3 | 63,1 | 31,7 | 36,1 | 27,6 | 26,0 | 32,0 | 10,1 | 7,9 | 26,3 | 11,7 | 4,9 |

Fonte (dados brutos): Cano (2007b). Censos Industriais e PIAS, IBGE.

A tabela a seguir foi construída⁴⁵ para examinar os movimentos de 34 segmentos industriais (classificação CNAE) entre São Paulo e demais Estados/regiões no período entre 1985 e 2003. Para o trabalho em questão, selecionamos apenas os comentários referentes aos segmentos em que o Rio Grande do Sul apresenta alguma expressão em algum dos anos selecionados:

21.1 celulose: SP produzia 20% do total nacional em 1985, e o RS, 17%, mas as dificuldades crescentes do abastecimento de madeira e a questão ambiental estimularam tanto políticas de incentivo ao reflorestamento, como de maior controle ambiental, expandindo muito mais a produção e desconcentrando-a. Em 2003, SP produzia apenas 13% do total, o RS viu sua participação cair para 5%, mas o NO e o NE juntos passaram a produzir 24%, MG 16% e o ES outros 28%;

25.1 borracha: cujo principal segmento é o de pneumáticos, também exige economias de escala. Em 1985 SP concentrava 80% e em 2003, a cifra baixou para 72%, graças à desconcentração estimulada pela política de incentivos regionais e pela desconcentração automobilística. O RJ produz 8%, o RS manteve-se estável por volta de 10% e o NE 4%;

⁴⁵ Cano(2007b).

27.5 fundição de metais: embora a metalurgia já estivesse desconcentrada no país, 69% dessa produção ainda ocorria em SP, que hoje abarca 43%. Este segmento, contudo, tem certa complexidade técnica e sua demanda se concentra nos maiores centros industriais, razão pela qual é mínima sua produção no NO e NE. Em 2003, o RS produziu 16%, SC 20%, RJ 10% e MG 10%;

28.1 e 28.2 estruturas metálicas e caldeiraria: segmentos menos complexos dentro da metal-mecânica, mas que também exige escala mínima de operação. No período, a concentração em SP e em MG baixa, respectivamente de 53% e 22% para 44% e 18%, complementada pelo RJ (9%) e o SUL (19%), destes, 7% no RS;

29.1 e 29.2 motores, bombas e equipamentos de uso geral, setor de maior complexidade técnica e de escala maior: 78% dessa produção estava em SP em 1985, baixando em 2003 para 65%, completada pela oferta de SC (21%), PR (8%) e RS (7%);

29.3 máquinas para extração mineral e construção: em 1985 SP concentrava 59%, baixando para 36% mas os anteriores 34% do RS aumentam para 40%, enquanto o PR detinha mais 14%;

29.4 máquinas-ferramenta, de maior complexidade técnica e maior escala: a concentração em SP baixa de 76% para 59%, com o RS concentrando 26%, e SC e PR, juntos, 14%;

30.2 equipamentos para processar dados, de alta complexidade técnica e de escalas mínimas: os 52% de SP baixam para 34%, mas a do RJ passa de 15% para 40%. Há produção em outras regiões, mas em escalas menores, com o SUL produzindo 11% (RS responde por 7%), a ZFM 8% e o NE 5%;

31.1 e 31.2 geradores, motores elétricos, transformadores e equipamentos para geração e distribuição de energia: são segmentos de maior complexidade técnica e que exigem escalas mínimas. Os 70% de SP baixaram para 51%, mas os incipientes 3% de SC passam a 19%, complementados por RS (10%), MG (6%), PR (5%), RJ (4%) e NE (2%);

31.5 lâmpadas e luminárias: neste, pequenas e médias só em luminárias, pois em lâmpadas só existem poucas transnacionais. A concentração antes se dava em SP (56%) e RJ (21%) e uma grande planta no NE (14%), que mudam, respectivamente, para 38%, 42% e apenas 3%; o RS chegou a responder por 12%, mas em 2003 sua participação caiu para 6%.

32.1 material eletrônico básico: embora de maior complexidade, a grande diversidade de produtos deste segmento permite a coexistência de empresas de tamanhos diversos. O segmento foi invadido pela enxurrada de importações após 1995, com forte substituição de insumos nacionais por importados. Em SP a concentração era de 75%, caindo para 45%, complementada pela ZFM (28%), RS (13%) e MG (5%);

33.1 equipamentos médicos e laboratoriais. Este segmento tem uma produção muito diversificada, desde equipamentos simples até os mais complexos, permitindo a coexistência de número maior de plantas. Essas características facilitam sua instalação em muitos centros urbanos do país. SP concentrava 74% de sua produção, que cai para 55%, complementada pelo SUL (19%), destes 6% no RS, RJ (14%), e o restante distribuído pelas demais regiões;

33.2 aparelhos de medida e controle industrial: já este segmento se apresenta mais concentrado em algumas regiões. SP concentrava 76% da produção, que passa a 71%, complementada pelo RS (10%), MG (5%), RJ (2%) e NO (...);

33.3 aparelhos de automação e controle eletrônicos: como o anterior, também requer alta concentração espacial. SP concentrava 63% da produção, caindo para 53%, complementada por SC (22%), RS (9%), MG (9%) e NO (...);

33.4 aparelhos de ótica, cine e foto: este segmento, no que tange a cine e foto, também exige escala e tem complexidade técnica maior, também se concentrando em algumas regiões. SP concentrava 53%, caindo para 47%, complementado por ZFM (23%), RJ (14%) e RS (9%);

34.4 autopeças e acessórios para veículos: a enorme diversidade da produção deste segmento possibilita uma estrutura de tamanhos em que predominam as pequenas e médias empresas, mas em alguns itens (câmbio, motor, suspensão, etc) há exclusividade das grandes. Por outro lado, segmento também foi forçado, em parte, a acompanhar a desconcentração espacial do segmento de veículos. SP concentrava 84% da produção, caindo para 67%, complementado pelo RS (8%), MG (10%), e distribuído o restante entre NO, NE, RJ e CO-DF;

34.5 recondição de motores para veículos: este item foi selecionado não por sua importância técnica ou econômica, mas pelo fato de que sua menor complexidade técnica e menor escala permitem a presença maior da média empresa e instalação nos grandes centros urbanos. SP concentrava 68% da produção, caindo para 36%, complementada pelo SUL (20%), 6% destes no RS, MG (13%), RJ (10%), NE (5%) e CO-DF (8%);

Segundo o autor, alguns fatos explicam esses fenômenos, da concentração e desconcentração industrial, mas com sérias limitações: seja a questão das bases regionais de recursos naturais; a Guerra Fiscal; as anteriores políticas de desenvolvimento regional; macrodecisões do Estado (seja do governo ou de suas empresas) em termos de infraestrutura ou investimentos produtivos de grande porte; ou, ainda, decisões estratégicas de grandes empresas, que só aparentemente escapam ao chamado cálculo econômico privado.

Tabela 16 – Indústria de Transformação: participação regional em segmentos selecionados (%)

| | SP | | | MG | | | RJ | | | PR | | | SC | | | RS | | | NO | | | NE | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1985 | 1996 | 2003 | 1985 | 1996 | 2003 | 1985 | 1996 | 2003 | 1985 | 1996 | 2003 | 1985 | 1996 | 2003 | 1985 | 1996 | 2003 | 1985 | 1996 | 2003 | 1985 | 1996 | 2003 |
| Prod. De Madeira, exc. Móveis | 35 | 26 | 23 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 0 | 22 | 27 | 33 | 10 | 13 | 18 | 9 | 7 | 3 | 12 | 12 | 14 | 2 | 2 | 2 |
| Celulose p/ fabr. Papel | 20 | 19 | 13 | 19 | 14 | 16 | 0 | - | - | 3 | 1 | 0 | 8 | 0 | 0 | 17 | ... | 5 | 3 | 16 | 6 | - | 16 | 18 |
| Arts. de Borracha | 80 | 71 | 72 | 1 | 3 | 2 | 5 | 10 | 8 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 9 | 10 | 10 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 |
| Vidro e seus produtos | 85 | 82 | 76 | 0 | 1 | 3 | 6 | 8 | 11 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 4 |
| Metalurg. Não-Ferrosos | 46 | 36 | 40 | 24 | 19 | 18 | 5 | 4 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 12 | 17 | 24 | 26 | 18 |
| Fundição | 69 | 45 | 43 | 5 | 11 | 10 | 7 | 10 | 10 | 0 | 3 | 2 | 14 | 17 | 20 | 4 | 12 | 16 | 0 | ... | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Estrut. Metálic. e Caldeiraria | 53 | 40 | 44 | 22 | 23 | 18 | 12 | 20 | 9 | 3 | 3 | 8 | 1 | 2 | 4 | 4 | 5 | 7 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 4 |
| Motores, Bombas, e Equip. uso geral | 78 | 66 | 65 | 4 | 3 | 3 | 9 | 6 | 4 | 2 | 4 | 6 | 2 | 8 | 22 | 7 | 9 | 7 | 0 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Tratores e Máq. p/Agricult. | 59 | 51 | 36 | 1 | 2 | 1 | 1 | ... | 0 | 4 | 12 | 14 | 3 | 10 | 3 | 32 | 24 | 40 | - | - | ... | 0 | 0 | 0 |
| Máq.-Ferramenta | 76 | 73 | 59 | 5 | ... | ... | 2 | 5 | 3 | 3 | 4 | 8 | 2 | 4 | 6 | 9 | 12 | 26 | 0 | - | - | 5 | 0 | 0 |
| Eletrodomésticos | 66 | 55 | 50 | 0 | 2 | 6 | 2 | 1 | 1 | 7 | 11 | 13 | 19 | 20 | 22 | 3 | 2 | 3 | 0 | 5 | ... | 5 | 4 | 3 |
| Máq. e Equip. Eletrôn.p/ Informát. | 52 | 72 | 34 | 0 | 3 | 2 | 15 | ... | 40 | 20 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1 | 7 | 5 | 7 | 2 | 14 | 8 | 4 | 2 | 5 |
| Geradores e equps.p/ Distrib.e Control.En.Elétr. | 70 | 58 | 50 | 4 | 10 | 6 | 6 | 3 | 4 | 8 | 8 | 5 | 3 | 13 | 19 | 5 | 9 | 10 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 |
| Fios, Cabos e Cond. Elétr. | 69 | 71 | 72 | 7 | 8 | 7 | 8 | 6 | 3 | 4 | 9 | 10 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 3 | 2 | 7 | 0 | 1 |
| Pilhas, Bater. e Acumul. Elétr. | 78 | 80 | 65 | 0 | 1 | 2 | 0 | - | - | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | ... | ... | 21 | 15 | 24 |
| Lâmp. e Equip. Ilumin. | 56 | 64 | 38 | 3 | 2 | 4 | 21 | 14 | 42 | 3 | 3 | 5 | 0 | 0 | 2 | 2 | 12 | 6 | - | 0 | 0 | 14 | 5 | 3 |
| Mat. Elétr. P/ Veíc. - exc. Bater. | 94 | 86 | 76 | 0 | 2 | 10 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | - | - | - | 3 | 9 | 4 |
| Mat.Eletrônico Básico | 75 | 80 | 45 | 6 | 6 | 5 | 5 | 1 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 6 | 4 | 13 | 8 | 10 | 28 | 0 | 0 | 3 |
| Apar. e Equip. Telef.,Radiotelef. e transm. de TV e Rádio | 69 | 67 | 44 | 1 | 1 | 0 | 10 | 1 | 1 | 6 | 22 | 8 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 5 | 5 | 45 | 4 | 0 | 0 |
| Apar. Recep. Rádio, TV,Reprod. de Som e Vídeo | 33 | 22 | 20 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | ... | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 66 | 75 | 77 | 0 | 0 | 1 |
| Apar. e Instrum. p/ Usos Méd.-Hosp., Odontol. E Ortop. | 74 | 58 | 55 | 13 | 7 | 4 | 5 | 15 | 14 | 2 | 9 | 8 | 3 | 4 | 5 | 3 | 3 | 6 | - | 2 | 3 | 0 | 2 | 2 |
| Apar. Medida e Contr, exc. p/ Contr. Proc. Industr. | 76 | 65 | 71 | 6 | 5 | 5 | 2 | 1 | 2 | 0 | 10 | 5 | 8 | ... | 1 | 6 | 16 | 10 | - | - | ... | - | 0 | 0 |
| Máq. e Equip.Sist.Eletrôn. p/Autom. Industr. | 63 | 68 | 53 | - | 2 | 9 | - | 2 | 2 | - | 0 | 1 | - | 12 | 22 | 26 | 16 | 9 | - | ... | ... | - | 0 | 0 |
| Apar.e Mat.Ópticos, Fotogr. e Cinematogr. | 53 | 50 | 47 | 3 | 2 | 1 | 30 | 23 | 14 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 9 | 9 | 8 | 14 | 23 | 0 | 0 | 3 |
| Cronôm. e Relógios | 17 | 9 | 12 | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 78 | 87 | 86 | - | 0 | 0 |
| Peças e Aces. P/ Veíc.Autom. | 84 | 74 | 67 | 4 | 9 | 10 | 2 | 1 | 1 | 4 | 3 | 5 | 1 | 4 | 5 | 5 | 7 | 8 | - | ... | 3 | 0 | 2 | 3 |
| Recondic. Ou Recup. Motor. P/ Veíc.Autom. | 68 | 36 | 36 | 8 | ... | 13 | 8 | 9 | 10 | 5 | 8 | 9 | 1 | ... | 5 | 3 | 6 | 6 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 5 |
| Constr.e Repar. de Embarcações | 3 | 5 | 2 | - | 0 | 0 | 89 | 77 | 92 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 4 | 12 | 5 | 3 | 2 | 1 |
| Constr., Mont.e Repar. de Veíc.Ferrov. | 68 | 70 | 80 | 3 | 19 | 12 | 22 | 8 | 3 | 0 | 0 | 2 | - | - | 0 | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 1 |
| Constr., Mont.e Repar. Aeronaves | 79 | 68 | 82 | 4 | 3 | 1 | 16 | 27 | 13 | - | 0 | 0 | - | - | - | 0 | 0 | 3 | 0 | - | - | - | 0 | 0 |
| Outros Equip. Transp. | 55 | 31 | 15 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 36 | 59 | 76 | 3 | 2 | 5 |

Fonte: (Cano 2007b).Dados Brutos Censo Industrial de 1985 e PIAs e 1996 e 2003. cifras arredondadas.

Para a análise do período mais recente (pós 2003), é importante ressaltar que no Rio Grande do Sul, as especificidades do parque industrial forjadas ao longo dos anos ainda se concentram na forte relação com a sua base agrícola e na existência de vários segmentos representativos, com a produção, em grande medida, direcionada para o mercado externo. Esse grau de especialização intensifica a vulnerabilidade da indústria em relação à evolução da taxa cambial e à produção e à renda geradas na agropecuária. As maiores dificuldades enfrentadas pela indústria gaúcha decorrem, pois, de seu maior nível de especialização na produção de bens pertencentes aos segmentos mais atingidos pela combinação da taxa de câmbio valorizada (31,3% entre jul./04 e out./06) com a crise do campo no cenário nacional, decorrente de dois anos de estiagem (2004 e 2005) e da queda nos preços internacionais das commodities agrícolas, especialmente grãos, somadas às taxas de juros elevadas, à gripe aviária e a restrições aos créditos de ICMS nas exportações.

Por outro lado⁴⁶, em 2006 observou-se crescimento das indústrias de alimentos, de veículos automotores, de refino de petróleo e de celulose e papel, assim como o maior dinamismo das atividades que vinham impactando negativamente a formação da taxa global, tais como fumo e calçados e artigos de couro. Em um contexto mais amplo, destacam-se os efeitos positivos da gradual queda na taxa de juros e da lenta recuperação da renda agrícola.

Distribuição da indústria no espaço

Em termos das três macrorregiões do Estado, nota-se que a partir da década de 1960 começaram a delinear-se alguns importantes rearranjos das tendências locacionais dentro da macrorregião Nordeste. A indústria da capital, onde se concentrava mais de ¼ do PIB gerado pela indústria gaúcha em 1959 e em 1970, passou a perder importância relativa, caindo para 18,87% em 1980, 12,44% em 1990, 9,93% em 2000 e apenas 8,38% em 2003. Essa queda decorreu, ao menos em parte, dos efeitos de deseconomias externas, resultantes da aglomeração excessiva, que segundo Alonso (1988) haviam se manifestado de forma cada vez mais intensa há algum tempo. Outro fator a ser considerado é o crescimento da região de Caxias do Sul e entorno

⁴⁶ De acordo com dados da Carta de Conjuntura FEE dez/06.

Paralelamente, algumas áreas contíguas ou próximas à capital passaram a apresentar ganhos de participação na produção industrial do Estado. As indústrias que optaram por localizar-se nessas áreas adjacentes a Porto Alegre – como Cachoeirinha, Gravataí, Guaíba, ou o eixo situado ao longo da BR-116, entre Canoas e São Leopoldo – beneficiaram-se das vantagens locacionais proporcionadas pela proximidade da capital sem, no entanto, enfrentarem as externalidades negativas provenientes do acúmulo de atividades num espaço limitado, como o congestionamento dos fluxos de circulação e a elevação do preço dos terrenos.

Outros pólos consolidaram-se na macrorregião Nordeste ao longo das últimas décadas, aumentando de forma expressiva sua participação no produto industrial gaúcho. Entre eles estiveram o Vale dos Sinos, onde predominam as indústrias exportadoras do complexo coureiro-calçadista, e Vale do Paranhana e a área de colonização italiana situada mais ao norte, especialmente Caxias do Sul, Farroupilha, Bento Gonçalves e Garibaldi. A proximidade de Porto Alegre também favoreceu municípios que não tinham tradição industrial, como Triunfo, onde foi implantado o Pólo Petroquímico.

Como um todo, a macrorregião Nordeste, que em 1939 detinha 47,57% do PIB industrial do Estado, chega a concentrar 72,12% em 1990 para em seguida, baixar para 64,83% em 2003. O Sul vai progressivamente perdendo participação, partindo de 34,57% em 1939 até chegar a 11,18% em 2000, recuperando-se um pouco em 2003, com 12,79%, nível próximo do registrado em 1990. A região Norte, por sua vez, cresceu bastante entre 1939 e 1949, quando passou de 17,85% para 21,53%, mas caiu continuamente até 1980, quando atingiu 15,47% e recuperou-se registrando 20,57% em 2000 e 22,39% em 2003.

Tabela 17 - Participação das Macrorregiões no Produto da Indústria do RS

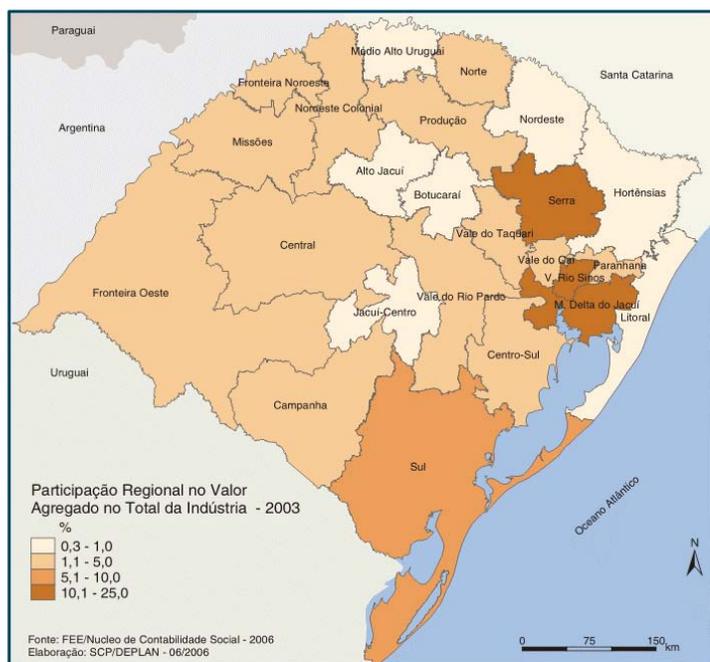
| Regiões | Nordeste | Norte | Sul | Total |
|----------------|-----------------|--------------|------------|--------------|
| 1939 | 47,57 | 17,85 | 34,57 | 100 |
| 1949 | 51,15 | 21,53 | 27,33 | 100 |
| 1959 | 55,06 | 19,29 | 25,63 | 100 |
| 1970 | 70,20 | 16,28 | 13,50 | 100 |
| 1980 | 70,37 | 15,47 | 14,16 | 100 |
| 1990 | 72,12 | 15,50 | 12,38 | 100 |
| 2000 | 68,25 | 20,57 | 11,18 | 100 |
| 2003 | 64,83 | 22,39 | 12,79 | 100 |

Fonte: Bandeira (2007b).

Bandeira (1995) classifica esse processo de extravasamento de “desconcentração concentrada” da indústria gaúcha, na medida em que aumentou a participação da macrorregião Nordeste e simultaneamente observou-se uma desconcentração em seu interior. Porto Alegre, principal pólo industrial do Estado até 1970, passou a apresentar um crescimento muito inferior ao de áreas situadas nas suas proximidades. No período mais recente, tal processo tem apontando na direção do transbordamento dos limites da macrorregião Nordeste, cuja participação tem declinado desde o início dos anos 1990, ao lado de ganhos de participação da região Norte.

Relativamente à participação regional por COREDEs no setor Industrial, nota-se a confirmação da grande concentração industrial localizada em torno do eixo Porto Alegre - Caxias do Sul, abrangendo áreas como o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí (25%), seguido pelo Vale do Rio dos Sinos, com 21,6%) e da Serra com 14,3%. Juntas, estas 3 regiões perfazem mais de 60,8% da produção industrial do Estado, com um perfil bem distribuído por vários segmentos, sendo pólo de praticamente todos os setores industriais relevantes, com exceção de alguns segmentos ligados a agroindústria situados em outras áreas do Estado.

Figura 6 - Valor Agregado da Indústria em 2003 por COREDEs



Fonte: Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul

Serviços

Tomando como referência a periodização utilizada na seção anterior, a acumulação industrial pôde tomar impulso à medida que o excedente econômico gerado pela economia brasileira foi canalizado quase exclusivamente para o setor secundário. Durante a vigência do modelo primário-exportador o capital acumulado não havia atingido níveis suficientemente elevados que propiciassem uma base sólida para a implantação do novo modelo. A indústria, sendo um setor essencialmente urbano, necessita de uma infraestrutura adequada para a sua expansão, o que, à exceção de São Paulo e Rio de Janeiro não fora obtido com o modelo anterior. Assim, ⁴⁷ o excedente econômico disponível teve de satisfazer tanto às necessidades diretas da acumulação industrial propriamente dita, como as indiretas, ligadas à infra-estrutura de serviços urbanos. Nessa situação, as necessidades diretas de acumulação industrial, ao absorverem a quase totalidade do excedente gerado pela economia, impuseram aos serviços urbanos formas de organização que não viessem a

competir pela utilização desse excedente. Em conseqüência, na presença de uma abundância estrutural de mão-de-obra no meio urbano, tais serviços passaram a organizar-se de forma a ocupar intensivamente a força de trabalho disponível, empregada a baixos níveis de remuneração e, portanto, não concorrer com os segmentos industriais que lideravam o processo de acumulação.

Em termos dinâmicos, essa forma de organização dos serviços beneficiou a expansão industrial de duas formas: por um lado, absorveram grande parte da força de trabalho que migrava do campo para as cidades, propiciando a formação de uma reserva de mão-de-obra subutilizada no meio urbano, ocupada a baixos níveis de remuneração que pode ser mobilizada pela indústria quando necessário. Ao mesmo tempo, a mera existência desse contingente pressionava para baixo os salários pagos na indústria, contribuindo para elevar a taxa de lucro deste. Por outro lado, a expansão do emprego em serviços, mesmo com baixa remuneração, conduziu a uma demanda ascendente por alguns tipos de bens, os chamados bens-salário, bens de consumo típicos das camadas assalariadas de baixa renda, o que estimulou diretamente a acumulação nos setores industriais que os produziam, e indiretamente, favoreceu a expansão dos segmentos industriais produtores de insumos e bens de capital que atuavam como fornecedores dos setores produtores de bens-salário.

No início da década de 1950, as atividades terciárias gaúchas respondiam por 8% do PIB nacional de serviços, 43% do PIB estadual e apresentavam participações, na apropriação da renda terciária, bastante distintas entre si, onde se destacavam a elevada participação de 41% do comércio de mercadorias e a baixa participação de 8,68% da intermediação financeira, revelando a imensa defasagem existente, na época, entre essas duas das mais expressivas atividades terciárias quanto à apropriação de renda.

Já em 1970, o setor serviços colaborava com 51% do PIB gaúcho. A participação nacional manteve-se praticamente inalterada ao redor de 8,2%. O comércio gaúcho passou a absorver somente 21,35% da renda do setor enquanto que a intermediação financeira teve sua participação elevada para 20,69%. É de se salientar que ocorreu, no transcurso do período, um aprofundamento a nível nacional da divisão inter-regional do trabalho, cabendo ao Rio Grande do Sul, juntamente com outros Estados, papel destacado no setor

⁴⁷ Baseado na discussão em FEE (1978). 25 anos de Economia Gaúcha. vol 5 tomo1 – Análise do Setor Terciário no Rio Grande do Sul.

primário, ao contrário de outras regiões, notadamente São Paulo, onde o destaque foi dado à indústria. A mudança adveio do fato de que o Rio Grande do Sul, antes caracterizado como exportador de produtos primários para o centro do país passou a voltar-se de forma crescente para a exportação de produtos primários para o mercado internacional. No comércio, o ramo de atacado de produtos de origem agrícola passou a ter importância relativa bem maior no Estado que no País, o que não se refletiu no comércio varejista, dado que as atividades deste, por estarem mais próximas da demanda que da oferta, são menos influenciadas pela especialização do aparelho produtivo. A influência do desenvolvimento brasileiro sobre a estrutura de emprego se traduziu, por um lado, no decréscimo do emprego relativo no Setor Primário e, por outro, no aumento da participação dos setores secundário e terciário na ocupação da força de trabalho. Tanto no Brasil como no Rio Grande do Sul coube ao terciário absorver quase 50% dos elementos incorporados ao mercado de trabalho no intervalo entre 1940 e 1970.

Na década de 1970, o setor de serviços no Estado apresentou um crescimento de 10,2% a.a., levemente superior à taxa nacional, de 9,4% a.a. Já na década de 1980, essa taxa foi de 3% a.a. para o Estado, idêntica à taxa nacional. Além da similaridade entre os ritmos de evolução do setor, o Rio Grande do Sul e o Brasil registraram também semelhanças nas alterações da estrutura setorial⁴⁸.

No início dos anos 1980, os intermediários financeiros representavam 13% do PIB setorial no Estado, passando a 22% no final da década, ao passo que no País atingia, respectivamente, 16% e 23%. Esse fenômeno reflete a própria mudança de atuação do setor financeiro que, com o recrudescimento da crise, relegou o crédito a um papel secundário e passou a orientar-se para os enormes ganhos propiciados pela especulação.

O subsetor comércio, mesmo conservando a posição de destaque que detinha na composição setorial, tanto no Estado quanto no país, apresentou nos anos 1980, uma queda de 36% para 30% no Estado e de 22% para 16% no país. Igualmente, o governo, que no início da década alcançou uma participação de 16% no Estado e de 18% no país, teve seu peso relativo reduzido, no final do período, para 12% e 13%, respectivamente.

⁴⁸ De acordo com FEE (1990). O desempenho da economia gaúcha nos anos 80: um breve retrospecto. In A Economia Gaúcha e os Anos 80.

Nos anos 1990 o setor serviços no Estado apresentou crescimento levemente inferior ao nacional: 2,4% a.a. contra 2,8% a.a. Em comparação com os demais Estados, constata-se que seu ritmo de crescimento foi superior apenas ao do Rio de Janeiro. Ainda assim, o Rio Grande do Sul manteve sua participação no setor serviços nacional por volta de 7%, o que lhe conferiu a quarta posição nacional.

Tabela 18 - Participação Regional no PIB Terciário (Brasil = 100%)

| | 1939 | 1949 | 1959 | 1970 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2004 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| NO* | 2,4 | 2 | 2,3 | 2,3 | 2,8 | 3,5 | 3,8 | 4,1 | 4,6 |
| NE | 14,9 | 13 | 12,7 | 12,2 | 12,4 | 13,6 | 13 | 12,8 | 15 |
| MG | 7,8 | 8,3 | 7,8 | 8,2 | 8,4 | 8,9 | 8 | 8,1 | 9,6 |
| ES | 0,9 | 1 | 0,7 | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,4 | 1,5 | 1,9 |
| RJ | 27,6 | 26,7 | 24,8 | 20,6 | 18,2 | 13,9 | 15,4 | 12,6 | 12,2 |
| SP | 32,7 | 33,8 | 35,4 | 35 | 34,8 | 32,9 | 33,9 | 36,7 | 31,5 |
| SUL | 12,5 | 12,9 | 14,1 | 15,6 | 15,1 | 16,5 | 14,7 | 15,5 | 15,6 |
| PR | 2,1 | 3,1 | 4,2 | 5,3 | 5,4 | 5,7 | 4,9 | 5,6 | 5,5 |
| SC | 1,5 | 1,8 | 1,8 | 2,1 | 2,2 | 2,8 | 2,8 | 2,7 | 2,9 |
| RS | 8,9 | 8 | 8,1 | 8,2 | 7,5 | 8 | 7 | 7,2 | 7,2 |
| CO* | 1,2 | 1,3 | 2,2 | 2,5 | 3,3 | 4,4 | 4,3 | 4,8 | 4,6 |
| DF | - | - | - | 2,2 | 3,5 | 4,6 | 5,5 | 3,9 | 5 |

Fonte: Cano (2007a) (2007b). FGV e FIBGE (1939 - 1985); IPEA (1990 - 1995); Contas Regionais - IBGE (1998 - 2004)

*NO: inclui TO em 1985 - 2004

*CO: inclui TO em 1939 -1980; exclui DF

No Estado⁴⁹, examinando a composição dos serviços na estrutura do VAB estadual, o crescimento foi impulsionado pelas atividades de comércio, atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas e transporte e armazenagem, que tiveram uma expansão de 2,6% a.a., 2,9% a.a. e 2,4% a.a. respectivamente. Apesar de sua pequena participação, merece destaque a forte expansão da atividade de comunicações, que apresentou taxa média de 8,9% a.a., devido à demanda reprimida. Durante os anos 1990, perderam participação relativa as atividades de comércio⁵⁰, intermediação financeira e administração pública, enquanto ganharam importância as atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas. Já para os períodos subsequentes (ver tabela), percebe-se

⁴⁹ Segundo Accurso (2000). A economia gaúcha nos anos 90. In Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 90. FEE.

um ligeiro aumento do comércio em 2001, que se manteve em 2004, bem como da intermediação financeira. Já o segmento de atividades imobiliárias perdeu participação em 2001, queda que se acentuou em 2004, enquanto que o de administração pública sofreu um pequeno decréscimo em 2001 e voltou a aumentar sua participação em 2004.

Para o ano de 2006, segundo dados da FEE, o setor apresentou um crescimento de 2,2%, com destaque positivo para a maioria das atividades: transportes e armazenagem (4,7%), comércio (3,4%) e administração pública (1,1%). O primeiro é um segmento que refletiu bem o bom desempenho agrícola; o último citado, a administração pública, reflete a prestação dos serviços tradicionais do setor público, que não têm apresentado melhorias significativas; e o desempenho positivo do comércio pode ser creditado, principalmente, ao segmento atacadista e, particularmente, à comercialização de produtos agropecuários.

**Tabela 19 - Estrutura do VAB do setor de serviços do RS –
1990, 1994, 1997, 2001, 2004**

| COMPOSIÇÃO DOS SERVIÇOS | 1990 | 1994 | 1997 | 2001 | 2004 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Comércio, reparação de veículos e objetos pessoais | 24,93 | 22,93 | 20,99 | 21,93 | 21,71 |
| Alojamento e alimentação | 3,37 | 2,67 | 2,54 | 2,57 | 2,44 |
| Transporte e armazenagem | 5,66 | 4,79 | 3,67 | 3,10 | 3,66 |
| Comunicações | 1,34 | 1,71 | 1,65 | 3,95 | 3,90 |
| Intermediação Financeira | 14,63 | 16,49 | 8,37 | 9,64 | 11,71 |
| Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas | 13,07 | 14,72 | 27,53 | 25,92 | 19,76 |
| Administração pública, defesa e seguridade social | 29,57 | 28,32 | 25,94 | 24,33 | 28,78 |
| Saúde e educação | 4,30 | 5,61 | 5,88 | 5,46 | 4,63 |
| Outros serviços coletivos, sociais e pessoais | 2,35 | 1,80 | 2,46 | 2,15 | 2,44 |
| Serviços domésticos | 0,77 | 0,95 | 0,98 | 0,94 | 0,98 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: IBGE. Contas Regionais 2004.

Um subsetor importante para a dinâmica do setor de serviços é o turismo. Segundo o Ministério do trabalho, esta atividade gera 100 mil empregos no estado e responde por cerca de 3,5% do PIB estadual (IPEA). O Rio Grande do Sul recebe mais de 1,5 milhão de turistas nacionais. Em torno de 2,5 milhões de gaúchos fazem turismo dentro das fronteiras do próprio Estado.

De 1990 a 2001, o Estado caracterizou-se como corredor turístico pelo qual transitaram, sobretudo, argentinos e uruguaios. Durante esse período, registrou-se média anual de 579.894 turistas. Em média, os turistas internacionais gastaram no estado US\$118,7 milhões por ano entre 1990 e 2001, mas gastaram US\$244,1 milhões por ano no resto do país.

O cluster turístico mais consolidado no estado é o de Gramado, que abrange desde a região de Aparados da Serra até o Vale dos Vinhedos, passando por Caxias do Sul. Em processo de consolidação estão os clusters turísticos das Missões (noroeste do Estado), do litoral e da Região Metropolitana de Porto Alegre (turismo de eventos e negócios).

Tomando por base o ano de 2002, os subsetores de serviços que apresentaram maior participação na economia gaúcha que no país foram comércio, transportes, outros serviços e serviços domésticos.

Quanto à participação do pessoal ocupado do setor de serviços no país, o Rio Grande do Sul apresentou pequena queda entre 2000 e 2005, de 6,6% para 6,3%. Ainda assim, aparece como um dos destaques da região Sul. Segundo a RAIS, mais da metade dos empregos formais do Estado entre 1996 e 2002 concentra-se em quatro segmentos do setor serviços: administração pública, comércio varejista, serviços prestados às empresas e serviços sociais. Dados do Censo de 2000 apontam para um alto grau de informalidade no setor, ao redor de um milhão de empregos.

Com respeito à contribuição das macrorregiões para o PIB do setor terciário no Estado, nota-se uma forte concentração na macrorregião Nordeste, acompanhando a concentração industrial, partindo de 48,79% em 1959 para 56,66% em 2003. As macrorregião norte tem oscilado ao redor de pouco mais de 20% no mesmo período enquanto que a macrorregião sul tem sofrido declínio na sua participação, passando de 28,53% em 1959 para 18,46% em 2003.

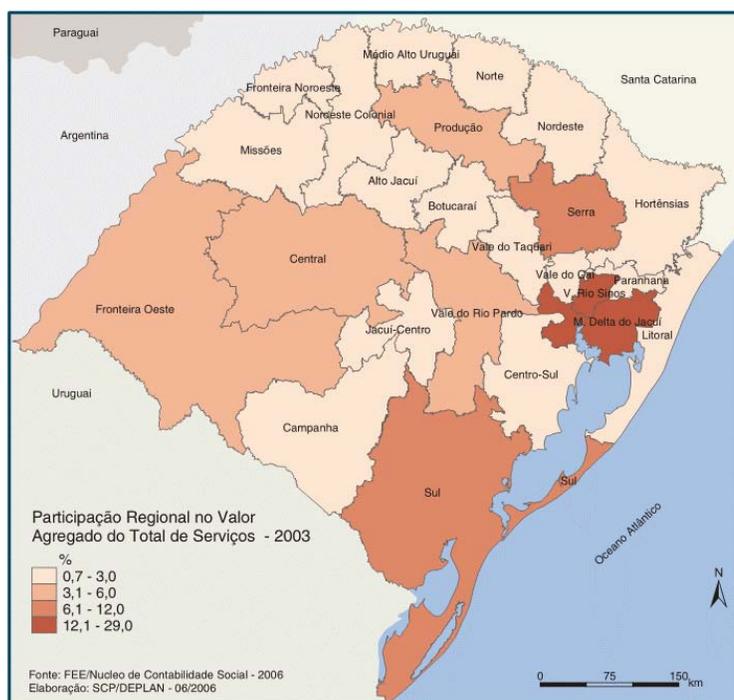
Tabela 20 - Participação das Macrorregiões no Produto do Setor Serviços do RS

| Regiões | Nordeste | Norte | Sul | Total |
|----------------|-----------------|--------------|------------|--------------|
| 1959 | 48,79 | 22,66 | 28,53 | 100 |
| 1970 | 52,80 | 22,79 | 24,39 | 100 |
| 1980 | 51,68 | 26,74 | 21,59 | 100 |
| 1990 | 57,40 | 24,34 | 18,26 | 100 |
| 2000 | 57,79 | 23,09 | 19,13 | 100 |
| 2003 | 56,66 | 24,88 | 18,46 | 100 |

Fonte: Bandeira (2007b).

No mapa da participação regional nos Serviços, encontra-se uma distribuição muito parecida com encontrada no mapa Industrial, com destaque maior para o COREDE Metropolitano Desta do Jacuí (29%), onde se localiza a capital gaúcha (22,2%), que apresenta tendência de polarização espacial dos serviços, em substituição a sua base industrial que vem se deslocando para outros municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e áreas próximas, conforme já discutido, e a especialização em determinados tipos de serviços oferecidos, principalmente os mais especializados, como é o caso dos serviços na área de saúde, educação, informática, intermediação financeira, entre outros.

Figura 7 - Valor Agregado do total de Serviços em 2003 – por COREDEs



Fonte: Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul

Comércio Exterior

Ao longo das últimas décadas, tem crescido o número de segmentos importantes da economia brasileira cuja produção é voltada ao exterior. Defrontados com a estagnação do mercado interno, esses segmentos buscam no mercado internacional uma alternativa para viabilizar sua sobrevivência e expansão.

Conforme discutido por Macadar e Bello (2000)⁵¹, modificações significativas do regime comercial brasileiro foram introduzidas desde meados da década de 1980, com a extinção de incentivos fiscais à exportação de manufaturados, em 1985, e, posteriormente, a eliminação do subsídio nos financiamentos às exportações. Por outro lado, a política de controle de importações, que tinha sido montada para atender às necessidades do modelo de substituição de importações e também para fazer frente às restrições sobre o balanço de pagamentos decorrentes de choques externos, acabou por apresentar distorções. No final da década foi implementada uma primeira reforma da política de importação, centrada na

⁵¹ O contexto internacional e o comércio externo do Rio Grande do Sul na década de 90. In Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90. FEE.

redução da parcela redundante das tarifas de importação, na eliminação de sobretaxas e na extinção de alguns regimes especiais.

No período recente, o Sul tem sido a região com maior abertura para o mercado internacional. As exportações representavam 10,61% do produto da região em 1980, passando para 12,40% em 1985. Tal abertura foi particularmente significativa no setor industrial, sendo que é marcante a diversificação da pauta de exportações do Sul em comparação com outras regiões, bem como a diversificação por empresas exportadoras, conforme dados de 1991, em que o Rio Grande do Sul aparece com destaque.

A década de 1990 expôs o Rio Grande do Sul a uma série de influências externas e internas que se refletiram em vários aspectos de suas relações com o Exterior e no desempenho de sua balança comercial. Por um lado, a participação do Brasil no foro de negociações multilaterais de comércio (GATT/OMC), o protecionismo dos principais parceiros comerciais, a integração econômica com os países do Mercosul, as negociações para a ampliação do bloco e as próprias relações externas do Mercosul com a Comunidade Andina, com a ALCA e com a União Européia e, por outro o crescente fluxo de investimentos diretos estrangeiros com destino ao Brasil e a parcela destes que coube ao Rio Grande do Sul. O aumento de poderes da OMC não veio acompanhado de uma liberalização consoante do mercado de produtos de maior interesse para os países em desenvolvimento, tais como agricultura e têxteis. Além disso, países como o Brasil perderam graus de liberdade para o uso de instrumentos discriminatórios de proteção do mercado interno e promoção das exportações.

Internamente, a adoção de políticas neoliberais na condução da economia brasileira acarretou uma maior dependência comercial e financeira do exterior e tornou o país mais vulnerável às oscilações da economia internacional e às expectativas dos investidores externos. A partir de 1994, a abertura comercial, em um contexto de moeda sobrevalorizada pelo Plano Real, ocasionou custos financeiros exorbitantes e perda de competitividade da produção nacional vis-à-vis ao Exterior.

Diante desse quadro⁵², as empresas instaladas no Brasil passaram a adotar políticas defensivas de reestruturação, que, em muitos casos, significaram a desistência de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e um retrocesso em direção a produtos

menos nobres, o que se refletiu nas pautas de exportações brasileira e gaúcha. Para a economia gaúcha as condições adversas só começaram a mudar após a maxidesvalorização de 1999, quando pelo menos, as condições externas passaram a ser mais favoráveis, permitindo que o exportador vislumbrasse possibilidades de resgate de parcelas perdidas de mercado, principalmente devido ao câmbio apreciado. Além disso, a produção para o consumo doméstico também foi favorecida em função do encarecimento das importações.

Depois de alcançar em 1993 o patamar de 0,14% das exportações mundiais e 13,5% das nacionais, o Rio Grande do Sul perdeu participação, enquanto os produtos básicos, cuja participação na pauta de exportações estadual era declinante até 1995 ganharam novo impulso a partir de 1996. Já os semimanufaturados, cuja participação decresceu até 1993, tomaram novo fôlego a partir de 1994. As exportações de manufaturados pelo Estado cresceram a taxas mais elevadas na primeira metade dos anos 1990, apresentando, desde então, relativa estabilidade, ao mesmo tempo em que perdiam participação no total exportado.

O destino das exportações gaúchas se modificou ao longo dessa década. Na década de 1980, motivados pela crise cambial nos países periféricos, a América Latina, África e Oriente perderam importância para as exportações do Rio Grande do Sul, enquanto os países da OCDE se apresentaram como mercado em expansão. Na década seguinte, o fluxo inverteu-se, em parte devido ao Mercosul, e os países da ALADI conquistaram posição como compradores, ao mesmo tempo em que o NAFTA e a União Européia mostraram uma taxa média de variação anual negativa em relação às exportações por blocos econômicos.

Os produtos gaúchos que mais expandiram suas vendas ao exterior na década de 1990 foram: madeira, borracha e suas obras; móveis; carnes; e caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos. E os que mais se retraíram foram: ferro e aço; carne industrializada; soja em grão; farelo de soja; armas e munições; ferramentas, artefatos, cutelaria e talheres; e calçados. Na década de 2000, o produto carnes aumentou sua participação, em 2003 e deu um grande salto em 2006, chegando a 13% das exportações, enquanto fumo, calçados caíram nos dois anos citados, este último com grande decréscimo

⁵² Calandro & Campos (2004). Dez anos de Plano Real e a indústria gaúcha In Revista Indicadores Econômicos. Vol 32 n.2.FEE.

de 22,25% em 1999 para 14,80% em 2003 e 11,16% em 2006. Grãos, impulsionado pela soja, teve um forte aumento em 2003, chegando a 10,52% e em 2006 caiu para 6,29% em 2006.

Tabela 21 - Participação das exportações, segundo os capítulos da NCM, do RS 1999-2006 - anos e capítulos selecionados

| CAPÍTULOS | | 1992 | 1995 | 1999 | 2003 | 2006 |
|-----------|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 64 | Calçados, polainas e artefatos semelhantes, e suas partes | 27,76 | 24,03 | 22,25 | 14,80 | 11,16 |
| 24 | Fumo (tabaco) e seus sucedâneos, manufaturados | 15,75 | 13,07 | 16,08 | 12,04 | 10,59 |
| 84 | Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, etc. | 4,17 | 5,57 | 5,63 | 7,63 | 6,43 |
| 2 | Carnes e miudezas, comestíveis | 2,98 | 3,71 | 5,42 | 8,35 | 13,05 |
| 23 | Resíduos das indústrias alimentares; alimentos para animais | 9,74 | 9,27 | 5,28 | 4,54 | 2,95 |
| 41 | Peles, exceto a peleteria (peles com pêlo), e couros | 3,68 | 3,83 | 4,85 | 4,61 | 4,30 |
| 39 | Plásticos e suas obras | 2,89 | 3,51 | 4,45 | 4,63 | 6,73 |
| 87 | Veículos automóveis, tratores, ciclos etc | 4,38 | 3,39 | 3,78 | 6,54 | 7,97 |
| 15 | Gorduras e óleos e ceras, animais ou vegetais | 3,57 | 6,61 | 3,67 | 3,26 | 2,57 |
| 29 | Produtos químicos orgânicos | 1,42 | 2,01 | 2,45 | 2,22 | 3,05 |
| 94 | Móveis; mobiliário médico-cirúrgico; colchões, etc. | 0,76 | 1,61 | 2,42 | 2,30 | 2,35 |
| 12 | Sementes e frutos oleaginosos; grãos, etc. | 5,51 | 2,79 | 2,12 | 10,52 | 6,29 |
| 47 | Pastas de madeira, desperdícios e aparas de papel | 1,79 | 2,57 | 2,11 | 1,18 | 1,06 |
| 40 | Borracha e suas obras | 0,72 | 1,66 | 1,78 | 1,96 | 1,91 |
| 82 | Ferramentas, artefatos de cutelaria e talheres, etc. | 2,20 | 1,92 | 1,65 | 0,93 | 1,02 |
| 44 | Madeira, carvão vegetal e obras de madeira | 0,37 | 0,78 | 1,37 | 1,50 | 1,37 |
| 85 | Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, etc. | 0,98 | 1,40 | 1,34 | 1,36 | 1,89 |
| 73 | Obras de ferro fundido, ferro ou aço | 0,73 | 1,13 | 0,94 | 0,62 | 0,80 |
| 16 | Preparações de carne, peixes, crustáceos, moluscos, etc. | 1,43 | 0,74 | 0,81 | 0,78 | 1,47 |
| 93 | Armas e munições; suas partes e acessórios | 0,83 | 1,05 | 0,79 | 0,48 | 0,56 |
| 71 | Pérolas, pedras e metais preciosos; moedas, etc | 1,07 | 0,82 | 0,43 | 0,59 | 0,59 |
| 72 | Ferro fundido, ferro e aço | 0,36 | 0,76 | 0,68 | 0,29 | 0,34 |
| | Subtotal | 93,09 | 92,23 | 90,30 | 91,10 | 88,45 |
| | Outros | 6,90 | 7,77 | 9,70 | 8,90 | 11,55 |
| | Total | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Estatísticas FEE - Exportações. MDIC.

O processo de abertura comercial refletiu-se também sobre as importações estaduais. Os produtos importados pelo Rio Grande do Sul que mais cresceram no período foram: madeira; bebidas; fumo; ferro e aço; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; fibras sintéticas; e papel e cartão.

Para a década de 2000, considerando os principais Blocos Econômicos, os Estados Unidos (inclusive Porto Rico) constituem o maior destino das exportações com 18,50%,

seguido pela União Européia com 18,39%, pela Ásia com 15,59% e pelo Mercosul com 13,95% das exportações gaúchas (dados de 2005).

O Rio Grande do Sul foi o terceiro maior Estado exportador no ano de 2006, participando com 8,56% das exportações brasileiras naquele ano.

Tabela 22 - Participação das exportações das principais Unidades da Federação no total do Brasil - dez./06

| RANKING | ORIGEM | PARTICIPAÇÃO % |
|----------------|-------------------|--------------------------|
| | BRASIL | 100 |
| 1 | São Paulo | 33,49 |
| 2 | Minas Gerais | 11,36 |
| 3 | Rio Grande do Sul | 8,56 |
| 4 | Rio de Janeiro | 8,33 |
| 5 | Paraná | 7,27 |
| 6 | Bahia | 4,92 |
| 7 | Espírito Santo | 4,88 |
| 8 | Pará | 4,87 |
| 9 | Santa Catarina | 4,34 |
| 10 | Mato Grosso | 3,14 |
| | Demais estados | 8,84 |

Fonte: FEE.

Individualmente, o maior mercado continua sendo Estados Unidos, mesmo tendo baixado sua participação de 22,22% em 2003, para 19,52% em 2004 e 18,21% das exportações gaúchas em 2005. Em segundo lugar aparece a Argentina que aumentou sua participação nas exportações gaúchas de 7,57% em 2003, para 8,88% em 2004 e 10,19% em 2005.

Quanto às importações, deve-se ressaltar que aquelas provenientes dos países do MERCOSUL vêm diminuindo nos últimos anos tendo passado de 36,53% do total em 2000, para 27,25% em 2004 e 26,64 em 2005. Por outro lado, os países africanos vem aumentando sua participação nas importações, tendo passado de 15,68% em 2000, para 29,38% em 2004 e 35,79% em 2005.

No período recente, os principais itens da pauta de importação estão vinculados a entrada de combustíveis, óleos e produtos químicos e minerais, máquinas e aparelhos elétricos e mecânicos, adubos e fertilizantes.

Tabela 23 - Principais Produtos Exportados pelo RS - 2006

| Principais Produtos Exportados | participação % na pauta exportadora gaúcha |
|---|---|
| FUMO N/MANUF.TOTAL/PARC.DESTAL.FLS.SECAS,ETC. | 7,56 |
| OUTROS CALCADOS DE COURO NATURAL | 6,87 |
| OUTROS GRAOS DE SOJA,MESMO TRITURADOS | 6,27 |
| OUTRAS CARNES DE SUINO,CONGELADAS | 3,86 |
| PEDACOS E MIUZZAS,COMEST.DE GALOS/GALINHAS,C | 3,73 |
| BAGACOS E OUTS.RESIDUOS SOLIDOS,DA EXTR.DO OL | 2,81 |
| OLEO DE SOJA,EM BRUTO,MESMO DEGOMADO | 2,51 |
| OUTROS TRATORES | 2,46 |
| OUTROS POLIETILENOS S/CARGA,D>=0.94,EM FORMAS | 2,13 |
| CARROCARIAS P/VEIC.AUTOMOV.TRANSP>=10PESSOAS | 2,04 |
| CARNES DE GALOS/GALINHAS,N/CORTADAS EM PEDACO | 1,94 |
| FUMO N/MANUF.TOTAL/PARC.DESTAL.FLS.SECAS,TIPO | 1,86 |
| GASOLEO (OLEO DIESEL) | 1,77 |
| CONSUMO DE BORDO - COMBUSTIVEIS E LUBRIF.P/EM | 1,71 |
| OUTRAS PARTES E ACESS.P/TRATORES E VEICULOS A | 1,56 |
| CARNES DESOSSADAS DE BOVINO,CONGELADAS | 1,51 |
| OUTROS CALCADOS DE COURO NATURAL,COBRINDO O T | 1,5 |
| POLIETILENO LINEAR,DENSIDADE<0.94,EM FORMA PR | 1,35 |
| POLIETILENO SEM CARGA,DENSIDADE<0.94,EM FORMA | 1,06 |
| PASTA QUIM.MADEIRA DE N/CONIF.A SODA/SULFATO, | 1,06 |
| Total dos Principais Produtos Exportados | 55,56 |

Fonte: MDIC – SECEX

Mercosul

Ao longo da história econômica do País, a localização geográfica do Estado do Rio Grande do Sul foi tomada como um ponto desfavorável para a atração de investimentos e empresas para o Estado, tendo em vista a distância do dinamismo econômico e industrial proporcionado pelos mercados da região Sudeste. Nesse intervalo, como vimos na seção Indústria, a economia gaúcha cresceu, primeiro de forma relativamente autônoma em relação ao centro econômico do País e depois de forma periférica em relação à economia paulista.

Com o advento do Mercosul, nos anos 1980, a situação geoeconômica da economia gaúcha mudou significativamente, pois o Estado passou a se situar no meio de uma nova e mais ampla macrorregião continental abrangendo as regiões mais ricas do Brasil, Argentina e Chile, dotada de uma área de mercado que se estende, a partir de Porto Alegre, para o norte, até São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília, para o sul, até Montevidéu e Buenos Aires, e para o oeste, até Assunção e Santiago do Chile. Esta nova forma de organização de mercado é determinada pela localização central de Porto Alegre, com distância rodoviária de 1.109 km até São Paulo, 1.063 km até Buenos Aires e 1.102km até Assunção.

Do ponto de vista comercial, a proposta do MERCOSUL trouxe uma rápida transformação no comércio entre estes países, com crescimento em taxas elevadas das trocas entre os países integrantes, durante a década de 90. Este cenário passou a sofrer modificações a partir dos últimos anos da década de 90, quando as crises econômicas acirraram os conflitos comerciais, principalmente entre Brasil e Argentina, que concentram a maior parte dos fluxos comerciais do MERCOSUL.

O gráfico evidencia a evolução das exportações brasileiras e gaúchas para o Mercosul no período 1996-06 e, portanto, exclui a Venezuela, que aderiu ao bloco na metade deste último ano. Chama atenção a queda acentuada do comércio intrabloco no ano de 2002, quando foi atingido o ápice das crises econômicas argentina e uruguaia, resultando em uma contração das vendas externas destinadas ao Mercosul de -48,0% para o Brasil e de -51,6% para o RS⁵³.

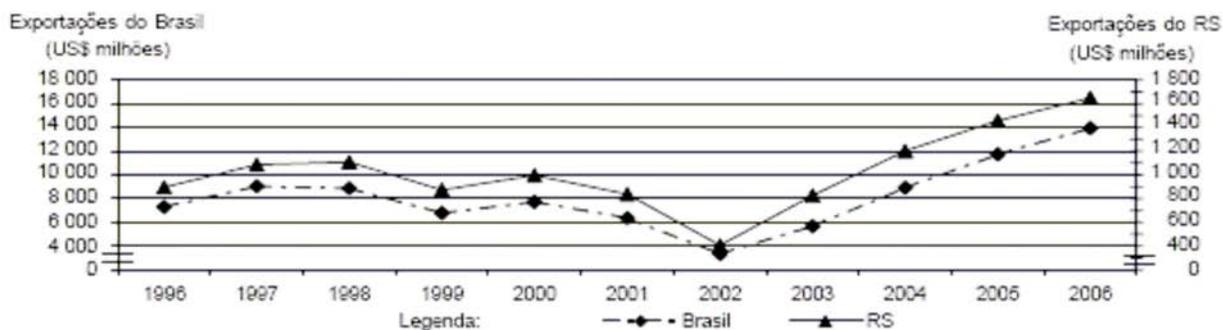
No período 1996-06, a variação em valor das exportações brasileiras e gaúchas alcançou 91,0% e 84,3% respectivamente, e as taxas de crescimento dos três últimos anos continuaram apresentando-se mais elevadas para o Brasil (57,1%, 31,6% e 19,0%) do que para o Rio Grande do Sul (45,3%, 21,3% e 13,2%). Entretanto, considerando a participação nas exportações para o Mercosul, tem-se maior importância do RS (14%) em relação ao Brasil (10,4%).

Contudo, levando-se em conta o valor em dólares, apesar das freqüentes oscilações do comércio regional e dos inúmeros contenciosos registrados entre os países-membros, tanto as exportações Brasil-Mercosul como as do RS - Mercosul apresentaram, em 2006,

⁵³ Segundo Macadar (2007).

cifras nunca antes alcançadas no período examinado: US\$ 14,0 bilhões e US\$ 1,7 bilhão respectivamente.

Figura 8 - Exportações do Brasil e RS para o Mercosul



Fonte: Macadar. Carta de Conjuntura FEE ano 16 n.5 maio de 2007.

Entretanto, para muitos autores, como Cano (2005), a visão de um Mercado Comum para países do Cone Sul é uma “construção na areia”, face às enormes diferenças estruturais e institucionais entre seus países membros, à instabilidade macroeconômica e aos percalços neoliberais de suas políticas econômicas. Tais dificuldades são responsáveis por manter grande parte do imenso potencial do mercado comum, após 16 anos de assinatura do tratado de Assunção, ainda como potencial.

Infra-estrutura⁵⁴

Transportes

O Estado possui 153.960 km de rodovias, sob jurisdição federal estadual ou municipal. A rede estadual articula-se com a federal sendo mais densa nas regiões norte e nordeste do Estado, influenciada pela maior ocupação destas regiões. A malha rodoviária pavimentada do Estado é de 12.608 km, sendo que destes, 6.593 km correspondem a rodovias estaduais, 5.316 km a federais e 699 km são municipais. Possui também 141.352 km de estradas não pavimentadas, em sua maior parte, municipais (136.556 km). Considerando a relação do volume de cargas transportadas pelas distâncias, as rodovias são

⁵⁴ Baseado no diagnóstico de Logística do Estudo Rumos 2015 (SCP 2005), bem como em dados do Atlas Sócio-Econômico do Rio Grande do Sul.

responsáveis por 85,3% do total transportado, quantidade bem superior a brasileira que é de 68,6%.

A malha ferroviária brasileira, que foi controlada por longo período pela Rede Ferroviária Federal - RFFSA, foi concedida para a iniciativa privada em 1997, ficando sob supervisão da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. A partir desse período, a malha da região Sul do Brasil passou a ser administrada pela Ferrovias Sul Atlântico S.A., mais tarde denominada América Latina Logística do Brasil S.A. - ALL Logística. Esta operadora estendeu sua área de influência para a região Sudeste, através de um acordo operacional com a operadora local, além de possuir áreas de concessão na Argentina que permite a integração ferroviária entre São Paulo e Buenos Aires.

O Rio Grande do Sul possui hoje uma malha de 3.259 km de linhas e ramais ferroviários, utilizada para o transporte de cargas. A maior parte apresenta bitola de 1 metro, sendo que apenas 5 km apresenta bitola mista (1,435 m), com objetivo de realizar a integração com as malhas argentinas e uruguaias.

Atualmente alguns trechos das ferrovias estão sem operação regular e os terminais ferroviários que apresentam maior concentração de cargas localizam-se nas proximidades da Região Metropolitana de Porto Alegre, em Passo Fundo, Cruz Alta e Uruguaiana. O terminal de Cacequi possui uma estrutura diferenciada, pois apresenta um caráter rodoviário. Os principais produtos transportados são combustíveis, adubos e soja.

O Estado apresenta uma importante malha hidroviária, concentrada no leste do Estado nas bacias hidrográficas do Guaíba e Litorânea. Nestas bacias estão os principais rios navegáveis: Jacuí, Taquari e Sinos, além do Lago Guaíba e da Laguna dos Patos. A navegação pelo Rio Uruguai, atualmente, é de pequena importância, assim como de seu afluente Ibicuí, o único que apresenta alguma condição de navegabilidade.

A principal rota hidroviária do Estado é Porto Alegre - Rio Grande, que apresenta calado de 5,2 metros. As cargas mais significativas transportadas no sentido de Rio Grande são os produtos petroquímicos, derivados de petróleo, farelo e óleo de soja e celulose. No sentido de Porto Alegre destacam-se os fertilizantes, sal, clínquer e bobinas de papel.

O Porto de Rio Grande é o principal ponto de multimodalidade do Estado, fazendo com que parte do sistema rodoviário e ferroviário gaúcho tenha a região como ponto de entroncamento. Rio Grande está consolidado como o segundo maior porto brasileiro em

movimentação de contêineres e o terceiro em movimentação de cargas, com volume geral de cargas que, em 2005, chegou a 18 milhões de toneladas.

O Aeroporto Internacional Salgado Filho, localizado em Porto Alegre é o principal aeroporto do Estado. Sua movimentação média é de 2,8 milhões de passageiros/ano, envolvendo uma movimentação de 64 mil aeronaves/ano. A movimentação de cargas atinge 47 milhões de kg/ano. O novo terminal de passageiros, concluído em setembro de 2001, tem capacidade para atender uma demanda de até 4 milhões de passageiros/ano, podendo receber até 28 aeronaves de grande porte, simultaneamente.

Telecomunicações

Existem quatro operadoras de telefonia fixa: Embratel e Intelig, de abrangência nacional, e Brasil Telecom e GVT, que possuem concessão para operação na Região II do PGO. À semelhança do que ocorreu no resto do país, o crescimento do número de acessos fixos no Estado após a liberação da banda B, a da posterior privatização do Sistema Telebrás, foi muito acentuado, passando de 603.000 acessos em 1992 para 2.590.000 acessos em 2003.

Quanto à evolução dos acessos de telefonia móvel, em 2000 o Estado contava com 1.596.800 acessos, passando para 5.862.700 em dezembro de 2004, e uma densidade de 32,0% acessos/100hab. O Estado conta com quatro empresas de telefonia móvel: CRT Celular, Telet, TIM e Brasil Telecom. Cada uma opera em uma banda diferente e com tecnologia própria.

A rede de fibra ótica em implantação deverá atender cerca de 200 sedes municipais em conexão com os demais municípios do Estado, formando uma rede integrada dos serviços de telecomunicações que permitirá a transmissão de dados e sinais de TV, telefonia móvel, multimídia, etc.

O Estado possui também veículos de comunicação com um expressivo número de jornais com circulação diária - 5 somente na capital, 334 emissoras de rádio e 24 emissoras de TV.

Energia

A capacidade instalada de geração de energia elétrica do Estado ampliou-se a partir do ano de 1999, passando de 1.893,8MW para 2.540,4MW em 2000 e 3.818 MW em 2002. Nesse ano, dos 3.818,4MW, 66,2% foram gerados por Usinas Hidrelétricas; 15,7% por usinas a gás natural, 14,1% por usinas a carvão mineral e 1,6% por fontes alternativas de energia, indicando uma tendência de diversificação da matriz energética do Estado. Com a entrada em operação das Usinas Hidrelétricas de Dona Francisca, Itá, Machadinho após o ano de 2000, houve um acréscimo de cerca de 2.715MW ao sistema, permitindo a ampliação dos níveis de consumo não só no Estado como também no país, através da operação do sistema interligado de geração e distribuição.

O sistema de transmissão de energia elétrica do Estado faz parte do sistema interligado brasileiro, estando também conectado ao sistema argentino e uruguaio por meio das estações conversoras de frequência alternada 50-60Hz de Garabí e Uruguaiana e de Rivera-Santana do Livramento.

A operação da rede básica de transmissão de energia elétrica no Rio Grande do Sul é realizada na sua maior parte pela Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE e conta com 39 subestações com potência instalada de 5.850,76MVA. As instalações de conexão que complementam o sistema da rede básica são compostas por 11 subestações com uma potência instalada de 613,61MVA.

A partir de 1997, a distribuição de energia no Estado passou a ser feita por 3 grandes concessionárias em três grandes áreas: Norte-Nordeste - RGE; Sul-Sudeste - CEEE e Centro-Oeste - AES SUL. Alguns municípios, no entanto, contam com serviços prestados por cooperativas de eletrificação e pequenas concessionárias independentes.

O setor elétrico do Rio Grande do Sul é composto atualmente por duas empresas de geração de energia: a CGTEE - Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica e a GERASUL - Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A. O sistema conta também com 8 concessionárias e 16 permissionárias de distribuição (cooperativas regionais ou locais de eletrificação).

O consumo de energia elétrica no Rio Grande do Sul no período de 1991 a 2000 apresentou um crescimento acumulado de 56,5%, enquanto o aumento do potencial

instalado foi de 34,1%, ocorrendo a partir de 1998 com a implementação de obras de ampliação do sistema de geração e de transmissão.

Deve-se destacar que nos últimos anos o Estado equilibrou a relação entre a oferta e demanda de energia, sendo que nos momentos de maior consumo a oferta vem se mantendo acima da demanda. Considerando os consumos máximos, observa-se que enquanto a demanda por energia cresceu 23% - de 1999 a 2005 - a oferta aumentou 44% no mesmo período.

A oferta de gás no Rio Grande do Sul é proveniente de duas fontes: o gás boliviano vindo pelo gasoduto Brasil-Bolívia, que atravessa o Estado de Santa Catarina e chega a Porto Alegre, atendendo o nordeste do Estado, e o gás argentino, que chega até Uruguaiana, para alimentar a usina termelétrica ali localizada. Inicialmente, não estava prevista nenhuma termelétrica neste trecho, sendo que todo o gás seria destinado a consumidores dos setores industrial, comercial e de serviços, mas a construção da Termocanoas, localizada junto à REFAP S/A (Refinaria Alberto Pasqualini, da Petrobrás), implicou na redução da oferta livre de gás na região.

Dinâmica Social

No cenário nacional e internacional as áreas das Ciências Políticas, Sociais e Econômicas, considerando o período recente, têm gerado grandes contribuições sob a forma de criação de metodologias e indicadores de mensuração do grau de exclusão social. Esses dados confirmam, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, a proliferação da exclusão social em suas diferentes expressões. No Brasil, os principais órgãos governamentais que têm desenvolvido estudos e pesquisas buscando explicações ou quantificação da questão são, dentre outros, a Fundação IBGE, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, a Fundação Getúlio Vargas e, em nível estadual, a Fundação de Economia e Estatística - FEE.

IDESE

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)⁵⁵ criado em 2003 pela FEE é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. O IDESE é o resultado da agregação de quatro blocos de indicadores: Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos é calculado um Índice, entre 0 (nenhum desenvolvimento) e 1 (desenvolvimento total), que indica a posição relativa para os municípios. São fixados, a partir disto, valores de referência máximo (1) e mínimo (0) de cada variável.

A utilização de parâmetros internacionais permite que os índices, apesar de possuírem indicadores diferentes, sejam comparados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pela Organização das Nações Unidas (ONU/PNUD). O IDESE trabalha com o bloco adicional de Domicílio e Saneamento e considera um conjunto de doze indicadores, enquanto o IDH considera apenas quatro indicadores em três blocos: Educação, Saúde e Renda. Assim como no IDH, os municípios podem ser classificados pelo IDESE em três grupos: baixo desenvolvimento (índices até 0,499), médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799) e alto desenvolvimento (maiores que 0,800). O índice foi calculado anualmente para todos os municípios do Estado, desde 1991 até 2003.

O bloco Domicílio e Saneamento é composto pelos seguintes indicadores: proporção de domicílios abastecidos com água tratada, proporção de domicílios atendidos pela rede geral de esgoto ou pluvial e média de moradores por município.

O bloco Educação é composto pela taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais de idade, taxa de evasão no ensino fundamental, taxa de reprovação no ensino fundamental e taxa de atendimento no ensino médio.

Para o bloco Saúde foram utilizados o percentual de crianças nascidas com pouco peso, a taxa de mortalidade de menores de 5 anos e a expectativa de vida ao nascer.

O bloco Renda é calculado pelo Produto Interno Bruto per capita e o Valor Adicionado Bruto per capita do comércio, alojamento e alimentação.

⁵⁵ De acordo com FEE (2003). Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS 1991-2000. Documentos FEE n.58 e atualizações no site da FEE.

Os resultados para o Estado mostram que o bloco Domicílio e Saneamento apresenta os menores valores em todos os períodos passando de 0,475 em 1991, para 0,562 em 2000, 0,563 em 2001, 0,564 em 2002 e 0,565 em 2003.

O bloco Saúde é o que apresenta os valores mais elevados evoluindo de 0,821 em 1991, para 0,853 em 2000. Deve-se entretanto destacar, que nos anos de 2001 a 2003 este bloco piorou seu desempenho, passando para e 0,848 em 2001, 0,844 em 2002 e 0,841 em 2003.

O bloco Educação também apresenta valores altos para a média do Estado, tendo aumentado de 0,765 em 1991, para 0,834 em 2000, 0,849 em 2002 e 0,853 em 2003.

O bloco Renda aparece com valor intermediário, passando de 0,708 em 1991, para 0,757 de 2000, 0,759 em 2002 e 0,769 em 2003.

Em 1991, os municípios de Cerro Grande do Sul, Cerro Grande, Amaral Ferrador e Jaboticaba, apresentavam os menores índices, sendo que este, com IDESE de 0,487, se encontrava na faixa de baixo desenvolvimento. Todos os demais municípios do Estado se encontravam na faixa de médio desenvolvimento. Os que apresentavam os melhores índices eram Porto Alegre, Esteio, Santa Maria, Pelotas e Canoas.

Em 2000, o Estado apresentava no IDESE oito municípios na faixa de alto desenvolvimento: Caxias do Sul, Canoas, Esteio, Porto Alegre, Bento Gonçalves, Campo Bom, Ivoti e Vacaria. Apenas Benjamin Constant do Sul, com um índice de 0,496 era considerado um município com baixo desenvolvimento, enquanto que os municípios restantes possuíam desenvolvimento médio.

Em 2003, oito municípios mostravam IDESE na faixa de alto desenvolvimento: Caxias do Sul, Canoas, Esteio, Vacaria, Porto Alegre, Bento Gonçalves, Erechim e Campo Bom. O município de Benjamin Constant do Sul, com um índice de 0,515 é o que apresentava menor IDESE.

Em 2006, a FEE procedeu à atualização da série 2000 - 02 do IDESE devido a mudanças ocorridas em dois indicadores que o compõem, o PIB (Bloco de Renda) e a taxa de analfabetismo (Bloco de Educação). A mudança nos valores do PIB deve-se à nova metodologia seguida pela FEE em parceria com o IBGE, enquanto a mudança na taxa de analfabetismo deve-se à revisão dos dados da PNAD-IBGE.

Quanto à distribuição regional, examinando-se o IDESE dos COREDEs, verifica-se uma grande estabilidade nas primeiras e nas últimas posições, em oposição à grande volatilidade que vigeu nas posições intermediárias. De 2000 a 2003, os três COREDEs com IDESE mais elevados foram: Serra (0,802 em 2003), Metropolitano Delta do Jacuí (0,791 em 2003) e Vale do Rio dos Sinos (0,769 em 2003), na primeira, segunda e terceira posições respectivamente. Essa estabilidade quase se repetiu nas quatro últimas posições, onde o COREDE Médio Alto Uruguai (0,664 em 2003), em todos os anos, figurou na 22ª posição (última posição), enquanto os COREDEs Litoral (0,698 em 2003), Vale do Rio Pardo (0,696 em 2003) e Paranhana-Encosta da Serra (0,690 em 2003) se alternaram entre as posições 19ª, 20ª e 21ª no período.

Destacaram-se em, 2003, cinco COREDEs que apresentaram crescimento expressivo em relação a 2002: Fronteira Noroeste, que teve seu IDESE aumentado em 2,26%, passando da quinta posição em 2002 para a quarta posição em 2003; Alto Jacuí, que apresentou crescimento de seu IDESE em 2,05%, passando da 10ª posição em 2002 para a sétima posição em 2003; Missões, que teve seu IDESE aumentado em 1,61%, passando da 11ª posição em 2002 para a oitava em 2003; Norte, que teve seu IDESE aumentado em 1,72%, passando da 12ª para a nona posição; e, por fim, Noroeste Colonial, que apresentou um aumento de 1,52%, passando da 16ª posição em 2002 para a 14ª em 2003.

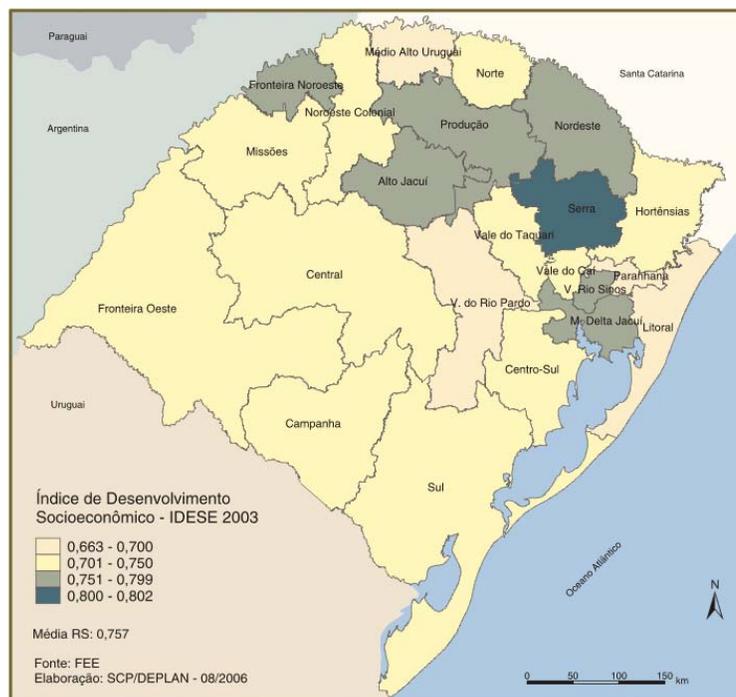
O COREDE Paranhana-Encosta da Serra figurou negativamente em 2003. Ele foi o único a apresentar queda em seu IDESE, o qual caiu de 0,696 em 2002 para 0,690 em 2003, o que, em termos relativos, representou um decréscimo de 0,88%. Com isso, ele caiu da 19ª posição em 2002 para a 21ª posição em 2003.

Tabela 24 - IDESE, sua variação percentual e informações demográficas e econômicas dos COREDEs do RS — 2000-03

| ESTADO E COREDES | IDEESE | | | | | | | | POPULAÇÃO 2003 | | | PIB 2003 | | PIBpc 2003 | | ESTRUTURA % do PIB 2003 | | |
|------------------------------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|-------------------|----------|-------------|--------------------|----------|---------------|----------|-------------------------|-------------|-------------|
| | 2003 | | 2002 | | 2001 | | 2000 | | Habitantes | Ordem | Tx. de Urb. | Valor (R\$1.000) | Ordem | Valor (R\$) | Ordem | Agrop. | Ind. | Serv. |
| | Índice | Ordem | Índice | Ordem | Índice | Ordem | Índice | Ordem | | | | | | | | | | |
| RS | 0,757 | - | 0,753 | - | 0,751 | - | 0,752 | - | 10.512.283 | - | 83,3 | 128.039.611 | - | 12.071 | - | 18,7 | 40,3 | 41,0 |
| Serra | 0,802 | 1 | 0,801 | 1 | 0,798 | 1 | 0,801 | 1 | 781.237 | 4 | 84,5 | 14.031.483 | 3 | 17.961 | 1 | 14,1 | 53,9 | 32,1 |
| Metropolitano Delta do Jacuí | 0,791 | 2 | 0,790 | 2 | 0,789 | 2 | 0,791 | 2 | 2.366.628 | 1 | 96,0 | 28.043.749 | 1 | 11.850 | 12 | 1,1 | 45,3 | 53,6 |
| Vale do Rio dos Sinos | 0,769 | 3 | 0,768 | 3 | 0,764 | 3 | 0,767 | 3 | 1.263.632 | 2 | 98,0 | 19.490.899 | 2 | 15.425 | 3 | 0,4 | 59,4 | 40,2 |
| Fronteira Noroeste | 0,764 | 4 | 0,747 | 5 | 0,747 | 4 | 0,746 | 4 | 204.608 | 16 | 64,2 | 2.911.748 | 13 | 14.231 | 5 | 32,3 | 36,3 | 31,4 |
| Produção | 0,752 | 5 | 0,747 | 6 | 0,741 | 6 | 0,743 | 5 | 481.648 | 7 | 79,6 | 6.359.614 | 5 | 13.204 | 7 | 33,0 | 28,7 | 38,3 |
| Nordeste | 0,752 | 6 | 0,748 | 4 | 0,737 | 8 | 0,737 | 7 | 179.226 | 19 | 67,5 | 2.177.436 | 17 | 12.149 | 11 | 50,8 | 15,7 | 33,6 |
| Alto Jacuí | 0,751 | 7 | 0,736 | 10 | 0,730 | 12 | 0,727 | 13 | 193.653 | 18 | 76,1 | 3.052.614 | 11 | 15.763 | 2 | 47,5 | 16,3 | 36,3 |
| Missões | 0,746 | 8 | 0,734 | 11 | 0,729 | 13 | 0,725 | 14 | 259.578 | 12 | 66,0 | 2.996.910 | 12 | 11.545 | 13 | 45,4 | 19,2 | 35,4 |
| Norte | 0,746 | 9 | 0,733 | 12 | 0,742 | 5 | 0,733 | 11 | 215.924 | 15 | 68,6 | 2.704.282 | 14 | 12.524 | 9 | 31,9 | 32,9 | 35,3 |
| Campanha | 0,745 | 10 | 0,739 | 7 | 0,736 | 9 | 0,738 | 6 | 219.367 | 14 | 77,3 | 1.958.137 | 19 | 8.926 | 19 | 32,1 | 27,8 | 40,1 |
| Central | 0,744 | 11 | 0,737 | 8 | 0,736 | 10 | 0,736 | 9 | 654.454 | 5 | 79,0 | 5.512.099 | 7 | 8.422 | 20 | 36,9 | 17,2 | 45,9 |
| Fronteira Oeste | 0,741 | 12 | 0,736 | 9 | 0,737 | 7 | 0,737 | 8 | 559.372 | 6 | 90,4 | 5.027.804 | 8 | 8.988 | 17 | 40,9 | 18,9 | 40,1 |
| Sul | 0,734 | 13 | 0,731 | 13 | 0,730 | 11 | 0,733 | 10 | 857.753 | 3 | 83,6 | 8.447.733 | 4 | 9.849 | 14 | 18,9 | 39,9 | 41,1 |
| Noroeste Colonial | 0,733 | 14 | 0,722 | 16 | 0,725 | 14 | 0,710 | 18 | 302.151 | 11 | 65,4 | 3.672.397 | 10 | 12.154 | 10 | 43,0 | 19,0 | 38,0 |
| Vale do Taquari | 0,730 | 15 | 0,727 | 14 | 0,720 | 17 | 0,722 | 16 | 329.583 | 9 | 68,0 | 4.735.556 | 9 | 14.368 | 4 | 24,7 | 44,8 | 30,5 |
| Vale do Caí | 0,729 | 16 | 0,720 | 17 | 0,723 | 15 | 0,725 | 15 | 159.817 | 21 | 72,8 | 2.102.490 | 18 | 13.156 | 8 | 18,6 | 50,0 | 31,3 |
| Hortênsias | 0,726 | 17 | 0,725 | 15 | 0,722 | 16 | 0,728 | 12 | 133.058 | 22 | 77,7 | 1.105.071 | 22 | 8.305 | 21 | 23,7 | 32,6 | 43,7 |
| Centro-Sul | 0,721 | 18 | 0,716 | 18 | 0,712 | 18 | 0,711 | 17 | 238.408 | 13 | 72,1 | 2.251.981 | 15 | 9.446 | 15 | 31,4 | 31,5 | 37,1 |
| Litoral | 0,698 | 19 | 0,695 | 20 | 0,699 | 19 | 0,701 | 19 | 303.175 | 10 | 78,9 | 2.211.581 | 16 | 7.295 | 22 | 21,7 | 21,9 | 56,3 |
| Vale do Rio Pardo | 0,696 | 20 | 0,694 | 21 | 0,687 | 21 | 0,686 | 21 | 429.089 | 8 | 60,5 | 5.765.157 | 6 | 13.436 | 6 | 24,3 | 44,1 | 31,6 |
| Paranhana-Encosta da Serra | 0,690 | 21 | 0,696 | 19 | 0,694 | 20 | 0,698 | 20 | 203.937 | 17 | 87,9 | 1.906.273 | 20 | 9.347 | 16 | 6,8 | 56,9 | 36,4 |
| Médio Alto Uruguai | 0,664 | 22 | 0,657 | 22 | 0,654 | 22 | 0,655 | 22 | 175.985 | 20 | 47,1 | 1.574.597 | 21 | 8.947 | 18 | 57,3 | 8,8 | 33,9 |

FONTE: FEE/Centro de Informações Estatísticas (CIE).

Figura 9 - IDESE COREDEs 2003



Fonte: Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul

Atlas da Exclusão Social

Outro estudo importante, produzido por uma equipe de pesquisadores da UNICAMP, USP, UNIP e PUCSP liderados, por Pochmann e Amorin (2003), divulgou o Atlas da Exclusão Social no Brasil. Este consiste num conjunto de indicadores transformados em índices⁵⁶ por meio da fórmula usada pela Organização das Nações Unidas (ONU/PNUD) para calcular o IDH. Dentre os resultados do trabalho está a apuração do Índice de Exclusão Social para cada um dos 5.507 municípios brasileiros, tendo como referência o ano de 2000.

Reis (2005) destaca cinco índices para uma avaliação da exclusão social nos COREDEs do Rio Grande do Sul: pobreza, emprego, desigualdade, escolaridade e exclusão, comparados com o Estado e Brasil. Num primeiro plano, chama atenção o fato de que, em geral, o Estado em seu conjunto apresenta melhor situação social do que o país, o que não significa a inexistência de dificuldades, mas, sim, que os problemas sociais

⁵⁶ Baseado em Reis (2005). O índice varia de zero a um; piores condições de vida correspondem a valores próximos de zero, enquanto as melhores situações sociais estão próximas da unidade.

nacionais se reproduzem em nível estadual com menor intensidade. A pior situação social em ambos níveis está evidenciada no indicador de desigualdade: enquanto para o Brasil ele é de 0,24, no Rio Grande do Sul situa-se em 0,28.

Sobre o comportamento dos COREDEs, no quesito pobreza, os Coredes Encosta da Serra, Metropolitano Delta do Jacuí, Serra, Hortênsias, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Taquari sinalizam boas condições. Em situação inversa, encontram-se os Conselhos Médio Alto Uruguai, Campanha, Fronteira Oeste, Missões, Vale do Rio Pardo, Sul, Nordeste, Central, Centro Sul e Fronteira Noroeste, que apresentam de médias a inadequadas condições, necessitando, portanto, de programas que busquem soluções para muito além dos recursos locais.

O índice de emprego formal mostra que nenhum Corede apresenta condições favoráveis. Somente o Fronteira Noroeste tem um índice próximo de médias condições. As piores condições estão localizadas nos Coredes Médio Alto Uruguai, Missões, Centro-Sul, Alto Jacuí, Central, Fronteira Oeste, Noroeste Colonial, Campanha, Sul e Litoral.

Quanto ao índice de desigualdade, tem-se a pior condição no Corede Médio Alto Uruguai, com um índice de 0,08, e a melhor no Corede Metropolitano Delta do Jacuí com índice de 0,41.

No quesito escolaridade, comparativamente ao País, a situação dos Coredes apresenta boas condições, com os seguintes extremos: Médio Alto Uruguai com índice de 0,46 e Metropolitano Delta do Jacuí com 0,79.

O autor conclui que existe uma relação direta entre as variáveis taxa de urbanização e referência produtiva setorial, pois, quanto mais elevada for a urbanização, tanto maior será a demanda por serviços sociais.

Como vimos, a partir do início dos anos 1980, com o esgotamento do modelo desenvolvimentista com base na indústria e a crise da economia nacional, os impactos negativos do enfoque tecnocrático, centralizador, de intensa modernização conservadora da vida econômica do Estado começaram a se tornar cada vez mais evidentes. O Mapa da Fome, publicado pelo IPEA no início dos anos 1990, constatou que no Rio Grande do Sul a taxa de indigência urbana era superior à do Paraná ou à de Santa Catarina. A taxa de indigentes no estado (17%) era superior ao índice de São Paulo (7%) ou do Rio de Janeiro (12%). Entre 1980 e 1990 verificou-se um aumento da proporção de pobres na região

metropolitana de Porto Alegre, que chegou a 21%, verificando-se, nesse mesmo período, um crescimento de assentamentos irregulares da ordem de 67%.

Nas diferentes porções do território gaúcho, as conseqüências desse processo variaram conforme o padrão histórico regional. Um estudo sobre a espacialização da exclusão social urbana no Rio Grande do Sul⁵⁷ analisou, do total de 467 municípios gaúchos (malha de 1996), aqueles com população acima de 20 mil habitantes. Distribuindo-se esses municípios (61) – que representavam 69% da população total e respondiam por 84% da renda comercial, constatou-se que, dos 25 municípios que pertencem à região nordeste, 15 têm elevado nível de desenvolvimento social. Dos 15 municípios pertencentes à região norte, cinco mostram índice elevado de desenvolvimento social. E dos 21 municípios que integram a região sul, apenas um apresenta elevado índice de desenvolvimento social.

As regiões norte e nordeste caracterizam-se como as mais industrializadas, e que tiveram, como relatado em outras seções, uma melhor distribuição de terra e educação na sua formação histórica. A generalização da constatação de que estão na região sul as cidades com piores resultados em termos de exclusão social é corroborada por essa pesquisa, que, por outro lado, demonstra que cidades integrantes da rede urbana baseada na pecuária, mesmo quando situadas nas regiões norte (Palmeira das Missões) e nordeste (Santo Antônio da Patrulha), apresentam altos percentuais de indigência, alto índice de concentração de renda, baixos índices de alfabetização e altos percentuais de domicílios sem acesso aos serviços públicos essenciais, como luz, água e esgoto.

No que diz respeito ao meio rural, a modernização conservadora da agropecuária originou dois padrões de pobreza no estado⁵⁸. Na macrorregião sul, a pobreza se estende por todos os municípios e tem sua origem na concentração fundiária e nas formas de ocupação semi-assalariada nas estâncias de gado. Na macrorregião norte, a pobreza está localizada em uma faixa de municípios ao longo do rio Uruguai e em um conjunto de municípios no centro, que são áreas de minifúndios com terras de qualidade inferior, onde se pratica uma agricultura de subsistência com baixo nível de renda das famílias. Em relação à escolaridade, as taxas de analfabetismo mais elevadas concentram-se no sul, com

⁵⁷ MARTINS & MAMMARELLA (1997). Espacialização da exclusão social urbana no RS. Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: FEE.

índices muito superiores (11% a 29%) à média do Estado (4,8%), região na qual se verifica também um decréscimo da população rural em razão da migração dos jovens. Entre 1980 e 1990, o conjunto de municípios que concentram a pobreza rural no estado sofreu um decréscimo de 270 mil habitantes.

Potencial competitivo do Rio Grande do Sul

O Índice de Competitividade Estadual-Fatores (ICE-F), elaborado pela FEE, busca sintetizar um conjunto de 38 variáveis relevantes para a competitividade estadual no tocante às condições dos fatores produtivos.

O ICE-F possui três grupos temáticos, englobando: qualificação da força de trabalho, conhecimento e inovação e infra-estrutura (transporte, comunicação, saúde e energia). O Rio Grande do Sul ocupa a quarta posição no ranking geral do ICE-F entre as UFs e a terceira entre os Estados, ficando atrás de São Paulo e Rio de Janeiro e à frente de Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais. Observando a posição relativa por grupo do Índice, o Rio Grande do Sul apresenta maior destaque nos grupos qualificação da força de trabalho e conhecimento e inovação, devido à boa formação superior da mão-de-obra, ao elevado número de doutores, à grande oferta de cursos de pós-graduação bem conceituados e ao número de registros de patentes.

Entretanto, embora possua diversos indicadores de infra-estrutura classificados como elevados, a posição, nesse grupo, é menos favorável em relação à dos demais Estados, em virtude do nível mais baixo de rodovias pavimentadas e de capacidade instalada de geração elétrica e de gás natural. Tais resultados mostram que a economia gaúcha possui boas condições estruturais para atrair fatores produtivos, mesmo diante de choques adversos que, recorrentemente, restringem seu crescimento, como as variações climáticas e as oscilações cambiais.

Finanças Públicas Estaduais

O Estado do RS atravessa grande crise em suas finanças. Os demais Estados da federação também passam por crise, embora numa dimensão menor, porque as principais

⁵⁸ Brose (2005).

causas no período atual⁵⁹ apresentam-se com maior intensidade no RS, como a maior desoneração fiscal do ICMS, maior número de inativos e maior vinculação da receita, em função do percentual mais alto da receita líquida de impostos destinado à educação.

Ao fazer-se um breve retrospecto das contas públicas do Rio Grande do Sul, observa-se que os problemas do ajuste fiscal estadual são estruturais. A ocorrência de déficits primários e também orçamentários nas finanças públicas do Estado do RS é histórica. Entre 1971 e 1975, o déficit primário foi de 9,6% da receita corrente líquida - RCL. A despesa com pessoal foi de 64,9% da RCL, e os investimentos, na ordem de 29,2%.

Em seis períodos governamentais entre 1975 e 1998, o déficit primário foi, em média, 16,8% da RCL. A causa básica foi a despesa com pessoal, que atingiu uma média de 76,6% da RCL, variando entre 69,2% e 85,7%. Os investimentos alcançaram 24,2% da RCL entre 1975-1986 e 14,8% entre 1987-1994.

Nos anos 1980, o Estado apresentou queda da receita tributária devido às elevadas taxas de inflação, aliadas à redução da atividade econômica e, ainda, ao aumento de despesa, em vista do crescimento da dívida. Somente a partir da reforma tributária de 1988, houve, no final dessa década, um aumento da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Estado (com a ampliação da base tributável do imposto, que passou a incidir sobre os serviços, incluindo energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, minerais, transportes e comunicações). As receitas dos Estados e municípios também foram incrementadas através do aumento da participação das transferências constitucionais, cujos recursos são provenientes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Do total da arrecadação desses impostos, 21,5% são destinados para os Estados e o Distrito Federal, através do Fundo de Participação dos Estados (FPE), enquanto 22,5% vão para os municípios, por meio do Fundo de Participação dos Municípios. No entanto, o Estado continuou com desequilíbrio, uma vez que aumentaram as operações de crédito e, conseqüentemente, os gastos com o serviço da dívida.

Até 1994, os grandes déficits primários eram acompanhados de altos níveis de investimento, o que deixou de ocorrer nos dois últimos governos. Durante os anos 1990 o

⁵⁹ De acordo com análise de Santos & Santos (2005); e também Rückert, I. N.; Borsatto, M.L.; & Rabelo, M.

que se alterou foi a forma de financiamento dos déficits, que até 1993 ocorria através de receitas financeiras.

Em 1993, houve uma renegociação da dívida dos Estados com as instituições financeiras federais (Lei 8.727), em que se estabeleceu que o prazo de amortização seria de 20 anos e que o limite de comprometimento da receita líquida real com encargos da dívida seria de 9% para 1994 e 11% para os anos seguintes. Essa lei também permitia o bloqueio das receitas tributárias próprias dos Estados em caso de inadimplência destes. Em 1994, foram firmados os termos da renegociação da dívida contratual junto à União e criada a possibilidade de troca de títulos estaduais por Letras do Banco Central para facilitar a rolagem da dívida, recurso que foi utilizado pelo RS, na proporção de 54,4% do total da dívida fundada mobiliária, reduzindo o custo de rolagem dos mesmos. No ano seguinte, o Senado autorizou a rolagem de 100% dos títulos de responsabilidade do Estado, o que intensificou as trocas. Entre março de 1991 e dezembro de 1997, só foram emitidos títulos para substituir os papéis que estavam nos limites do vencimento, não havendo lançamento de títulos para novas dívidas.

Em 1996, a implementação do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo, definido pelo Governo Federal para o ajuste fiscal dos estados, tinha como um de seus objetivos a redução do endividamento do Estado e médio e longo prazos⁶⁰. No período 1996-98 foram as receitas de privatizações que financiaram uma parte do déficit, além de empréstimos e aumento da dívida pública no período. Os recursos derivados das privatizações serviriam de suporte de recurso para atender o desequilíbrio financeiro enquanto não se concretizassem integralmente os efeitos de outras políticas adotadas, como o ajuste fiscal que fazia parte do acordo da dívida de 1998, entre outras. Pelo acordo, a dívida deve ser paga em 30 anos, corrigida pelo IGP-DI mais juros de 6% ao ano, com um comprometimento máximo de 12% em 1998 da RLR⁶¹ (receita líquida real), 12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000 até 2012.

(2000) para a década de 1990.

⁶⁰ Segundo análise presente em SCP (1198). “Financeiro – Novos atores e instrumentos para o Financiamento do desenvolvimento” volume integrante do conjunto de estudos RS 2010.

⁶¹ A RLR corresponde à receita total menos a participação constitucional dos municípios, operações de crédito, receitas de alienação de bens, receitas de transferências de capital, receitas de anulação de restos a pagar e contribuições ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental (FUNDEF).

Embora as empresas privatizadas tenham contribuído para o aumento da arrecadação do ICMS, principalmente no tocante à telefonia, os recursos da privatização contribuíram muito pouco para a redução da dívida pública, um dos principais problemas. Uma parte de seu valor foi utilizado em investimentos, mas a maioria no custeio, que experimentou expressivo aumento, causado pela grande expansão da folha de pagamentos, cujo valor real não pôde mais ser reduzido diante da queda do índice de inflação⁶² de mais de 1.000% para menos de um dígito.

Em setembro de 1996, o Governo Federal criou a Lei Complementar n.87/96 – a Lei Kandir- com a finalidade de tornar as exportações brasileiras mais competitivas, estabelecendo a não-incidência do ICMS sobre operações de produtos primários e industrializados semi-elaborados destinadas ao Exterior, bem como permitindo o crédito incidente sobre mercadorias destinadas ao ativo permanente (bens de capital). Também previu a devolução de recursos – seguro-receita – pela União, para os Estados e os municípios exportadores até 2002, visando reparar os eventuais prejuízos sofridos. Essa lei repercutiu negativamente no RS, uma vez que, como Estado exportador, passou a sofrer perda de arrecadação do ICMS.

Os Estados têm autonomia para conceder benefícios fiscais a projetos e investimentos com vista ao crescimento econômico. No caso gaúcho, o instrumento de renúncia fiscal mais utilizado é o Programa do Fundo Operação Empresa (Fundopem). O comprometimento do ICMS com o mesmo vem aumentando, passando de 0,9% em 1996 para 3,0% em 1997, 4,1% em 1998 e 5,6% do total da arrecadação até agosto de 1999⁶³. Após a nova regulamentação, esse fundo passou a ser o principal instrumento de atração de

⁶² “É claro, de qualquer forma, que com o fim da inflação os problemas tornar-se-iam mais transparentes. Isso porque a inflação funcionava até então como uma espécie de “véu”, que ocultava a incompatibilidade entre as demandas sociais e capacidade do governo de satisfazer a elas, já que quase todas as demandas eram atendidas, nominalmente. Portanto, o custo político de dizer “não” às reivindicações orçamentárias, inegavelmente, aumentaria com a inflação baixa.” Giambiagi & Além (1999) *apud* Santos & Santos (2005).

⁶³ Segundo Lima (2003). Avaliação de Impacto e de Efeitos Econômicos nas Regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais incentivados pelo FUNDOPEM no período 1989/1998; e SEDAI – Secretaria do desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. O Fundopem foi criado em 1972, sofrendo modificações nos anos seguintes. A operação do incentivo está regulamentada por decreto estadual (n. 39.807 de 1999) e resoluções normativas do conselho diretor desse fundo. Mais recentemente, A Lei nº 11.916, de 2 de junho de 2003 - instituiu o Fundopem/RS - e criou o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - Integrar/RS. E o Decreto 42.360, de 24 de julho de 2003 criou o Regulamento do Fundopem/RS

investimentos do estado, pois houve uma transformação de incentivo financeiro para incentivo tributário.

O novo governo estadual questionou, em 1999, as cláusulas do contrato de pagamento da dívida pública referentes aos percentuais da receita (13%) acordados para o mesmo, considerados muito elevados. A partir da Medida Provisória n. 1816 de 18/03/1999, o Estado pôde recalcular as prestações da dívida relativas ao ano de 1998 já pagas, o que possibilitou um crédito junto ao governo federal, utilizado para abater parte das prestações da dívida vincendas no ano de 1999 e também depositou parte das prestações em juízo. O governo federal reagiu retendo, mensalmente, as transferências efetuadas ao Estado através do fundo de Participação dos Estados (no Banco do Brasil), além de bloquear receitas do ICMS junto ao Bannrisul. Tais receitas, no entanto, foram consideradas pelo governo estadual como recursos alocados para o pagamento da dívida pública. Após um ano nessa situação, houve um acordo entre as duas esferas de governo, bem como uma rediscussão da Lei Kandir e o Fundo de estabilização Fiscal, com a extinção deste último.

No intervalo 1999-2002, o déficit primário foi reduzido para 3,2%, mesmo tendo os investimentos declinados para 7,5% da RCL. O principal fator para a ocorrência desses déficits foi a despesa com pessoal, que representou 80,1% da RCL.

No exercício de 2002 ocorreram procedimentos administrativos que tornaram positivo o resultado primário, embora de fato ele fosse negativo. Foram eles a antecipação de receitas, o recebimento de recursos para a aplicação na manutenção de estradas federais mas que foram utilizados no pagamento do 13º salário daquele ano e, ainda, o não registro de despesas na contabilidade do Estado.

No período 2003-2004, a despesa com pessoal baixou para 71,4% da RCL e os investimentos representaram 6,7%. Com isso, o resultado primário foi positivo, na ordem de 1,2% da RCL, embora o resultado orçamentário tenha sido negativo no último ano, de 4,1% da RCL .

Tabela 25 - Principais indicadores financeiros em % da receita corrente líquida 1971-2004

| Período | Governo | Resultado Primário | Resultado Orçamentário | Operações de Crédito Líquidas(*) | Investimentos | Despesas com Pessoal | Outras Despesas Correntes |
|---------|--------------|--------------------|------------------------|----------------------------------|---------------|----------------------|---------------------------|
| 1971/74 | TRICHES | (9,6) | (4,9) | 2,9 | 29,2 | 64,9 | 21,2 |
| 1975/78 | GUAZELLI | (17,2) | (8,2) | 7,8 | 29,4 | 74,0 | 20,9 |
| 1979/82 | AMARAL | (19,6) | (7,3) | 6,3 | 27,4 | 77,6 | 13,1 |
| 1983/86 | JAIR | (20,9) | (43,9) | (26,0) | 19,7 | 83,6 | 14,8 |
| 1987/90 | SIMON | (15,4) | (4,5) | (5,9) | 20,4 | 69,3 | 9,1 |
| 1991/94 | COLLARES | (13,0) | (5,4) | (10,8) | 13,0 | 69,2 | 12,6 |
| 1995/98 | BRITTO (**) | (14,6) | 1,0 | (4,8) | 16,7 | 85,7 | 15,5 |
| 1999/02 | OLÍVIO (***) | (3,2) | (7,4) | (11,3) | 7,5 | 80,1 | 15,7 |
| 2003/04 | RIGOTTO | 1,2 | (4,1) | (12,2) | 6,7 | 71,4 | 19,1 |

Fonte: Santos & Santos (2005)

(*) Operações de crédito menos amortizações mais encargos.

(**) Com a exclusão do Proes, tanto nas operações de crédito como nos investimentos. Incluindo o Proes os investimentos passam para 27,9%.

(***) O Resultado orçamentário de 2002, de R\$ 145,019 milhões, fazendo-se os ajustes iria para R\$ 1,471 milhões negativos.

Da mesma forma, o resultado primário de R\$ 309,470 milhões, passaria para R\$ 712,153 milhões negativos.

Em suma, Santos & Santos (2005) apontam três causas da crise das finanças públicas estaduais: rigidez da despesa, desonerações fiscais e vinculação excessiva da receita. Quanto à esta última, a Constituição Estadual, promulgada em 1989, estabeleceu 35% em vez dos 25% determinados pela Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino público, mais 0,5% para o ensino superior comunitário e, ainda, 1,5% para a ciência e tecnologia. Acresce-se a isso, a criação da Universidade Estadual no governo antepassado, cuja lei estabelece que deve funcionar com recursos outros que não os das vinculações para a educação. Além disso, figura o compromisso com a renegociação da dívida, já abordado, e percentuais crescentes de vinculação da receita com os serviços de saúde pública, começando com 7% e expandindo-se para 12% a partir de 2004. A rigidez da despesa também aumentou com o crescimento dos inativos e com os gastos sociais.

Os autores concluem que as diversas alternativas que foram utilizadas para o enfrentamento da crise da dívida pública gaúcha se esgotaram, pelas seguintes razões:

a) Endividamento: O estado do RS não tem mais condições de contrair novas dívidas. Em primeiro lugar, porque não faz um resultado primário que permita honrá-las. Em segundo lugar, porque está acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) Inflação: Os altos índices de inflação que reduziam os valores reais das despesas, especialmente a folha de pagamento e geravam receitas financeiras não existem mais.

c) Alienações de bens e créditos: As principais empresas já foram privatizadas no período 1996-1998, e os créditos foram negociados no período 1999-2002.

d) Utilização do caixa único: O saldo existente, constituído na sua maioria por recursos vinculados, já foi utilizado, atingindo um montante de R\$ 2,335 bilhões até 2004. Desse montante, R\$ 1,728 bilhão foi utilizado no período 1999-2002. No valor utilizado entre 2003 e 2004 estão contidos R\$ 686 milhões de depósitos judiciais não tributários.

e) Aumento de tributos: Em 2004 foram aumentadas as alíquotas do ICMS dos combustíveis, energia elétrica e telefonia, com muito desgaste para o Governo. Por isso e pela dimensão da carga tributária, não há como aumentar mais.

f) Redução dos investimentos: Depois de alcançarem cerca de 30% da RCL na década de 1970 e início da de 1980, vêm declinando, estando em torno de 7% nos seis últimos anos. Não há como reduzir mais, sob pena de colocar em risco a infra-estrutura estadual.

g) Ressarcimento das exportações: Junto com alguns benefícios advindos de uma futura reforma tributária é o que resta ao estado do RS, no tocante a aumento de recursos disponíveis para enfrentar o custeio e o pagamento da dívida.

h) Financiamento do 13º salário: Procedimento utilizado desde 2003, o que coloca o Governo do Estado na contingência de ter que repetir a operação, sob pena de ter que enfrentar um compromisso financeiro em dobro.

Instituições de fomento ao desenvolvimento e financiamento a investimentos – âmbito estadual e regional:

Nas décadas de 1960 e 1970 o país assistiu ao processo de descentralização geográfica das instituições governamentais de fomento, com a criação de bancos estaduais de desenvolvimento, que durou até a crise que levou ao fim do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações. Ao longo dos anos 1980 e 1990, entretanto, o locus da busca de políticas e de instrumentos próprios de desenvolvimento e financiamento voltou a se descentralizar espacialmente, na medida em que regiões e municípios se organizaram para executar planos estratégicos bem como para criar fundos e instituições de microfinanças. No Rio Grande do Sul, além da instituição dos COREDEs como órgãos de formulação de políticas de desenvolvimento regional, foram criados inúmeros fundos municipais de desenvolvimento, juntamente com a atuação dos agentes financeiros públicos, listados a seguir. Uma característica nova deste período mais atual é a participação do setor privado em agências de desenvolvimento não governamentais.

O Badesul - Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul - foi criado em 1973 e constituído como sociedade anônima de economia mista, tendo iniciado suas operações em 1º. de setembro de 1975, na qualidade de instituição financeira de fomento à economia gaúcha. Com a criação do Badesul, já dispoño o Paraná do Badep, desde o início dos anos 1960, e Santa Catarina do Badesc nos anos 1970, cristalizou-se a busca de caminhos autônomos de desenvolvimento pelos três Estados do Sul do Brasil, ao lado da manutenção da estrutura institucional e financeira que continuou pautando a atuação conjunta dos três Estados, o BRDE e CODESUL (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, criado em 1961 e formado pelos governadores dos três estados do Sul. Em 1992, o Estado do Mato Grosso do Sul passou a integrar o Conselho).

Em 1992, como uma das condições de devolução do BRDE aos seus detentores, dado que aquela instituição encontrava-se, desde 1989, em liquidação extrajudicial, depois transformado em regime de administração especial temporária, o Badesul foi incorporado ao Banrisul, que, por sua vez, mediante a criação de uma Diretoria de Desenvolvimento, preencheu uma lacuna na sua estrutura de banco múltiplo.

O BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - foi constituído como autarquia financeira interestadual em julho de 1961, com a finalidade de fomentar e financiar, na qualidade de Banco de Desenvolvimento, projetos de investimentos no âmbito dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, reunidos sob a égide do Codesul.

O Banrisul foi criado em 1928 para atender às exigências, principalmente da economia pecuária estadual, em relação à necessidade de crédito hipotecário. Entretanto, o banco cresceu e se desenvolveu como banco comercial, inclusive incorporando outras instituições financeiras, desde o espólio do banco Pelotense, no início dos anos 1930, até o Badesul, quando criou uma Carteira de Desenvolvimento. Esta foi extinta com a entrada em operação da Agência Gaúcha de Fomento, em 2002, e o Banrisul voltou a exercer a função comercial.

A Caixa Estadual S.A. – Agência de Fomento (ou Agência Gaúcha de Fomento) foi constituída a partir da extinção, em 1997, da Caixa Econômica Estadual, no âmbito do

Proes⁶⁴, mediante contrato entre o Governo do Estado e o Governo Federal. A Agência foi organizada de acordo com a nova legislação referente à criação de agências de fomento nos Estados da Federação. Nos termos do citado contrato, igualmente se procedeu ao saneamento financeiro do Banrisul, cabendo a este, voltar a ser um banco comercial e transferindo-se à Agência de Fomento as funções executadas por sua Carteira de Desenvolvimento, pela lei Estadual 10.959 de 27/05/1997. No âmbito da reorganização do Sistema Financeiro Estadual, inseriu-se o saneamento patrimonial do Banrisul através do provisionamento para perdas de créditos e de outros ativos de baixa liquidez, passivos trabalhistas e, principalmente, do reconhecimento da dívida previdenciária do Banco para com a Fundação Banrisul de Seguridade Social, além de prever recursos para a modernização tecnológica do banco. O governo federal responderia por 50% do saneamento total do banco, em forma de créditos destinados ao saneamento e à modernização. Conforme condição da Medida Provisória n.1612 e uma vez optando por manter o controle acionário do banco, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul assumiu, como contrapartida, o passivo atuarial da Fundação Banrisul e dívidas do Banrisul junto ao BNDES, completando os 50% restantes.

Atualmente, o Banrisul atua sob a forma de banco múltiplo, estando autorizado pelo Bacen a operar nas carteiras comercial, de crédito, financiamento e investimento, de desenvolvimento e crédito imobiliário. As operações são conduzidas no contexto de um conjunto de instituições que atuam integradamente no mercado financeiro e que compõem o Sistema Financeiro Banrisul. O banco atua também como instrumento de execução da política econômico-financeira do Estado do Rio Grande do Sul, em consonância com os planos e os programas do governo estadual.

Dessa forma, além de administrar o Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública Estadual, sendo o responsável pela liquidação das operações do Fundo junto ao Sistema Especial de liquidação e Custódia, utilizando, inclusive, recursos próprios quando necessário, o Banco também desempenha papel fundamental no financiamento à atividade produtiva, geração de empregos e melhoria social, através do repasse de recursos

⁶⁴ Proes – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária. De acordo com Moreira (2000). A inserção do sistema financeiro público gaúcho na reestruturação do sistema financeiro nacional nos anos 90. In Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90.

de instituições oficiais de crédito, principalmente o BNDES, e de administração dos diversos fundos estaduais.

CAPÍTULO 3: DIVISÕES REGIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL – FOCO ADMINISTRATIVO

Neste capítulo, apresentamos de forma sistematizada um levantamento dos principais esforços de regionalização com foco administrativo do Rio Grande do Sul. Optamos pelas seguintes iniciativas, em sua maioria em âmbito do governo estadual:

- 1973/74 - Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana.
- 1987/88 - Programa Estadual de Descentralização Regional.
- 1989 – Microrregiões e Mesorregiões do IBGE.
- 1994 - Os COREDEs
- 2000 - Programa de Regionalização Administrativa do Estado
- 2005 - Rumos 2015

Seleção dos principais esforços de regionalização com foco administrativo do Rio Grande do Sul

Como vimos no capítulo anterior, desde, pelo menos, meados do século XX, que a perda de dinamismo da Metade Sul e a concentração das atividades industriais na Macro nordeste vêm chamando a atenção de teóricos e administradores. A partir dos anos 70 deste século, começaram a surgir esforços de regionalização administrativa, na busca de territorializar as ações públicas, diferenciando-as de acordo com as necessidades locais. Além disso, estes esforços de regionalização buscavam, ainda, compatibilizar e racionalizar as ações dos diversos órgãos da administração pública estadual.

Sendo um Estado com larga tradição em estudos regionais, não é tarefa fácil escolher o viés através do qual serão selecionadas as iniciativas de regionalização já concretizadas ou ao menos, elaboradas, para análise neste trabalho. Optou-se então, por escolher aquelas realizadas com o intuito de orientar a ação pública no Estado, que classificaremos como aquelas concebidas com foco administrativo para o planejamento do desenvolvimento do território.

As diversas segmentações do território estadual produzidas pela ação pública resultam, na maioria das vezes do trabalho isolado dos órgãos setoriais do governo, que não se comunicam entre si. Deste modo, obtém-se uma divisão regional para as Coordenações Regionais da Saúde, para a Secretaria de Educação, para os Escritórios Regionais de Obras Públicas, Delegacias Regionais de Polícia, etc. Entretanto, é importante frisar que não se defende a regionalização única para todos os órgãos estaduais, dado que cada área segue critérios específicos de descentralização, relacionados à composição técnica dos serviços públicos, como é o caso de meio ambiente, nordesteada, fundamentalmente pela localização das bacias hidrográficas, diferentemente de educação e segurança, orientados pela densidade demográfica dos centros urbanos. Por outro lado, a incompatibilidade, conforme apontado por DeToni & Klarmann, gera fragmentação da ação pública pelo território, expressa através da sobreposição de programas, ineficiência administrativa e aumento de custo operacional. Na tentativa de solucionar tais discrepâncias, foram realizados diversos esforços de compatibilização ou de instituição de divisão regional de referência:

1) 1973/74 (governo Euclides Triches) – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana

Em conjunto com o SISDRU - Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano - organizado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO), sob a coordenação da geógrafa Olga Becker. Contemporâneo à implantação do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, e alinhado com as diretrizes sobre desenvolvimento urbano deste. Contou com a consultoria da Systemplan de Heidelberg, Alemanha, e o assessoramento especial do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), do Instituto Brasileiro de Geografia (IBG), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e da Universidade de Paris, através do professor Jacques Boudeville⁶⁵, especialista em Economia Regional.

O objetivo mais amplo deste trabalho era o de estruturar bases territoriais para a programação regional do Estado, superando três ordens de problemas:

⁶⁵ Que, conforme destacado por Verschoore Filho (2000), já em 1965 havia conduzido estudo sobre polarização no Rio Grande do Sul, ressaltando a posição do principal pólo, Porto Alegre, e da influência das estradas construídas na modificação das demais áreas polarizadas.

1) desenvolvimento - agravamento das disparidades regionais e falta de complementaridade do desenvolvimento estadual à promoção do desenvolvimento regional;

2) planejamento – falta de um quadro de referência para ajustar metas setoriais e planos regionais, ausência de planejamento regional e de cooperação entre as instâncias administrativas bem como falta de entrosamento entre poder público e setor privado;

3) implementação – insuficiente transformação de intenções políticas em programas e ações, também quanto à institucionalização dos planos, o reduzido engajamento da população e uma incorreta integração entre os agentes técnicos elaboradores, executores e políticos na tomada de decisões.

Como fundamento legal, apoiava-se nos Decretos Estaduais 19801/69 e 20818/70. O primeiro estabelecia os princípios da Reforma Administrativa do Estado e organizava a administração sob a forma de sistemas. O segundo instituía, especificamente, o sistema de desenvolvimento regional do Estado no qual estava implícita a definição de unidades sócio-espaciais (regiões) como base territorial para proceder a racionalização das atividades descentralizadas de governo (geralmente ações setoriais).

Definem-se como objetivos do SISDRU, a identificação, a organização e a operacionalização dos referidos meios:

a) promover a comunicação e a cooperação entre as unidades da estrutura orgânica do Estado, cujas atividades concernem ao desenvolvimento regional e urbano, bem como conduzir, organizar e respaldar de modo mais eficiente o desenvolvimento nas diversas regiões do Estado, através de uma organização básica de relacionamento horizontal;

b) promover a compatibilização das intenções e ações das diversas esferas do poder público federal, estadual e municipal) e destes com o setor privado no que diz respeito a iniciativas de interesse para o processo de desenvolvimento das regiões do Estado, por meio de uma organização básica de relacionamento vertical e de intercâmbio;

c) promover a estruturação e o fluxo de informações necessárias ao planejamento regional e urbano a fim de propiciar às Secretarias do Estado um melhor desempenho de suas atribuições no que se refere a sua contribuição para o desenvolvimento das regiões e que para tanto necessitam ter em conta os planos, programas e os justos interesses de cada setor que representam dentro da administração pública, no âmbito regional;

d) compatibilizar os objetivos do desenvolvimento regional e local, e que se viabilizam a curto e médio prazo, com os objetivos desenvolvimentistas do Estado a longo prazo;

e) aperfeiçoar a atuação governamental e orientá-la para a forma regionalizada de ação, implantando e estimulando a nível regional a cooperação das atividades do poder executivo, possibilitando a sua melhor coordenação e a complementaridade de ações;

f) sistematizar a fundamentação científica das decisões através da utilização das técnicas de programação, coordenação e controle;

g) definir estratégias e instrumental adequados à realização das metas desenvolvimentistas ao nível das regiões;

h) promover maior participação comunitária nas decisões pertinentes às atividades de reflexo significativo sobre o bem-estar da localidade e da região.

O critério principal era a centralidade - teoria da localização das atividades terciárias como referência da hierarquia dos centros, utilizando o método estatístico de Palomak⁶⁶ (1964) que, além de considerar a distribuição varejista e a de serviços de saúde e educação como indicadores fundamentais, também enfatizava a administração pública como importante atividade terciária para a centralidade. Desta forma, colocava-se como hipótese inicial a de que “sendo a administração pública uma atividade de distribuição de serviços, com níveis diversos de atuação, seria de se esperar que sua localização espacial expressasse uma hierarquia de base taxonômica, das cidades que distribuem tais serviços”. Das 153 atividades públicas existentes, foram selecionadas 47, ou seja, somente aquelas que correspondessem a funções administrativas estaduais de âmbito regional e/ou que, pela sua relativa dispersão espacial, refletissem uma seleção de cidades. As funções foram analisadas de modo enumerado e não quantificado, isto é, considerou-se a presença da função e não a frequência de sua ocorrência na cidade. O instrumento da proposição era o modelo único de regionalização para utilização dos diversos setores governamentais, construído através de quatro indicadores – síntese para os centros urbanos:

Centralidade administrativa – quantidade e tipologia das funções públicas cumpridas pelas cidades;

Tamanho funcional – comparação de indicadores demográficos, sociais, de equipamentos e funcionalidade, agrupados por análise fatorial, além da análise da importância das cidades como centros de conexão regional;

Grau de acessibilidade das cidades – medido pela tipologia e intensidade da infra-estrutura viária atual e projetada de acesso aos centros urbanos, além da importância como centros de conexão regional;

Grau de comunicabilidade – estimado pelas formas de imprensa escrita e falada presentes nas cidades.

Segundo o próprio documento que regulamentava a criação do Sistema, o SISDRU não tinha por objetivo criar novo nível administrativo – regional – mas, sim, conscientizar os diferentes setores e escalões governamentais da necessidade de utilizar a instância regional de maneira comum e sistemática na operacionalização de seus planos e programas

⁶⁶Palomak, Mauri – The functional Centers and Áreas of South Bothunia – Finland – In FENNIA 88 n°1 pp.1-235, 1964.

de caráter regionalizado. Pretendia utilizar os sistemas urbanos como apoio às atividades econômicas, dentro de um quadro de otimização da alocação de recursos e investimentos.

Como base teórica, adotou-se a planificação de espaços, e não apenas de setores. Foram definidos parâmetros básicos para a definição de região segundo a finalidade. Para fins de análise: semelhança – área homogênea, e interdependência – região polarizada. Para fins de planejamento: área – programa, relacionado à semelhança; e região de planejamento, relacionado à interdependência. O trabalho levou em conta o caráter sistêmico das regiões. “A integração num conjunto maior e a solidariedade com outras regiões devem figurar como objetivo essencial do desenvolvimento regional e de estratégia inter-regional. A nação e/ou Estado podem ser definidos como um sistema formado por sub-sistemas interagentes, sendo que cada sub-sistema é uma região mais ou menos integrada no conjunto.”

O modelo foi proposto tendo-se em vista que, a longo prazo, a estrutura do espaço rio-grandense tenderia a se consubstanciar num modelo de centro-periferia, com centro no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul. “A organização territorial do Estado do Rio Grande do Sul se caracteriza pela presença dominante da área metropolitana de Porto Alegre com 1,5 milhão de habitantes concentrados em 14 municípios para um total de 7 milhões de habitantes no Estado. A capacidade de gestão dos centros urbanos é pequena, considerando que apenas 9 cidades do Estado, excluídos os municípios da área metropolitana, têm população urbana superior a 50.000 habitantes.” Desta forma, se justificaria a proposição de equilibrar as regiões integrantes da periferia através do reforço de cidades consideradas de atuação significativa no processo de administração do desenvolvimento, promovendo uma descentralização concentrada: “Caracterizar unidades territoriais, identificando centros urbanos que se constituam em focos de crescimento pela alocação concentrada de recursos e investimentos e pela descentralização de órgãos públicos em diferentes níveis, se constitui no Objetivo Final da delimitação de regiões do Estado.” (Regionalização, cap.1)

Como resultado, obteve-se 2 proposições: uma referente à organização territorial do Estado para fins de programação, e outra relativa à hierarquia da rede de cidades (baseadas na teoria espacial francesa da época, sobretudo no programa de metrópoles de equilíbrio, citado no capítulo 1) – com cinco níveis hierárquicos de cidades, que delimitavam 12 regiões (agrupando os 232 municípios de então), áreas de influência das funções públicas

estaduais e funções urbanas de caráter extra local, e na realidade metropolitana. Foram definidas quatro capitais regionais – centros de maior nível hierárquico da rede urbana do Estado, mais a capital metropolitana, com suas respectivas regiões de influência: Passo Fundo, Caxias do Sul, Santa Maria, Pelotas e Porto Alegre. No total foram identificados 93 pólos urbanos de diferentes hierarquias.

Destacava-se o papel das cidades como elementos estruturais básicos do sistema regional e enquanto dinamizadores da vida regional. Por outro lado, levando-se em consideração as peculiaridades de organização e uso do solo estadual foram identificadas duas realidades distintas, as quais exigiram estruturação diferenciada das regiões em termos de espaços operacionais internos. Assim, nas áreas de campo, onde o sistema de cidades se caracterizava por apresentar centros razoavelmente equipados, com certo grau de independência e bastante distanciados uns dos outros, com fracos fluxos de inter-relacionamento refletindo baixa coesão intra-regional, como na Região da Campanha Gaúcha Sudoeste, definiram-se regiões integradas por um número menor de municípios e com um único centro articulador de expressão regional; já para as áreas coloniais, onde a rede urbana densa e bem hierarquizada refletia uma alta densidade populacional, foi proposta a subdivisão das regiões em áreas menores (sub-regiões) organizadas em torno de sub-centros regionais com a finalidade de facilitar a dinâmica intra-regional. Ou seja, em paralelo à existência de regiões comandadas por centros de significativa expressão sócio-econômica como Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Santa Maria, ocorriam regiões onde inexistia um único centro de hierarquia responsável pela efetiva articulação regional.

Figura 10 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Regiões

Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano - SISDRU (1973/1974)
Regiões

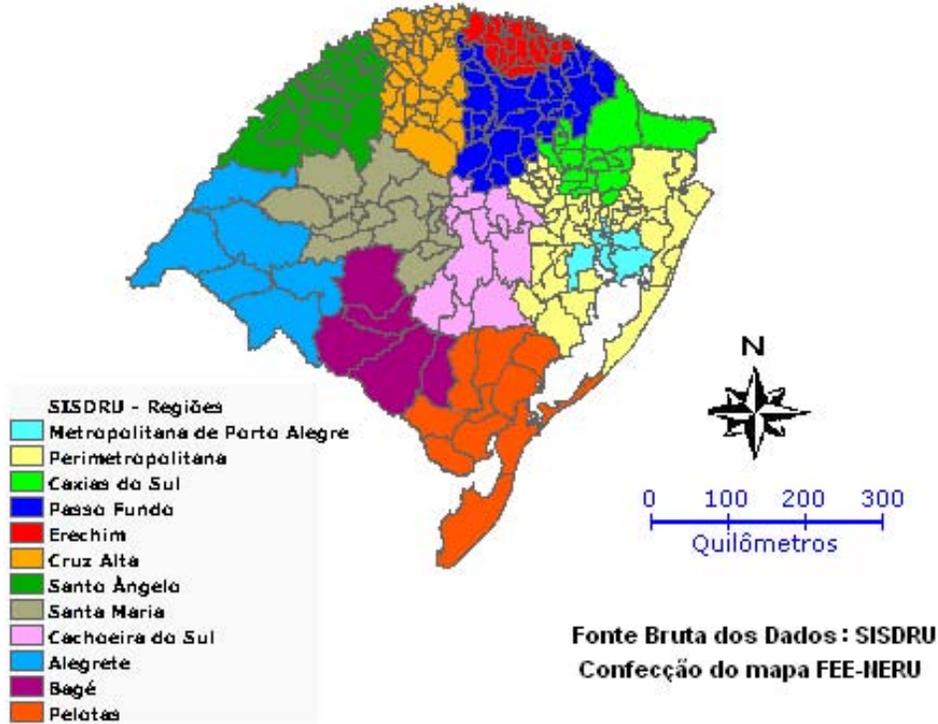
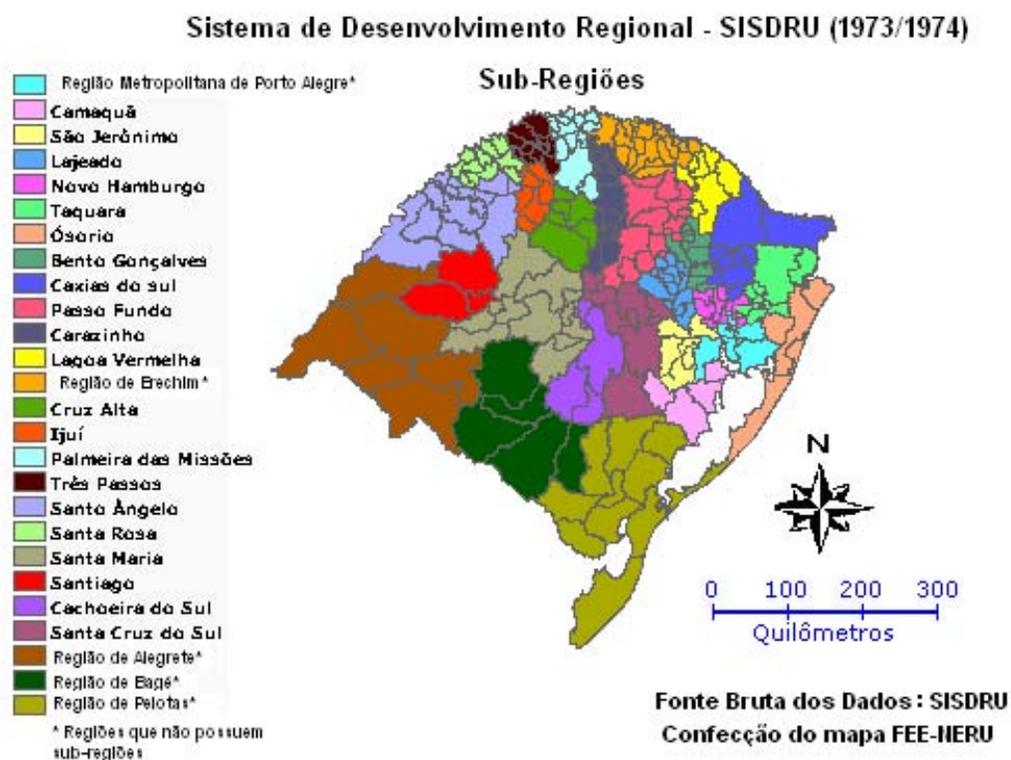


Figura 11 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana – Sub-regiões



O modelo geral de regionalização proposto para fins de administração do desenvolvimento apresenta-se composto das seguintes regiões, sub-regiões e municípios:

- 1) *Região Metropolitana de Porto Alegre* — sede: Porto Alegre
Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí. Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga. Sapucaia do Sul, Viamão.
- 2) *Região Perimetropolitana*⁶⁷ — sede: Porto Alegre
 - 2.1 - *sub-região de Camaquã*:
Barra do Ribeiro, Camaquã. Dom Feliciano, Tapes.
 - 2.2 - *sub-região de São Jerônimo*:
Arroio dos Ratos. Butiá. General Câmara. São Jerônimo. Triunfo.
 - 2.3 - *sub-região de Lajeado*:
Anta Gorda, Arroio do Meio, Bom Retiro do Sul, Cruzeiro do Sul, Encantado, Estrela, Lajeado, Muçum, Nova Bréscia, Putinga, Roca Sales, Taquari.
 - 2.4 - *sub-região de Novo Hamburgo*:
Dois Irmãos, Feliz, Ivoti, Montenegro, Novo Hamburgo, Portão, Salvador do Sul, São Sebastião do Caí.
 - 2.5 - *sub-região de Taquara*:

⁶⁷ Representava uma faixa de expansão futura da “área core”, metropolitana. Sua função seria a de promover gradualmente a absorção de atividades que se descentralizassem de Porto Alegre e das populações provenientes de outras áreas do Estado em busca de melhores condições de vida, bem como desenvolver funções específicas como de abastecimento (cinturão verde) e de recreação para a “área core” do Estado.

- Cambará do Sul, Canela, Gramado, Igrejinha, Rolante, São Francisco de Paula, Taquara, Três Coroas.
- 2.6 - *sub-região de Osório*:
Mostardas, Osório, Santo Antônio, Torres, Tramandaí.
- 3) *Região de Caxias do Sul* — sede: Caxias do Sul
- 3.1 - *sub-região de Bento Gonçalves*:
Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Garibaldi, Guaporé, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Prata, Parai, Veranópolis.
- 3.2 - *sub-região de Caxias do Sul*:
Antônio Prado, Bom Jesus, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Nova Petrópolis, São Marcos, Vacaria.
- 4) *Região de Passo Fundo* — sede: Passo Fundo
- 4.1 - *sub-região de Passo Fundo*:
Arvorezinha, Barros Cassal, Casca, Ciriaco, David Canabarro, Fontoura Xavier, Ibiaçá, Ilópolis, Marau, Passo Fundo, Serafina Corrêa, Sertão, Soledade, Tapejara.
- 4.2 - *sub-região de Carazinho*:
Campo Real, Carazinho, Colorado, Constantina, Espumoso, Liberato Salzano, Ronda Alta, Rondinha, Sarandi, Selbach, Tapera, Victor Graeff.
- 4.3 - *sub-região de Lagoa Vermelha*:
Barracão, Cacique Doble, Esmeralda, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Sananduva, São José do Ouro.
- 5) *Região de Erechim* — sede: Erechim
Aratiba, Barão do Cotegipe, Campinas do Sul, Erechim, Erval Grande, Gaurama, Getúlio Vargas, Itatiba do Sul, Jacutinga, Machadinho, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Maximiliano de Almeida, Nonoai, Paim Filho, São Valentim, Severiano de Almeida, Viadutos.
- 6) *Região de Cruz Alta* — sede: Cruz Alta
- 6.1 - *sub-região de Cruz Alta*:
Condor, Cruz Alta, Ibirubá, Panambi, Pejuçara, Santa Bárbara do Sul.
- 6.2 - *sub-região de Ijuí*:
Ajuricaba, Augusto Pestana, Catuipe, Chiapeta, Ijuí, Santo Augusto.
- 6.3 - *sub-região de Palmeira das Missões*:
Alpestre, Caiçara, Chapada, Erval Seco, Frederico Westphalen, Iraí, Palmeira das Missões, Palmitinho, Planalto, Rodeio Bonito, Seberi, Vicente Dutra.
- 6.4 - *sub-região de Três Passos*:
Boa Vista do Buricá, Braga, Campo Novo, Coronel Bicaco, Crissiumal, Humaitá, Miraguai, Redentora, São Martinho, Tenente Portela, Três Passos.
- 7) *Região de Santo Ângelo* — sede: Santo Ângelo
- 7.1 - *sub-região de Santo Ângelo*:
Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Giruá, Guarani das Missões, Porto Xavier, Roque Gonzáles, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Borja, São Luiz Gonzaga, São Nicolau, São Paulo das Missões.
- 7.2 - *sub-região de Santa Rosa*:
Alecrim, Campinas das Missões, Cândido Godói, Horizontina, Independência, Porto Lucena, Santa Rosa, Santo Cristo, Três de Maio, Tucunduva, Tuparendi.
- 8) *Região de Santa Maria* — sede: Santa Maria
- 8.1 - *sub-região de Santa Maria*:
Cacequi, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Palma, Restinga Seca, Santa Maria, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Tupanciretã.
- 8.2 - *sub-região de Santiago*:
Jaguari, Santiago, São Francisco de Assis.

- 9) *Região de Cachoeira do Sul* — sede: Cachoeira do Sul
9.1- *sub-região* de Cachoeira do Sul:
Agudo, Caçapava do Sul, Cachoeira do Sul, Santana da Boa Vista.
9.2- *sub-região* de Santa Cruz do Sul:
Arroio do Tigre, Candelária, Encruzilhada do Sul, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sobradinho,
Venâncio Aires, Vera Cruz.
- 10) *Região de Alegrete* — sede: Alegrete
Alegrete, Itaqui, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, Uruguaiana.
- 11) *Região de Bagé* — sede: Bagé
Bagé, Dom Pedrito, Lavras do Sul, Pinheiro Machado, São Gabriel.
- 12) *Região de Pelotas* — sede: Pelotas
Arroio Grande, Canguçu, Herval, Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Piratini, Rio Grande, Santa
Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul.

Observações:

- a) Porto Alegre se constitui em sede das regiões 1 e 2.
- b) Os centros de Cachoeira do Sul, Caxias do Sul, Cruz Alta, Passo Fundo, Santa Maria e Santo Angelo, acumulam funções de centro regional e centro sub-regional.
- c) O centro de Novo Hamburgo integra a Região Metropolitana, desenvolvendo porém a função de sub-centro para um conjunto de municípios da Região Perimetropolitana com os quais mantém vínculos funcionais.

Figura 12 – SISDRU – Nível de Centro

Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano - SISDRU (1973/1974)

Nível do Centro no SISDRU

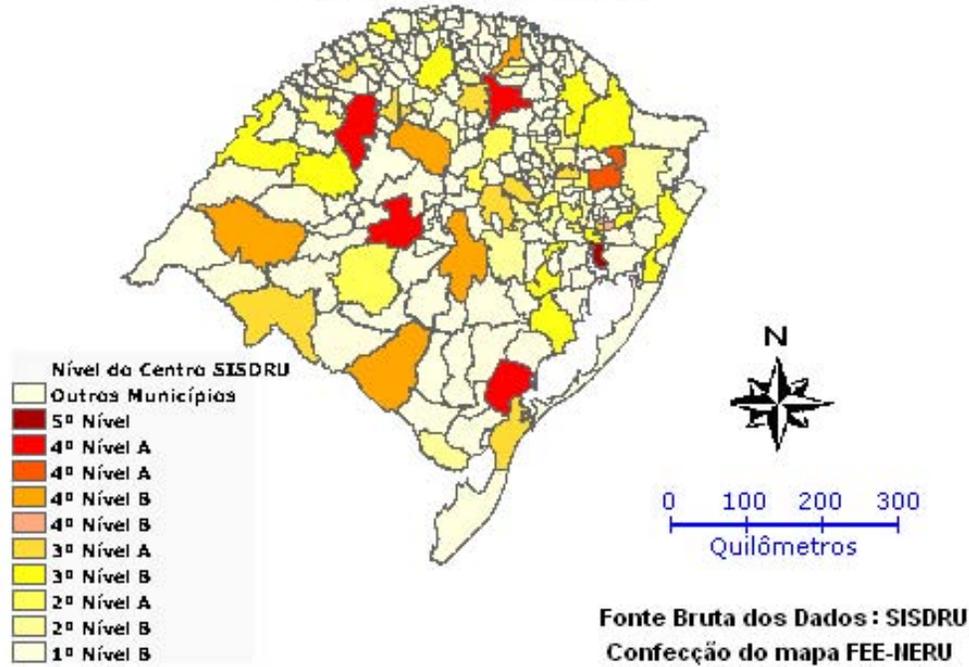


Figura 13 – SISDRU – Função de Centro

Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano - SISDRU (1973/1974)

Função de Centro no SISDRU

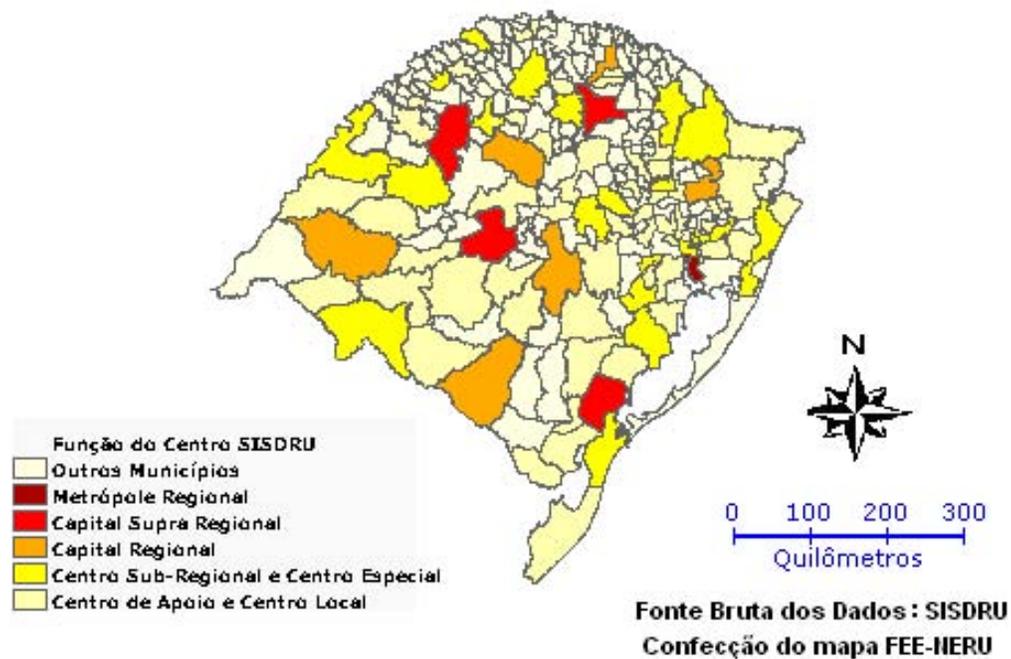


Tabela 26 - Hierarquização da rede de cidades para programação regional e urbana

| <i>Função do centro</i> | <i>Nível do centro</i> | <i>Nome do centro</i> |
|---|------------------------|--|
| Metrópole Regional (centro supra-regional de 1ª ordem) | 5º nível | Porto Alegre |
| Capital supra-regional (centro supra-regional de 2ª ordem) | 4º nível A | Passo Fundo, Pelotas, Santa Maria, Santo Angelo. |
| Capital Regional | 4º nível A | Caxias do Sul |
| | 4º nível B | Alegrete, Bagé, Cachoeira do Sul, Cruz Alta, Erechim. |
| Centro Sub-regional e Centro Especial (***) | 4º nível B | Novo Hamburgo (**) |
| | 3º nível A | Bento Gonçalves, Carazinho, Ijuí, Lajeado, Rio Grande (***) Santa Cruz do Sul, Santa Rosa, Santana do Livramento (***), São Leopoldo (**), Uruguaiana (***) |
| Centro de Apoio (*) e Centro Local | 3º nível B | Camaquã, Canoas (**), Lagoa Vermelha, Osório, Palmeira das Missões, Santiago, Sapucaia do Sul (**), São Borja, São Jerônimo, Taquara, Três Passos, Vacaria (*). |
| | 2º nível A | Estrela, Farroupilha, Frederico Westphalen (*), São Gabriel (*), São Luiz Gonzaga (*), Soledade (*), Montenegro. |
| | 2º nível B | Canela, Cerro Largo, Encantado, Garibaldi, Getúlio Vargas, Guaporé, Ibirubá, Jaguarão (*), Nova Prata, Panambi, Rio Pardo, São Francisco de Paula, São Sebastião do Caí, Sarandi, Taquari, Três de Maio, Venâncio Aires e Veranópolis |
| | 1º nível B | Alvorada, Arroio dos Ratos, Arroio Grande, Bom Jesus, Caçapava do Sul, Cacequi, Cachoeirinha, Campo Bom, Canguçu, Dom Pedrito, Encruzilhada do Sul, Estância Velha, Esteio, Gramado, Gravataí, Guaíba, Irai, Itaqui, Júlio de Castilhos, Pedro Osório, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Vitória do Palmar, Santo Antônio, São Francisco de Assis, São Lourenço do Sul, São Sepé, Sapiranga, Sobradinho, Tapes, Torres, Tramandaí, Viamão. |

* Centros de apoio à dinâmica regional, objetivando um maior equilíbrio da rede urbana regional.

** Centros integrantes da Região Metropolitana para os quais corresponde apenas o nível e não a função indicada.

*** Centros considerados especiais pelas funções estratégicas que desempenham. Rio Grande pela função portuária; Santa na do Livramento, São Borja e Uruguaiana – centros estratégicos de fronteira para uma política de segurança nacional.

Fonte: Proposição de Organização Territorial do Estado para Fins de Programação Regional e Urbana (1974).

Comparando-se a estrutura da rede urbana estadual com aquela buscada através do SISDRU, concluiu-se pela necessidade de reforçar alguns centros a fim de que desempenhem melhor as funções para as quais foram designados:

- Santo Ângelo, que num segundo momento acumularia as funções de centro supra-regional para o quadrante noroeste do Estado, que se caracterizava pela falta de única e potente capital regional;
- Alegrete, situado num nível hierárquico menor que os demais centros definidos como centrais regionais;

- Consideração do centro regional de Erechim como futuro pólo de desenvolvimento dentro de uma política inter-estadual de fronteira que visava a diminuição do fluxo emigratório de pessoas e capitais;
- Reforço dos centros urbanos de Lagoa Vermelha, Palmeira das Missões, Santiago e Três Passos para que desempenhassem a contento a função de sub-centro regional;
- Consideração dos centros sub-regionais de Camaquã, Lajeado, Osório e Taquara, dentro de uma política especial vinculada ao processo de metropolização.

Quanto à estrutura institucional e organizacional do sistema, instituído pelo decreto 20.818 de 1970, considerava-se a distinção entre o entrelaçamento horizontal das instâncias administrativas do Estado e de suas regiões e um relacionamento vertical entre os níveis federal, estadual, regional e municipal .

No tocante ao entrelaçamento horizontal, a estrutura funcional seria composta por: um gabinete de planejamento do desenvolvimento regional e urbano, uma Central de Sistema, situada na SDO, uma Comissão Permanente de Planejamento (CPP); grupos operacionais e agentes setoriais.

A Central do Sistema, regulamentada pelo decreto 21.174 de 1972, funcionaria como órgão de deliberação e coordenação ao nível de gabinete através da criação de comissão intersecretarial e teria como funções principais: estabelecer orientação normativa; identificar alternativas objetivando a integração de políticas e programas, inclusive com instâncias extra-estaduais e encaminhar à autoridade competente; deliberar e coordenar atividades de desenvolvimento regional e de organização espacial; formular diretrizes e avaliar resultados do trabalho da CPP; conduzir a implantação progressiva do Sistema.

A Comissão Permanente de Planejamento seria formada basicamente por equipe técnica interdisciplinar da SDO e exerceria, dentre outras funções: promoção, avaliação e coordenação de estudos e pesquisas; montagem do subsistema de informação para o planejamento e garantia do fluxo de informações entre os órgãos e a Central de Sistema; identificação de tarefas dos grupos operacionais; assessoramento às demais secretarias em assuntos de desenvolvimento regional e urbano.

Os grupos operacionais consolidariam a atuação conjunta de duas secretarias, a de Obras Públicas (SDO) e Planejamento (SCP). Em cada uma haveria dois grupos. Na primeira, com funções principais de elaborar planos de desenvolvimento para as diferentes

regiões de municípios, bem como apoio e assistência técnica, implementação e avaliação. Na segunda, planejamento de recursos e orientações de desenvolvimento geral do Estado.

Os agentes setoriais seriam incumbidos da coordenação executiva em cada secretaria e no gabinete do governador.

Em nível regional, estava prevista a implantação de um Conselho Consultivo de Planejamento Regional como ponto de articulação entre o sistema estadual com as regiões e os municípios componentes. Este seria um órgão consultivo e de coordenação, integrado pelos representantes de órgãos federais que atuam na região, representantes regionais das diversas secretarias de Estado, agente regional, o presidente da associação regional de municípios, o dirigente do grupo regional de planejamento e representantes do setor privado. Os municípios deveriam se associar com base nas 12 unidades espaciais adotadas pelo Estado. A estrutura das associações ou a forma jurídica seria inicialmente da competência dos municípios, porém, para atender ao sistema, deveria conter no mínimo dois órgãos: a assembléia de prefeitos, órgão político de deliberação, com um presidente, eleito para um período de dois anos, e o grupo regional de planejamento, com um diretor executivo. Este grupo constituiria a equipe de trabalho permanente da associação, com funções de elaboração de planos de desenvolvimento e produção de acervo de informações de âmbito regional necessários ao sistema. Gradativamente, as associações deveriam tomar a forma de entidades de direito público, o que representaria maior comprometimento com o sistema. Seu desempenho se daria em duas etapas: planejamento do desenvolvimento sócio-econômico da região e incumbência de funções executivas em campo limitado.

Os municípios deveriam montar seus próprios órgãos de planejamento (coordenações municipais), a última instância de entrelaçamento vertical.

Como órgão de intercâmbio geral do sistema estava previsto ainda um Conselho de Planejamento do Desenvolvimento Regional e Urbano para o Estado, de caráter consultivo, para integrar instâncias verticalmente desde o nível federal até o microrregional e para compatibilizar os planejamentos de todas as instâncias, atuando, inclusive na atenuação de conflitos resultantes da falta de coordenação de ações. Seria composto pelo governador do Estado como presidente do conselho; secretário da SDO como chefe da Central de Sistema; secretário da SCP; representantes de órgãos da administração direta e indireta do estado, bem como de órgãos federais com atuação regional (em especial SUDESUL e BNH);

presidentes das associações regionais de municípios; representantes do setor privado da área de comércio, indústria e finanças; representantes de entidades de classe; representantes de universidades quando convidados; representantes de sub-regiões a critério da Central de Sistema. Os representantes seriam nomeados pelo governador e indicados pelas respectivas entidades.

2) 1987/88 (governo Pedro Simon) - Programa Estadual de Descentralização Regional - PEDR

Elaborado pela Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas no contexto das primeiras eleições diretas para governador após a abertura democrática. Em muitas partes do país, discutia-se o fortalecimento do território, a descentralização de poder em direção a Estados e municípios, juntamente com a bandeira da participação popular. Assistia-se também à preparação para a Assembléia Constituinte.

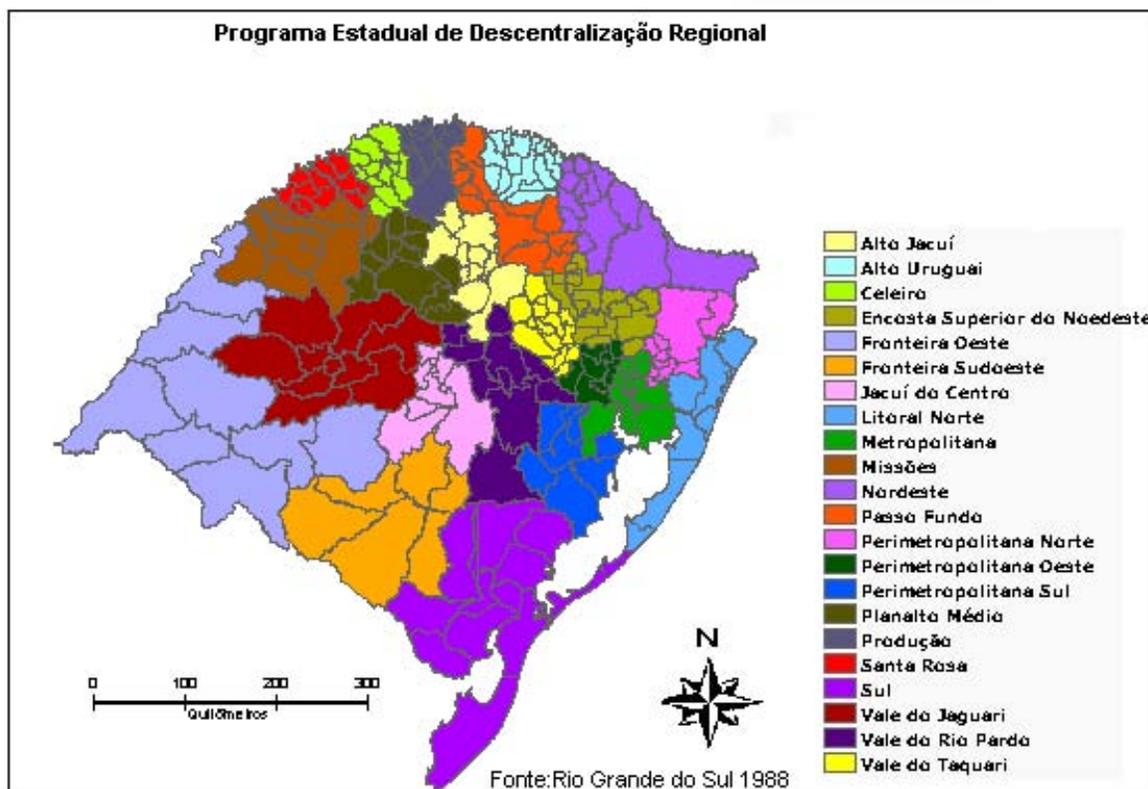
Os objetivos deste programa eram: 1) ampliar a integração entre governo estadual, municípios e comunidade local, aumentando a participação desta no processo político-administrativo através da formulação de prioridades regionais que pudessem ser incorporadas ao planejamento regional e ao orçamento dos órgãos estatais; 2) definir uma regionalização integrada dos órgãos públicos estaduais. Não tinha a intenção de superar problemas relativos ao desenvolvimento ou planejamento do Estado, mas de implementar princípios de democratização, descentralização e participação.

Inicialmente foi realizado um levantamento das distintas regionalizações do Rio Grande do Sul, com ênfase: 1) nas divisões regionais utilizadas pelas Secretarias de Estado e por seus órgãos vinculados; 2) nas definidas pelas Associações de Municípios; 3) nas definidas pelo IBGE para fins analíticos (micro e mesorregiões, de 1966); 4) na regionalização da SDO de 1973/74 (Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana). Decidiu-se, posteriormente, pela realização de uma regionalização assentada primordialmente neste último modelo – que já levava em conta as regionalizações administrativas setoriais, que pouco mudaram ao longo do tempo – e a da Federação da Associação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), contemplando determinações e demandas de ordem política.

A regionalização ocorreu em duas etapas. Em primeiro lugar, se comparou as duas regionalizações tomadas como referência, para identificar convergências e divergências e

definir uma síntese. Esse produto preliminar foi confrontado, a seguir, com a estrutura espacial adotada pelos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado com vistas a projetar limites, possibilidades e custos de conversão para a nova estrutura. A proposta preliminar foi apresentada num seminário apresentado no final de 1987, que contou com painéis e discussão de aspectos institucionais da proposta e a apresentação de iniciativas de regionalização administrativa em andamento em outros Estados, como São Paulo, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso. Deste trabalho resultou a proposta final de regionalização. Vale observar que, neste último momento, foram considerados 17 órgãos estaduais com ação regional, excluindo-se as Secretarias da Saúde, da Fazenda e a CORSAN, por estarem realizando, naquele momento, a revisão de suas divisões regionais. Como resultado, obteve-se uma proposta de divisão do Estado em 22 regiões, sem sedes definidas, contendo 1 metropolitana e 21 interioranas (3 das quais perimetropolitanas), com número de municípios entre 6 e 22 em cada. As 22 regiões são apresentadas a seguir, com o respectivo número de municípios:

Figura 14 – PEDR – Programa Estadual de Descentralização Regional



Elaboração: NERU/FEE

Composição das regiões:

Região do Alto Jacuí - integrada pelos municípios: Carazinho, Chapada, Colorado, Espumoso, Não-Me-Toque, Santa Bárbara do Sul, Selbach, Soledade, Tapera, Victor Graeff e pelos novos municípios: Alto Alegre, Campos Borges, Ibirapuitã, , Saldanha Marinho e Tunas.

Região do Alto Uruguai - integrada pelos municípios: Aratiba, Barão do Cotegipe, Campinas do Sul, Erechim, Erval Grande, Gaurama, Getúlio Vargas, Itatiba do Sul, Jacutinga, Marcelino Ramos, Mariano Moro, São Valentim, Severiano de Almeida, Viadutos e pelos novos municípios: Áurea, Entre Rios do sul, Erebango, Estação, Faxinalzinho, Ipiranga do Sul e Três Arroios.

Região Celeiro - integrada pelos municípios: Boa Vista do Buricá, Braga, Campo Novo, Chiapeta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Humaitá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, Tenente Portela, Três Passos e pelos novos municípios: Sede Nova e Vista Gaúcha.

Região da Encosta Superior do Nordeste - integrada pelos municípios: Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Cotiporã, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guaporé, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Petrópolis, Nova Prata, Paraí, São Marcos, Serafina Corrêa, Veranópolis e pelos novos municípios: Dois Lajeados, Fagundes Varela, Guabiju, Montauri, Nova Roma do Sul, Protásio Alves, São Jorge, Vila Flores e Vista Alegre do Prata.

Região da Fronteira Oeste - integrada pelos municípios: Alegrete, Itaqui, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel, Uruguiana e pelo novo município Itacurubi.

Região da Fronteira Sudoeste - integrada pelos municípios: Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Lavras do Sul, Pinheiro Machado e Santana da Boa Vista.

Região do Jacuí-Centro - integrada pelos municípios: Agudo, Cachoeira do Sul, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Nova Palma, Restinga Seca, São Sepé e pelos novos municípios: Cerro Branco e Paraíso do Sul.

Região do Litoral Norte - integrada pelos municípios: Capão da Canoa, Mostardas, Osório, Palmares do Sul, Santo Antônio da Patrulha, Tavares, Torres, Tramandai e. pelos novos municípios: Arroio do Sal, Cidreira, Imbé, Terra de Areia e Três Cachoeiras.

Região Metropolitana - integrada pelos municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Ivoti. Novo Hamburgo, Portão, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão e pelos novos municípios: Eldorado do Sul, Glorinha, Nova Hartz e Santa Maria do Herval.

Região das Missões - integrada pelos municípios: Bossoroca, Caibaté, Catuípe, Cerro Largo, Giruá, Guarani das Missões, Porto Xavier, Roque Gonzales, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Nicolau, São Paulo das Missões e pelos novos municípios: Dezesesseis de Novembro, Entre Ijuís, Eugênio de Castro, Pirapó e São Miguel das Missões.

Região Nordeste - integrada pelos municípios: Barracão, Bom Jesus, Cacique Doble, Esmeralda, Ibiaçá, Ibiraiaras, Lagoa Vermelha, Machadinho, Maximiliano de Almeida, Paim Filho, Sananduva, São José do Ouro, Vacaria e pelos novos municípios: André da Rocha, Caseiros, Ipê e São João da Urtiga.

Região de Passo Fundo - integrada pelos municípios: Casca, Ciriaco, Constantina, David Canabarro, Liberato Salzano, Marau, Nonoai, Passo Fundo, Ronda Alta, Rondinha, Sarandi, Sertão, Tapejara e pelos novos municípios: Água Santa, Camargo, Ernestina, São Domingos do Sul, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Vanini e Vila Maria.

Região Perimetropolitana Norte - integrada pelos municípios: Cambará do Sul, Canela, Gramado, Igrejinha, Parobé, Rolante, São Francisco de Paula, Taquara, Três Coroas e pelos novos municípios: Jaquirana e Riozinho.

Região Perimetropolitana Oeste - integrada pelos municípios: Bom Princípio, Feliz, Montenegro, Salvador do Sul, São Sebastião do Caí, Taquari, Triunfo e pelos novos municípios: Barão, Brochier do Maratá, Capela de Santana, Harmonia, Paveram, Poço dos Antas, São José do Hortêncio e Tupandi.

Região Perimetropolitana Sul - integrada pelos municípios: Arroio dos Ratos, Barra do Ribeiro, Butiá, Camaquã, Charqueadas, Dom Feliciano, São Jerônimo, Tapes e pelos novos municípios: Cerro Grande do Sul e Cristal.

Região do Planalto Médio - integrada pelos municípios: Ajuricaba, Augusto Pestana, Condor, Cruz Alta, Fortaleza dos Valos, Ibirubá, Ijuí, Jóia, Panambi, Pejuçara, Salto do Jacuí e pelo novo município: Quinze de Novembro.

Região da Produção - integrada pelos municípios: Alpestre, Caiçara, Erval Seco, Frederico Westphalen, Iraí, Palmeira das Missões, Palmitinho, Planalto, Rodeio Bonito, Seberi, Vicente Dutra e pelos novos municípios: Cerro Grande, Jaboticaba, Pinhal, Taquaruçu do Sul e Vista Alegre.

Região de Santa Rosa - integrada pelos municípios: Alecrim, Campina das Missões, Cândido Godói, Horizontina, Independência, Porto Lucena, Santa Rosa, Santo Cristo, Três de Maio, Tucunduva, Tuparendi e pelos novos municípios: Alegria e Doutor Maurício Cardoso.

Região Sul - integrada pelos municípios: Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Herval, Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul e pelo novo município: Morro Redondo.

Região do Vale do Jaguari - integrada pelos municípios: Cacequi, Jaguari, Júlio de Castilhos, Mata, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São Pedro do Sul, São Vicente do Sul, Tupanciretã e pelos novos municípios: Ivorá, Nova Esperança do Sul e Silveira Martins.

Região do Vale do Rio Pardo - integrada pelos municípios: Arroio do Tigre, Barros Cassal, Candelária, Encruzilhada do Sul, General Câmara, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sobradinho, Venâncio Aires, Vera Cruz e pelos novos municípios: Amaral Ferrador, Ibarama, Pântano Grande e Segredo.

Região do Vale do Taquari - integrada pelos municípios: Anta Gorda, Arroio do Meio, Arvorezinha, Bom Retiro do Sul, Cruzeiro do Sul, Encantado, Estrela, Fontoura Xavier, Ilópolis, Lajeado, Muçum, Nova Bréscia, Putinga, Roca Sales, Teutônia e pelos novos municípios: Boqueirão do Leão, Imigrante, Nova Alvorada, Pouso Novo, Progresso, Relvado e São José do Herval.

Quando a divisão regional em questão encontrava-se em fase final de produção, o IBGE procedia a uma revisão a nível nacional, das Microrregiões Homogêneas de 1968, da qual resultaram estudos específicos sobre o Rio Grande do Sul.

Uma comissão foi montada para analisar a possibilidade de, senão convergir, pelo menos adotar os primeiros exercícios de regionalização do IBGE como referência do trabalho do Governo Estadual. Entretanto, entendeu-se que as diferenças de objetivos dos dois projetos de regionalização (analítico, no caso do IBGE, administrativo, no caso do

Governo Estadual) os tornariam necessariamente distintos e, no limite, incompatíveis. Também foi verificada, por outro lado, uma grande diferença quanto às metodologias utilizadas para definição das regiões. A divisão regional proposta pelo Governo do Estado teve como característica a definição de microrregiões a partir de duas divisões regionais já existentes: a da SDO elaborada em 1973/74 para fins administrativos do Estado, sem ter sido implantada, e a das Associações de Municípios, cuja implantação consolidou-se ao longo do tempo e reflete as formas de relacionamento das administrações municipais. Já a proposta de divisão regional em elaboração pelo IBGE seguiu um caminho metodológico oposto ao adotado na proposta do Estado, pois procurou em primeiro lugar identificar um conjunto de mesorregiões no Estado, para só então definir, dentro de cada mesorregião, as respectivas microrregiões. Mais detalhes sobre a proposta do IBGE serão analisados a seguir, no próximo item sobre regionalizações. Desta forma, o governo divulgou como finais os resultados alcançados anteriormente.

A perspectiva era a de utilizar a nova regionalização em quatro linhas de ação, cada uma comandada por uma secretaria: redefinição das divisões territoriais dos órgãos públicos – Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas (núcleo do programa); programação regionalizada das ações setoriais do Estado – Secretaria de Coordenação e Planejamento; orçamento regionalizado – Secretaria da Fazenda; reforma administrativa regionalizada – Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa. A estrutura organizacional baseava-se em grupos de trabalho inter-secretarias em Porto Alegre e nas regiões (interior). Em Porto Alegre, a estrutura era composta por uma comissão coordenadora, uma comissão executiva e quatro equipes técnicas, uma para cada linha de ação.

Nas regiões, por parte do Estado, as secretarias e órgãos vinculados poderiam integrar-se através dos delegados, residentes, diretores regionais, formando o Colegiado da Administração Estadual. Estava prevista a figura do Coordenador Regional, com a função de interlocutor do Estado nas regiões, escolhido pelo governador. Dentre as atribuições do coordenador, constavam: promover a implantação do PEDR na região; implementar a formação do Colegiado Regional da Administração Estadual, bem como propor formas de articulação deste com os Colegiados Regionais de Municípios (formados pelos prefeitos da região) e da Comunidade Regional e entre os órgãos de Estado; participar da

compatibilização entre as definições programáticas e orçamentárias dos órgãos do Estado e as prioridades emanadas dos Colegiados Regionais. Quanto à Comunidade Regional, seria formado também um colegiado composto por: um representante das associações de municípios (20 naquele momento); das associações de vereadores da região; das associações de servidores estaduais da região; de empregados na agricultura, comércio e indústria; de empregadores dos mesmos setores; do poder executivo estadual; do coordenador de cada COMASPE (Comissão Municipal de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais); das entidades de ensino superior da região. O tempo de mandato dos representantes deste colegiado seria de dois anos.

Ainda sobre as linhas de ação, estava prevista a transferência gradual de funções como caracterização de cenários regionais com informações demográficas, econômicas, políticas, geográficas e culturais às próprias regiões no sentido de subsidiar os debates sobre problemas e potencialidades regionais. Seria mantido o intercâmbio com as Secretarias, órgãos vinculados e Associações de Municípios quanto à definição de limites regionais e critérios para o ajuste dos diversos órgãos à Divisão Regional proposta. Nesse sentido, conversou-se com 60 prefeitos para ver quais a que regiões seus municípios estariam vinculados (municípios onde havia indefinição de limites regionais entre as divisões comparadas).

Sobre a reforma administrativa e regionalização das ações setoriais, trabalhou-se na integração com os municípios e todos os órgãos setoriais, durante 1987/88. Foram feitos levantamentos, não só para indagar como funcionava, mas buscando condicionantes, restrições aos órgãos setoriais quanto a trabalhar de forma integrada e considerar a mesma referência de território. Isto envolvia uma avaliação, enxugamento e racionalização para integrar estruturas no interior, otimizando recursos e estruturas físicas (sedes setoriais nas regiões) e recursos humanos, estes através do Censo do Funcionalismo realizado em 1987. Seriam consideradas as atividades-meio e não as redes de equipamento através dos quais é prestado o serviço-fim (exemplo: hospitais, escolas, etc.) da Secretaria ou órgãos vinculados.

No que diz respeito ao orçamento regionalizado, a previsão era para ter início em 1989, à medida que os mecanismos de estruturação fossem sendo implantados. É interessante destacar que pela esfera pública estadual, incluindo as fundações, autarquias e

empresas públicas passavam, naquele momento, o equivalente a 1/3 do PIB do Rio Grande do Sul. Gradativamente seriam incluídos outros investimentos como do governo federal e outros agentes externos como bancos internacionais.

3) 1989 – Microrregiões e Mesorregiões do IBGE

Mesorregião, conforme a definição do IBGE, é uma área individualizada em uma unidade da federação, que apresenta formas de organização definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicações e lugares como elemento de articulação espacial. A microrregião é parte da mesorregião que apresenta especificidades – estrutura produtiva, agropecuária, indústria, extrativismo mineral ou pesca.

De acordo com a Constituição brasileira de 1988, microrregião é um agrupamento de municípios limítrofes. Sua finalidade é integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, definidas por lei complementar estadual.

Entretanto, raros são os casos em que as microrregiões são assim determinadas e cumprem este conjunto de funções. Consequentemente, a categoria acaba se restringido ao uso prático definido pelo IBGE para fins estatísticos. Com base em similaridades econômicas e sociais, o IBGE divide os diversos Estados da federação brasileira em microrregiões. Em 1989, o IBGE revisou a divisão do Brasil em meso e microrregiões em substituição à divisão original em 361 microrregiões de 1968 (24 das quais no Rio Grande do Sul), e de 86 mesorregiões em 1977, e substituiu o conceito de microrregião homogênea por microrregião geográfica.

Como metodologia operacional, para a identificação das microrregiões foram selecionados os seguintes critérios:

1) estrutura da produção, através da análise da estrutura da produção primária, com base na utilização da terra, orientação da agricultura, estrutura dimensional dos estabelecimentos, relações de produção, nível tecnológico e emprego de capital, e no grau de diversificação agropecuária. A estrutura da produção industrial se refere à importância de cada centro, no conjunto da microrregião, segundo valor de transformação industrial e pessoal ocupado.

2) interação espacial, medida pela área de influência dos centros sub-regionais e centros de zona, enquanto elementos articuladores dos processos de coleta, beneficiamento e expedição de produtos rurais, de distribuição de bens e serviços ao campo e outras cidades.

A revisão/redefinição de microrregiões (MRs) ocorreu em seis etapas:

1) a partir da identificação das mesorregiões buscou-se avaliar o grau de consistência interna das MRs vigentes – através do teste estatístico de coeficiente de variação. A partir de então avaliou-se a similaridade dos municípios que compõem as MRs com base no Censo Agropecuário de 1980; 2) mapeamento de resultados da primeira etapa, com seleção de indicadores (já descritos) e variáveis;

3) mapeamento de resultados com dados da Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário de 1985, para analisar novas especificidades da estrutura produtiva;

4) elaboração de cartograma com os fluxos de comercialização de produtos rurais, e comparação com mapas rodoviários.

5) justaposição dos indicadores da estrutura da produção aos de integração espacial, buscando identificar especificidades da estrutura geográfica de cada espaço microregional no contexto da mesorregião.

6) proposição de novos agregados espaciais.

Como resultado, obteve-se um total de 558 microrregiões para o Brasil, 35 delas no Rio Grande do Sul; e 137 mesorregiões no país, 7 delas no Rio Grande do Sul.

Figura 15 – Mesorregiões do IBGE 1991

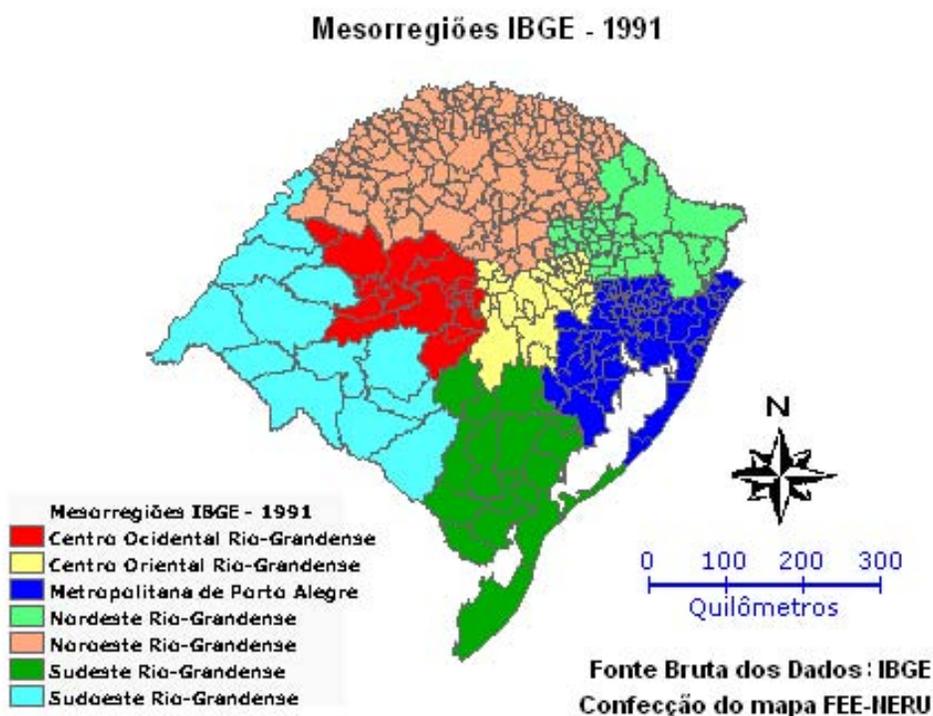
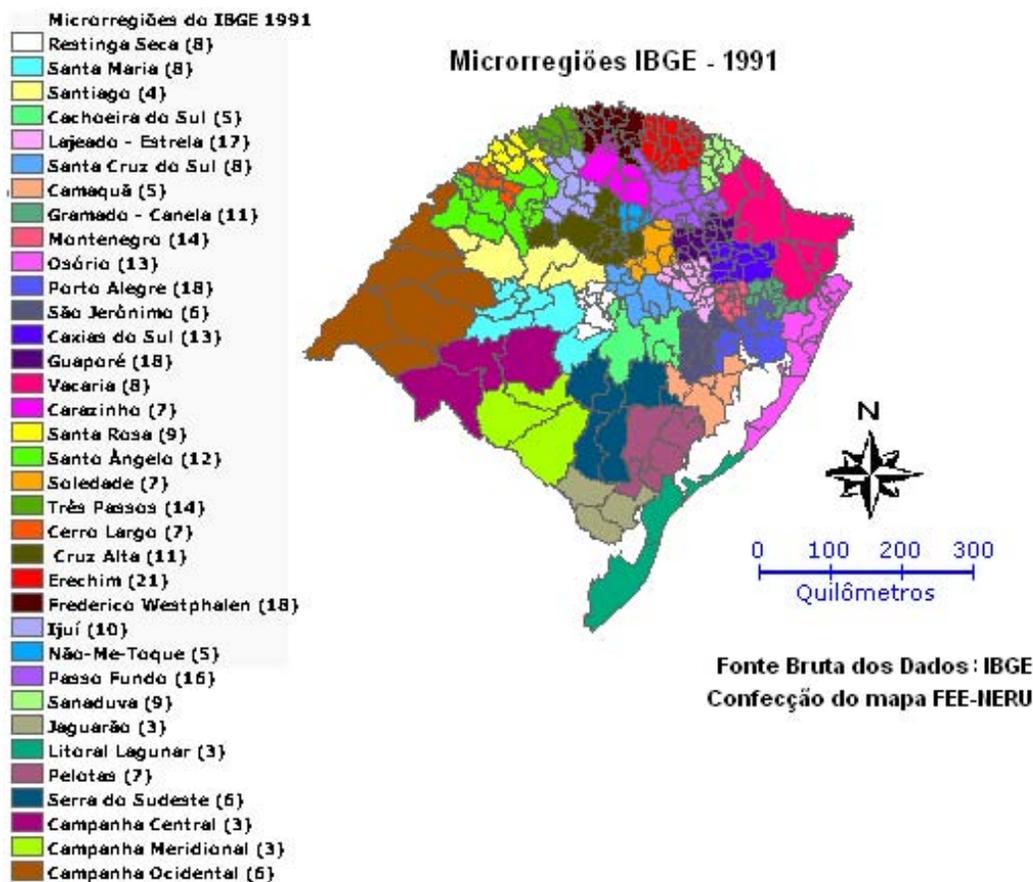


Figura 16 - Microrregiões do IBGE 1991



4) 1994 (a partir do governo Alceu Collares) - Os COREDEs

No período pós Constituição Federal (1988) e estadual (1989) assistiu-se ao início do debate que resultaria na criação dos COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O objetivo era suprir a falta de instâncias de articulação regional, constituindo-se paralelamente em instrumento de mobilização da sociedade e fórum de discussão. A delimitação inicial dos conselhos é bastante próxima à da FAMURS. Os COREDEs estavam previstos na Constituição Estadual⁶⁸ e começaram a ser implantados a partir de 1991, sendo criados pela Lei nº. 10.283, de 17 de outubro de 1994, e

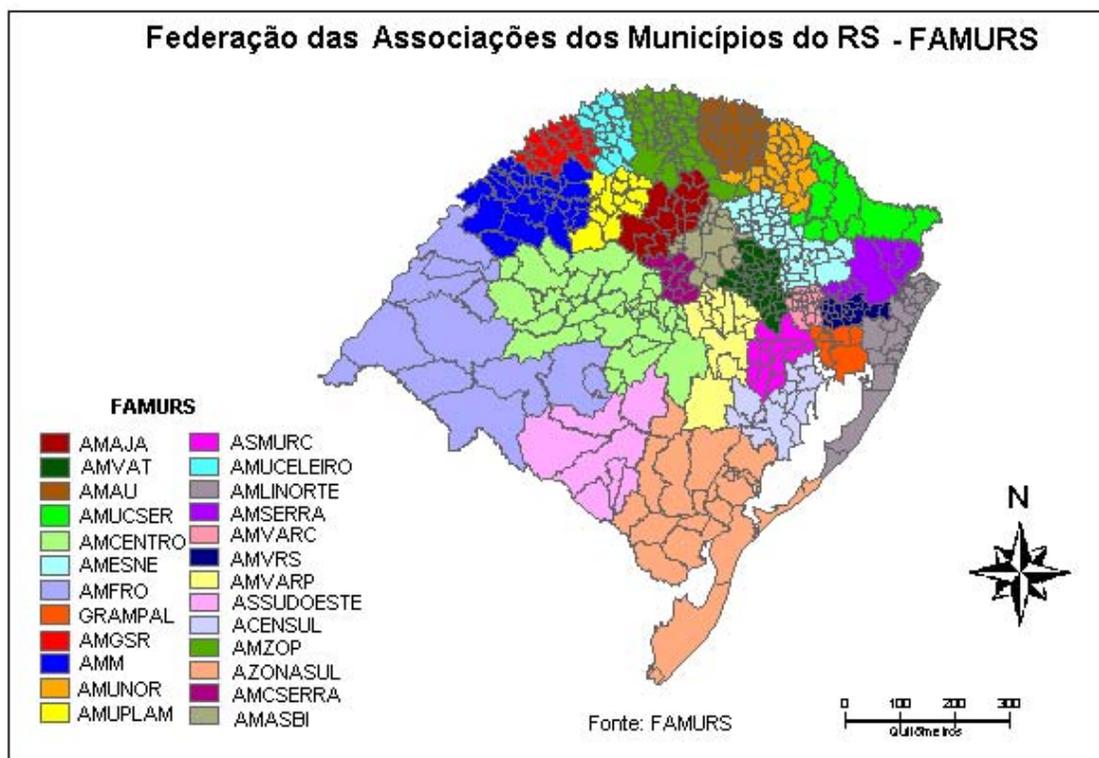
⁶⁸ A Constituição Estadual trata, entre os artigos 166 e 170, da política de desenvolvimento estadual e regional. Em seu artigo 167, prevê que a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos por suas entidades. No artigo seguinte assegura que o sistema de planejamento disporá de mecanismos que assegurem ao cidadão o acesso às informações sobre qualidade de vida, meio ambiente, condições de serviços e atividades econômicas e sociais, bem como a participação popular no processo decisório.

regulamentados pelo Decreto nº. 35.764, de 28 de dezembro de 1994, com os seguintes objetivos:

- Promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional para a formulação e implementação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- Elaborar projetos estratégicos de desenvolvimento regional;
- Manter espaço permanente de participação democrática; constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado;
- Orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos governos estadual e federal na região;
- Respalidar as ações do governo do estado na busca de maior participação nas de cisões nacionais.

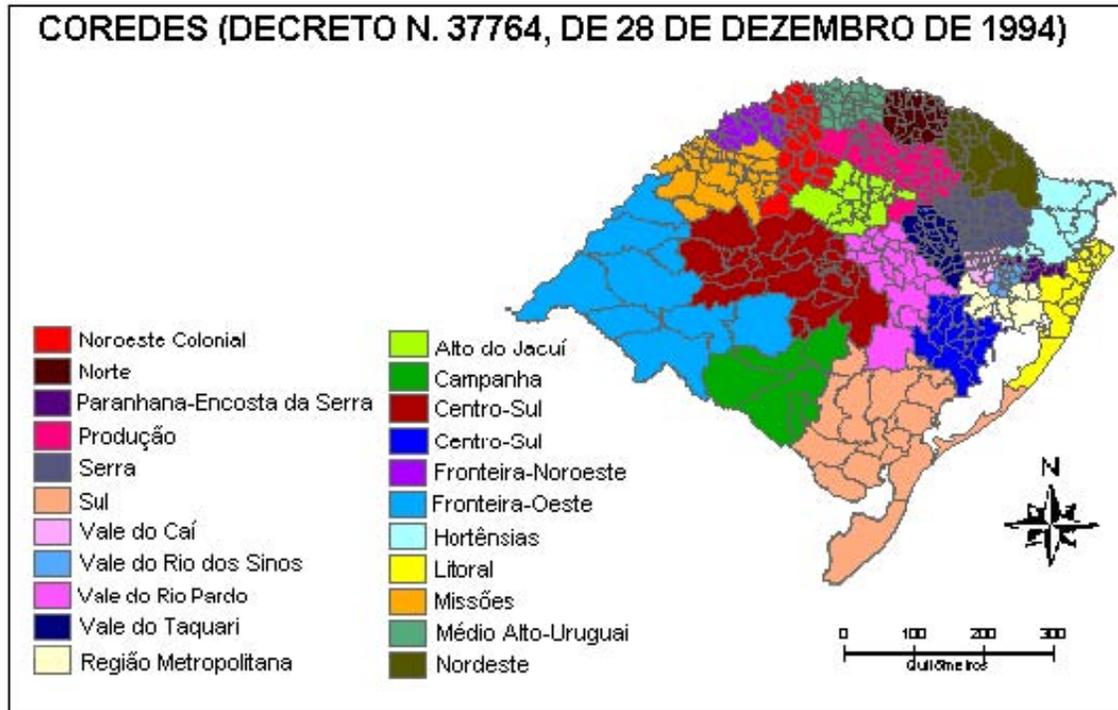
A divisão regional, inicialmente composta por 21 regiões, foi alterada em 1998 com a criação do 22º COREDE – Metropolitano Delta do Jacuí, em 2003 com a criação dos COREDEs Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro. Em 2006 foram criadas outras duas regiões: Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea. Atualmente, portanto, são 26 COREDEs.

Figura 17 – FAMURS – Federação das Associações dos Municípios



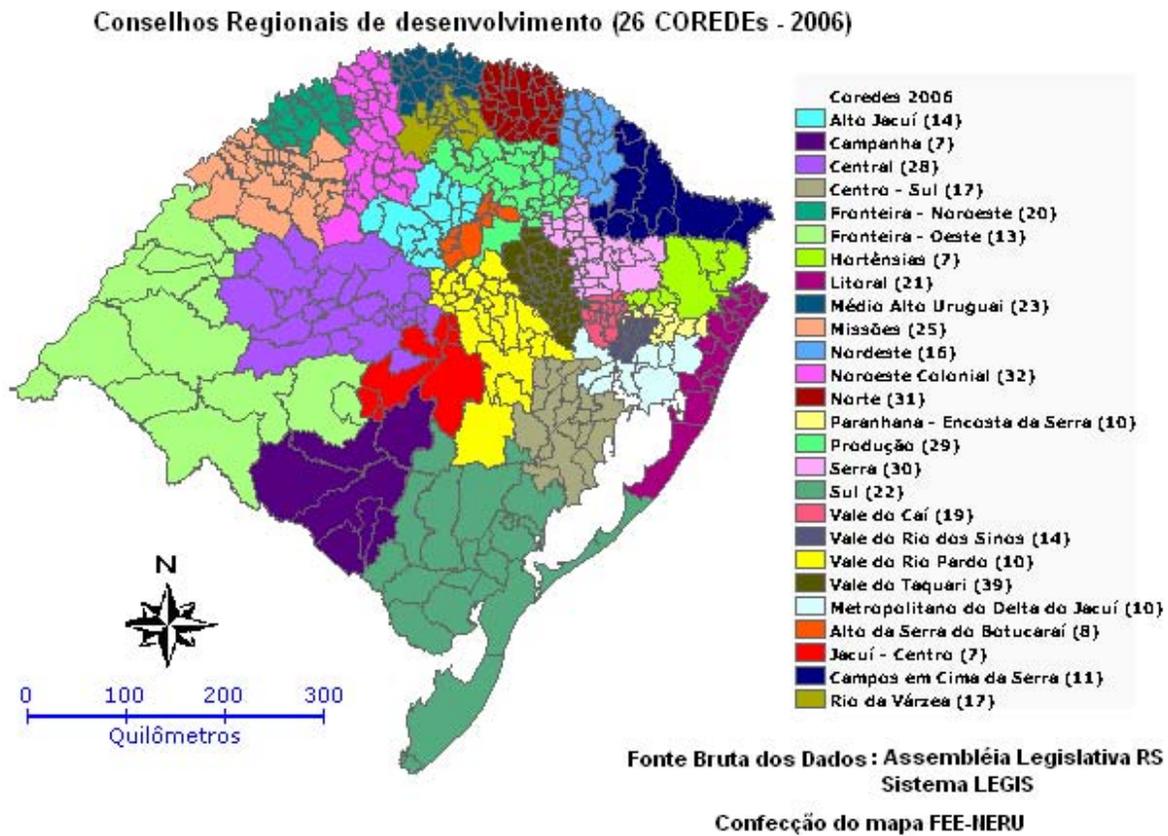
Elaboração: NERU/FEE

Figura 18 – COREDEs – Configuração de 1994



Elaboração: NERU/FEE

Figura 19 – COREDEs Configuração atual



Atual composição municipal dos COREDEs

Alto da Serra do Botucaraí

Alto Alegre
Barros Cassal
Campos Borges
Espumoso
Fontoura Xavier
Gramado Xavier
Ibirapuita
Itapuca
Jacuizinho
Lagoão
Mormaço
Nicolau Vergueiro
São Jose do Eral
Soledade
Tio Hugo
Victor Graeff

Alto Jacuí

Boa Vista do Cadeado
Boa Vista do Inera
Colorado
Cruz Alta
Fortaleza dos Valos
Ibiruba
Lagoa dos Três Cantos
Não Me Toque
Quinze de Novembro
Saldanha Marinho
Salto do Jacuí
Santa Bárbara do Sul
Selbach
Tapera

Campanha

Acegua
Bagé
Caçapava do Sul
Candiota
Dom Pedrito
Hulha Negra
Lavras do Sul

Campos de Cima da Serra

André da Rocha
Bom Jesus
Campestre da Serra
Esmeralda
Ipê
Monte Alegre dos Campos
Muitos Capões
Pinhal da Serra
Protasio Alves
São Jose dos Ausentes
Vacaria

Central

Agudo
Cacequi
Capão do Cipó
Dilermando de Aguiar
Dona Francisca

Faxinal do Soturno
Formigueiro
Itaara
Ivora
Jaguari
Jari
Julio de Castilhos
Mata
Nova Esperança do Sul
Nova Palma
Pinhal Grande
Quevedos
Santa Maria
Santiago
São Francisco de Assis
São João do Polesine
São Martinho da Serra
São Pedro do Sul
São Vicente do Sul
Silveira Martins
Toropi
Tupancireta
Unistalda

Centro Sul

Arambare
Arroio dos Ratos
Barão do Triunfo
Barra do Ribeiro
Butiá
Camaquã
Cerro Grande do Sul
Charqueadas
Chувиска
Cristal
Dom Feliciano
Mariana Pimentel
Minas do Leão
São Jerônimo
Sentinela do Sul
Sertão Santana
Tapes

Fronteira Noroeste

Alecrim
Alegria
Boa Vista do Buricá
Campina das Missões
Candido Godoi
Doutor Mauricio Cardoso
Horizontalina
Independência
Nova Candelária
Novo Machado
Porto Lucena
Porto Mauá
Porto Vera Cruz
Santa Rosa
Santo Cristo
São Jose do Inhacora
Senador Salgado Filho
Três de Maio

Tucunduva
Tuparendi

Fronteira Oeste

Alegrete
Barra do Quaraí
Itacurubi
Itaqui
Macambara
Manoel Viana
Quaraí
Rosario do Sul
Santa Margarida do Sul
Santana do Livramento
São Borja
São Gabriel
Uruguaiana

Hortênsias

Cambará do Sul
Canela
Gramado
Jaquirana
Nova Petrópolis
Picada Café
São Francisco de Paula

Jacuí Centro

Cachoeira do Sul
Cerro Branco
Novo Cabrais
Paraíso do Sul
Restinga Seca
São Sepe
Vila Nova do Sul

Litoral

Arroio do Sal
Balneário Pinhal
Capão da Canoa
Capivari do Sul
Caraa
Cidreira
Dom Pedro de Alcântara
Imbé
Itati
Mampituba
Maquine
Morrinhos do Sul
Mostardas
Osório
Palmares do Sul
Terra de Areia
Torres
Tramandaí
Três Cachoeiras
Três Forquilhas
Xangri-La

Médio Alto Uruguai

Alpestre
Ametista do Sul

Caçara
Cristal do Sul
Dois Irmãos das Missões
Erval Seco
Frederico Westphalen
Gramado dos Loureiros
Irai
Jaboticaba
Nonoai
Novo Tiradentes
Palmitinho
Pinhal
Pinheirinho do Vale
Planalto
Rio dos Índios
Cont. Médio Alto Uruguai
Rodeio Bonito
Seberi
Taquarucu do Sul
Trindade do Sul
Vicente Dutra
Vista Alegre

Metropolitano Delta do Jacuí

Alvorada
Cachoeirinha
Eldorado do Sul
Glorinha
Gravataí
Guaíba
Porto Alegre
Santo Antonio da Patrulha
Triunfo
Viamão

Missões

Bossoroca
Caibate
Cerro Largo
Dezesseis de Novembro
Entre-Ijuís
Eugenio de Castro
Garruchos
Girua
Guarani das Missões
Mato Queimado
Pirapo
Porto Xavier
Rolador
Roque Gonzales
Salvador das Missões
Santo Ângelo
Santo Antonio das Missões
Sao Luiz Gonzaga
São Miguel das Missões
São Nicolau
São Paulo das Missões
São Pedro do Butiá
Sete de Setembro
Ubiretama
Vitória das Missões

Nordeste

Água Santa
Barracão
Cacique Doble
Capão Bonito do Sul
Caseiros
Ibiaca
Ibiraiaras
Lagoa Vermelha
Machadinho
Maximiliano de Almeida
Paim Filho
Sananduva
Santa Cecília do Sul
Santo Expedito do Sul
São João da Urtiga
São Jose do Ouro
Tapejara
Tupanci do Sul
Vila Langaro

Noroeste Colonial

Ajuricaba
Augusto Pestana
Barra do Guarita
Bom Progresso
Bozano
Braga
Campo Novo
Catuipe
Chiapeta
Condor
Coronel Barros
Coronel Bicaco
Crissiumal
Derrubadas
Esperança do Sul
Humaitá
Ijuí
Inhacora
Jóia
Miraguai
Nova Ramada
Panambi
Pejucara
Redentora
Santo Augusto
Sao Martinho
Sao Valério do Sul
Sede Nova
Tenente Portela
Tiradentes do Sul
Três Passos
Vista Gaucha

Norte

Aratiba
Áurea
Barão do Cotegipe
Barra do Rio Azul
Benjamin Constant do Sul
Campinas do Sul

Carlos Gomes
Centenário
Charrua
Cruzaltense
Entre Rios do Sul
Erebango
Erechim
Erval Grande
Estação
Faxinalzinho
Floriano Peixoto
Gaurama
Getulio Vargas
Ipiranga do Sul
Itatiba do Sul
Jacutinga
Marcelino Ramos
Mariano Moro
Paulo Bento
Ponte Preta
Quatro Irmãos
São Valentim
Severiano de Almeida
Três Arroios
Viadutos

Paranhana-Encosta da Serra

Igrejinha
Lindolfo Collor
Morro Reuter
Parobe
Presidente Lucena
Riozinho
Rolante
Santa Maria do Herval
Taquara
Três Coroas

Produção

Almirante Tamandaré do Sul
Camargo
Carazinho
Casca
Chapada
Ciriaco
Coqueiros do Sul
Coxilha
David Canabarro
Ernestina
Gentil
Marau
Mato Castelhano
Muliterno
Nova Alvorada
Nova Boa Vista
Passo Fundo
Pontão
Santo Antonio do Palma
Santo Antonio do Planalto
São Domingos do Sul
Sertão
Vanini

Vila Maria
Rio da Várzea
Barra Funda
Boa Vista das Missões
Cerro Grande
Constantina
Engenho Velho
Lajeado do Bugre
Liberato Salzano
Novo Barreiro
Novo Xingu
Palmeira das Missões
Ronda Alta
Rondinha
Sagrada Família
São Jose das Missões
São Pedro das Missões
Sarandi
Três Palmeiras

Serra

Antonio Prado
Bento Gonçalves
Boa Vista do Sul
Carlos Barbosa
Caxias do Sul
Coronel Pilar
Cotiporã
Fagundes Varela
Farroupilha
Cont. Serra
Flores da Cunha
Garibaldi
Guabiju
Guaporé
Montauri
Monte Belo do Sul
Nova Araçá
Nova Bassano
Nova Pádua
Nova Prata
Nova Roma do Sul
Parai
Santa Tereza
São Jorge
São Marcos
São Valentim do Sul
Serafina Correa
União da Serra
Veranópolis
Vila Flores
Vista Alegre do Prata

Sul

Amaral Ferrador
Arroio do Padre
Arroio Grande
Canguçu
Capão do Leão
Cerrito
Chuí

Herval
Jaguáão
Morro Redondo
Pedras Altas
Pedro Osório
Pelotas
Pinheiro Machado
Piratini
Rio Grande
Santa Vitória do Palmar
Santana da Boa Vista
São Jose do Norte
São Lourenço do Sul
Tavares
Turucu

Vale do Cai

Alto Feliz
Barão
Bom Principio
Brochier
Capela de Santana
Feliz
Harmonia
Linha Nova
Marata
Montenegro
Pareci Novo
Salvador do Sul
São Jose do Hortêncio
São Jose do Sul
São Pedro da Serra
São Sebastião do Cai
São Vendelino
Tupandi
Vale Real

Vale do Rio dos Sinos

Araricá
Campo Bom
Canoas
Dois Irmãos
Estância Velha
Esteio
Ivoti
Nova Hartz
Nova Santa Rita
Novo Hamburgo
Portão
São Leopoldo
Sapiranga
Sapucaia do Sul

Vale do Rio Pardo

Arroio do Tigre
Boqueirão do Leão
Candelária
Encruzilhada do Sul
Estrela Velha
General Câmara
Herveiras
Ibarama

Lagoa Bonita do Sul
Mato Leitão
Pântano Grande
Passa Sete
Passo do Sobrado
Rio Pardo
Santa Cruz do Sul
Segredo
Sinimbu
Sobradinho
Tunas
Vale do Sol
Vale Verde
Venâncio Aires
Vera Cruz

Vale do Taquari

Anta Gorda
Arroio do Meio
Arvorezinha
Bom Retiro do Sul
Canudos do Vale
Capitão
Colinas
Coqueiro Baixo
Cruzeiro do Sul
Dois Lajeados
Doutor Ricardo
Encantado
Estrela
Fazenda Vilanova
Forquetinha
Ilopolis
Imigrante
Lajeado
Marques de Souza
Mucum
Nova Brescia
Paverama
Poço das Antas
Pouso Novo
Progresso
Putinga
Relvado
Roca Sales
Santa Clara do Sul
Serio
Tabai
Taquari
Teutonia
Travesseiro
Vespasiano Correa
Westfalia

A etapa de delimitação caracterizou-se por apresentar uma grande flexibilidade, sem que houvesse um critério dominante para agrupar os municípios. Inicialmente havia sido encomendado estudo à Faculdade de Administração da UFRGS sobre regionalização mais adequada, que não foi utilizado, deixando-se a formação das regiões a critério das mesmas. Houve preocupação no sentido de respeitar a autonomia das comunidades locais quanto à decisão de participar de um ou de outro COREDE, desde que fosse preservada a continuidade territorial. Embora as associações de municípios tenham desempenhado um papel significativo, em geral foram as universidades⁴ de acordo com Bandeira (2004), que serviram como principais mobilizadoras no processo. Até porque além do caráter instável das associações, havia municípios que pertenciam a mais de uma associação, o que não poderia ser contemplado nos COREDEs, dado que se trabalhava com regiões mutuamente exclusivas.

Entretanto, segundo Maria Alice Lahorgue, diretora da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social à época, regionalização do PEDR de 1987 foi seguida como “padrão secreto” pela comissão da secretaria de desenvolvimento, encarregada de montar os COREDEs. As configurações que diferissem muito daquela divisão, deixava-se esmorecer. O exemplo típico de composição da região envolveu grande negociação e acordos para chegar à formatação final, como no caso do COREDE Produção. Uma inovação a ser registrada em relação às regionalizações anteriores, nos COREDEs a cidade-pólo não dá nome à região, mesmo porque há regiões com mais de um pólo.

Sobre a composição dos conselhos, de acordo com a lei N° 125, de 1999, que dispõe sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, em seu Artigo 3° -

“Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs terão a seguinte estrutura básica:

I - Assembléia Geral Regional - AGR;

II - Diretoria Executiva - DE;

III - Comissões Setoriais - CS.

IV - Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos - CASEPs.

⁴ Em muitas áreas, o próprio surgimento de formas embrionárias de identidade regional pode ser atribuído à criação das universidades, ocorrida nas últimas três décadas. Por atraírem alunos de muitos municípios localizados em sua área de influência e por possuírem, em regra, vários *campi*, as universidades são as principais organizações existentes no interior do Estado cuja atuação tem alcance efetivamente regional. Além disso, muitas dessas instituições caracterizam-se por uma sólida tradição de integração com a sociedade das regiões onde atuam. Várias delas são universidades comunitárias, forma de organização menos comum em outros Estados, que se diferencia dos modelos público, confessional e privado, predominantes no resto do país. As universidades comunitárias têm sua administração controlada por fundações mantenedoras, dirigidas por representantes eleitos pela comunidade da região onde se situam.

V - Assembléia Geral Estadual - AGE.

Parágrafo único - Cada Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE elaborará o seu Regimento Interno, estabelecendo a sua composição, formas de deliberação, representação e participação, observadas as normas desta lei.

Art. 4º - A Assembléia Geral Regional, órgão máximo de deliberação do Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE, terá a seguinte composição:

I - os prefeitos municipais e os presidentes das Câmaras de Vereadores da região, como membros natos;

II - os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região, como membros natos;

III - um representante de cada instituição de ensino superior da região, com mandato de dois anos, permitida uma recondução;

IV - um representante, e respectivo suplente, por município da região, de cada segmento organizado da sociedade civil, tais como associações, sindicatos, fundações, clubes de serviço e conselhos setoriais instituídos por lei, com mandato de dois anos, permitida uma recondução.”

Em geral, este quarto item abrange representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei, como membros da sociedade civil organizada, identificada pelos seguintes segmentos sociais: partidos políticos; empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; conselhos municipais de desenvolvimento e outros; movimentos ecológicos; movimentos comunitários; outras entidades da sociedade organizada; cidadãos residentes na região de abrangência (em alguns Coredes).

A estrutura dos Conselhos é composta pelos seguintes órgãos: Assembléia Geral Regional; Conselho de Representantes; Diretoria Executiva; Comissões Setoriais.

Participam do Conselho de Representantes pessoas de segmentos sociais eleitos pela Assembléia Geral, sendo asseguradas a participação dos diversos setores, a paridade entre empregadores e trabalhadores e a expressão de todos os municípios através de canais adequados. No início do processo não se tinha muito claro como seria o funcionamento dos COREDEs, por isso foi criado o conselho de representantes para capilarizar a discussão. A FAMURS exigiu que todas as associações de municípios estivessem representadas neste.

Participam das Comissões Setoriais: pessoas cuja formação ou atuação corresponda à área da Comissão; representantes de órgãos estaduais e municipais; representantes de instituições públicas ou privadas da área da Comissão existentes na região. Como órgãos técnicos do COREDEs, as Comissões Setoriais têm as seguintes competências: assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações e decisões; estudar e dimensionar os problemas regionais; elaborar planos, programas e projetos

regionais; sugerir os temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes e pela Assembléia Geral.

Breve histórico da atuação dos COREDEs

Uma das finalidades da implantação dos conselhos, bem como da divisão regional que constitui sua base territorial, foi criar condições para o atendimento de um dispositivo da Constituição Estadual que previa a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual. Na fase inicial, até 1994, sua atuação concentrou-se em indicar prioridades das regiões, para atendimento através da alocação de recursos orçamentários. A quota destinada a cada uma era definida com base em variáveis que serviam como indicadores do grau de necessidade de cada região. Entretanto, essa experiência não alcançou o sucesso esperado devido, em grande parte, às agudas dificuldades enfrentadas pelo Tesouro do Estado. Disso resultou uma acentuada frustração que levou à desmobilização de alguns conselhos. A partir de 1995, com a entrada de novo governo, houve mudanças no funcionamento dos COREDEs. As propostas para os orçamentos de 1997 e 1998 passaram a ser remetidas aos órgãos setoriais, que deveriam analisar a viabilidade de sua incorporação, integral ou parcial, no orçamento. Cada proposta deveria ser acompanhada por um diagnóstico e uma justificativa, além da descrição dos objetivos a serem alcançados e uma estimativa preliminar dos valores envolvidos. Deixaram de ser estabelecidos limites quantitativos para cada região. No novo modelo, com vistas ao longo prazo, o diagnóstico dos problemas, a identificação das necessidades das regiões e a formulação de uma visão estratégica sobre o desenvolvimento regional passaram a constituir os aspectos principais do trabalho dos COREDEs. Esperava-se uma profissionalização do trabalho, que levasse a uma melhora contínua da qualidade dos diagnósticos e propostas, o que proporcionaria crescente credibilidade técnica e política do trabalho dos conselhos. Com esta mudança buscava-se ir além das questões estritamente orçamentárias. O objetivo era, ainda segundo Bandeira, “estabelecer as bases para um modelo participativo e interativo de planejamento, formando redes em que representantes da comunidade, através dos conselhos, e os órgãos públicos setoriais interagissem no detalhamento de medidas voltadas para a promoção do desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida da população das regiões. Tratava-se, em última análise, de um

esforço no sentido de estruturar e institucionalizar redes (*policy networks*) que atuassem na formulação e implementação de ações relacionadas com o desenvolvimento das regiões.”

Em 1996 começaram a ser organizados encontros para avaliação e planejamento, que adquiriram periodicidade anual a partir de 1998. A articulação entre os trabalhos dos diferentes conselhos regionais é feita através do Fórum dos COREDEs, que, desde 1998, trabalha na divulgação de publicações com diagnósticos e propostas sobre o desenvolvimento das regiões do Estado, com objetivo de influenciar a elaboração dos programas dos candidatos. Esse fórum, como retrata Bandeira (2004), teve sua existência formalizada no início de 1999, e tem representado o conjunto dos conselhos em negociações com a administração estadual, com a Assembléia Legislativa, com órgãos do governo federal e com outras organizações de abrangência estadual com as quais os conselhos regionais mantêm parceria. A atuação do Fórum tem contribuído para desenvolver uma visão estratégica que funciona como orientação para o trabalho do conjunto dos conselhos.

Mesmo depois das mudanças promovidas, continuou a existir uma distância expressiva entre o que era orçado e o que era executado. Muitas das ações relacionadas com as propostas dos COREDEs acabaram preteridas em favor de outras consideradas prioritárias pelas instâncias técnicas e políticas do governo. Deste modo, as frustrações continuaram a ocorrer. Ainda assim, o número de propostas encaminhadas à elaboração do orçamento de 1998 foi bem maior que no ano anterior. Se, por um lado, a tentativa de integrar os COREDEs ao processo de planejamento setorial do Estado não obteve o êxito esperado, por outro lado, algumas áreas da administração pública estadual passaram a utilizar mais fortemente os COREDEs como canal de articulação com a comunidade das regiões nesse período, como por exemplo, a Secretaria de Ciência e Tecnologia.

Esse processo teve desdobramentos em dois níveis diferentes. Por um lado, aqueles COREDEs mais ativos – em geral ligados a uma universidade comunitária – passaram a elaborar Planos de Desenvolvimento Regional. Destaca-se o Conselho Regional de Desenvolvimento do Noroeste Colonial, assessorado pela Unijuí, que em 1994 publicou o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional e em 1996 se integrou a quatro Coredes vizinhos e publicou o Plano Estratégico de desenvolvimento da região Noroeste do Rio Grande do Sul. Na seqüência, os oito Coredes da região norte se uniram, em 1997, para a

elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da área da bacia do Rio Uruguai, em articulação com associações de municípios de Santa Catarina e do Paraná na elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, que passou a fazer parte dos programas prioritários do Ministério da Integração Nacional.

A partir de 1996, a Comissão de Finanças e Planejamento da Assembléia Legislativa deu início à prática de organizar audiências públicas no interior do Estado, com o apoio dos COREDEs para discussão da proposta orçamentária e apresentação de emendas de interesse das regiões. No início de 1998, o governo decidiu adotar novo procedimento para promover a participação da comunidade na elaboração do orçamento, introduzindo uma consulta popular através da qual a população deveria indicar, com base em listas elaboradas pelos COREDEs, alguns dos investimentos a serem realizados pelo Estado em cada região. Cada Conselho elaborava uma lista contendo entre dez e vinte opções de investimentos para a sua região, em uma cédula, juntamente com indicação dos valores envolvidos e municípios beneficiados em cada caso. Os eleitores da região eram então chamados a votar, indicando até cinco alternativas de sua preferência. Podiam participar os eleitores registrados em qualquer dos municípios incluídos na área de abrangência de cada COREDE, bastando para isso, comparecer a uma das mesas de votação, no dia da realização da consulta, apresentando um documento de identidade. Para serem incluídas na cédula, as propostas de investimento deveriam ter sido aprovadas por uma assembléia geral do COREDE, precedida por audiência pública. Os participantes da consulta popular deliberavam sobre uma parcela das despesas com investimentos da administração estadual. Outros tipos de despesa, como manutenção, não estavam incluídas na consulta. Segundo a legislação, a cada ano a administração deveria definir um valor, não inferior a 35% da previsão de recursos destinados a investimentos, para ser alocado através desse processo. O montante deveria ser distribuído entre as regiões, com base na sua participação ponderada na população do Estado. As regiões com PIB per capita inferior a 70% do PIB per capita estadual receberam ponderação de 1,5 por habitante; regiões com PIB per capita entre 70% e 80% tiveram peso de 1,3 por habitante; demais regiões (PIB per capita igual ou superior a 80% do PIB estadual) – 1,0 por habitante. Esse mecanismo redistributivo permitia

caracterizar a consulta popular como um instrumento de política de redução das desigualdades regionais, nos moldes do modelo francês.

Obrigatoriamente, pelo menos 25% do total do valor deveria ser utilizado na área da educação e pelo menos 10% na área da saúde (LEI 11.179 DE 25/06/1998). No primeiro ano de realização da consulta popular, os resultados de cada região seriam considerados válidos se o número total de votantes superasse 1% do total de eleitores inscritos. Esse valor deveria aumentar em um ponto percentual por ano, até atingir 6%. Nas regiões onde não fosse atingido o quórum mínimo, os resultados da consulta seriam considerados apenas indicativos, não estando o governo obrigado a incluí-los no orçamento. Os Conselhos deveriam encaminhar à Secretaria do Planejamento o detalhamento das propostas aprovadas.

Os resultados da consulta popular, realizada na segunda quinzena de julho de 1998 podem ser considerados expressivos tendo em vista o fato de que o voto não era obrigatório. O número de votantes atingiu 5,77% do eleitorado do Estado. Em seis COREDEs ultrapassou 10% do eleitorado da região, em dez, ficou entre 5% e 10% e em seis, abaixo de 5%. A nova sistemática era uma espécie de versão ampliada do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, em escala estadual.

Com a entrada do novo governo estadual, não se confirmaram as expectativas de ampliação do papel dos conselhos regionais na elaboração da peça orçamentária. Na verdade, o governo do Estado decidiu não dar cumprimento aos dispositivos da lei estadual que havia introduzido a consulta popular, criando uma nova sistemática de produção de peça orçamentária, via Orçamento Participativo. Novamente, o processo gerou grande insatisfação entre os conselhos regionais, e, após um período de tensão inicial com o governo do Estado, foi alcançado um acordo, através do qual os Coredes passaram a organizar as assembleias do OP, a integrar a mesa coordenadora e assinar conjuntamente o material de divulgação. Além disso, cada um dos COREDEs passou a indicar dois representantes para a composição do Conselho Estadual do Orçamento Participativo, e um dos quatro coordenadores do mesmo. Quanto à metodologia, o ciclo anual do OP começou por plenárias regionais de diretrizes e não mais pelas assembleias municipais. As listas de prioridades regionais passaram a ser definidas em conjunto com os Coredes e o OP manteve a definição de prioridades em bases regionais, acatando reivindicação dos

COREDEs. Apesar do acordo, as tensões iniciais deixaram seqüelas na relação entre os COREDEs e o governo, o que, por conseqüência, resultou numa variação do grau de integração entre cada conselho e a respectiva coordenação regional do OP. Em algumas regiões houve cooperação efetiva na organização do processo, enquanto que em outras, a relação foi distante. Houve sucessivos embates entre deputados situacionistas e opositoristas, mas, em acordo firmado entre a Assembléia Legislativa, os Coredes, a União dos Vereadores (Uvergs) e a FAMURS, foi criado por lei o Fórum Democrático da Assembléia, passando o Rio Grande do Sul a contar com dois processos participativos simultâneos na confecção orçamentária, e um terceiro, o da Consulta Popular, criado por lei, mas suspenso na prática.

Dinâmica do Orçamento Participativo estadual

O sucesso da experiência de 16 anos do OP de Porto Alegre⁶⁹ constitui, sem dúvida, uma das variáveis explicativas para a implantação do OP-RS. A dinâmica deste era composta de três fases distintas compostas por um conjunto de plenárias e assembleias públicas cujas finalidades eram debater e decidir com a população gaúcha a alocação de todos os recursos orçamentários⁷⁰ do estado. Seu ciclo envolvia todo o ano, começando em janeiro, com as plenárias preparatórias e terminando em setembro, com a posse do Conselho do Orçamento Participativo (COP). A primeira fase era composta pelas Plenárias Regionais de Diretrizes (PRDs), pelas Assembleias Temáticas de Desenvolvimento (ATDs) e pelas Assembleias Públicas Municipais (APMs). A lista de prioridades regionais passou a ser definida nestas plenárias dentre os temas: Agricultura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento do Turismo, Geração de Trabalho e Renda, Gestão e Ações de

⁶⁹Um dado interessante: na gestão municipal de 1997-2000, o Rio Grande do Sul tinha 21 municípios (3,51%) vivendo a experiência de Orçamento Participativo (14 com população até 20 mil), o que representava 20% das experiências do OP no Brasil. Neste período (1997-2000) foram ao todo 103 cidades com OP no país. GRAZIA e RIBEIRO (orgs). Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Fórum Nacional de Participação Popular. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

⁷⁰ Isto significava debater e deliberar “sobre gastos de pessoal, dívida pública, serviços essenciais, investimentos e atividades-fim, projetos de desenvolvimento, bem como os recursos extra-orçamentários disponíveis para financiamento através do Banco do Estado” (OP-RS. 2002. Quatro Anos de Gestão Democrática, apud Faria 2005). Sendo assim, no OP estadual eram debatidos e deliberados temas e recursos muito mais abrangentes que na escala municipal. Exemplos emblemáticos disto foram os debates e a votações sobre a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, sobre a Matriz Tributária ou sobre a distribuição de crédito agrícola para pequenos agricultores. Tais temas exigiam, portanto, um esforço maior do poder público estadual no sentido de esclarecer, nas plenárias do OP-RS, as informações referentes ao

Qualificação no Uso e Ocupação do Solo, Meio Ambiente, Gestão Urbano-Ambiental e Saneamento, Minas e Energia, Transporte e Circulação e Universidade Estadual. A partir dos diagnósticos apresentados, a população escolhia, mediante votação, os temas e programas prioritários. Os participantes votavam em três temas e um programa em cada tema, e o resultado servia de parâmetro para organizar a Lista Tipo, um caderno distribuído aos participantes do OP-RS onde estavam discriminados os programas, as obras e os serviços que eram escolhidos pelos mesmos. Seu objetivo era “orientar a população sobre os procedimentos para propor, debater e votar suas prioridades nos programas estaduais de desenvolvimento e em serviços e obras de competência estadual para o orçamento do estado” (Governo do Estado. OP-RS: Orientações para Propostas, Debates e Votações nas Assembléias 2001). A segunda fase envolvia duas Plenárias Regionais de Delegados (PRDs) onde os delegados eleitos buscavam compatibilizar as demandas votadas e elegiam o Conselho do OP-RS (COP-RS)⁷¹ e a Comissão Representativa (CR). Na terceira fase, o Conselho do Orçamento Participativo era empossado. Iniciava-se, então, a fase de elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços que envolvia as secretarias e os órgãos do estado e as instâncias representativas do OP. De posse da proposta orçamentária, o COP e a CR discutiam-na com os delegados do OP nas 23 regiões do Estado. O retorno deste debate era apresentado ao governo e, após os ajustes necessários, o COP-RS deliberava a proposta orçamentária final e a entregava para o governador do estado. Até o dia 15 de setembro, o governador entregava a proposta à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS) cuja atribuição era apreciar, emendar e votar o Projeto de Lei do Orçamento do estado entre os dias 15/09 a 30/11 de cada ano.

orçamento do Estado, aos programas, obras e serviços de competência estadual, como deveriam ser votadas e para quais fins.

⁷¹ O COP era composto por 204 membros, assim distribuídos: 69 conselheiros eleitos, distribuídos proporcionalmente à população de cada região em relação à população total do Estado, com um mínimo de dois por região, procurando assim garantir representação política proporcional à população de cada região; outros 69 conselheiros eleitos, distribuídos proporcionalmente à participação registrada em cada região em relação à participação total no Estado; 22 conselheiros eleitos nas Assembléias Temáticas de Desenvolvimento; 44 conselheiros indicados pelos COREDES, sendo dois por região. Além desses 204 membros eleitos ou indicados, participavam dos trabalhos do COP dois representantes indicados pelo GOF - Gabinete de Orçamento e Finanças e o e pelo GRC - Gabinete de Relações Comunitárias (órgãos criados para conduzir o processo do OP), sem direito a voto, com atuação como assessores do Conselho.

Embora com forte resistência inicial, o Executivo acabou cedendo tanto em relação à realização das obras decididas na Consulta Popular do ano anterior, 1998, como quanto às emendas apresentadas pelo Fórum Democrático. O novo confronto se deu entre o Executivo e o Legislativo no final de 1999, em torno do número de emendas aceitáveis ao projeto do orçamento. Sob forte protesto dos deputados da oposição, o Executivo começou a reduzir o número de emendas, mas ambos os lados acabaram aceitando um limite ao número de emendas e a aprovação do orçamento foi comemorada tanto pelo governo como pela oposição. Os dois anos seguintes, 2000 e 2001, foram marcados pela continuidade de conflitos entre os dois poderes, resolvidos às vezes por decisão judicial.

Não obstante, o governo adotou a regionalização dos COREDEs para o OP. Além disso, no ano 2000, o governo instituiu a delimitação das 22 regiões como Regionalização de Referência para toda a administração direta e indireta, conforme veremos no PRAE, a seguir.

Em 2003, já no governo Rigotto, a Lei 11.179 foi alterada com o fim da obrigatoriedade dos 35% e a introdução dos COMUDEs (Conselhos Municipais de Desenvolvimento). O processo passou a ser coordenado pela vice-governadoria. O critério para a repartição do montante entre projetos regionais e municipais foi o IDESE e a população das regiões. O processo envolveu a definição de montantes por órgão e região, o que significa que as prioridades foram limitadas dentro de definições setoriais, sem flexibilidade em deslocar dotações entre as setoriais. Foi criada a Secretaria de Combate às Desigualdades Regionais, e o orçamento participativo foi adaptado à nova correlação de forças partidárias. Passou a ser denominado Processo de Participação popular (PPP), buscando “obter uma síntese daquilo que há de melhor em cada uma das diversas experiências de participação popular no Rio Grande do Sul”. Através da Lei nº 11.920, foi instituída a consulta popular nos seguintes moldes:

“(...) é realizada anualmente; os eleitores do RS decidem o destino dos recursos de investimentos e serviços que serão alocados no orçamento do Estado buscando diminuir as desigualdades e, ao fim, votam decidindo sobre parcela do orçamento do Estado, especialmente os serviços e investimentos que serão aplicados a cada exercício pelos diversos órgãos que compõem o Governo; “(...) é precedida por debates nos quais os participantes propõem novos caminhos para o desenvolvimento de suas regiões; envolvem-se as câmaras de vereadores, as prefeituras municipais, as entidades representativas da sociedade, os (Comudes) dos municípios ligados aos 24 Coredes existentes no Estado; “(...) entre os meses de abril e agosto, os meios de comunicação e a Internet divulgam o

calendário das assembleias municipais e regionais e a data em que ocorrerá consulta;“(...) os eleitores votam em urnas distribuídas pelo TRE em todos os municípios do Estado ou pelo site www.ppp.rs.gov.br” (<http://www.gvg.rs.gov.br/gvg/index.htm>).

Em estreita articulação com os Coredes e mediante a criação – a toque de caixa – dos COMUDES, foi realizada em 2003 e 2004 votação aberta à população das prioridades em cada município. Após as assembleias, efetuou-se um plebiscito – com voto e via internet – que definiu a alocação dos R\$337,5 milhões disponíveis para investimento e mobilizou cerca de 6% do eleitorado gaúcho.

5) 2000-2003 (governo Olívio Dutra) Programa de Regionalização Administrativa do Estado - PRAE

Instituído pelo Decreto nº. 40.349, no ano de 2000, o Programa tinha como objetivos principais a racionalização dos serviços e a otimização dos recursos, além de estabelecer uma divisão territorial única às estruturas administrativas regionais dos órgãos do executivo estadual. Apresentava como justificativa a notória fragmentação da administração pública em sua dispersão espacial, bem como a aguda e histórica setorialização do poder público, especialmente no Rio Grande do Sul. Às vezes era preciso reunir duas ou três coordenadorias do mesmo órgão para compor a abrangência regional dos municípios de um COREDE, sem considerar a falta de articulação interna do governo – debate intersetorial.

Como estratégias na elaboração, o Programa optou por: 1) utilizar uma regionalização de referência, reconhecida pela sociedade, tendo em vista a atuação dos COREDEs e do Orçamento Participativo; 2) não alterar a localização das sedes regionais dos diversos órgãos; determinar que a representação política do órgão e a base de informações seguissem a regionalização de referência, de modo a facilitar o debate com a sociedade⁷².

Foi criada uma secretaria executiva que faria um levantamento, estudo de adaptação dos vários órgãos setoriais para a gradativa adequação das secretarias e órgãos do governo à regionalização de referência. Alguns órgãos já estavam acostumados a utilizar essa divisão.

⁷²Antes do PRAE, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul instituiu a Comissão Especial para Estudos do Remapeamento e Reorganização das Regiões do Estado cujos resultados mostraram a opinião dos municípios sobre qual município escolheriam para sediar os órgãos de governo em sua região. Trata-se de um trabalho interessante pois mostra polarizações claras nas regiões dos COREDEs.

Outros que já tinham outras divisões consolidadas historicamente, como educação, segurança pública, tiveram mais dificuldades. Particularidade: não se obrigava o órgão a adotar a regionalização como fixa, as coordenadorias poderiam, de acordo com a complexidade e a profundidade de atuação de cada órgão pelo território, fazer uso de delimitações múltiplas ou submúltiplas das próprias regiões do OP. Desde que a soma dos submúltiplos abarcasse a totalidade dos municípios dos COREDEs respectivos. O que se queria evitar era a fragmentação das regiões e da identidade regional. Com esta alternativa evitou-se engessar a ação dos órgãos, dado que alguns precisam de um detalhamento mais apurado e outros são mais flexíveis quanto ao uso do território, como a habitação ou a secretaria de desenvolvimento, que não têm uma presença tão forte de recursos humanos, material e patrimônio no interior. A formulação de políticas destes órgãos está concentrada em Porto Alegre. Já no caso de educação, segurança pública, devido ao grande efetivo de pessoal, existem redes hierarquizadas e consolidadas. Desta forma, as coordenadorias regionais deveriam ser adequadas à delimitação regional do OP RS, que por sua vez, adotou a regionalização dos COREDEs como referência.

Alguns elementos que diferenciaram o PRAE dos esforços de compatibilização de divisões regionais anteriores: a estratégia de implantação do programa, presidida pela negociação ampla e direta entre a coordenação do Programa (Secretaria de Coordenação e Planejamento e outras cinco secretarias da área meio do Estado) e cada uma das unidades envolvidas, sob as seguintes condições: compromisso de adotar progressivamente a regionalização do OP como referência; prazos de ajuste, alterações administrativas, custos financeiros e potenciais situações de conflito políticos locais ou regionais concertados com a coordenação do programa.

A EMATER/RS⁷³, secretarias de desenvolvimento, turismo, habitação, agricultura, e outros órgãos que não tinham presença no interior chegaram a se adequar à divisão regional proposta. Entretanto, ao final do governo, retornaram às suas regionalizações anteriores, com exceção da EMATER.

⁷³Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural.

6) 2005 (governo Germano Rigotto) - Rumos 2015

No âmbito do Programa de Apoio ao Planejamento e à Formulação de Políticas Estratégicas para a Economia do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul em cooperação com o Banco Mundial contratou o Consórcio BoozAllen – FIPE - HLC, para elaborar estudo sobre o ordenamento territorial e a logística de transportes do Estado, destinado a analisar e propor mecanismos nessas duas áreas, tendo como horizonte o período 2005-2015. Como objetivo geral do estudo, definiu-se que o projeto Rumos 2015 integra um conjunto de iniciativas de combate às desigualdades regionais.

Como princípios para uma política de organização territorial, são destacados:

- 1) A promoção da competitividade sistêmica a partir de ampla gama de fatores, incluindo econômicos, mas também políticos, sociais e culturais. No nível micro, situam-se os determinantes internos, tecnológicos e organizacionais da capacidade das empresas, bem como a formação de redes, cadeias ou clusters. No nível meso, os condicionantes são as infra-estruturas, o capital humano e a difusão de tecnologia e informação. No nível macro, são as condições de estabilidade macroeconômica, situada externamente ao Estado.
- 2) mobilização do potencial endógeno das regiões, em termos das inovações tecnológicas e sua difusão, das responsabilidades dos governos locais, das pequenas e médias empresas, no apoio às produções.
- 3) fortalecer a coesão econômica, territorial e social, especialmente considerando as extremas desigualdades territoriais e sociais que caracterizam as realidades brasileira e do Rio Grande do Sul e a globalização que acentua os riscos de redução da articulação e fragilização dos laços políticos entre as regiões.
- 4) promover o desenvolvimento sustentável, que garanta a equidade e a proteção ao meio ambiente.
- 5) fortalecer a integração continental, viabilizando, por exemplo, infra-estruturas continentais.

O conceito de desenvolvimento regional adotado no trabalho busca considerar e compatibilizar múltiplas dimensões de análise (6): econômica; capacitação para o planejamento e ação social; inovações; capital social e ambiental – as quais incluem vários indicadores. Os critérios selecionados nas várias dimensões procuram captar:

A lógica do consumo de bens e serviços, representada por diversos critérios como os referentes a áreas polarizadas urbanas, por empregos, saúde, educação, cargas entre outros;

A lógica de produção, representada por critérios como grau de estruturação das atividades econômicas dominantes e dinâmicas, grau de utilização dos transportes, grau de

acesso a inovações, potencial de capital social, potencialidades e restrições ambientais, entre outros;

A lógica da mediação governamental, representada por critérios como capacitação das estruturas regionais, dependência de recursos públicos, grau dos investimentos públicos.

Numa primeira etapa, o trabalho buscou reunir parâmetros para a análise das tendências de configuração espacial no Rio Grande do Sul, envolvendo um conjunto de indicadores de dimensões do desenvolvimento sustentável intervenientes na abordagem do desenvolvimento regional (8):

- (1) Dimensão de organização territorial: foram analisadas as diversas regionalizações existentes, como do IBGE, dos COREDEs, associações e consórcios municipais e outros recortes setoriais, como os corredores de transportes ou regiões educacionais e de saúde, buscando identificar suas espacialidades, contigüidades e funcionalidades a dados objetivos de ação.
- (2) Dimensão econômica: os estudos econômicos atendem a dois objetivos básicos: priorizar as atividades econômicas que possuem maior capacidade competitiva atual ou potencial no contexto competitivo do Estado; e de utilizar os conceitos de cadeias produtivas e de arranjos produtivos locais no sentido de atender aos dois componentes do trabalho (desenvolvimento regional e logística). Foram identificados as cadeias, clusters ou setores dominantes no Estado, utilizados também na construção de cenários futuros. Os dados quantitativos são provenientes das bases secundárias existentes, em especial FEE, Secretaria da Fazenda, IBGE (PIA, PAM, PPM, Silvicultura e Extração Vegetal, Contas Nacionais), RAIS, Ministério da Indústria e Comércio e IPEA.
- (3) Dimensão demográfica: elaboração de estimativas populacionais, tendo como variável de controle entre esta dimensão e a anterior o comportamento da renda per capita por município. Os resultados da modelagem são as taxas de crescimento populacionais – totais, urbanas, rurais – as taxas de migrações, o perfil demográfico e o comportamento da rede urbana e rural. Faz parte desta dimensão também uma caracterização e hierarquização da rede urbana do Estado e das relações com pólos urbanos externos, nacionais ou de outros países, que define o grau de coesão e interação espacial urbana.
- (4) Dimensão de infra-estruturas: abrange as áreas de transportes, energia, telecomunicações e macrossaneamento para estabelecer o grau de acesso das regiões a esses serviços e os principais gargalos e elos faltantes. Entram na análise o grau de atendimento por energia em municípios e regiões, as bacias de captação de cargas no Estado e áreas fronteiriças, a evolução do atendimento de telefonia fixa, pública e celular, a situação das redes de informações e transmissão de dados, além das estruturas existentes para tratamento de esgoto, resíduos, macrodrenagens e o grau de gravidade sanitária nos pólos urbanos.
- (5) Dimensão social: para analisar as estimativas de demandas e impactos de déficits em desenvolvimento social, são considerados os setores de educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social. Cálculos dos déficits das carências de serviços, frente às políticas existentes, desagregadas por município, com base nas estimativas de populações elaboradas pela dimensão demográfica do estudo, indicarão o grau de acesso social das populações das diferentes regiões. Também compõe esta parte um inventário de políticas,

programas e projetos sociais propostos pelo Estado para as regiões, além de análise da evolução da pobreza rural e urbana em termos absolutos e relativos nas regiões.

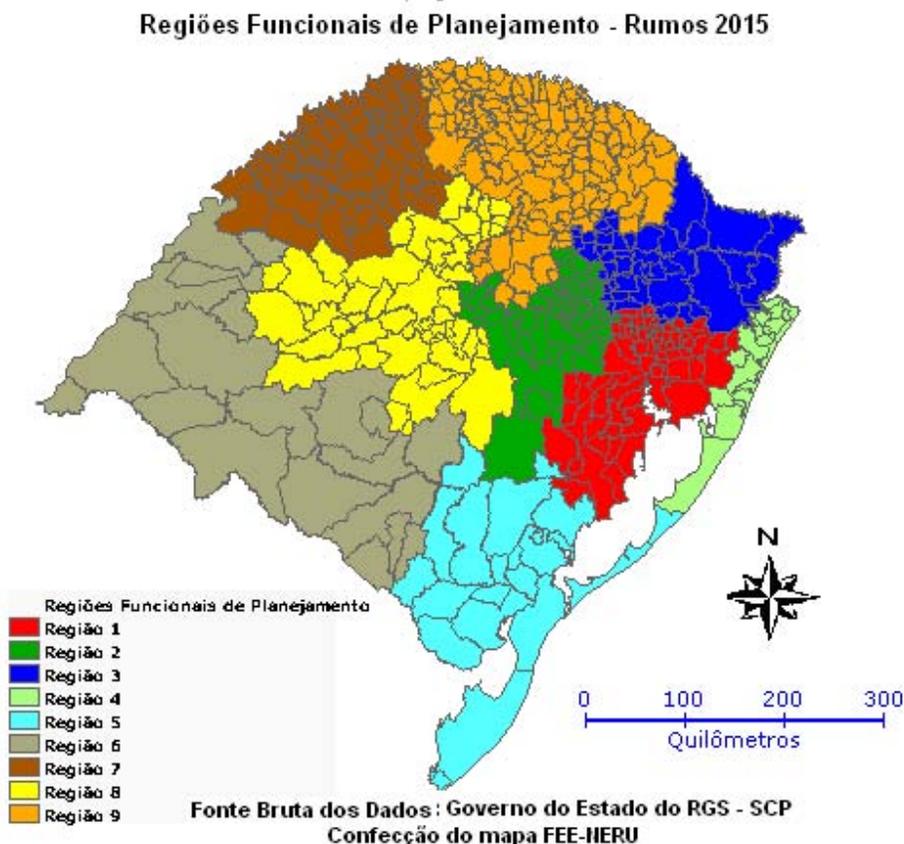
- (6) Dimensão de informação e Conhecimento: identificação de bases em Pesquisa & Desenvolvimento na região, em confronto com o país e outros países, em termos de produtos e recursos humanos e financeiros, das fontes de recursos existentes para P&D, dos centros de excelência e pesquisas avançadas e inovadoras. O objetivo é identificar o grau de produção e disseminação de informação e conhecimento como fator determinante na sociedade de conhecimento.
- (7) Dimensão ambiental: identificação de potencialidades e restrições ambientais das regiões considerando fatores físico-bióticos, como geologia e geomorfologia, pedologia, flora e Unidades de Conservação e Especiais. Caracterização dos ecossistemas existentes, uso de terras agrícolas protegidas, florestas, principais impactos ambientais e suas causas, além de inventário de projetos ambientais federais, estaduais e municipais.
- (8) Dimensão político-institucional-legal: análise da rede institucional que participa de ações para o desenvolvimento, como secretarias, bancos, instituições públicas e privadas, interações institucionais e intermunicipais existentes no território, em forma de associações, condomínios e cooperativas, em termos de atuação e de defesa de interesses.

Após a análise dos dados anteriores, foram estabelecidos os critérios e ênfases para uma reordenação territorial do Estado, utilizando uma análise de econometria espacial, com resultados georreferenciados. A competitividade local é o foco importante para elucidar tendências de organização espacial. A territorialidade do novo mercado é definida justamente pelo conjunto de localidades competitivas, onde há maior estreitamento das inter-relações econômico-tecnológicas, que, para se desenvolverem, não precisam da presença reguladora do Estado. Nas menos competitivas, há certo desencontro entre as relações econômicas e tecnológicas. Estas requerem propostas governamentais voltadas ao desenvolvimento local. Para a sistematização das oportunidades e ameaças externas às regiões, lisol a matriz SWOT.

As várias regularidades espaciais obtidas pela avaliação dessas dimensões constituíram os estratos a serem confrontados e analisados e, mediante critérios definidos, analisar essas regionalizações existentes, articulando-as numa “regionalização funcional” para o Estado, buscando atender a dois critérios básicos: respeitar o recorte dos COREDEs, dado que essas instituições representam uma importante forma de organização do capital social das regiões, além de que a criação de outra regionalização superposta a todas as demais, aumentaria a complexidade e a efetividade da interlocução com os agentes locais. O segundo critério foi o de buscar uma divisão regional capaz de reconhecer, respeitar e incorporar as homogeneidades existentes em termos econômicos, ambientais e sociais, além

de refletir as polarizações observadas. Assim, a partir de análise multicriterial, foram definidas nove regiões de planejamento formadas por múltiplos das regiões dos COREDEs.

Figura 20 – Regiões Funcionais de Planejamento – Rumos 2015



REGIÃO FUNCIONAL 1 - Reúne cinco COREDEs (Centro-Sul, Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio do Sinos, Vale do Caí e Paranhana-Encosta da Serra), com fortes características metropolitanas e interações entre eles. São pólos de serviços e industrialização e têm os mais fortes carregamentos em viagens internos e as mais densas redes de transportes, Mantêm grandes correlações entre si em empregos, rede urbana, infra-estruturas de comunicações, freqüência a universidades e centros de pesquisas e serviços de saúde, e também apresentam tendências à ampliação de conturbações. Trata-se do território mais dinâmico produtor e irradiador para todo o Estado, embora guarde diferenças entre os COREDEs constituintes, especialmente o Centro-Sul, no que se refere à pobreza e suas tendências, às potencialidades e restrições ambientais, ao grau de empreendedorismo, à dependência de recursos e grau de investimentos públicos.

REGIÃO FUNCIONAL 2 - Composta por dois COREDEs (Vale do Rio Pardo e Vaie do Taquari), que apresentam como principal característica o fato de constituírem-se em região de transição entre a Região Metropolitana e o interior do Estado. Apresentam relativa ambigüidade: ora ligam-se fortemente à metrópole (como em transportes), ora polarizam várias porções diferenciadas do *hinterland*, seja em empregos, viagens de transportes, universidades e centros de pesquisas, expandindo sua influência para a área mais central, para o noroeste e o norte do Estado. Destaca-se

o caráter policêntrico das atividades econômicas urbanas - Lajeado, Estrela, Encantado, Santa Cruz do Sul, Sobradinho - e os desafios da sustentabilidade na área agrícola em relação aos principais produtos (fumo e suínos), já que apresentam médio a alto potencial para uso agrícola e médias a baixas restrições ambientais.

REGIÃO FUNCIONAL 3 - Composta por dois COREDEs (Serra e Hortênsias), que também têm como característica principal constituírem áreas de transição metropolitana, porém, diferenciada da Região anterior e formando uma certa unidade. Tem no turismo um forte elo de interação, fortes inter-relações em empregos, hierarquia e rede urbana, infra-estruturas de acessos a universidades e centros de pesquisas, nas bacias de estudantes universitários, de migrações e de saúde; também têm potencial médio e baixo para uso agrícola e médias a altas restrições ambientais.

REGIÃO FUNCIONAL 4 - O COREDE Litoral compõe esta Região isoladamente, tendo em vista suas características de fragilidades ambientais, tendências à conurbação litorânea e especialização como área turística.

REGIÃO FUNCIONAL 5 - Outro COREDE que compõe de forma isolada uma Região Funcional é o Sul, com destaque para a localização estratégica das infra-estruturas portuárias que atendem todo o Estado e a oportunidade de internalização socioeconômica que este fator pode oferecer ao seu "hinterland".

REGIÃO FUNCIONAL 6 - Formada por dois COREDEs (Campanha e Fronteira Oeste), em que se destacam a homogeneidade na produção, a baixa densidade populacional e os desafios ambientais. São fortes as interações entre essas duas Regiões, seja em transportes, empregos, migrações e serviços de saúde e universitários. Além dessas interações, guardam condições comuns e baixas quanto a carregamentos e densidades de transportes, densidade de telecomunicações, grau de empreendedorismo, dependência e grau de investimentos públicos, renda e pobreza. A busca de alternativas ao desenvolvimento dos COREDEs guarda características semelhantes, senão idênticas.

REGIÃO FUNCIONAL 7 - Reúne três COREDEs (Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial), que possuem homogeneidade na produção agrícola, apesar da região das Missões ter características fundiárias diferentes. Além dessa base econômica, apresentam como características comuns a cadeia de máquinas e equipamentos agrícolas, que tem na região alguns de seus principais pólos (Santo Ângelo, Santa Rosa, Horizontina, Ijuí e Panambi). Também registram interações fortes entre elas nos empregos, nas viagens de transportes, na rede e hierarquia urbana, nas universidades e centros de pesquisas e nos serviços de saúde. Apresentam certa homogeneidade no grau de investimentos públicos e dependência de recursos externos, na renda baixa com pobreza estável, ou aumentando, e no grau de médio a alto de potencialidades para usos agrícolas, com algumas exceções nas Missões.

REGIÃO FUNCIONAL 8 - Composta por três COREDEs (Central, Jacuí Centro e Alto Jacuí), apresenta forte identidade em relação à produção agrícola e agroindustrial, apesar de diferenças internas em termos fundares e culturais. Ocorre forte polarização de empregos, rede urbana, universidades e centros de pesquisas, carregamentos e viagens de transportes, migrações, serviços de saúde, com fortes centralidades em Santa Maria, influenciando toda a área.

REGIÃO FUNCIONAL 9 - Cinco COREDEs formam esta Região (Médio Alto Uruguai, Norte, Produção. Alto da Serra do Botucaraí e Nordeste). Apesar de diferenças em termos de estrutura fundiária, relevo e na presença de cadeias industriais diferenciadas (máquinas e implementos agrícolas, automotiva, gemas e móveis), a área apresenta forte polarização entre essas regiões (em empregos, captação de transportes, universidades e centros de pesquisa, saúde) e homogeneidade na produção agrícola e agroindustrial. É preciso enfatizar que essa definição privilegia aspectos estratégicos, não-operacionais. Para estes últimos, jurisdições definidas deverão ser buscadas, levando-se em conta as peculiaridades dos serviços ou dimensão considerados.

Ainda como um dos subprodutos do estudo, foi elaborada uma tipologia que busca caracterizar as diferenças de dinamismo e potencialidades das regiões do Estado. Utilizando indicadores sintéticos, as regiões dos COREDEs foram classificadas tendo em vista três dimensões: a do desempenho econômico, a do desenvolvimento social e a das potencialidades, conforme esquematizado no quadro abaixo:

Tabela 27 – Rumos 2015 – Dimensões de Desempenho Econômico e Potencialidades dos COREDEs

| Dimensão | Variáveis | Peso |
|---------------------------|---|------|
| Desenvolvimento Econômico | PIB per capita | 1 |
| | Crescimento do PIB 1990-2002 | 1 |
| | PIB Industrial /PIB Total | 1 |
| Desenvolvimento Social | Percentual de Pobreza | 3 |
| | Renda per capita | 3 |
| | Percentual de domicílios com coleta de esgoto | 1 |
| | Percentual de Analfabetos com mais de 14 | 1 |
| | Saldo Migratório | 1 |
| Potencialidades | Localização | 5 |
| | Percentual da População com nível superior | 4 |
| | Potencial Ambiental | 2 |
| | Criação de empresas | 2 |
| | Infra-estrutura de transportes | 5 |
| | Infra-estrutura de energia | 3 |

Fonte: Rumos 2015.

A seguir é apresentado o mapa que mostra as regiões dos Conselhos Regionais, classificadas segundo essa tipologia. Os grupos de COREDEs⁷⁴ ficaram assim constituídos:

__ Dinâmicos: Serra, Vale do Rio Caí, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Taquari. Apresentam boas condições sociais, alto desenvolvimento econômico e alta potencialidade física e socioeconômica, acima das médias estaduais.

__ Emergentes: Vale do Rio Pardo e Fronteira Noroeste apresentam condições sociais baixas na média do Estado, porém, desenvolvimento econômico acima da média estadual e potencialidade próxima à média.

__ Estáveis: Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana-Encosta da Serra, Produção e Alto Jacuí, que apresentam crescimento econômico pouco acima da média estadual, alto potencial e condições sociais variáveis

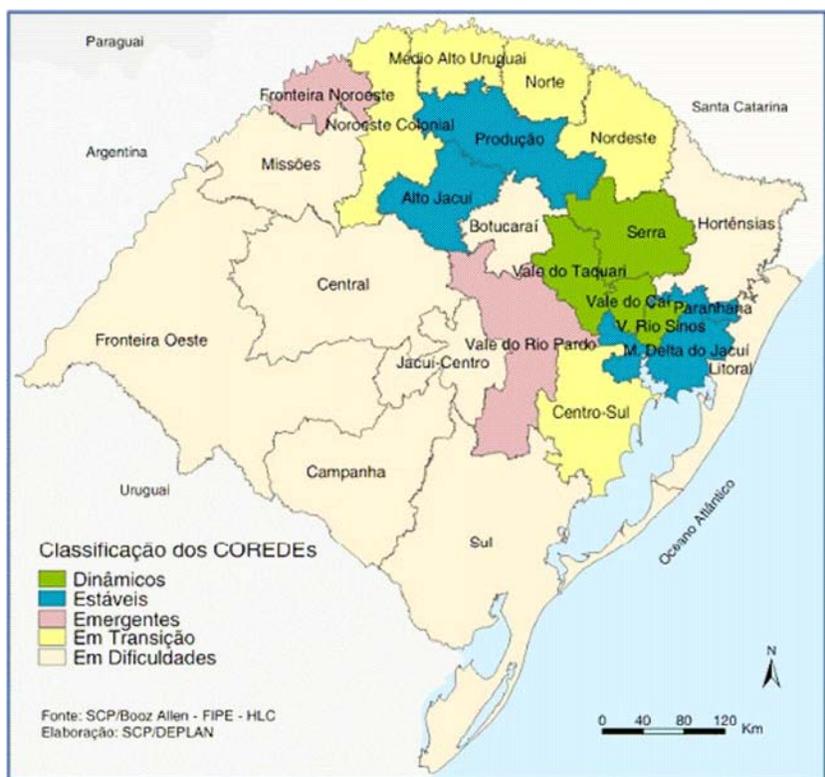
entre boas e baixas.

⁷⁴ Tomando por base os 24 COREDEs institucionalizados em 1996.

Em Transição: Norte, Nordeste, Centro-Sul, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai, com desenvolvimento econômico abaixo da média do Estado, potencial socioeconômico também abaixo e situação social baixa.

Em Dificuldades: Hortênsias, Campanha, Sul, Jacuí-Centro, Central, Fronteira Oeste, Alto da Serra do Botucaraí, Litoral e Missões, todos apresentando grau de desenvolvimento baixo, menores potencialidades e situação social deficiente, bem abaixo das médias estaduais.

Figura 21 - Mapa dos Agrupamentos de COREDEs, segundo o Desempenho Econômico e Social e as Potencialidades



CAPÍTULO 4: ANÁLISE CRÍTICA DAS EXPERIÊNCIAS GAÚCHAS DE REGIONALIZAÇÃO

Neste capítulo fazemos uma análise crítica das propostas de regionalização apresentadas no capítulo 3, buscando identificar as dificuldades de implantação e/ou operacionalização efetiva para fins de planejamento e gestão das regionalizações propostas. Cabe lembrar que esta etapa apoiou-se em entrevistas com formuladores ou pessoas envolvidas com as divisões regionais escolhidas.

1) 1973/74 – Proposição de Organização Territorial para fins de programação regional e urbana

Sua base teórica, segundo Lais Salengue, arquiteta participante da regionalização da proposição, inspirou-se na contribuição da geografia voluntária ou ativa, que pregava que a geografia pode ser alterada⁷⁵. O Estado deve assumir seu papel de planejador e interventor sobre o território a fim de contrapor-se às forças de mercado, naturalmente concentradoras e criadoras de desigualdades. Entretanto, isto não significa que o Estado deve pulverizar seus recursos pelos municípios. Deve-se combater a concentração criando-se novos eixos, novas centralidades, num processo de descentralização desconcentrada sob a forma de uma rede de cidades médias. Ao mesmo tempo é preciso ter em mente a preocupação com a racionalização e eficiência das infra-estruturas, equipamentos, presente na idéia de hierarquia de serviços, uma vez que não é possível dotar cada município de um hospital de grande porte, nem uma universidade bem equipada e de qualidade em cada cidade.

O contexto era o do governo militar, centralizador, época dos grandes planejamentos, que seriam representados pelo II PND, que pela primeira vez incluía a variável espaço na discussão do planejamento do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o IBGE concentrava suas referências nas regiões homogêneas, com base socioeconômica, vocações similares, certa solidariedade econômica, seguindo em parte a discussão que ocorria nas agências regionais, SUDENE, SUDAM e SUDESUL. Por outro lado, o IBGE iniciava uma discussão sobre região funcional - determinadas cidades da rede urbana

⁷⁵ Alguns dos representantes desta corrente eram Ives Lacoste, Michel Rochefort, e no Brasil, Milton Santos.

brasileira que exerciam influencia extra-local e prestavam serviço a uma área que extrapolava os limites do município.

No Rio Grande do Sul o debate territorial chamava a atenção para a questão da região metropolitana, que em síntese constituía uma região funcional, dado seu caráter de expansão e influência da cidade sobre os territórios vizinhos, entre outros fatores. Foram realizados estudos pela SDO e a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foi institucionalizada em lei estadual antes mesmo da lei federal (1967).

Simultaneamente, havia movimentos políticos de base (“de baixo para cima”), calcado no espírito municipalista que sempre foi muito forte no Estado. A primeira associação de municípios, criada em 1960, foi a do Vale do Rio dos Sinos. Era um movimento horizontal, com municípios que resolveram se organizar sob a forma de uma associação para resolver problemas comuns e também como uma forma política de reivindicação junto ao poder público estadual. A SUDESUL começou a estimular a institucionalização e a organização estatutária dessas associações. Entre 1960 e 1970 havia 18 associações cobrindo todo o Estado. De uma certa forma, o território estadual estava regionalizado sem a interferência do Estado enquanto poder público.

Pode-se dizer que o Estado já estava preocupado com o planejamento regional. Mas não a partir da cidade, da região polarizada, e sim no sentido de promover o planejamento regional através das regiões homogêneas, de certa forma refletidas nas associações de municípios e também com o tema das regiões hidrográficas, que já estava se difundindo no mundo. No Rio Grande do Sul a delimitação das bacias começou com o Vale dos Sinos, depois o Vale do Taquari, seguida pelo Vale do Caí. Na SDO já estava acontecendo a elaboração de planos regionais. O primeiro foi o do Vale dos Sinos, com assessoria do governo alemão, pela agência de intercâmbio. Depois, foi o plano do Vale do Taquari, na região de Lajeado-Estrela, e assim sucessivamente.

Dentre as principais dificuldades de implementação do plano, destacam-se: o caráter tecnocrático explicitado na forma que o Estado determinava compulsoriamente aos municípios como estes deveriam se organizar, inclusive, com quais estruturas. Não foi considerada a organização dos municípios já existente ou em formação, que por sua vez funcionava por adesão.

Outro fator relevante, talvez o principal, foi a incompreensão da função dos pólos urbanos como pontos de concentração de investimentos para irradiação de benfeitorias na região respectiva. No momento da apresentação oficial do programa ao governador já havia uma certa repercussão na opinião pública e começou a haver vazamento de informações e quando se falava em pólos regionais, associou-se a idéia de municípios de primeira e segunda classes, gerando um questionamento por parte dos municípios médios que não seriam escolhidos como pólos. A proposta exacerbou a competição entre municípios e os critérios técnicos de definição dos pólos ficaram ameaçados. A partir desse momento a fase de implantação foi perdendo fôlego até terminar paralisada.

Assim, este projeto de Regionalização e de implementação de um Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano interessou a um Governo, numa determinada conjuntura político-administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, sofrendo reveses depois. As sucessões governamentais têm sido, historicamente, motivo de abandono de projetos de administrações anteriores.

Ou seja, apesar de sua consistente base técnica, o SISDRU e a proposta de regionalização não chegaram a ser postos em prática. Dentre os fatores que contribuíram para seu fracasso, muitos autores destacam: 1) a regionalização, resultante de critérios técnicos, que deveria ter sido reavaliada por critérios políticos, tendo em vista sua finalidade política de planejamento; 2) os centros regionais, que assumiriam importância destacada na promoção do desenvolvimento regional, levando os prefeitos de municípios não identificados como centros a questionar a seleção; 3) face à ausência de um plano de desenvolvimento para todo o Estado que espacializasse diretrizes e programas, a implantação do SISDRU foi considerada por muitos como prematura; e finalmente 4) o Estado, o qual, mesmo planejando de forma integrada, executava setorialmente, uma dimensão que foi sub-avaliada na regionalização.

2) 1987/88 - Programa Estadual de Descentralização Regional - PEDR

Inserido no contexto político do retorno à democracia no plano nacional, no momento em que vários Estados debatiam descentralização e participação, em oposição ao modelo anterior centralizador e autoritário. Em 1982 haviam sido realizadas as primeiras eleições diretas para os governos estaduais. O Seminário realizado ao final de 1987 por

ocasião da divulgação da visão do programa objetivava a discussão de aspectos institucionais, e também o intercâmbio de experiências de regionalização administrativa entre vários Estados.

Em São Paulo havia sido revisada a divisão político-administrativa do território estadual em vigor desde 1967, sendo instituídas em seu lugar as regiões administrativas em 1984. O novo modelo propunha repensar o conceito de Região Administrativa de modo a obter uma congruência cada vez maior entre Região Natural (formada pelos municípios que possuíam identidade comum, baseada na freqüência das relações econômicas, sociais, culturais e políticas que mantêm entre si) e a Região Administrativa (definida pela jurisdição territorial dos diferentes órgãos do governo estadual). A Secretaria de Planejamento, através da CAR (Coordenadoria da Ação Regional) conduziu a revisão da regionalização, que incluía desde questionamentos teóricos – conceito de cidade, teoria da descentralização, modelos de organização regional, lógica do padrão locacional do Serviço Público – até aspectos específicos da legislação que institucionalizava a ação governamental regionalizada, passando pela discussão dos custos (orçamentários e políticos) envolvidos no processo de revisão.

Destacou-se o estudo de padrões de polarização, classificando-se os pólos, de portes diferentes, em quatro categorias distintas (regional, sub-regional, zonal e subzonal). As cidades do Estado formariam então um sistema, ordenado em função da posição hierárquica ocupada por cada pólo e composto por um centro metropolitano, 12 centros regionais, 33 centros sub-regionais, 53 centros zonais, 40 centros subzonais e 433 centros locais. Sua configuração resultou de longo processo de formação histórica, com o surgimento gradativo das cidades seguindo os grandes eixos de penetração, a diferenciação do tamanho dos diversos centros e a primazia crescente do município de São Paulo no comando de toda a organização regional. Foram propostas modificações de vários tipos em relação à divisão anterior: alteração de fronteiras de algumas regiões e sub-regiões; criação de novas regiões e sub-regiões; surgimento de sub-metrópoles; alteração da fronteira da área Metropolitana.

Em relação à questão da desconcentração e descentralização, constatava-se que ambas consistiam, basicamente, na transferência de recursos e poderes de decisão de cima para baixo ou do centro para a periferia. A diferença está em que nos casos de descentralizações, a transferência ocorre entre entidades diferentes e relativamente

autônomas entre si, ao passo que, nos casos de desconcentração, a transferência se processa entre os escalões hierárquicos de uma única entidade. “Basicamente, a desconcentração administrativa é um processo setorial com conseqüências espaciais, fortalecendo a periferia em relação ao centro, e os níveis sub-regional e local em relação ao regional. O resultado do processo faz com que as decisões sejam tomadas em pontos mais próximos daqueles em que se situam as carências sociais e onde são prestados os serviços à população.” (Seminário Estadual de Descentralização Regional, 1987, Rio Grande do Sul, apresentação do Estado de São Paulo). O novo modelo previa a figura do sub-governador, interlocutor na região entre o Estado e os municípios, nomeado pelo governador, além de colegiados de administração estadual e de administrações municipais, com funções similares às estabelecidas no PEDR. A primeira Região Administrativa a implementar o novo modelo foi a região de Araraquara.

Em Minas Gerais, o mecanismo de participação e interiorização do processo de planejamento do desenvolvimento local, microrregional e estadual dava-se através do associativismo municipal, através das associações microrregionais de municípios, criadas a partir de 1974. Concebidas com o objetivo de promover a articulação entre os municípios e demais níveis de governo, as associações procuravam soluções para problemas comuns nas áreas de administração econômica, social e físico-territorial. Eram registradas em cartório como entidade jurídica civil de direito privado e compostas por uma assembléia geral, diretoria, conselho fiscal e secretaria executiva. Naquele momento havia 36 associações congregando os 708 municípios.

Em Santa Catarina, a necessidade de descentralizar a administração estadual surgiu no final da década de sessenta em função, principalmente, da oportunidade de aproveitamento de programas junto ao governo federal visando o desenvolvimento regional. A primeira tentativa de regionalização teve como base as microrregiões homogêneas do IBGE. No entanto, chegou-se à conclusão de que não era satisfatória pois não considerava aspectos políticos e históricos importantes para o propósito em questão. Ao mesmo tempo estavam em formação as associações de municípios que buscavam resolver problemas comuns aos municípios. De uma certa forma, os objetivos das associações se integravam aos dos novos estudos de regionalização, assim como sugeriam regiões dentro de um espírito já testado de cooperação e integração municipal. Assim,

utilizando os limites físicos das 13 associações de municípios, em 1971 o governo de Estado instituiu 13 regiões polarizadas, com a finalidade de regionalizar a administração estadual. Entretanto, a divisão não foi adotada pelos órgãos estaduais, por questões políticas, bem como foi observada uma pressão exercida pelas lideranças político-comunitárias sobre o governo no sentido de promover a criação de novas microrregiões – assim, em 16 anos, o número saltou de 13 para 22, sendo que algumas regiões compostas por apenas 3 municípios. Em 1979, a Secretaria de Coordenação Geral e Planejamento – SEPLAN iniciou estudos propondo a divisão do estado em macrorregiões, que não foram adotadas.

O governo catarinense eleito em 1987 (administração em vigor na época) previa como diretrizes a descentralização da máquina administrativa pública e da ação governamental em todas as suas fases: planejamento, implementação e avaliação de desempenho, e a organização do território estadual segundo critérios de centralidade e funcionalidade urbana, de modo a preservar e fortalecer a integridade das relações das cidades entre si e com o meio rural circundante. Esta última tomaria a forma de regiões funcionais de desenvolvimento e a implantação de unidades de planejamento regional. Com assessoria de profissionais da UFSC, chegou-se à proposta de 8 macrorregiões, 14 regiões e 33 sub-regiões funcionais de desenvolvimento. Cada órgão da administração estadual poderia utilizar a divisão que mais se adaptasse aos seus interesses. Entretanto, o uso dessa divisão encontrou resistências nos meios políticos regionais: a concepção da divisão regional não considerou a opinião da comunidade que se manifestou contrária à sua implantação pois representava, na sua assimilação, a perda de alguns serviços públicos estaduais alocados regionalmente; a não aceitação, por parte das Associações de Municípios, que têm apresentado grande força política e servido como suporte das ações administrativas no interior, pela concorrência ocasionada quando da não coincidência da sede da Associação com a sede da Região. A forma encontrada pelo governo para conciliar os desacertos foi o aproveitamento, com pequenos ajustes, da divisão regional formada pelas Associações de municípios. As 14 regiões funcionais de desenvolvimento contemplavam, na maioria uma associação. Apenas quatro regiões abrangiam duas associações.

Voltando ao caso rio-grandense, a exemplo do que ocorreu com a regionalização da SDO, o PEDR também não chegou a ser implementado de fato. Sobre as dificuldades para sua implementação, algumas merecem destaque. Em primeiro lugar, apesar de todo o trabalho em promover a integração do setor público em direção à regionalização de referência, a perspectiva de instituir regionalização única alteraria o histórico consolidado de atuação das secretarias com especificidades de regionalização.

Criou-se um impasse político: o plano previa um coordenador regional em cada região, a ser definido pelo governador, o que foi considerado um resquício de governo autoritário e centralizador, incompatível com a bandeira de processo participativo alardeada pelo governo e pelo programa. Este fator foi apontado por Ângela Bacchieri Duarte, como principal inviabilizador da concretização do programa.

Um obstáculo decorrente do anterior é que a figura do coordenador regional exerceria um enorme grande poder, o que de uma certa maneira, constituiria uma forma de concorrência ao poder do deputado estadual da região.

Mais um entrave, a exemplo do programa anterior, referia-se à definição dos municípios-pólo, que não chegaram a ser selecionados, o que estava previsto para ocorrer na etapa subsequente à escolha dos coordenadores regionais.

Dentre as críticas referentes à regionalização do programa, algumas foram ressaltadas: 1) a regionalização “técnica” do SISDRU não sofreu atualizações ainda que, de fato, a hierarquia de cidades tenha se alterado; 2) o estudo resultou numa mescla imperfeita, formada, de um lado, por regiões polarizadas por centros de diferentes hierarquias, conforme seu grau de centralidade, e de outro, por regiões formadas por municípios que se associaram basicamente por motivos políticos e por terem problemas comuns.

Nygaard destaca ainda o fato de que se, por um lado, o Programa previa o planejamento para o desenvolvimento de cada uma das regiões, por outro, não discutia e não encaminhava formas de discussão e de integração dos diferentes planos regionais, nem entre si e nem com um plano de desenvolvimento estadual. “Definir prioridades regionais para transmiti-las ao Estado, a fim de que sejam simplesmente agregadas ao plano estadual, é esquecer-se dos conflitos, das incompatibilidades, dos desajustes que certamente existiram ente os objetivos e prioridades regionais e estaduais. Por isso, seria fundamental um processo de discussão para ajustar essas diferenças”. (Nygaard, 1990: 188).

Enfim, faltou um certo amadurecimento do conceito e funcionamento do processo de descentralização. Por outro lado, todas as discussões que abarcaram o programa, o envolvimento da Assembléia Legislativa e o intercâmbio de experiências com outros Estados e agentes, na realização do Seminário formaram uma grande massa crítica que desaguou em outros canais. Resultou, por exemplo, em importantes contribuições ao texto da Constituição Estadual, de 1989, sobre temas como Região Metropolitana, aglomerações urbanas e a constituição dos conselhos regionais.

3) 1994 - Os COREDEs

No Brasil, não existe uma instância político-administrativa intermediária entre o Estado e os municípios. Mais do que isso, no caso específico do Rio Grande do Sul, são poucas as organizações cuja atuação tem abrangência regional. As principais entidades que atuam nessa escala territorial são as associações de municípios, e sobretudo a FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, existentes já há algumas décadas. No entanto, por vários motivos, essas associações parecem ter contribuído pouco para a formação de identidades regionais. Em primeiro lugar, sua atuação tem estado tradicionalmente voltada para uma agenda centrada quase exclusivamente em temas relacionados com a problemática administrativa municipal. Em segundo lugar, sua abrangência territorial tem sido relativamente instável, como resultado de mudanças nas conjunturas políticas locais. Ao longo do tempo, algumas associações se subdividiram, tendo sido também numerosos os casos de municípios que mudaram de uma associação para outra. Como consequência, uma das críticas à vinculação da divisão regional dos COREDEs com a da FAMURS diz respeito à falta de consistência técnica, ou caráter científico e de funcionalidade real, expressa na homogeneidade de sua estrutura econômico-produtiva, base para a definição de uma região de planejamento. Em outras palavras, deve haver algum elemento de identidade regional, seja estrutura produtiva, estrutura fundiária, vegetação, ecossistema, bacia hidrográfica, tipo de ocupação urbana, ou polarização, o que nem sempre se verifica. O que significa que, em alguns casos, os critérios políticos se sobrepõem e não há nada que defina a região enquanto tal.

Uma crítica daí decorrente diz respeito ao caráter fragmentador no caso da Região Metropolitana, que inicialmente deveria constituir um só COREDE, mas devido à falta de

atuação da Metroplan e à pressão da associação de municípios do Vale dos Sinos, que criou o COREDE Sinos, a unidade da região foi cindida, e logo outras associações reivindicaram a criação de outros COREDEs, e o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí ficou restrito a 8 municípios (dos 31 que compõem a RMPA hoje). Atualmente existem 5 COREDEs abarcando os municípios da Região Metropolitana.

Hoje em dia, verifica-se um processo de acomodação na redivisão de COREDEs. Apesar de continuarem se subdividindo, o processo está sob controle, e deve ser flexível, porém mantendo uma espinha dorsal. Em 2003 foi criado um grupo de trabalho no Estado que trata da questão da regionalização, criação de novos COREDEs, desmembramentos, mudança de municípios entre COREDEs. Alguns critérios para a criação de novos COREDEs são: a população não pode ser menor que a do menor COREDE; a área, leva em conta a questão de contigüidade, homogeneidade sócio-econômica, participação em conselhos de bacias hidrográficas. E para a mudança de um município de um COREDE para outro, é preciso aprovação da Câmara de Vereadores, prefeitura, do governador e do COREDE em que vai ingressar. Para consolidar uma regionalização, é preciso um tempo de maturação. As revisões na malha, discussão de mudança de COREDEs deveriam ocorrer de tempos em tempos, em períodos definidos, para não desorganizar o esforço do planejamento regionalizado. Uma parte do processo de desmembramento de COREDEs passa ao largo de questões de identidade regional, é mais estimulado pela Consulta Popular, em que regiões menores seriam beneficiadas no rateio do orçamento. Mas é claro que em alguns casos são pertinentes, inconsistências que têm que ser corrigidas, como é o caso de alguns municípios mal posicionados.

Os objetivos dos COREDEs assemelham-se, em vários pontos, aos de alguns tipos de conselhos existentes em outros países. Entre eles, um exemplo é o dos *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR)*, da França, surgidos a partir de 1972, quando a administração pública francesa passou por uma reforma em que começou a ser implantado um novo nível administrativo, constituído por 21 regiões. Os CESR, inicialmente denominados *Comités Économiques et Sociaux*, constituíam uma das três instâncias em que estava organizado esse novo nível. Também no Chile, na Espanha, no Canadá, na Austrália, nas Filipinas e em alguns países da Europa Oriental, como a Hungria, foram implantadas instituições com características similares, compostas por representantes de segmentos da

sociedade das regiões, que servem como órgãos consultivos dos poderes executivos ou legislativos locais.

A proliferação dessas entidades resulta da necessidade — identificada pela literatura sobre o desenvolvimento e sobre a “governança regional” — de que sejam criadas novas organizações que promovam a cooperação entre os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, possibilitando a formação de coalizões que defendam os interesses regionais.

De uma maneira geral, os conselhos regionais surgidos em diferentes países constituem uma adaptação, para esse nível territorial, de um modelo de instância consultiva que já era bastante comum, especialmente na Europa, em nível nacional.

Entretanto, segundo Bandeira (2004), embora se percebam afinidades entre os COREDEs do Rio Grande do Sul e algumas dessas experiências, é importante ter presente que também existem diferenças significativas. A principal delas consiste no fato de que, na maior parte dos países antes referidos, os conselhos regionais — seja qual for a sua denominação — integram a estrutura de uma instância territorial descentralizada de governo. Na França, por exemplo, os *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* surgiram como parte de uma reforma ampla que envolveu a criação de um novo nível territorial da administração pública.

No Rio Grande do Sul, ao contrário, o surgimento dos conselhos regionais não esteve associado à criação de uma nova instância da administração pública.

Os COREDEs não constituíram (ainda) uma instância de articulação entre instâncias governamentais e a comunidade. Em parte, devido à deficiente estrutura material e de recursos humanos com dedicação permanente, em parte pela falta de uma estrutura que articulasse e garantisse consistência, no plano estadual, às políticas propostas pelos diversos COREDEs. Essa dupla dificuldade evidencia um problema maior: as funções formalmente atribuídas aos COREDEs são incompatíveis com a própria estrutura político-institucional desses órgãos, que definem a relação dos mesmos com os poderes públicos estadual e municipais. Tal estrutura não promove o compromisso objetivo com a sustentação do diálogo e a concertação dos diversos atores do desenvolvimento regional, chegando a permitir que alguns de seus gestores transformem os COREDEs sob sua coordenação em espaços de oposição e resistência às ações públicas estaduais e/ou municipais. Se, por um lado, é importante que haja lugar para a crítica, por outro, se se trata de órgãos

absolutamente autônomos em relação aos governos eleitos nos planos estadual e municipal, eles não podem pretender ser os únicos responsáveis pelo planejamento do desenvolvimento regional. Afinal esse planejamento envolve a alocação de recursos públicos, uma responsabilidade dos governos eleitos e não dos fóruns que fiscalizam os governos.

O processo de participação está sujeito a grupos de pressão mais poderosos, e à adesão dos vários grupos, relacionados ao capital social, que definem tipo de prática atuação do COREDE, se mais ativo, ou mais apático. E esta prática é muito desparelha entre os COREDEs. Nos mais ativos (normalmente aqueles nos quais as universidades exercem a função de liderança e fornecem a estrutura ao funcionamento dos COREDEs) existe uma discussão permanente sobre desenvolvimento, em comissões temáticas, com elaboração de planos de desenvolvimento, às vezes em conjunto com outros COREDEs. Em outros casos não há discussão do desenvolvimento na região, sua atuação se restringe a eventos anuais ou pontuais como a Consulta Popular, e o Planejamento Estratégico. A somatória de Planos de Desenvolvimento dos COREDEs não pode ser considerada como Plano de desenvolvimento do Estado.

Sobre as críticas ao processo de Consulta Popular, e a questão da interface entre o que a região pede e o que o Estado planeja para a região, Pedro Bandeira afirma que falta conexão entre o estruturante e o cotidiano (ações mais imediatas) para a população. Recai o caráter pontual tanto da Consulta Popular, como do Orçamento Participativo, restritos praticamente a uma listagem de demandas. Segundo análise de técnicos do governo na época do OP RS, “o planejamento das políticas públicas do Estado ficava um pouco comprometido devido à persistência de um certo localismo das demandas populares e de um certo setorialismo da oferta de programas por parte da administração. (...) Além disso, agentes governamentais participavam ativamente do processo de escolha das prioridades, no sentido de influenciarem a conformação e a votação desta Lista, configurando, assim, uma prática corporativista de certos setores do governo. (...) Isso inibia a necessidade de se constituir uma discussão mais competente que redundasse em Planos de Desenvolvimento Regionais” (Campregher, Paiva e Detoni, 2002, apud Faria 2005).

Com respeito à formação de mais um fórum público em 1999 para se contrapor ao OP, Faria (2005) define a solução para o conflito entre Executivo e Legislativo estaduais

como a formação de novas arenas participativas sob a liderança do segundo. Esta solução, segundo a autora, encontra raízes em três fatores: 1) na tradição associativa presente no estado, sob a forma de movimentos populares e sociais que emergiram nos períodos anteriores e deram sustentação ao processo de redemocratização no país, no sistema partidário plural e competitivo, em uma série de entidades representativas como a dos trabalhadores rurais (Federação dos Trabalhadores Agrícolas, Movimento dos Pequenos Agricultores, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), como a do movimento sindical (CUT e CGT), a dos municípios (FAMURS), a dos empresários (FEDERASUL), a dos vereadores (UVERGS), além dos inúmeros conselhos como os COREDEs, os Comudes, os Conselhos Gestores de Educação, Saúde, Direitos Humanos, Assistência Social, etc. 2) O êxito do OP-Porto Alegre, que depois de mais de 12 anos de sua implantação, teria contribuído tanto para a democratização das relações entre o poder público municipal e a sociedade civil quanto para uma distribuição mais equitativa dos bens públicos municipais. 3) O recurso ao arranjo participativo criado pela ALRS permitiu aos deputados disputarem com o executivo a legitimidade do projeto orçamentário e continuarem a exercer o seu papel de “agenciador”, dado que garantiam as verbas necessárias às suas clientelas por meio de emendas na votação da comissão. Tais emendas passaram a ter também respaldo popular como os programas temáticos, as obras e os serviços do OP-RS, o que indiretamente resultou na racionalização do número de emendas ao orçamento.

Os debates ensejados pela criação da UERGS ilustram o círculo virtuoso que este desenho participativo causou na relação entre executivo e legislativo estaduais, ainda de acordo com Faria (2005). Segundo o presidente da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul em 2001, Sérgio Zambiasi (PTB), “se o projeto de autoria do executivo não fosse publicamente debatido nas audiências do Fórum, as emendas que, com certeza, os deputados fariam ao projeto inicial seriam alvo de críticas do executivo, de polêmica com a população e indutora de mais um desgaste desnecessário. Uma vez debatido com os diversos setores representativos, os deputados sentiram-se mais confiantes em relação às prováveis emendas”. As discussões prévias informaram, portanto, o voto dos parlamentares e, por outro lado, informaram também a decisão do executivo de aperfeiçoar o projeto. A

autora conclui que, com a introdução do OP-RS e do fórum democrático, foram reforçados tanto os mecanismos verticais de controle do executivo, quanto os mecanismos horizontais.

De volta à análise do processo de consulta como um todo, Bandeira afirma que as regiões sempre trataram as questões no varejo, até porque a consulta absorvia uma energia muito grande e não sobrava tempo nem motivação para a discussão do desenvolvimento, que constituía o propósito original dos COREDEs. Não só os COREDEs, mas os atores envolvidos se voltavam para a disputa dos parques recursos orçamentários destinados às consultas. Além disso, não se consegue que o governo passe informações com a devida antecedência para um debate enriquecedor nas regiões. Da parte do governo, não há clareza suficiente, o processo está muito aquém do esperado.

Por outro lado, é preciso ter visão do processo e não deixar que viés tecnicista leve a inviabilizar o processo. O que não impede a correção de desvios. É um processo mais protegido do que uma assembleia. Entretanto, quem tem capacidade de mobilização interfere no processo, é inevitável. A dificuldade do OP é o fato de se deliberar em assembleia. Bandeira acredita que é preciso encaminhar propostas em assembleia, mas deve-se votar em outras estruturas. Numa assembleia de 700 pessoas, com 3 horas de duração, qual é a qualidade do debate? É preciso pensar como um processo de formação de opinião, não um evento isolado.

Alguns elementos de segurança na votação da Consulta, que pode ser feita pela internet (Consulta Popular em 22/8/2007): a partir do mesmo IP, o sistema bloqueia se entram mais de 20 votos de uma vez. Para votar pela internet, se exige o número do título de eleitor e cédula de identidade. É feito um cruzamento para saber se uma pessoa votou duas vezes, na urna e pela internet. Enfim, existe a preocupação com a credibilidade do sistema. Na RMPA a mídia não dá muito destaque, mas no interior, sim, sobretudo as rádios locais.

Este ano (2007) são 10 propostas por região. Já se chegou a ter participação de 10% do eleitorado. A execução do orçamento fica em torno de 50% do aprovado. Um aspecto negativo apontado é que as prioridades deixaram de ser regionais para se tornarem municipais, o que reforça o caráter pontual do processo. A frustração pela demora ou pela simples não-execução de propostas tem sido uma constante ao longo de toda a experiência de elaboração participativa das propostas orçamentárias no Rio Grande do Sul. Uma das

causas é o aprofundamento progressivo da crise estrutural das finanças públicas estaduais, que tem reduzido substancialmente o nível dos investimentos públicos. No entanto, muitas propostas têm sido inviabilizadas por dificuldades burocráticas, às vezes causadas pelo desinteresse das instâncias administrativas relevantes em dar andamento aos atos necessários para sua implementação. Uma das hipóteses que podem explicar esse desinteresse é o fato de que, quando ocorrem contingenciamentos durante a execução orçamentária, essas propostas disputam recursos escassos com outras preferidas pelos administradores. Não é absurdo cogitar que o atendimento de demandas de tipo clientelista possa estar por detrás de pelo menos alguns desses episódios.

Porém, por mais defeitos que tenha o processo de consulta, é melhor que o clientelismo puro e simples e a falta de transparência nas decisões. Desde logo é preciso ressaltar que mais importante que o montante de recursos destinado à Consulta Popular é o valor pedagógico do processo de participação, que consolida a importância das instituições de caráter territorial como interlocutores entre o Estado e as regiões e municípios.

Os COREDEs são a referência regional para a operação do FUNDOPEM, apresentado no capítulo 2, um programa de incentivos fiscais em que a empresa beneficiada não recolhe ICMS por um determinado tempo e após um prazo estipulado passa a devolver este montante com juros subsidiados. Associado ao FUNDOPEM existe o programa Integrar RS, que é um abatimento desta devolução para as empresas que se localizam em COREDEs com nível de desenvolvimento abaixo da média. Um dos fatores que influencia o abatimento é a distância em relação às áreas mais industrializadas, mais dinâmicas. Desta forma, ocorre uma espécie de estímulo à formação de novas centralidades. Mas na prática, observa-se que o peso das economias de aglomeração ainda é muito grande, segundo conclui Lima (2003) sobre o impacto do Fundopem no desenvolvimento regional, num trabalho anterior ao programa Integrar RS. Dentro dos COREDEs que estão acima da média, os municípios abaixo da média também têm o benefício. Por exemplo, no COREDE Serra, empresas deixam se localizar em Caxias do Sul para se instalar num município próximo atendido pelo benefício. Nesta última modalidade, não se promove novas centralidades, apenas a desconcentração concentrada.

Sobre avaliação do impacto destes incentivos, Bandeira diz que ainda não há efeito substancial e há pressão muito forte, principalmente por parte de empresas da região de

Caxias para enfraquecer o Integrar RS. A lei permite que o Conselho diretor do Fundopem conceda algumas excepcionalidades e tem havido uma demanda persistente por esse grupo. Os COREDEs têm conseguido bloquear em parte esse processo nas reuniões do Fundopem, mas é preciso considerar que é um grupo de pressão importante, com grande influência. O voto do governo, às vezes se divide, mas a secretaria da fazenda tem se mantido consistentemente contra a excepcionalidade porque representa a renúncia fiscal.

Os COREDEs têm que ser vistos ao mesmo tempo como região e movimento social, no sentido de que pressupõe engajamento com a temática regional, uma coalizão de pessoas interessadas que tenta pressionar constantemente para que essa dimensão territorial ocupe espaço na formulação de políticas públicas em temas como combate às desigualdades regionais, desconcentração do crescimento.

Retomando alguns conceitos apresentados no Capítulo 1, segundo Bandeira (2007a), a atuação dos COREDEs tem colaborado para a formação dos três tipos de capital social referidos anteriormente, nas regiões em que atuam. Para a formação de capital social do tipo *bonding*, os Conselhos Regionais ajudaram a moldar ou criar a própria idéia de “região” em algumas porções do território do Estado, base para o surgimento de uma “identidade regional”. Antes do surgimento da divisão regional dos COREDEs e das novas redes regionais formadas a partir destes, não existia, entre a população de muitas áreas do Estado, a idéia de que a soma dos municípios que compunham essas áreas constituía uma “região”.

A identidade regional, no sentido da identificação de um conjunto de indivíduos com a “sua” região, é uma forma de identidade social construída historicamente. Desta forma, aproxima-se do conceito de regionalismo, também apresentado no capítulo 1, no sentido de que a prática reiterada da participação de membros de diferentes segmentos da comunidade em organizações como os COREDEs, para discutir questões e envolver-se em ações de interesse da região, contribui para fortalecer essa percepção de que eles fazem parte de uma mesma categoria ou grupo social territorialmente definido.

A ação dos COREDEs também tem contribuído para a formação de *bridging social capital*, na medida em que eles têm criado novas redes de cooperação, conectando atores com perfis variados, oriundos de diferentes segmentos da comunidade e dos diferentes municípios que compõem cada região, com a finalidade de identificar e organizar ações em

defesa de interesses "regionais" comuns, extrapolando assim a defesa de interesses setoriais ou locais. A atuação das *bridging organizations* distingue-se de outras formas de cooperação interorganizacional, como as parcerias, na medida em que elas são autônomas e possuem identidades e interesses próprios, diferentes daqueles das organizações ou dos atores que são por elas interligados.

Finalmente, os COREDEs têm também contribuído para a formação de *linking social capital*, criando canais que ligam as comunidades das regiões a atores ou organizações externos, que podem exercer influência sobre ações relacionadas com o desenvolvimento. Ao constituírem uma instância de representação regional reconhecida pela legislação, os Conselhos Regionais estão formalmente legitimados para empreender ações de *advocacy* perante organizações públicas ou privadas cuja atuação seja relevante para o desenvolvimento. Além da influência na alocação de recursos do orçamento estadual, outro exemplo de *advocacy*, foi a inclusão de áreas do norte do Estado no Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, do Ministério da Integração Nacional.

Além desses conceitos, cabe destacar o papel dos Conselhos no processo de *accountability* administrativa, que ocorre quando os atores da sociedade civil têm chances reais de monitorarem as ações desenvolvidas pelos representantes da administração pública.

Por outro lado, é preciso destacar algumas limitações na atuação do COREDEs, tomando por base na seleção de alguns pontos ressaltados por Veiga (2006). O primeiro seria a escala territorial inadequada: alguns Conselhos seriam grandes demais por incluir grande quantidade de municípios. A consequência operacional negativa seria o número excessivo de participantes nos eventos, dificultando a realização de discussões produtivas. O autor usa como exemplo a Assembléia Geral de um COREDE, que presenciou, da qual participaram 547 pessoas. Outro problema seria o apoio instável das Universidades: as disputas internas dessas instituições tenderiam a interferir com o trabalho dos Conselhos.

Outro fator limitante segundo este autor refere-se à precariedade das visões estratégicas desenvolvidas pelos Conselhos para as respectivas regiões: “Salvo engano, nenhum COREDE chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional, que tenha resultado de profunda análise objetiva de suas potencialidades, vocações, vantagens, oportunidades, ou chances de médio e longo prazo. E que depois tenha sido

amplamente debatido, legitimado e assumido pela coletividade envolvida. Encontra-se com certa facilidade alguma brochura intitulada “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional”, ou coisa parecida. Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas, a depender da competência do grupo de trabalho específico que as coletou.” Para Veiga, a existência de projetos consistentes de desenvolvimento, calcados em uma visão de longo prazo, seria essencial para dar solidez ao trabalho dos COREDEs.

Na mesma direção, cabe mencionar um estudo⁷⁶ sobre os instrumentos e mecanismos que subsidiam as estratégias de desenvolvimento em cada COREDE. A pesquisa, desenvolvida junto aos 22 COREDES do Rio Grande do Sul (dos 24 existentes à época) indicou que apenas meia dúzia de regiões conseguia apresentar concomitantemente: a) um diagnóstico regional atualizado que subsidia as decisões de planejamento; b) um plano de desenvolvimento regional estruturado que referencia sistematicamente as estratégias; c) um conjunto consolidado e minimamente articulado de ações que auxiliem na consecução dos objetivos e d) registros sistematizados das atividades desenvolvidas.

A pesquisa evidenciou ainda que muitos COREDEs, ao realizarem suas atividades, praticavam o planejamento por intuição (quando não existe o diagnóstico), o planejamento por inspiração (quando não existe um plano) ou o planejamento por especulação (quando não existe nem diagnóstico, nem plano; apenas diretrizes pré-definidas), assim como também havia regiões onde nem sequer essas variações deficientes do conceito se verificavam na prática, sobretudo em função da estratégia de ação passiva adota por alguns Conselhos. Em relação à existência dos chamados Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, verificou-se igualmente que poucas regiões dispunham deste instrumento, sistematizado a partir de uma análise-diagnóstico e de um processo participativo de discussão comunitária sobre as principais carências e demandas regionais. O estudo conclui que apesar de os COREDES subsistirem a diferentes orientações político-partidárias no decorrer de quatro mandatos governamentais, ainda transparece o caráter empírico que ainda caracteriza as ações e políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul e a necessidade de qualificação destes processos.

⁷⁶ Siedenberg, Saad & Senger (2004) Bases do Planejamento e Estratégias do Desenvolvimento Regional no RS. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS – Brasil - 28 setembro a 01 de outubro.

4) 2000 - Programa de Regionalização Administrativa do Estado - PRAE

Um dos problemas encontrados para a implantação deste programa, de acordo com Herbert Klarmann, referia-se à própria compatibilização da referência regional para os órgãos da administração pública, com a dificuldade de adaptação daqueles órgãos que possuíam atuação descentralizada e redes hierarquizadas e consolidadas com recursos humanos, material e patrimônio no interior, basicamente de prestação de serviços como secretaria de educação, segurança pública, fazenda.

Além disso, a falta de coordenação política central levou a um importante erro de condução provocado pela mistura de objetivos: no momento em que começou a implantação do programa, a secretaria de segurança pública, um dos primeiros órgãos a se adequar à nova regionalização, anunciou um programa de reestruturação interna, que incluiria o fechamento de algumas regionais, etc. Imediatamente o programa ficou caracterizado com uma reforma administrativa com a finalidade de corte de gastos, encontrando resistências e suscitando levantes de municípios que sofreriam corte de funções, contra o que seria, segundo a visão destes, uma “política discriminatória” do governo do Estado. Como conseqüência, houve enfraquecimento do programa e ao final do governo, praticamente todos os órgãos que haviam aderido à nova regionalização voltaram a suas configurações de origem.

Entretanto, mesmo com fracasso do programa, que chegou a ter a implantação iniciada, e apesar do conflito político instaurado entre as metodologias e defensores do Orçamento Participativo de um lado e Consulta Popular de outro, além da iniciativa dos Fóruns Regionais de Governo, a discussão envolvendo o programa e sua regionalização contribuiu para a consolidação dos COREDEs como instância regional de discussão de políticas públicas, bem como legou o conceito de regiões múltiplas e sub-múltiplas à regionalização do Rumos 2015.

5) 2005 - Rumos 2015

Concebida como proposta de regionalização de referência para órgãos estaduais, a divisão regional do Rumos resgata a idéia do PRAE, de racionalização da estrutura

administrativa do Estado com regiões múltiplas e sub-múltiplas. A base é composta pelos COREDEs, que aglutinados formam as nove regiões funcionais, com exceção dos COREDEs Sul e Litoral, que configura isoladamente duas regiões funcionais.

Na visão de Maria Alice Lahorgue, a regionalização tem o mérito de recuperar a unidade da Região Metropolitana ao congregar os cinco COREDEs que a compõem numa única região funcional. Ao mesmo tempo, impõe limites ao processo de contínua redivisão dos COREDEs, que, a partir de agora, além dos critérios estabelecidos na lei de 2003, têm que respeitar o limite das regiões funcionais.

Atualmente, em 2007, o governo trabalha no PPA regionalizado com participação das regiões e articulado com Consulta Popular, conforme explicado por Antonio Cargnin e Rogério Fialho, da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão. Em 2006, último ano do governo anterior, realizou-se um esforço de contratualização das ações de desenvolvimento regional, através de Compromissos de Planejamento Regional, firmados entre representantes do governo estadual e das regiões funcionais, inspirados pelos Contratos de Plano franceses. No entanto, ainda que a intenção seja sanar deficiências quanto à falta de um planejamento estruturante, além das demandas de curto prazo, é preciso registrar que as perspectivas da experiência são incertas, tendo em vista a falta de tradição e a aguda crise das finanças estaduais.

Por outro lado, dado que as regiões funcionais são formadas a partir dos COREDEs, mantém-se as críticas quanto à identidade regional de algumas daquelas enquanto regiões de planejamento. Não houve questionamento do recorte dos COREDEs, que foram tomados como dados. Apenas foram levantadas algumas inconsistências de municípios que, segundo critérios técnicos, deveriam pertencer a outro COREDE. Isto se deve ao fato de que grande parte dos agentes considera que é improdutivo começar uma nova regionalização com a constituição de regiões de planejamento *strictu sensu*. É melhor partir da regionalização real, com todas as imperfeições pertinentes para não descartar os ganhos do processo, principalmente no que se refere à importância do território na discussão do desenvolvimento. Mais importante do que a regionalização em si é a disposição em tratar de convergir para uma regionalização de referência.

No que diz respeito à classificação dos Agrupamentos de COREDEs segundo o Desempenho Econômico e Social e as Potencialidades também há espaço para críticas.

Segundo Paiva⁷⁷, o PIB municipal não é um bom indicador de bem-estar na medida em que contabiliza o que é produzido no município, ao contrário da Renda Municipal, ou rendimento domiciliar, que agrega o valor apropriado pelos agentes residentes na região, que efetivamente permanece no município. A diferença entre ambos se deve aos vazamentos de renda de e para outros municípios, o que acaba gerando distorções sobre o desempenho econômico regional. Para melhor exemplificar, tomemos o caso emblemático de Triunfo, município que abriga o pólo petroquímico, cujo PIB municipal figura entre os maiores do Estado, e devido a isto, na classificação sugerida pelo Rumos 2015, sua região, Metropolitano Delta do Jacuí consta como emergente. Sabe-se, no entanto, que apesar do alto PIB, o município é carente de investimentos de infra-estrutura básica, o que o descredenciaria como região emergente. Isto ocorre, conforme explicado, devido aos vazamentos de renda que deixam o município, sobretudo em forma de impostos federais. Outro exemplo, do lado contrário, pode ser ilustrado pela região das Hortênsias, onde se encontram Canela e Gramado. O PIB dos municípios desta região não é alto, porém a Renda Municipal de seus habitantes sim. A região é rica, e possui muito menos problemas de infra-estrutura básica que a média estadual. Entretanto, devido ao indicador escolhido, está incluída entre as regiões que se encontram em dificuldades, e portanto, candidata a beneficiária de políticas de investimentos públicos, em detrimento de outras, que por outros critérios, se mostrariam mais carentes. O indicador se mostra melhor inclusive que o rendimento domiciliar per capita (que é fortemente afetado pelos fluxos migratórios, sobredimensionando o desempenho de regiões de baixo crescimento demográfico e subdimensionando o desempenho de regiões atradoras de população) pois a renda domiciliar total é, simultaneamente, uma medida de produto (mais exatamente, uma medida da contribuição dos agentes internos à produção regional) e de bem-estar (por corresponder à parcela da renda retida na região).

Análise comparativa

Como se percebe pelas análises anteriores, existem diversas questões e problemas comuns ou recorrentes em várias das regionalizações estudadas.

⁷⁷ Coordenador da pesquisa “Investigação acerca dos Determinantes do Desempenho Sócio-Econômico Diferenciado dos Municípios Gaúchos entre 1970 e 2000”, FEE/NERU 2007, em que se utiliza a Renda

O primeiro deles refere-se às tentativas de combinar determinantes e lógicas temáticas e setoriais em uma única regionalização. Colocamos a seguinte questão: que sentido há em definir uma mesma regionalização para a gestão dos recursos hídricos e do controle do meio ambiente e da segurança pública? Atualmente, de acordo com a literatura e a prática dos gestores públicos, o conceito de regionalização única (para todos os órgãos da administração estadual), da forma como foi tentado nas duas primeiras regionalizações estudadas, está superado. A discussão atual busca construir um projeto de regionalização administrativa mais consistente: diferenciado para as ações diretas do governo (delegacias de ensino, secretarias regionais da Emater, regionais da polícia civil e militar, etc.) e unificado para o planejamento do desenvolvimento (tomando por base os COREDEs, por exemplo). É o que norteia a idéia de múltiplos e sub-múltiplos, presente nas regionalizações PRAE e Rumos 2015, nos quais se concebe uma regionalização administrativa para prestação de serviços e outra para planejamento de ações regionalizadas, segundo Lahorgue⁷⁸.

Outra dificuldade recorrente diz respeito à questão da descontinuidade política. Como é de praxe no Brasil, na maioria das vezes ao assumir o governo, o novo grupo político dominante trata de desconstruir as estruturas montadas no governo anterior, independentemente se são boas ou ruins e sem se importar com os custos como a perda de conhecimento, memória (devido ao quadro substituído por pessoas ligadas ao novo grupo político), eficiência de operação do sistema. Este movimento está associado com a intenção de apagar os sinais da administração passada para, a partir do zero, imprimir a sua própria marca.

A esse respeito, entretanto, é preciso considerar a situação específica do conflito político no Rio Grande do Sul e seus reflexos sobre os mecanismos institucionais, sobretudo orçamentários no período posterior à volta da democracia ao país. Pesquisa⁷⁹ comparativa com quatro Estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Paraná, Pernambuco e Bahia no período entre 1986 e 2002, chegou à conclusão de que Estados com níveis

Municipal.

⁷⁸ Maria Alice Lahorgue, professora entrevistada, também responsável pelas áreas de ordenamento territorial, de governança e dos projetos de desenvolvimento das regiões funcionais 1 e 4 (RMPA e região perimetropolitana e litoral) no Estudo Rumos 2015.

⁷⁹ Schneider (2005).

elevados de conflito entre os partidos (Rio Grande do Sul e Pernambuco), expressos na fragmentação e na polarização, exigiram instituições orçamentárias mais democráticas; Estados com níveis baixos de conflito entre os partidos (Paraná e Bahia) permitiram que o processo orçamentário autocrático continuasse. Esses argumentos parecem particularmente relevantes no Brasil, onde prevalecem práticas e barganhas informais e os Estados são muito desiguais. Em resumo, no caso rio-grandense, o alto grau de conflito político obrigou os chefes do poder Executivo a abrir as instituições políticas, entre elas as instituições orçamentárias. A abertura começou no final da década de 1980 com uma desconcentração da autoridade dentro do Executivo e culminou em instituições de orçamento participativo que deram aos cidadãos acesso direto a processos orçamentários. O aprofundamento democrático serviu para um propósito útil para governos tanto de esquerda quanto de direita. Todos os governadores enfrentaram sérios desafios à sua capacidade de legitimar seu governo e tomar decisões autorizadas. Para aumentar a legitimidade de seus governos e administrar alianças difíceis, os líderes estaduais expandiram as práticas democráticas no orçamento.

Em outras palavras, o processo cumulativo de aprendizagem amadurecido com a prática de discussão do orçamento e consolidada com os COREDEs, atual base da regionalização em vigor, através do qual as regiões passaram a ter um caráter permanente na consideração do fator território no debate sobre desenvolvimento, contribuiu para contrabalançar o fator descontinuidade política. Na mesma linha, pode-se estabelecer uma linha divisória entre os casos estudados, segundo a qual a primeira regionalização pertenceria à fase de administração centralizada, autocrática e as demais, todas concernentes ao período democrático, incluiriam, em diferentes estágios, elementos de descentralização na gestão pública do território.

A respeito da criação de estruturas permanentes nas regiões, como foi tentado com as duas primeiras regionalizações escolhidas, em entrevista, Bandeira cita o fracasso da experiência de Santa Catarina. Este Estado é geralmente citado em conjunto com o Rio Grande do Sul, quando se trata do avanço das iniciativas de descentralização administrativa. “Havia lá uma experiência muito interessante, construída de baixo para cima com os Fóruns Regionais de Desenvolvimento, que foi atropelada pela implantação das Secretarias Regionais. Já não há mais estes fóruns. Quando se cria estruturas

permanentes, cria-se preocupação de apropriação política sobre o controle dessas estruturas. Ali foram criadas Secretarias Regionais, que de início seriam em número igual ao de associações de municípios e com as mesmas fronteiras. Quando levado à votação na Assembléia Legislativa, houve uma pressão de deputados que votariam em propostas de interesse do governo somente se fosse criada uma secretaria regional em sua região. Como resultado houve uma proliferação de secretarias regionais e num segundo momento, colocou-se a questão: quem seria o secretário regional (escolhido pelo governo estadual)? Ou vai ser o sujeito que perdeu a eleição ou quem quer se candidatar a alguma coisa”. É preciso, portanto, na visão de Bandeira, cautela quanto à instauração de estruturas permanentes.

Para a composição municipal das regiões, vimos que nos dois primeiros casos de regionalização não se considerou o associativismo municipalista (no segundo estava prevista uma forma de participação muito restrita, em verdade), em formação no primeiro caso e consolidado no segundo, o que constituiu um dos obstáculos à aceitação das divisões regionais pretendidas. Da mesma forma, a questão da escolha do coordenador regional nas duas primeiras iniciativas mostrava-se em desacordo com as tendências de aumento da participação social nas decisões públicas, ainda em gestação durante a primeira divisão, mas já mais claramente delineado durante a segunda. Já nas divisões seguintes, o fator associativismo foi levado em consideração, o que propiciou a formação de uma aliança entre agentes no sentido da participação dos atores regionais já existentes, e não a preponderância de uma regionalização centralizada sobre o território já dividido por esses agentes regionais. A partir de então, verifica-se uma trajetória cumulativa da divisões regionais administrativas posteriores, que contribuiu para o processo de consolidação das mesmas.

Considerações para a regionalização vigente (COREDEs e regiões funcionais)

Quanto à composição atual das regiões, a maioria dos entrevistados concordou que deve tomar-se como dado. Já existe um grau de estabilização da composição dos COREDEs. Apesar de continuarem aumentando em número, não é um processo fora de controle, há uma normatização. Há duas ou três regiões que ainda devem ser

desmembradas, mas existe um consenso de que estas devem ser feitas respeitando as regiões funcionais, âncora da idéia de múltiplos e submúltiplos. É preciso algum grau de flexibilidade muito bem administrada, é preciso estabilizar em algum momento. Neste ponto é preciso registrar o ponto de vista parcialmente discordante, de Paiva. Para este, devem ser considerados de um lado, o aporte do conhecimento científico para a construção de regionalizações que auxiliem na compreensão e, posteriormente, no direcionamento das ações para o desenvolvimento; e, de outro, a participação da população na construção das reivindicações. A questão central é a mediação entre estas duas perspectivas – técnico-científica e reivindicatório-participativa (PAIVA, 2006b).

Ainda segundo Paiva, o ponto de partida necessário para uma intervenção pública estadual conseqüente sobre o processo de desenvolvimento do território é um diagnóstico das potencialidades e dos estrangulamentos de desenvolvimento nos diversos setores e espaços regionais – um diagnóstico que não pode ser feito sem a ampla colaboração dos agentes locais, pois o potencial de cada região depende, em grande parte, da imagem que os agentes locais têm de suas potencialidades e do futuro idealizado pelos mesmos. Contudo, o mero diagnóstico e sua discussão não são, via de regra, instrumentos suficientes para a estimulação do conjunto de investimentos privados que se fazem necessários para a mobilização produtiva de um dado território. O convencimento dos agentes privados da consistência do diagnóstico e do projeto de desenvolvimento articulado a partir das diversas instâncias de poderes públicos regionais (sob a coordenação do governo Estadual) só pode ser conquistado se forem mobilizadas inversões e políticas públicas capazes de estimular determinadas opções regionais em detrimento de outras. Essa não é uma tarefa simples. Exige, mais do que determinação, que se tenham muito claras as metas que se busca atingir, o padrão de desenvolvimento desejado, por um lado, e por outro, um aparato político-institucional capilarizado.

Entretanto, na opinião da maioria dos agentes envolvidos com o tema, ainda que a regionalização adotada não seja a melhor do ponto de vista da fundamentação técnica, o potencial de desorganização do processo que está implícito em tentar mexer nisso é tão grande que, em nome de consertar algo menor, se gera um problema muito maior, como processos desagregadores, fragmentadores. É preciso considerar o caminho percorrido, de outra forma se põe em risco a continuidade do processo. Então, não se pode analisar uma

parte do processo e se concentrar nas ilogicidades que estão ali. São dois riscos (de se mexer em divisões consolidadas): o estímulo a localismos e a lógica da partilha de esferas de poder político.

Sobre o uso da regionalização existente, COREDEs como instrumento efetivo de política regional, estudo sobre os efeitos econômicos do Fundopem nas Regiões do Rio Grande do Sul entre 1989 e 1998 mostra que a concessão de incentivos é um fator subsidiário à decisão empresarial de investir, dominado pela disponibilidade de mão-de-obra adequada e considerações relativas a mercados e lucros esperados. Observa-se que a disponibilidade de incentivos financeiros/fiscais é ainda mais subordinada a outros fatores no que diz respeito à decisão sobre a localização do empreendimento, o que induz à conclusão que, quanto mais afastada das regiões principais em desenvolvimento ou crescimento econômico, mais fraca é a influência possível de benefícios financeiros para a instalação local de novos empreendimentos produtivos. Em função disto, parece ficar caracterizado que a adoção de incentivos financeiros/fiscais é mais eficaz para a implementação de políticas do tipo “desconcentração concentrada”, enquanto que ineficaz para a execução de políticas de desenvolvimento em regiões deprimidas e espacialmente desconectadas ou distantes em relação às regiões hegemônicas⁸⁰. Nestes casos mais extremos de atraso econômico, parece razoável dar-se mais ênfase a ações de infraestrutura (energia, saneamento básico e transportes) e melhorias sociais (educação, saúde, assistência social e habitação), ao lado de estímulos à geração de emprego e renda (microcrédito e assistência gerencial a pequenos empreendimentos locais/regionais), buscando-se construir, de baixo para cima, um clima de relativa prosperidade e crescente atratividade, no que tange à perspectiva de investimentos diretos externos à região.

Ainda segundo este estudo, o fator que mais tem bloqueado ações mais efetivas do Estado Nacional brasileiro e de algumas de suas unidades federativas, entre as quais o Rio Grande do Sul, é o desarranjo das contas públicas e a persistência de uma situação fiscal

⁸⁰ Verschoore Filho (2000) chegou à conclusão semelhante ao estudar os efeitos do Reconversul - Programa de Fomento e Reversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul do BNDES, instituído em 1996. “Entretanto, o crédito como instrumento de promoção do desenvolvimento regional possui um alcance limitado. Ele é profícuo para superar entraves específicos, principalmente em sociedades com características empreendedoras, porém tem uma utilidade diminuta como fator de transformação e mobilização social... as principais dificuldades da manutenção dos níveis de crescimento na região se localizam muito mais em uma incapacidade social de responder as transformações nos processos produtivos do que propriamente na escassez de capitais ou financiamentos”.

estruturalmente deficitária, inclusive sob o conceito de resultado primário do setor público, resultando na fragilidade do papel do Estado de estimulador do desenvolvimento regional, dada a quase inexistência de capacidade de investir e no bloqueio das possibilidades de financiamento externo destes, por falta de capacidades de endividamento. Adicione-se o fato de que as dívidas das consultas de governos anteriores têm se acumulado de uma gestão para a seguinte, constituindo um fator de inação do próprio sentido dos processos de consulta.

O Estado do Rio Grande do Sul dispõe das instituições financeiras públicas necessárias, ainda que fragmentadas em três: Banrisul, BRDE e Agência de Fomento, além do Fundopem e Integrar RS como programas de incentivo financeiro, ainda que insuficientes se tomados isoladamente. Conta com a capacidade de captar e repassar recursos financeiros do BNDES e outras instituições financeiras de fomento, ainda que restringida por limites existentes de financiamento ao setor público municipal, e dispõe da possibilidade de criar fundos setoriais e regionais de financiamento ao desenvolvimento, ainda que padeça de forte restrição orçamentária. Ou seja, os instrumentos existem, mas também persistem problemas institucionais. Por fim, verifica-se a falta de articulação entre as instituições estaduais e regionais de fomento e desenvolvimento, e de políticas, programas e ações integradas de desenvolvimento regional, bem como a carência de exercício da participação social, apesar da existência dos COREDEs e da experiência do orçamento participativo. Em que pese haja consenso quanto à inclusão da prioridade do desenvolvimento regional entre as políticas estaduais de desenvolvimento.

A trajetória cumulativa das iniciativas de regionalização no Estado tem confirmado os COREDEs como interlocutores regionais, escala intermediária entre o Estado e município, numa iniciativa pioneira no país, no que seria o caso mais próximo da exitosa política regional européia. Devido ao seu enraizamento social e histórico, sua trajetória independente de orientação política do governo estadual, os COREDEs, base das regiões múltiplas, as regiões funcionais, representam hoje efetivamente uma instituição consolidada e em permanente evolução no processo de planejamento do desenvolvimento regional rio-grandense, descentralizado e participativo. Já não é possível retroceder. Há muito o que avançar, nas estruturas de governança, mas sobretudo com respeito ao real combate às desigualdades regionais através do planejamento estruturante de longo prazo. Porém,

mesmo entre seus críticos, é inegável que a regionalização dos COREDEs deve constituir ponto de partida para a discussão do desenvolvimento territorial do Rio Grande do Sul.

Considerações Finais

O objetivo principal do trabalho consistiu em *realizar um levantamento e uma avaliação crítica* das principais divisões regionais já elaboradas para o Estado do Rio Grande do Sul com vistas a subsidiar e orientar o planejamento do desenvolvimento de seu território e a gestão pública democrática.

Com um processo de conformação histórica do território pautado por conflitos relacionados à questão fronteiriça e mais tarde com a integração com o centro econômico nacional, com a particularidade do processo de imigração européia em moldes diferentes daquela que se dirigiu a São Paulo, o Rio Grande do Sul ocupa hoje a quarta colocação em produto interno bruto no País. Conta com uma economia complexa e diversificada, com grande peso do setor agropecuário ao lado de setores industriais com forte componente tecnológico. É bem verdade que em algumas dimensões, principalmente o que se refere à situação das finanças públicas, à forte dependência de condições favoráveis no mercado externo para as exportações de produtos agropecuários, o Estado do Rio Grande do Sul se encontra fragilizado. Sob diversos aspectos, porém, se encontra em situação privilegiada frente à maioria dos Estados brasileiros, sobretudo no que se refere a índices de educação e dinâmica social. Isto não significa, entretanto, que o desenvolvimento se encontra homogeneamente distribuído no território. As três grandes macrorregiões: Norte, Sul e Nordeste demarcadas a partir do critério de homogeneidade histórica nos auxiliam a captar as especificidades de cada porção, a partir do padrão de ocupação do território e inserção de atividades econômicas, que resultaram na maior concentração do desenvolvimento urbano e industrial no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, na região Nordeste, ao lado de áreas economicamente estagnadas, como em partes das macrorregiões Sul e Norte.

O papel do planejamento da ação pública para o desenvolvimento regional é justamente o de se contrapor às forças concentradoras do processo de desenvolvimento, tratando de buscar alternativas não para frear o crescimento das regiões que se encontram em vantagem, mas para fomentar opções para o crescimento daquelas que possuem desvantagens, seja devido à distância do centro dinâmico ou à falta de atividades

econômicas estruturantes que internalizem o desenvolvimento na região. Ao mesmo tempo, a excessiva aglomeração das atividades dinâmicas numa parte do território traz problemas relacionados à concentração urbana, que se refletem na queda do nível de bem-estar da população em geral, pior acesso a serviços públicos, entre outros. Desta forma, coloca-se o desafio de equilibrar a competição entre as regiões com a missão de promover o desenvolvimento conjunto das regiões (de acordo com cada configuração regional estudada) que compõem o território estadual, levando em consideração a integração deste com os demais Estados da federação.

Após o exame das iniciativas selecionadas de divisão regional do Estado, retornamos a um dos questionamentos iniciais do trabalho, sobre a existência de uma forma mais adequada de delimitar regiões para o planejamento do desenvolvimento do território. Acreditamos que não é viável uma regionalização única, que satisfaça simultaneamente todos os requisitos da gestão pública: lógicas setoriais e temáticas, critérios políticos e técnicos para a constituição de regiões e identidade regional.

Deste modo, o que se pode extrair da pesquisa realizada é que é importante buscar o que explica a composição das regiões numa determinada divisão regional, com destaque para os critérios sistematizados por Boudeville: homogeneidade, polarização e planejamento. Porém, mais relevante que isto é o papel desempenhado pelas regiões e conseqüentemente, por seus agentes, sobretudo a população residente em geral, no conjunto do território. Em outras palavras, dada uma determinada configuração regional, que por sua vez, é fruto uma certa correlação de forças sociais, e por isso, nada tem de natural, de que forma cada região pode pensar e planejar seu futuro solidariamente às outras regiões? Considerando o conjunto das regiões que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, que ao lado dos demais Estados perfazem a federação.

Como vimos, grandes avanços têm sido alcançados até o momento, antes mesmo da instituição dos COREDEs como entidades de planejamento do desenvolvimento regional., constituindo um processo de construção cumulativa de conhecimento e práticas a partir das tentativas anteriores de regionalização administrativa e do debate sobre descentralização de poderes e mecanismos democráticos participativos nas políticas públicas, nas Constituições Federal (1988) e Estadual (1989). Ainda que a atuação dos COREDEs se veja, em muitos casos, restrita ao processo de eleição anual de prioridades de investimento no orçamento

estadual em suas várias versões ao longo do tempo – consulta popular, orçamento participativo, processo de participação popular, é preciso reconhecer as vitórias obtidas como a consolidação dos conselhos como espaços reivindicatórios onde devem estar representados os diversos segmentos e portanto, interesses da sociedade.

Mais recentemente, a elaboração de planos estratégicos e dos Compromissos de Planejamento Territorial permite vislumbrar a possibilidade do aprofundamento da discussão dos eixos estruturantes para o planejamento regional de longo prazo, ou como dizem Paiva e Accurso, cada um com suas palavras – em que sentido se quer crescer ou o que a região deseja ser e com que meios se alcançará o resultado desejado.

Desta forma, em lugar de uma conclusão e longe de esgotar um tema tão amplo, contemporâneo e complexo, o que espera é que este trabalho contribua para a continuidade do debate sobre a dinâmica de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, notadamente um dos Estados menos desiguais e mais desenvolvidos do país, como vimos ao longo da dissertação. E que a trajetória do desenvolvimento gaúcho sirva de inspiração (não estritamente replicável, é certo, porém adaptado às condições particulares de cada Estado) para a popularização do uso de alternativas mais democráticas de formulação e gestão de políticas públicas no país, em prol do combate às desigualdades regionais e da construção de uma sociedade mais justa, em busca do real desenvolvimento onde todos os cidadãos tenham vez.

Referências Bibliográficas

- ACCURSO (2000). A economia gaúcha nos anos 90. In Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 90. Fundação Economia e Estatística. Porto Alegre
- ACCURSO. J. S. (2002a). O Rio Grande do Sul e sua população. Documentos FEE n.51.: Fundação Economia e Estatística. Porto Alegre.
- ACCURSO. J. S. (2002b). Estratégias de Desenvolvimento para o Rio Grande do Sul. Conferência proferida no I Encontro de Economia Gaúcha. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre.
- ALMEIDA, P.F.C. (Coord.)(1990). A Economia Gaúcha e os Anos 80 – Uma trajetória Regional no Contexto da Crise Brasileira. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre.
- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. (1990). Crescimento inter-regional no Rio grande do Sul, nos anos 80. in: ALMEIDA, P.F.C. (coord.). a economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Porto Alegre: FEE, 1990. P. 67-130.
- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. (1994). Considerações Metodológicas sobre a Divisão Regional In ALONSO, J. A. F. BANDEIRA, P. S. (Org.); BENETTI, M. D. (Org.). Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre
- ALONSO, J. A. F. (1986). Evolução das Desigualdades Inter-regionais de Renda Interna no Rio Grande do Sul. 1939-70. 2ª. ed. Porto Alegre: FEE.
- ALONSO, J. A. F. (1986b). ALONSO, J. A. F. et al. Áreas Estatisticamente Comparáveis do Rio Grande do Sul: 1940-1980. Porto Alegre, 1986.
- ALONSO, J. A. F. (2003). O cenário regional gaúcho nos anos 90: convergência ou mais desigualdade? Indic. Econ. FEE .Porto Alegre v. 31 n. 3 p. 01-206 Nov. 2003.
- ALONSO, J. A. F. (2006) A Persistência das Desigualdades Regionais no RS: Velhos Problemas, Soluções Convencionais e Novas Formulações. Revista Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p.101-114, mar. 2006.
- ALVA, A. R. S. (2000). Guia Para Entender a Política Regional da União Européia. I Seminário Internacional sobre Instrumentos e Avaliação de Política Regional, 17 e 18 de outubro de 2000. Brasília.
- BANDEIRA, P. S. (1995). A Economia da Região Sul In AFFONSO, R. B. A.& SILVA, P. L. B. (orgs.) Desigualdades Regionais e Desenvolvimento. Coleção Federalismo no Brasil. Fundap. Editora Unesp. São Paulo.
- BANDEIRA, P. S. (2003). Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. In: GONÇALVES, Maria Flora, Carlos Antônio Brandão, e Antônio Carlos Galvão (orgs.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões; O desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp; ANPUR, p. 519-548.
- BANDEIRA, P. S (2004). Articulação de Atores Sociais, Capital Social e Desenvolvimento Regional: O Caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. In: *Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia*. (Org.). Desigualdades Regionais. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v. 67, p. 219-250.

- BANDEIRA, P. S. (2007a) Uma experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: os COREDES do Rio Grande do Sul. I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável.. Florianópolis. 22 a 25 de agosto.
- BANDEIRA, P. S. (2007b). Rio Grande do Sul. Nota Técnica. Ministério da Integração. Plano Plurianual 2008-2011. Brasília.
- BORDIEU, P. (1998). O Poder Simbólico. Bertrand Brasil, 2ª. Edição. Rio de Janeiro.
- BOUDEVILLE, J. (1973). Os Espaços Econômicos. São Paulo. Difusão Européia do Livro.
- BRANDÃO, C. A. (2001). Localismos, Mitologias e Banalizações na Discussão do Processo de Desenvolvimento. VII Encontro Nacional de Economia Política. Curitiba, maio.
- BRANDÃO, C. A. (2003). A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma Agenda para os Estudos Regionais e Urbanos. Tese de Livre Docência. Campinas, IE/UNICAMP.
- BRANDÃO, C. A. (2005). Os vários Paranás. Estudos Socioeconômico-institucionais como Subsídio aos Planos de Desenvolvimento Regional- relatório. IPARDES. Curitiba.
- BRANDÃO, C. A. (2007). Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. In: FISCHER, Tânia (organizadora). Salvador, CIAGS, UFBA.
- BREITHBACH, A. (1988). Estudo Sobre o Conceito de Região. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística. (Teses, 13).
- BREITHBACH, A. (1998). Estudo sobre a Rede Urbana do Estado do RS: Abordagem Preliminar. In Dinâmica da Urbanização no RS: Temas e Tendências. Documentos FEE.
- BREITHBACH, A. (2005). Entre Especialização e Diversificação Industrial: por um desenvolvimento regional durável. Perspectiva Econômica on-line 1-30, jul/dez.
- BRITO, A. F.; BONELLI, R (1997). Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências Europeias e as Iniciativas subnacionais no Brasil. Texto para Discussão n.492. Ipea. Rio de Janeiro.
- BROSE, M. E. (2005). Superação das Desigualdades Regionais; Uma Interpretação da Experiência Gaúcha. In CRUZ, J. L. V. (org.) *Brasil, o Desafio da Diversidade. Experiências de Desenvolvimento Regional*. Editora SENAC. São Paulo.
- CAIADO, M. C. S. (1991). Organização Regional do Estado de São Paulo. Relatório do Projeto: “Urbanização e Metropolização no Estado de São Paulo – Desafios da Política Urbana”. Campinas, Convênio SPG/FECAMP.
- CALANDRO, M.L. & CAMPOS, S.H. (2004). Dez anos de Plano Real e a indústria gaúcha In Revista Indicadores Econômicos. Vol 32 n.2.FEE. Porto Alegre.
- CANO, W. (2007a). Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930-1970). São Paulo, Editora da UNESP.
- CANO, W. (2007b). Desconcentração Produtiva no Brasil. São Paulo, Editora da UNESP.
- CANO, W. (2002). Ensaio sobre a Formação Econômica Regional do Brasil. Campinas, Ed. IE-FECAMP/UNICAMP.
- CARDOSO, F. H. (1977). Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro.

CARGNIN, A. P.; OLIVEIRA, S. B. (2003). Temas para o Desenvolvimento Territorial no Estado do Rio Grande do Sul. Texto elaborado como subsídio para a elaboração do Termo de Referência do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS. Porto Alegre.

CASTILHOS, C. C.& PASSOS, M. C. (coord.)(1998) Competitividade e Inovação na Indústria Gaúcha. Editora Unisinos/FEE.

CHELOTTI, M. (2006). Revisitando A Questão Regional na Campanha Gaúcha: A Incorporação de Novos Elementos no Pós 1990. Revista Caminhos de Geografia 20(17) 210 - 224, fev/2006.

CIDADE Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. (2004). A experiência do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (1999/2002). Porto Alegre, julho de 2004.

COSTA, R. Haesbaert da (1983). Rio Grande do Sul: Uma Proposta de Regionalização. In: Boletim Gaúcho de Geografia. Vols. 10/11.

CROCCO, M.; BORGES, M. (2005) Relatório Experiência Européia de Planejamento Regional. Versão Preliminar. FACE / CEDEPLAR-UFGM. Belo Horizonte.

DAMO, M.; LOCH, C. (2006). Descentralização, Regionalização e os Efeitos da Fragmentação Territorial no Oeste Catarinense. Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC Florianópolis · 15 a 19 de Outubro 2006.

DINIZ, C.C. (2004). Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território Brasileiro. Relatório “Experiência Francesa de Planejamento Regional”. FACE / CEDEPLAR-UFGM. Belo Horizonte.

DUARTE, A. (1980). Regionalização: considerações metodológicas. Boletim de geografia teórica, Rio Claro, v. 10 (n.20): p.5-32.

EGLER, C. (2006). Redes de Cidades e Sistemas Urbanos. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro, novembro .

FARIA, C. F. (2005). O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Belo Horizonte.

FARIA, C. F. (2006). Fóruns Participativos, Controle Democrático e a Qualidade da Democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). Revista OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 378-406.

FARIA, V. (1978). O Processo de Urbanização no Brasil: Algumas Notas para seu Estudo e Interpretação. Anais do I Encontro da Abep, pp. 89-110.

FIALHO, R.C. (2000). O Planejamento Estratégico Versus Orçamento Participativo: Conflito ou Parceria – Uma Análise da Experiência Gaúcha no Período 1999 A 2002. Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos. Curso de Especialização em Gestão Pública Participativa. Monografia de Conclusão.

FLIGENSPAN, F.B. (Coord.) (2000). Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 1990. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (1977). 25 anos de Economia Gaúcha. Cinco volumes. Porto Alegre.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (1978). 25 anos de Economia Gaúcha. vol 5 tomo1 – Análise do Setor Terciário no Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (1990). O desempenho da economia gaúcha nos anos 80: um breve retrospecto In “A economia Gaúcha e os anos 80”. Porto Alegre.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (2003). Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do RS (IDESE) – 1991-00. Porto Alegre. Documentos FEE, n.58.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (2006). Carta de Conjuntura. Ano 15 nº 12ª. De dezembro de 2006.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (2006b). Como anda a Metrópole de Porto Alegre. MAMMARELA, R. (coord.). Pesquisa em convênio com Metroplan, UFRGS e Observatório das Cidades – IPPUR-RJ. CD Rom.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser. NERU. (2007) Investigação acerca dos Determinantes do Desempenho Sócio-Econômico Diferenciado dos Municípios Gaúchos entre 1970 e 2000. Pesquisa conveniada pela FEE e Unisc . in CD Rom RS em Mapas e Dados – Bases Georreferenciadas para comparação do desempenho socioeconômico dos municípios gaúchos entre 1966 e 2006.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1992). Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 1991 – Rio Grande do Sul: Caracterização do Espaço Geográfico. Vol. 6, número 22. Rio de Janeiro: IBGE.

FURTADO, C. (1959). Formação Econômica do Brasil. São Paulo, Editora Nacional.

FURTADO, C. (1966). Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

GALVÃO, Antonio Carlos (2003). Políticas de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia. Campinas, IE-Unicamp. (tese de doutoramento).

GALVÃO, A.C.; BECKER, B.; MENDES, C. (2007) Estudo da Dimensão Territorial do PPA - Módulo 2. Visão Estratégica Nacional por Regiões de Referência: uma estratégia territorial para o desenvolvimento do Brasil. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília, janeiro de 2007.

GOMES, P. C. da Costa (1995). O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I.E. et al. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 49-76.

GOMES, G. M. (1997) Desenvolvimento e Política Regional na União Européia. Brasília, IPEA, (Série Texto para Discussão, nº 483).

GONZÁLEZ, R. R. (1999) Políticas de Desarrollo Regional en La Unión Europea: Un Referente para Mercosur. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 192-211, abr.-jun. 1999

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. (1997). Estudo sobre a regionalização Administrativa do estado do Paraná. Curitiba.

GRAZIA e RIBEIRO (orgs). (2003). Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Fórum Nacional de Participação Popular. Rio de Janeiro: Vozes.

HARVEY, D. (1973). A justiça social e a cidade. São Paulo, Hucitec, 1980.

- HARVEY, D. (1989). A condição pós-moderna. Rio de Janeiro, Loyola, 1992.
- HERRLEIN, R. (2002) A peculiaridade da transição capitalista no Rio Grande do Sul, 1889-1930. I Encontro de Economia Gaúcha.PUC-RS.Porto Alegre.
- HILHORST (1975). Planejamento Regional, enfoque sobre sistemas.Rio de Janeiro, Zahar.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958). Estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1989). Resolução que aprova a Divisão regional do Brasil em Meso e Microrregiões Geográficas. Portaria n. 51.
- IBGE – Contas Regionais do Brasil. 2004.
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2004/>
- JARDIM, M. L. T.; BANDEIRA, M. D. (2000) Um século de população no Rio Grande do Sul 1900-2000. Porto Alegre: FEE.
- KREUTZ, I.; ZIMMERMANN, C. (2004). A Descentralização, Participação e Planejamento no Desenvolvimento Regional: O Caso do COREDE Missões. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS. 28 setembro a 01 de outubro.
- LIMA, A.E.M. (2003). Avaliação de Impacto e de Efeitos Econômicos nas Regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais incentivados pelo FUNDOPEM no período 1989/1998. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS. Porto Alegre.
- MACADAR, B. M. (2007). Carta de Conjuntura FEE ano 16 n.5 maio de 2007. Porto Alegre.
- MACADAR, B. M.; BELLO, T. S. (2000). O contexto internacional e o comércio externo do Rio Grande do Sul na década de 90. In Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90. FEE. Porto Alegre.
- MAGALHÃES, M.V. (1997) Movimentos Migratórios na Região Sul: Novas Tendências. In Anais do Encontro Nacional sobre Migração. IPARDES, FNUAP. Curitiba, 12 a 14 de novembro.
- MESQUITA, Z. (1984). Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. Ensaios FEE, Porto Alegre, Vol.5, número 2, p. 95-146.
- MARKUSEN, A. (1980). Região e Regionalismo: um enfoque marxista. Espaço e Debates, São Paulo, 1 (2): 61-99, NERU, maio de 1981.
- MARKUSEN, A.(1987). Regions: Economics and Politics of Territory. Rowman and Littlefield Publishers.
- MARQUES, A.G. (2000). Modelos de Regionalização Administrativa através de um Sistema Espacial de Suporte à Decisão: Estudo de caso para o Estado do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, Porto Alegre.
- MARTINS, C.; MAMMARELLA, R.(1997). Espacialização da exclusão social urbana no RS. Relatório de Pesquisa. FEE, Porto Alegre.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2007). Proposta preliminar de sub-regionalização do Brasil. Regiões de referência do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo. Belo Horizonte, janeiro de 2007.

- MOREIRA, E.D. (2000). A Inserção do Sistema Financeiro Público Gaúcho na Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional nos Anos 90. In Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90. FEE, Porto Alegre.
- MOURA, R.; KLEINKE, M.L.U. (1998). Urbanização e Espacialidades do Sul do Brasil. Sessão Temática 5 - Migração e o Processo de Urbanização na Região Sul. Anais do Encontro Nacional sobre Migração. Iparde, FNUAP, Curitiba.
- MYRDAL, G. (1957). Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas. Rio de Janeiro, Saga.
- NESUR/IPEA/IBGE (1999). Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Campinas, IE/UNICAMP.
- NETO, B. S. (2005). A Regionalização do Estado segundo os seus sistemas agrários. Sistemas Agrários do Rio Grande do Sul: análise e recomendações de políticas. Ijuí. Ed. Unijuí.
- NEVES, G. R. ABRANTES, V. A. (1967). Regiões Polarizadas e Homogêneas. in: Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, vol.26, número 198.
- NYGAARD, P. D. (1990). As regionalizações e o planejamento estadual - uma discussão sobre as dificuldades de um ajustamento. In: Ensaios FEE, Porto Alegre, ano 11 número 2.
- NORONHA, A. E. (2006). Análise Sobre o Ordenamento Territorial no Rio Grande do Sul. Caminhos de Geografia 7 (18) 27 - 36, jun/2006.
- OLIVEIRA, C. A (1985) O Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP.
- OLIVEIRA, F. A (1998). Consórcios intermunicipais de saúde: instrumento de descentralização e de municipalização. Brasília, CEPAL/IPEA, mimeo.
- OLIVEIRA, F. A (2007). O Município e a Região Metropolitana em Contextos Institucionais em Formação. Projeto “*O desenvolvimento do município de São Paulo, a capacidade de investimento e as questões da metrópole*”. FECAMP/UNICAMP. Campinas, Relatório 1.
- PACHECO, C.A. (1998) Fragmentação da Nação. Campinas, IE/UNICAMP.
- PAIVA, C. Á. N. (2004). Demanda Efetiva, Exportações e Desenvolvimento Regional. In: IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia. Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política, v. 1.
- PAIVA, C. Á. N. (2004). Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região? Porto Alegre: FEE.
- PAIVA, C. Á. N. (2005). *O que é uma região de planejamento com vistas ao desenvolvimento endógeno e sustentável*. In: Anais das primeiras jornadas de economia regional comparada. Porto Alegre, 2005. CD Rom FEE/PUC RS.
- PAIVA, C. Á. N. (2005). *Ilusões e sabedorias da análise regional*. Porto Alegre: FEE.
- PAIVA, C. Á. N. (2006a). Desenvolvimento Regional, Especialização e suas Medidas. Indicadores Econômicos FEE, volume 34 número 1.
- PAIVA, C. Á. N. (2006b) Re-regionalizar o RS para planejar o desenvolvimento endógeno dos territórios retardatários: um programa de pesquisa em curso. Porto Alegre: FEE. (mimeo).

- PERROUX, F. (1964). A Economia do Século XX. Lisboa, 1966.
- PESAVENTO, S. J. (1985). História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Mercado aberto.
- POCHMANN, M.; AMORIN, R. (Orgs.) (2003). Atlas da exclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez.
- PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. (1996) ICMS: Evolução recente e Guerra Fiscal. Texto para Discussão 402. IPEA. Brasília.
- PUTNAM, R. D. (1996). Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- REIS, C. (2005). Exclusão Social e Atividade Produtiva: A Dinâmica Socioeconômica dos Coredes do Estado do Rio Grande Do Sul. Revista Análise. Porto Alegre v. 16 n. 1 p. 45-65 jan./jul. 2005.
- RICHARDSON, H. W. (1969). Economia Regional. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- RIEDL, M. & MAIA, C. (2007). Especialização e Potencial Endógeno na Análise Regional. Revista G&DR v. 3, n. 2, p. 27-48, mai-ago/2007 .
- RIO GRANDE DO SUL (1974). Proposição de Organização Territorial do Estado para Fins de Programação Regional e Urbana. Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL (1987). Seminário Estadual de Descentralização Regional. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. (1989). Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/legislacao/constituicao_rs/const_rs.pdf
- RIO GRANDE DO SUL (1998). Projeto RS-2010. SCP. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. (1998). Secretaria da Coordenação e Planejamento. Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul. Última atualização em 09/01/2007.
- RIO GRANDE DO SUL (2006). RUMOS 2015 - Estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. SCP- DEPLAN; DCAPEP. Porto Alegre. 5 volumes.
- ROSTOW, W. (1959). Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.
- RÜCKERT, I. N.; BORSATTO, M.L.; & RABELO, M. (2000). Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90.in Economia Gaúcha e Reestruturação nos Anos 90. FEE, Porto Alegre.
- SANTOS, D.F.C; SANTOS, C.B.C. (2005). Um Modelo Simples de Equilíbrio Orçamentário para os Estados: Desenvolvido com Base no Estado do Rio Grande do Sul. Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio do Tesouro Nacional. Tema 1- Ajuste Fiscal e Dívida Pública.
- SCHNEIDER, A. (2005). Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 87-103, jun. 2005.
- SIEDENBERG, D.; SAAD, A.; SENGER, C. (2004). Bases do Planejamento e Estratégias do Desenvolvimento Regional no RS. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, RS. 28 setembro a 01 de outubro.

SILVA, C. M. S. (2000). Política de Desenvolvimento Regional na União Européia: O que Podemos Aprender? Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 7, N. 14, P. 125-144, Dez. 2000.

SILVA, M.A.; MARION Filho, P. J.; CORONEL, D. A. (2007). Análise das Desigualdades entre os COREDEs no Período de 1990 a 2003: Origem e Evolução. PERSPECTIVA ECONÔMICA; v.3, n, 1: 62 – 81. São Leopoldo. Jan./jun. 2007.

SINGER, P. (1968). Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. São Paulo, Nacional.

SINGER, P. (1979). Economia Política da Urbanização. São Paulo, Brasiliense.

STIGLITZ, Joseph (2002). Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm, Review of Development Economics, 6(2), 2002, pp. 163-182.

TAVARES, M. C. (1999). Império, Território e Dinheiro. In Fiori, J. L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, Vozes.

TONI, J. de KLARMAN, H. (2002). Regionalização e planejamento: reflexões sobre a experiência gaúcha. Ensaio FEE.

TRENNEPOHL, D. (2007). Proposição de Estratégias de Desenvolvimento Ligadas ao Agronegócio para o COREDE Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul/D. Trennepohl, T. M. Tybusch; coord. A. L. Brum. Ijuí, Ed. Unijuí.

UNIÃO EUROPÉIA. Direccção Geral de Política Regional (2004). Ao Serviço das Regiões. Working Paper. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias.

VEIGA, J.E. (2006a). Apresentação. Ciência e Cultura, Jan./Mar. 2006, vol.58, no.1, p.20-23.

VEIGA, J.E. (2006b). Vicissitudes da governança cidadã – Os conselhos regionais gaúchos (COREDE). Texto elaborado para o Seminário Internacional Territórios Rurais em Movimento, Santiago do Chile 23-26 de abril de 2006, organizado pelo Centro Latino-americano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

VEIGA, J.E. (2005). Texto prévio de conferência no Seminário “*Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural*”, CEAM- NEAGRI, ICS – Departamento de Sociologia, CDS Centro de Desenvolvimento Sustentável, 16 de novembro de 2005. UNB, Brasília.

VERSCHOORE FILHO, J.R.S. (2000). Metade Sul: Uma Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública.

WIEBUSCH, F. (2007). Estrutura Produtiva e Multiplicadores de Insumo-Produto do COREDE Vale do Taquari. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – Mestrado em Economia do Desenvolvimento. Porto Alegre.

Consulta a sítios na Internet

http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_pt.htm.

http://europa.eu/pol/reg/index_es.htm Publicações sobre política regional da União Européia.

<http://nutep.adm.ufrgs.br/> - núcleo de Estudos e Tecnologias em Gestão Pública – Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul. Em 17/12/2006.

http://www.al.rs.gov.br/proposicoes/1999/pl/pl125_99.htm - Projeto de Lei 125/1999 Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul - Dispõe sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, a integração institucional da sociedade com os poderes constituídos, a participação da população na elaboração do Orçamento do Estado, no controle e no acompanhamento da execução orçamentária, e dá outras providências.

<http://www.scp.rs.gov.br/> Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (atual Secretaria do Planejamento e Gestão). Novo endereço: <http://www.seplag.rs.gov.br/>

<http://www.scp.rs.gov.br/atlas/> Atlas Sócio Econômico do Rio Grande do Sul.

http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/sel_modulo_pesquisa.asp Fundação Economia e Estatística – acesso a base de dados. Também consulta outros links e documentos disponibilizados no website da FEE.

<http://www.metroplan.rs.gov.br/> Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional.

<http://www.mesosul.org.br/> Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul

<http://www.sidra.ibge.gov.br/> Sistema IBGE de recuperação Automática – acesso a banco de dados.