

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

José Carlos Severo Corrêa

**O PLANEJAMENTO REGIONAL NO COREDE FRONTEIRA OESTE: UMA
ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NUMA
PERSPECTIVA MULTIESCALAR**

Santa Cruz do Sul

2018

José Carlos Severo Corrêa

**O PLANEJAMENTO REGIONAL NO COREDE FRONTEIRA OESTE: UMA
ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NUMA
PERSPECTIVA MULTIESCALAR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Co-orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosane Bernardete Brochier Kist

Santa Cruz do Sul

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Corrêa, José Carlos Severo

O planejamento regional no COREDE Fronteira Oeste : uma análise da articulação das políticas territoriais numa perspectiva multiescalar / José Carlos Severo Corrêa. – 2018.
336 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.


Coorientação: Profa. Dra. Rosane Bernardete Brochier Kist.

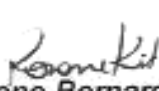
1. Planejamento regional. 2. Desenvolvimento regional. I. Silveira, Rogério Leandro Lima da. II. Kist, Rosane Bernardete Brochier. III. Título.

JOSÉ CARLOS SEVERO CORRÊA

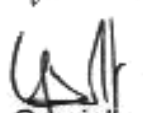
O PLANEJAMENTO REGIONAL NO COREDE FRONTEIRA OESTE: UMA
ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NUMA
PERSPECTIVA MULTIESCALAR

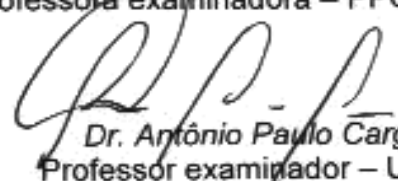
Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de
concentração em Desenvolvimento Regional, Linha
de Pesquisa Território, Planejamento e
Sustentabilidade, na Universidade de Santa Cruz do
Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do
título de doutor em Desenvolvimento Regional.

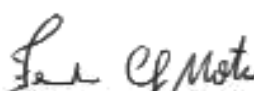

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Professor orientador – PPGDR/UNISC


Dra. Rosane Bernardete Brochier Kist
Professora coorientadora – PPGDR/UNISC


Dra. Virginia Elisabeta Etges
Professora examinadora – PPGDR/UNISC


Dra. Grazielle Betina Brandt
Professora examinadora – PPGDR/UNISC


Dr. Antônio Paulo Cargnin
Professor examinador – UFRGS


Dr. Fernando César de Macedo Mota
Professor examinador – UNICAMP

Santa Cruz do Sul
2018

*À minha família, Rosemári, Maria Luiza e João Vitor,
a meu pai José e a minha saudosa mãe Suzana.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha companheira Rosemári pela tolerância, incentivo, insistência e apoio dispensado;

aos meus filhos, Maria Luiza e João Vitor, mais que agradecimento, é desculpas pelas ausências;

aos meus orientadores, Professor Doutor Rogério Leandro Lima da Silveira e Professora Doutora Rosane Bernardete Brochier Kist, pela tranquilidade, sabedoria, compreensão e orientação na elaboração deste trabalho;

aos professores do PPGDR, pela experiência e conhecimentos transmitidos, e pela valiosa contribuição na construção de minha carreira acadêmica;

aos colegas do PPGDR, pelos valiosíssimos momentos vividos em sala de aula e fora dela;

aos colegas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), pela troca de ideias e informações relevantes;

aos entrevistados e entrevistadas, sem os quais este trabalho não teria suas conclusões;

aos amigos, antigos e novos, e colegas, pela troca de experiências e lições de vida;

à minha irmã Josana pelo trabalho de revisão textual;

aos familiares, pelo apoio e estímulo;

a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que a conclusão deste trabalho fosse exitosa;

à sociedade brasileira, que, com o pagamento de impostos, ainda permitiu que a UNIPAMPA me concedesse parte do meu tempo de trabalho para elaboração desta tese, custeando indiretamente meus estudos.

Eu prefiro ser
Essa metamorfose ambulante
Do que ter aquela velha opinião formada sobre tudo
Eu quero dizer
Agora o oposto do que eu disse antes

...
Sobre o que é o amor
Sobre o que eu nem sei quem sou

...
Eu vou desdizer
Aquilo tudo que eu lhe disse antes
Eu prefiro ser ...

Raul Seixas

RESUMO

Esta tese refere-se ao processo de planejamento para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul (RS) com foco nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Criados com o princípio básico de articular o desenvolvimento de suas regiões inclusive mediante elaboração de planos de desenvolvimento, o que foi viabilizado em 2009, com o Governo do Estado financiando a elaboração dos planos dos Coredes. Em paralelo, o processo de planejamento dos Coredes se dá num contexto de retomada da política regional no Brasil após um período de predomínio das ideias liberais decorrentes do colapso do padrão ouro e crise do petróleo. Diante desse contexto foi colocada a seguinte questão de pesquisa: qual a relação existente entre o planejamento regional realizado no Corede Fronteira Oeste e as políticas de desenvolvimento territorial, criadas e implementadas em perspectiva multiescalar, no contexto da retomada da política regional no Brasil? Com uma abordagem materialista, dialética e histórica, por intermédio de revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevista semiestruturada utilizou-se na discussão a análise de conteúdo. A base conceitual adotada foi centrada em torno do desenvolvimento regional, do planejamento e de escalas espaciais, estabelecendo-se além de contextualização histórica, alguns elementos conceituais centrais na reflexão. Na escala nacional, além da Política Nacional de Desenvolvimento Regional é discutido em torno de algumas políticas implícitas, educação, agropecuária e infraestrutura viária e de como cada uma delas contemplou a região da Fronteira Oeste. Na escala estadual, discute-se alguns elementos que historicamente explicam a configuração do território da Fronteira Oeste no contexto da Metade Sul e a discussão da política regional no RS para abordar os aspectos selecionados como experiências dessa política no Estado: descentralização do planejamento e a criação dos Coredes e seus desdobramentos, Consulta Popular e planejamento. Apresenta-se a região evidenciando sua fragilidade socioeconômica diante da realidade do Estado e como se deu o processo de planejamento. Na discussão cotejando a recuperação teórica com as entrevistas fica evidenciado a fragilidade enfrentada pelo Corede Fronteira Oeste, tanto no que diz respeito a sua atuação quanto no processo de planejamento propriamente dito, sobretudo na gestão do mesmo, constatando-se que não houve articulação com os mecanismos de implementação das políticas da escala federal para a região. No entanto o processo deve ser valorizado pelo que representa como experiência de participação na região. Verificou-se ainda, falta de comprometimento político com as propostas do planejamento, decorrente dos problemas de descontinuidade a cada troca de governo e também por conta da rotatividade dos atores. Por sua vez, essa situação deriva da falta de consenso na compreensão do objetivo maior do Conselho, o desenvolvimento regional, o que dificulta o comprometimento regional com o proposto, que seria superado pelo domínio “generalizado” do plano como referência para a região. Assim sendo, para o Corede Fronteira Oeste, além de elemento qualificador da participação, o planejamento deve ser entendido como um processo histórico e dialético, cujos avanços se dão de forma lenta e gradual, exigindo para tanto uma atitude mais propositiva de valorização do seu trabalho.

Palavras-chave: planejamento; desenvolvimento; escalas; política regional; Coredes.

ABSTRACT

This thesis refers to the planning process for regional development in Rio Grande do Sul (RS) focusing on the Regional Councils of Development (Coredes). Created with the basic principle of articulating the development of its regions, including through the elaboration of development plans, which was made feasible in 2009, with the Government of the State financing the elaboration of Coredes's plans. In parallel, Coredes's planning process occurs in a context of resumption of regional policy in Brazil after a period of predominance of liberal ideas, resulting from the collapse of the gold patron and the petroleum crisis. Against this context, the following research question was asked: which is the relation between the regional planning realized in the Corede West Border and the territorial development policies, created and implemented in multi-scalar perspective, in the context of the resumption of regional policy in Brazil? The content was analyzed and discussed with a materialistic, dialectic and historical approach, through literature review, documental research and semi structured interviews. The conceptual base adopted was centered in the regional development of planning and space scales, establishing, besides historical contextualization, some central conceptual elements in the reflection. In national scale, besides the National Policy of Regional Development, education, farming and road infrastructure and how each one of them contemplated the West Border region are discussed around some implicit policies. In state scale, some elements that historically explain the West Border's territorial configuration are discussed in the context of the South Half and the regional policy discussion in the RS to approach the selected aspects as experiences of this policy of the State: decentralization of planning and the creation of the Coredes and its divisions, Popular Consultation and planning. The region is presented evidencing its socioeconomic fragility before the reality of the State and how the planning process took place. In the discussion comparing the theoretical recuperation with the interviews, it becomes evident the fragility faced by the Corede West Border, in what regards to its performance as the planning process itself, especially in its management, verifying that there was no articulation with the mechanisms of implementation of the federal scale's policies for the region. However the process must be valued for what it represents as an experience of participation in the region. Still, it was verified the lack of political commitment with the planning proposals, resulting of the discontinuity problems in each government exchange, and also because of the rotation of the performers. In its turn, this situation derives from the lack of consensus in the comprehension of the biggest objective of the Council, regional development, making the regional commitment with the proposal difficult, which would be overcome by the "generalized" domain of the plan as a reference to the region. Therefore, for the Corede West Border, besides being a qualifying element of participation, the planning must be understood as a historical and dialectic process, whose advances take place in a slow and gradual way, requiring a more propositional attitude of valuing its work.

Keywords: planning; development; scales; regional policy; Coredes.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do Corede Fronteira Oeste no contexto de abrangência da PNDR no Rio Grande do Sul.....	26
Figura 2 – Síntese das etapas do Planejamento Estratégico Participativo	68
Figura 3 – Síntese das etapas do Planejamento Estratégico Situacional	70
Figura 4: Metáforas das escalas	78
Figura 5: Delimitação geográfica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – PPA 1996-1999.....	95
Figura 6: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.....	96
Figura 7: Mapa da Tipologia da PNDR.....	104
Figura 8: Regiões Prioritárias da PNDR.....	106
Quadro 1: Ações e valores nominais atendidos pelo PROMOVER na Fronteira Oeste, município de Uruguaiana comparado Brasil e RS.	110
Figura 9: Mesorregiões Diferenciadas da PNDR.....	111
Quadro 2: Ações e valores nominais atendidos pelo PROMESO na Fronteira Oeste, município de Quaraí comparado Brasil e RS.	115
Figura 10: Faixa de Fronteira PNDR	119
Figura 11: Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira	121
Quadro 3: Ações e valores nominais atendidos pelo PDFF na Fronteira Oeste, comparado Brasil e RS.	126
Figura 12: Modelo de intervenção e regulação dos fluxos agregados	143
Quadro 4: Instrumentos da política agrícola brasileira - MAPA 2013-2014.....	145
Quadro 5: Número de famílias assentadas pelo INCRA/MDA na Fronteira Oeste entre 2005/15.	149
Quadro 6: Estrutura fundiária na Fronteira Oeste em 2006.	151
Quadro 7: Número de contratos do PRONAF na Fronteira Oeste – 2005/15.	152
Quadro 8: Número de contratos com valores, PRONAF: modalidades custeio e investimento – 2013/15, em mil reais.	153
Quadro 9: Valores das compras do PNAE na Fronteira Oeste e percentual de participação da agricultura familiar – 2011/15, em mil reais.....	155
Figura 13: Mapa dos vetores logísticos segundo o PNLT.	158
Figura 14: Mapa rodoviário RS – identificação das rodovias federais.....	162
Figura 15: Classificação dos Coredes conforme Rumos 2015.....	175
Quadro 10: Quadro síntese das estratégias propostas no Rumos 2015.....	176
Figura 16: Mapa rodoviário RS – identificação das rodovias estaduais.	179
Figura 17: Modelo do potencial de inovação do Rio Grande do Sul.....	180
Figura 18: Distribuição dos Coredes e Regiões Funcionais no Mapa do Rio Grande do Sul	194
Figura 19: Estrutura do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã.....	218
Figura 20: Etapas do planejamento estratégico	223
Quadro 11: Quadro dos eixos temáticos	224
Figura 21: Metodologia de planejamento regional do ILPES	225
Figura 22 - Mapa da localização dos municípios do Corede Fronteira Oeste	238
Quadro 12: Quadro do Idese 2014, População nos Censos de 2000 e 2010, Variação Populacional entre Censos, em percentagem.....	239
Quadro 13: Série histórica do Idese, 2007 - 2014.....	240

Quadro 14: Idese por município e variável Fronteira Oeste, 2007 e 2014.	242
Quadro 15: Participação Valor Agregado Bruto (VAB) por setor nos municípios do Corede Fronteira Oeste, 2015.	243
Figura 23: Metodologia aplicada para elaboração do plano estratégico do Corede Fronteira Oeste	247
Figura 24: Modelo para projetos.....	249
Figura 25: Matriz BASICO, para priorizar projetos	250
Quadro 16: Conjunto de objetivos estratégicos para o Corede Fronteira Oeste, por eixo.....	251
Quadro 17: Participação por município nas Assembleias Regionais	254
Quadro 18: Participação por entidade de representação nas Assembleias Regionais	256
Quadro 19: Participação por sexo nas Assembleias Regionais	256
Quadro 20: Participação por grupo de discussão/gestão nas Assembleias Regionais	257
Figura 26: Percentual de participação geral por município no processo de planejamento.....	259
Figura 27: Percentual de participação populacional na região, por município, censo 2010.	259
Figura 28: Percentual de participação geral por entidade de representação no processo de planejamento	260
Figura 29: Percentual de participação por grupo de discussão no processo de planejamento.....	261
Figura 30: Percentual de participação por sexo no processo de planejamento	262

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ada - Agência de Desenvolvimento da Amazônia
Adene - Agência de Desenvolvimento do Nordeste
APL - Arranjo Produtivo Local
BANRISUL - Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BASA - Banco da Amazônia SA
BNB - Banco do Nordeste do Brasil SA
BNH - Banco nacional de Habitação
BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CNDR - Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
COMDICA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Comude - Conselho Municipal de Desenvolvimento
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CONVIVER - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
Corede - Conselho Regional de Desenvolvimento
CPR - Cédula do Produtor Rural
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DDRU - Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano
DELIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DNTR - Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA - Estados Unidos da América
FAMURS - Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul
FCO - Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA - Fundo de Desenvolvimento Regional da Amazônia
FDNE - Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste
FEAPER - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento de Pequenos Estabelecimentos Rurais
FEE - Fundação de Economia e Estatística
FGV - Fundação Getúlio Vargas ()
FHC - Fernando Henrique Cardoso ()
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO - Fundo Constitucional de Financiamento Norte
FOFA - pontos fortes, oportunidades, pontos fracos e ameaças
FUNDOPEM - Fundo Operação Empresa
FUNDOPEM Rural - Fundo Pró-Produtividade Rural
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idese - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM - Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

IFES - Instituições Federais de Educação Superior
IFET / IF- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFF - Instituto Federal Farroupilha
IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ILPES - Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC - Ministério da Educação
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MI - Ministério da Integração Nacional
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento
MST - Movimento dos Sem Terra
MT - Ministério dos Transportes
ONU - Organização para as Nações Unidas
OPE - Orçamento Participativo Estadual
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo
PAMPATEC - Parque Científico e Tecnológico do Pampa
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDEN - Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste
PDFF - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDIF - Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento
PEP - Planejamento Estratégico Participativo
PES - Planejamento Estratégico Situacional
PIB - Produto Interno Bruto
PIL - Programa de Investimentos em Logística
PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNE - Plano Nacional de Educação
PNLT - Plano Nacional de Logística e Transportes
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA - Plano Plurianual
PRIN/RS - Programa de Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul
PROCERA - Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRODEST - Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes
PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PROMOVER - Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROPLAST - Programa de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos do Estado do Rio Grande do Sul
PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RECONVERSUL - Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul
REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RF - Região Funcional
RFFSA - Rede Ferroviária Federal
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento
RS - Rio Grande do Sul
SEPRE - Secretaria Especial de Políticas Regionais
SIPAF - Selo de Identificação de Participação na Agricultura Familiar
SISDRU - Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano
SUDAM - Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO - Superintendência para o Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL - Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul
UFPel - Universidade Federal de Pelotas
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria
UNISC - Universidade Santa Cruz do Sul
UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul
UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa
UNIVATES - Universidade do Vale do Taquari
URCAMP - Universidade da Região da Campanha
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UVERGS - União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul
VAB - Valor Agregado Bruto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PLANEJAMENTO E ESCALAS ESPACIAIS: CONSTRUINDO UMA BASE CONCEITUAL	32
2.1 - Desenvolvimento Regional: breve reflexão conceitual	32
2.1.1- O conceito de desenvolvimento	32
2.1.2- O conceito de região e regionalização	38
2.1.3- O conceito de desenvolvimento regional	41
2.2 - Planejamento para o desenvolvimento: um breve contexto histórico e conceitual.....	51
2.3 - Escalas espaciais.....	72
3 A POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL.....	88
3.1 - Os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (PROMESOs).....	98
3.2 - A Política Nacional de Desenvolvimento Regional	100
3.2.1- Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER).....	108
3.2.2- Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub Regionais (PROMESO)	110
3.2.3- Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	116
3.2.4- PNDR, algumas reflexões e a segunda versão da política	127
3.3 - Políticas Implícitas de impacto Regional na escala Nacional	132
3.3.1- A Política para a Educação	132
3.3.2- A Política para a Agropecuária	141
3.3.3- A Política para Infraestrutura Viária	157
4 A POLÍTICA REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL.....	165
4.1 – A trajetória da Política Regional na Escala Estadual	166
4.2 - A descentralização do Planejamento no Rio Grande do Sul.....	182
4.3 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes.....	190
4.4 - A Consulta Popular e a participação democrática no RS.....	202
4.5 - O Planejamento nos Coredes	218
5 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL.....	227
5.1 - O marco teórico metodológico	227
5.2 - Técnicas de pesquisa: coleta, análise e interpretação dos dados	234
5.3 - O Corede Fronteira Oeste.....	237
5.4 - O Processo de Planejamento no Corede Fronteira Oeste.....	244
5.5 - Caracterizando os entrevistados.....	252
5.6 - A articulação do planejamento do Corede Fronteira Oeste e os instrumentos de implementação da PNDR	268
5.7 - A compreensão da região quanto à relação entre o Planejamento no Corede Fronteira Oeste e as demais escalas espaciais	281

6 CONCLUSÃO	289
REFERÊNCIAS.....	299
APÊNDICE A	330
APÊNDICE B	331
APÊNDICE C	334

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica mundial iniciada na década de 1960 com o colapso do Sistema de *Bretton Woods*, e o conseqüente fim do padrão ouro provocou fortes impactos no resto do mundo. Isso somado aos choques da oferta de petróleo em 1973 e 1979 e o conseqüente aumento de seu preço a níveis até então inimagináveis deflagrou o fim de um ciclo de expansão econômica baseada nas ideias keynesianas.

Uma das conseqüências desse processo foi a reconfiguração das relações econômicas, que nesse caso se fizeram sentir em diversas frentes nos processos de trabalho, nos hábitos de consumo, nas configurações geográficas, geopolíticas e também nos poderes e práticas do Estado. A partir de então, teria início o chamado pós-modernismo em substituição ao modernismo redimensionando o processo de acumulação capitalista, passando da rigidez do fordismo (moderno) a mais flexível (pós-moderno), no entanto sem alterar a gênese do sistema (HARVEY, 2001).

Tais eventos proporcionam que se faça uma reconfiguração na atuação governamental, com a política econômica focada principalmente nas questões monetárias e abandonando as políticas de cunho fiscal que sob a égide keynesiana eram expansivistas. (BAUMANN, 1996; SILVA, 1998; FURTADO, 2000; GONÇALVES *et al*,1998; GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2002)

Essa reconfiguração gerou como conseqüência o recrudescimento das ideias liberais com a financeirização da economia e a emergência do fenômeno da globalização, que basicamente resulta na expressão das “forças de mercado” sobre a ação do Estado. Nessa perspectiva a sociedade deve se adaptar às novas exigências e obrigações, sem, no entanto, fazer uso de qualquer forma de orientação, dominação, canalização por parte do governo, para que as empresas tenham absoluta liberdade de movimentação, e que o campo social seja submetido à valorização do capital privado, em função principalmente da desregulamentação financeira e do acelerado processo de desenvolvimento de novas tecnologias (CHESNAIS, 1996).

A solução da crise que se deu em escala mundial, na década de 1970, acarretou em consequências nefastas nos países do Terceiro Mundo, caso do Brasil. Tal situação foi sentida no baixo índice de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), na queda da renda *per capita* e no aumento da taxa de inflação. Nesse contexto o diagnóstico para a crise latino-americana passava pelo excessivo crescimento do Estado e o populismo econômico. Como solução apresentou-se o Consenso de Washington, uma série de recomendações feitas por economistas americanos com vistas a minimizar o papel do governo, a estimular as privatizações e a eliminação das regulamentações e intervenções governamentais na economia. (BRESSER-PEREIRA, 1991; STIGLITZ (2003).

Essa cartilha neoliberal, em sua gênese, recuperava os conceitos liberais pré-crise da década de 1930 somada às dificuldades enfrentadas pelo Brasil em superar a crise tornou o país um seguidor da mesma desde o início da década de 1990 (SILVA, 1998; FURTADO, 2000; BRESSER-PEREIRA,1991; GONÇALVES *et al*,1998).

Soma-se ainda, fato comum à América Latina de maneira geral, a questão dos governos autoritários que conduziram a política nesses países, cujo ciclo de gestão se finda também nesse período. De tal forma que contribuiu para a interpretação de que a atuação mais incisiva do Estado na economia era um dos problemas a ser enfrentado, sobretudo porque de acordo com Bresser-Pereira (1991) havia falta de credibilidade dos governos, assim como a crítica feita pelos defensores do Consenso de Washington ao processo de substituição de importações, mas o contraponto é a falta de capacidade (dinâmica) de ajustamento aos choques externos, pois houve alto endividamento dos países, com governos autoritários e não populistas, ampliando e ainda estatizando a dívida.

De acordo com Ferraz; Kupfer; Haguenuer (1997) e Rego; Marques (2003), os anos de 1980, caracterizados como a “década perdida”, foram marcados pelo aumento do déficit público e a consequente elevação das dívidas públicas interna e externa, a queda nos investimentos e no crescimento do PIB com alta inflacionária. Resultando na desarticulação institucional do Estado desenvolvimentista, que foi perdendo a capacidade de intervenção tanto no que diz respeito a políticas fiscais, industriais e tecnológicas ativas, quanto no processo de ordenamento e operação das políticas nas quais seu papel é mais passivo e de caráter regulatório.

No que tange ao Brasil, a crise da década de 1970 quando enfrentada pelo governo, sem a resolução do problema, contribui para a descrença na atuação do mesmo. Esse é, portanto, o conjunto de acontecimentos que influenciou fortemente a atuação do governo brasileiro na condução de políticas que de alguma forma protegiam a economia nacional da concorrência estrangeira, o denominado processo de substituição de importações, e da conseqüente planificação em busca do desenvolvimento com foco da industrialização (SILVA, 1998; FURTADO, 2000; BRESSER-PEREIRA,1991).

Cruz (1997) refere ainda que a transição ocorrida no Brasil, do regime autoritário para o democrático, foi realizada em forma de acordos com grande amplitude, tendo abarcado diversas interpretações quanto às alternativas resultando em uma inércia decisória. De tal forma que se de um lado havia os defensores de um Estado mais atuante, de outro, os liberais. O resultado se traduziu em incapacidade do aparelho estatal brasileiro, traduzida na paralisação do processo decisório, o que combinado com o receituário do consenso de Washington fortalece a noção de que a atuação do Estado deve ser minimizada, prevalecendo as ideias liberais.

Em paralelo, a crise em escala mundial acarretou entre, outros aspectos, o colapso do regime socialista coordenado pela União Soviética, fundamentalmente, segundo Cardoso (1996), pela incapacidade das economias centralmente planejadas (socialistas) de absorverem as mudanças impostas pela nova ordem (pós-moderna) e estarem impossibilitadas de estabelecer as condições necessárias à evolução desse “novo espírito”. O pós-modernismo, nas palavras de Cardoso (1996) é interdisciplinar e segue uma lógica descentralizada, conseqüentemente não subalterna ao Estado e se retroalimentando cotidianamente.

De acordo com Brandão (2014a), o golpe de 1964 ao “destruir” o Estado brasileiro, assim como as bases democráticas, a esfera política e o espaço público, promoveu uma ruptura institucional, impedindo a formação de novas lideranças e, conseqüentemente, eliminando da sociedade brasileira a necessária capacidade de mediação dos conflitos. Nesse sentido, a exclusão da população do processo decisório e o pretexto de enfrentamento da crise redimensionaram a atuação do governo na constituição de um mercado financeiro fortalecido e preponderante diante dos interesses sociais.

Dessa forma, a noção de Estado desenvolvimentista que se configurou, no caso da América Latina, no período pós-guerra, final da década de 1940 e de alguma forma preponderou até o início dos anos de 1970, deixa de existir. Como menciona Cano (1998), durante esse período os países passaram a se utilizar da ferramenta do planejamento no sentido de atingir seus objetivos. Para o autor a atuação do Estado desenvolvimentista se dá a partir de um conjunto de ações ou funções: planejadora, promotora, executora, e financiadora. Não é o caso de pormenorizar cada uma dessas ações e sim enfatizar a sua deterioração em conjunto com a capacidade fiscal brasileira. O resultado disso, como pondera Brandão (2011a; 2014a), foi o fim do planejamento de longo prazo, situação essa que prevaleceu até o início dos anos 2000, com a retomada da discussão em torno do chamado Estado desenvolvimentista¹.

Em termos mundiais, o período compreendido entre 2002 e 2008 foi bastante positivo do ponto de vista econômico, tendo apresentado índices de crescimento bem acima dos períodos predecessores, principalmente devido ao aquecimento do consumo em escala mundial. Em 2008, em consequência da crise imobiliária dos Estados Unidos, há, como não poderia deixar de ser em um mundo dito globalizado, a sua propagação ao resto do mundo, constituindo-se como uma das maiores crises econômicas da história. A resposta dada pelas economias centrais segue o receituário clássico da economia, no caso, implementando políticas que revertam o ciclo que está se estabelecendo.

A política monetária anticíclica que tem sido posta em prática nos EUA, embora claramente direcionada para amenizar os desequilíbrios patrimoniais internos e promover a recuperação do endividamento e gasto privados, tem tido sérias implicações sobre a economia internacional, desencadeando uma espécie de guerra cambial com efeitos instabilizadores sobre o resto do mundo. (CARNEIRO, 2011, p.17)

¹ Embora não seja intenção discutir a temática de forma pormenorizada, cabe destacar que tal discussão no Brasil é bastante controversa e acalorada, sendo possível distinguir três grupos. O primeiro, vinculado à Fundação Getúlio Vargas (FGV), defende uma teoria macroeconômica estruturalista do desenvolvimento, baseada na competitividade internacional via incorporação de progresso técnico, para a promoção do desenvolvimento. O segundo, vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atribui ao Estado papel central na articulação do desenvolvimento. Já o terceiro grupo, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que também defende Estado e mercados fortes por intermédio de uma estratégia nacional de desenvolvimento que prepondere o crescimento com equidade social e, para isso ser possível, as taxas de crescimento devem ser mantidas elevadas. (MATTEI, 2013).

Ao fazer seu ajuste interno, os Estados Unidos, acabam provocando um recrudescimento da crise nos países periféricos, por sua alta dependência da moeda americana, decorrente da forte vinculação de suas economias ao dólar (CARNEIRO, 2011). Isso ocorre devido ao fluxo comercial internacional acentuado pela globalização, mas também como consequência do período pós-crise da década de 1980, cujas principais recomendações feitas pelos organismos de financiamento internacional, que seguiam o Consenso de Washington, foi no sentido de financierização das economias nacionais em detrimento dos processos produtivos propriamente ditos (RICUPERO, 2009).

No Brasil, de acordo com Magalhães (2009a) e Carneiro (2011), os efeitos da crise internacional são tardios em decorrência da estratégia adotada pelo governo brasileiro na perspectiva do fortalecimento do mercado interno, mas os autores estabelecem críticas à forma como o Brasil responde à crise na sequência, com medidas ortodoxas de elevação da taxa de juros para controlar a inflação. Para Magalhães (2009a), as políticas desenvolvimentistas geram pressão inflacionária, sobretudo em decorrência do hiato temporal entre a realização do investimento que gera consumo imediato e sua resposta em produção, havendo por um período de tempo um descolamento entre a demanda e a oferta. Tanto para Magalhães (2009a) quanto para Carneiro (2011), seria um equívoco focar a política econômica na taxa de juros em detrimento das políticas ditas desenvolvimentistas.

Tais escolhas na condução da política econômica têm se traduzido em retração da atuação do Estado brasileiro, sinalizando um recrudescimento do ideário neoliberal sustentado pelo Consenso de Washington, que partiu da premissa, que as piores falhas do mercado ainda assim eram menores do que os efeitos negativos das falhas geradas pela atuação ineficiente dos governos (RICUPERO, 2009). Essa opção é preocupante, pois influencia negativamente na condução da política de desenvolvimento regional.

Importante salientar que a crise vivenciada a partir de 2008, não se configura apenas como crise das economias nacionais simplesmente, mas sim do capital de forma geral e de seu modo de acumulação, centrado fundamentalmente na sobreposição do financeiro sobre a produção (MAGALHÃES, 2009b). No entanto, tardiamente essa crise afetou o Brasil e o momento atual é de retomada das ideias neoliberais, com a elevação do tom no discurso do equilíbrio fiscal e controle inflacionário mediante esvaziamento da atuação estatal.

Em paralelo aos problemas de natureza econômica que o país enfrentou entre os anos de 1973 e 2002, outros eventos aconteceram, como o fim do governo militar e a conseqüente convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. A nova Constituição, promulgada em 1988, estabelece em seu artigo 21, inciso IX, que entre as competências da União está “[...] elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Em complemento, no artigo 43, há previsão de articulação por parte da União para o desenvolvimento e diminuição das desigualdades regionais. Já no parágrafo 1º do artigo 165, a Constituição Federal prevê que os planos plurianuais deverão ser elaborados de forma regionalizada, assim como o parágrafo 6º há a previsão de que o orçamento anual seja também regionalizado. (BRASIL, 1988)

Diante do já mencionado, depreende-se que, embora havendo por parte dos legisladores preocupação com a planificação, na prática isso não teve a efetividade necessária, principalmente em função da preponderância das ideias liberais. Mesmo que de forma tardia, essas se constituem como as bases para o novo Estado desenvolvimentista, com foco no planejamento e na retomada da política regional no Brasil.

No caso específico do Rio Grande do Sul, segundo Cargnin (2014a), a discussão em torno do planejamento regional/territorial no estado começa na década de 1980, com a Metade Sul a partir da proposta de criação de uma nova Unidade da Federação no Brasil. A proposta não evoluiu, mas trouxe como consequência uma resposta dos governantes através da criação de uma agenda de políticas públicas voltadas especificamente para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, constituindo-se assim, numa primeira experiência de planejamento em escala regional. Os estudos e discussões políticas envolvendo propostas de desenvolvimento para a Metade Sul ocuparam boa parte do início da década de 1990. Do ponto de vista técnico, estudos contratados pelo governo do estado apresentaram em 1998 o Plano Integrado de Reversão Produtiva. Politicamente, no entanto, o Estado, seja pelo executivo ou pelo legislativo, já agia de alguma forma ao criar desde 1994 programas que beneficiavam especificamente a região, culminando com a criação em 1996 do Programa de Fomento e Reversão Produtiva da Metade Sul (RECONVERSUL) (CARGNIN, 2014a).

Falar em planejamento regional implica considerar e explicar a importância do conceito de região e de regionalização, pois as políticas de desenvolvimento

regional implícitas e explícitas apresentam uma dada regionalização. Por região, nesse caso, deve-se compreender como um processo de construção social a partir da atuação dos mais diversos atores e seus distintos interesses (HAESBAERT, 2010; ETGES; DEGRANDI, 2013; ETGES, 2001). Conforme Cunha; Simões; Paula (2005, p, 8), “a região deve ser fruto não de atribuições ‘naturais’ em exclusivo, mas da interação desta dimensão com a produção/percepção do espaço”.

A exemplo da escala nacional, em âmbito estadual, também foi elaborada uma nova Constituição, homologada em 1989, também prevendo, em seu parágrafo 8º do artigo 149, a regionalização orçamentária e a redução das desigualdades sociais e regionais (RIO GRANDE DO SUL, 1989). Uma das consequências dessa previsão constitucional foi a criação em 1991, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)², espaços de participação da sociedade civil institucionalizados por lei em 1994, que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento regional. Dentre as atribuições desses conselhos está a elaboração de planos de desenvolvimento regional (FRANTZ, 2002; ALLEBRANDT, 2010; COELHO, 2010; 2014).

No contexto de fim de estado intervencionista, a atuação do Rio Grande do Sul, com a proposição do plano de desenvolvimento da Metade Sul e a criação dos Coredes, pode parecer contraditória, no entanto havia condições para se trabalhar em sentido contrário. Galvão e Vasconcellos (1998) observam que o esforço na integração regional, o acordo do MERCOSUL, a estabilização econômica após o Plano Real e as discussões em torno da política regional na União Europeia são fatores que propiciam a retomada da dimensão territorial no Brasil. Bandeira (2007) menciona o conceito dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento, constante no Plano Plurianual (PPA) de 1996. De acordo com Nasser (2000), em 1995 foi criada a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) com o objetivo de induzir uma reflexão sobre a atualização e a renovação da visão dos problemas regionais. Segundo Ferreira e Moreira (2007) essa secretaria foi o embrião da criação do Ministério da Integração Nacional (MI).

² Conforme Frantz (2002), a criação dos Coredes se traduziu e concretizou na regionalização orçamentária do Estado, mas o processo de discussão que culminou na criação dos mesmos e da definição de suas atribuições é uma consequência direta do processo de redemocratização do país que propicia e fortalece a participação mais ativa da população na reconfiguração da sociedade brasileira pós-ditadura militar.

A SEPRE divulgou em 1998 o documento “Critérios Básicos para Caracterização de Mesorregiões Diferenciadas”, que apresentava o “Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas” com o objetivo de propiciar o desenvolvimento em 11 mesorregiões selecionadas. Já em 1999, com a criação do MI foi incorporado ao PPA para os anos de 2000 a 2003, ampliando para 13 regiões³ beneficiadas, sendo que cada região abrangia um programa específico. Na sequência, em 2003, os 13 programas foram agrupados em dois grandes programas, o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER) (FERREIRA; MOREIRA, 2007).

Ainda em 2003, foi apresentada pelo MI a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais tanto no que tange ao nível de vida quanto às oportunidades de desenvolvimento. A PNDR, institucionalizada em 2007, foi pensada como uma política de intervenção multiescalar, considerando pelo menos três níveis escalares: nacional, macrorregional e sub-regional. Na escala nacional definem-se os critérios gerais de atuação no território, sub-regiões prioritárias e espaços preferenciais de intervenção. Na escala macrorregional prevalece a elaboração dos planos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados, especificamente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visando especialmente à integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. Por fim, nas instâncias sub-regionais reside o foco operacional da PNDR, a partir de três recortes territoriais específicos: 1) o semiárido, por notoriamente concentrar extremos de pobreza e fragilidade econômica; 2) a faixa de fronteira, por sua importância estratégica no objetivo maior da integração econômica sul-americana; e 3) as mesorregiões diferenciadas (MI, 2007).

A partir de 2008, para possibilitar o desempenho de suas atribuições no que tange à PNDR, o MI implementa três grandes programas, que reestruturam ou absorvem programas anteriores: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento Integrado e

³ As 13 mesorregiões são: Alto Solimões; Vale do Rio Acre; Metade Sul do Rio Grande do Sul; Grande Fronteira do Mercosul; Vale do Ribeira-Guaraqueçaba; Bacia do Itabapoana; Vale do Jequitinhonha-Mucuri; Xingó; Chapada do Araripe; Chapada das Mangabeiras; Zona da Mata Canavieira; Bico do Papagaio; e Águas Emendadas (FERREIRA; MOREIRA, 2007).

Sustentável do Semiárido (CONVIVER) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)⁴ (MI, 2010).

Importante salientar ainda, que o Rio Grande do Sul foi considerado beneficiário do PROMESO e do PDFF. No caso do PROMESO, das 13 mesorregiões, tem-se a Metade Sul e a Grande Fronteira do MERCOSUL, que tem sua abrangência ainda estendida ao oeste de Santa Catarina e o sudoeste do Paraná. Já no caso do PDFF, o Rio Grande do Sul faz fronteira a oeste com a Argentina e a sul com o Uruguai, integrando o chamado Arco Sul da Faixa de Fronteira, havendo evidentemente sobreposição de abrangência territorial entre os programas. Especificamente interessa nesta tese, a região de abrangência do Corede Fronteira Oeste, que tem seu território, integrando a Metade Sul e a Faixa de Fronteira, como pode ser observado na Figura 1.

Observa-se que é uma grande área territorial, a maior região corediana para poucos municípios. A conformação do território, na acepção apresentada por Souza (1995) da fronteira oeste rio-grandense é fortemente vinculado às características de solo da região, cuja principal cobertura vegetal é campo, integrando o Bioma Pampa (MARCHI *et al*, 2010). Esse território foi historicamente ocupado para a criação de gado que exigia grandes extensões de terra, também marcado por conflitos na demarcação das fronteiras do Brasil ainda no século XIX (VELLINHO, 2005; CESAR, 2005). Tal configuração constitui um território relativamente pouco povoado, o que em parte explica a grande extensão territorial dos municípios. Ainda hoje a produção agropecuária é importante na região, principalmente no caso do arroz e carne, bovina e ovina, sendo considerada a maior produtora de tais itens no estado (IPEADATA, 2015).

Esse é o contexto no qual se insere a presente proposta de estudo, a retomada da política regional no Brasil, sobretudo no início dos anos 2000, e a criação dos Coredes no Rio Grande do Sul. Do ponto de vista da implementação da PNDR, há o fato do Rio Grande do Sul, no caso específico da Fronteira Oeste ser considerado região prioritária, ou seja, está contemplado na dita política. Já no que diz respeito aos Coredes, em função das questões relacionadas a sua criação, sobretudo

⁴ A Lei 6634/79, e a Constituição Federal de 1988 ratifica, considerado a necessidade de segurança do território nacional, estabelece que a faixa de fronteira compreende uma linha imaginária à 150 km da linha divisória terrestre do território nacional. (BRASIL, 2010; MI, 2005b)

aspectos referentes ao planejamento regional e à participação popular, fica evidenciada a importância da escala regional nesse contexto.

Figura 1 - Mapa do Corede Fronteira Oeste no contexto de abrangência da PNDR no Rio Grande do Sul



Fonte: Brasil, 2009. Adaptado pelo autor.

Dessa forma, toma-se como objeto de análise, o processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste e sua articulação com as políticas de desenvolvimento territorial implementadas numa perspectiva multiescalar, notadamente nas escalas regional e nacional, no contexto de retomada da política regional no Brasil. Cabe salientar que a elaboração do planejamento dos Coredes em geral e do Corede Fronteira Oeste em particular, foi elaborado nos anos de 2009 e 2010, sendo revisto

mais recentemente, em 2016 e 2017. Nessa pesquisa analisaremos o plano regional já consolidado de 2010, pois o atual ainda não traduz resultados.

Assim sendo, considerando sua trajetória, tanto em termos do planejamento em suas diversas fases, quanto de seus processos participativos, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: **qual a relação existente entre o planejamento regional realizado no Corede Fronteira Oeste e as políticas de desenvolvimento territorial, criadas e implementadas em perspectiva multiescalar, no contexto da retomada da política regional no Brasil?**

Em consequência, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a relação entre o planejamento regional realizado no Corede Fronteira Oeste e as políticas de desenvolvimento territorial, criadas e implementadas em perspectiva multiescalar, no contexto da retomada da Política Regional no Brasil. Quanto aos objetivos específicos, aponta-se: a) identificar os atores envolvidos e as formas de participação no processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste; b) analisar a relação entre os projetos discutidos e apontados como prioritários pelo Planejamento Estratégico no âmbito do Corede Fronteira Oeste com os instrumentos de política regional no Brasil, concretizados pelas políticas de desenvolvimento territorial nas diferentes escalas espaciais; e c) identificar como os atores envolvidos no processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste compreendem a relação do planejamento territorial regional com políticas e ações implementadas nas demais escalas espaciais da política regional no Brasil.

De acordo com Azzoni (2007), o planejamento no Brasil esteve fora da evidência política, sobretudo no final do século XX, tendo inclusive a capacidade estatal, para tanto, bastante depreciada, assim como a renovação dos quadros técnicos. Disso, evidentemente, decorre uma inoperância quando se trata de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional.

Nesse sentido, há alguns impasses que precisam ser superados, no caso do Brasil, os aspectos legais conferem ao planejamento um caráter excessivamente normativo. Segundo Misoczky; Guedes (2011), o planejamento, quando concebido nessa perspectiva, condiciona ao objeto planejado um funcionamento redutível a comportamentos sociais, uma racionalidade técnica, ignorando a possibilidade dos atores produzirem ações estratégicas, sendo considerados meros agentes econômicos.

Silveira; Campos; Oliveira (2015) enfatizam a mudança de conteúdo e de abordagem no planejamento após a década de 1990, principalmente em função da retomada das ideias liberais, o que configura ao Estado um papel menos central no processo. Becker (2000a) sustenta a necessidade de que as regiões, no caso específico os Coredes, deveriam ter seus planos de desenvolvimento como forma de enfrentar a situação que se configurava a partir da consolidação do neoliberalismo. Becker (2003), ainda menciona as questões relacionadas à articulação, que no caso da escala regional é um forte obstáculo a ser superado, em decorrência da disputa pelos investimentos tanto públicos quanto privados em favor da própria região, o que preferiria outra, dando início à disputa.

O fato de o processo ser relativamente novo, configura-se aqui uma necessidade de aprofundamento da compreensão em torno das possibilidades que o planejamento em escalas subnacionais podem oferecer em termos de oportunidades e de desafios.

Do ponto de vista das escalas espaciais, que nesta tese estão sendo compreendidas como representação de diferentes modos de percepção e de concepção do real e como resultados de embates sociais, também se configura relevante o estudo proposto. Considera-se que as escalas espaciais são frutos de um processo de apropriação e de dominação do espaço e, por isso, carregam consigo todo um conteúdo estratégico e político. Elas são, por conseguinte, produtos das ações sociais ao longo de processos históricos envolvendo disputas que perpassam por todas as escalas espaciais, na maioria das vezes acontecendo simultaneamente.

É necessário que se aprofunde os significados, funções e utilização das escalas como essenciais na configuração multidimensional que sejam capazes de explicitar a complexidade dos processos sociais, econômicos e espaciais (FERNANDEZ E BRANDÃO, 2010).

Fica evidente nas palavras dos autores, que sejam quais forem as dimensões escalares adotadas ou escolhidas, isoladamente nenhuma logrará êxito na compreensão das dinâmicas espaciais, que são complexas e como tal em constante movimento, ou seja, reconstruindo-se, reconfigurando-se, e isso feito a partir dos resultados colhidos, podendo ser fruto de lutas históricas ou até mesmo rotinas cotidianas.

Brandão (2014b) apresenta a abordagem multiescalar, pela sua configuração dinâmica, conflitiva, relacional e construída socialmente como uma possibilidade de compreensão dos fenômenos do capitalismo contemporâneo. No plano regional é possível abordar as relações entre território, escalas espaciais e desenvolvimento sob outro prisma. No caso as singularidades da ordem federativa, por exemplo, ou nas palavras de Becker (2000a), as regiões (Coredes) se fortalecendo para resistência diante da globalização.

De acordo com Siedenberg (2004), os Coredes se constituem como um elo intermediário entre o município e o Estado, tanto para questões orçamentárias como para aquelas relacionadas com o planejamento do Desenvolvimento Regional (RIO GRANDE DO SUL, 1994a). Ainda, conforme referem Haddad *et. al.* (1989) e Barros (1970), Siedenberg (2010; 2004), o processo de planejamento elaborado em escalas microrregionais, diante do contexto de economia aberta, tem seu efeito anulado ou minimizado em função de eventuais políticas setoriais e macroeconômicas. Ou ainda, podem-se mencionar aspectos relacionados à gestão do plano ou até mesmo o desmanche da estrutura de planejamento e de financiamento no Brasil, apontados por Azzoni (2007), como fatores ponderáveis ao se refletir sobre a temática do planejamento para o desenvolvimento regional.

Dessa forma, entende-se que a realização deste estudo contribuirá na construção e acúmulo de conhecimento científico tanto no que diz respeito às aplicações teórico-metodológicas em torno do desenvolvimento regional, quanto do planejamento, sobretudo em escalas ditas intermediárias.

Deve-se considerar que a retomada da política regional no Brasil, sobretudo a partir do final do século XX e início do século XXI, culminou com a criação, em 2007 da PNDR, além de que, a mesma passou por um processo de reformulação com a realização da primeira CNDR (Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional) em 2013 e com o encaminhamento da nova versão em forma de Lei ao Congresso Nacional. Do ponto de vista da política pública é relevante a intenção governamental no sentido de transformar a PNDR em política de Estado e, como desdobramento disso, vislumbra-se um contexto de alta relevância para a melhor compreensão de como essa política é compreendida nos territórios e como os mesmos se articulam em decorrência.

Assim sendo, a realização de estudo dessa natureza pode contribuir no aprimoramento da atuação dos Coredes, que, na condição de representantes das

regiões no processo de elaboração orçamentária do Estado e no planejamento em escalas microrregionais, conforme preceitua a legislação vigente no Rio Grande do Sul, têm-na prejudicada em função das questões de ordem política e conjuntural que afetam as gestões governamentais. Embora não seja o suficiente, acredita-se que uma melhor compreensão dos mecanismos de articulação intra e extrarregião possa contribuir para a superação das fragilidades evidenciadas, sobretudo pela falta de estrutura administrativa de tais conselhos.

Como método de abordagem optou-se pela adoção do método materialista, dialético e histórico, fundamentado na obra marxiana, devido a sua contribuição no processo de leitura crítica da realidade social, bem como, na identificação de subsídios que possam contribuir para a proposição de ações que qualifiquem os processos sociais (PRATES, 2006). Como técnica de pesquisa para coleta dos dados foram utilizadas: revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevista semiestruturada, como recorte temporal, foi adotado o ano de 2005. Já para a análise e interpretação qualitativa dos dados, tanto os coletados na pesquisa documental quanto resultantes da realização das entrevistas semiestruturadas junto aos atores regionais, utilizou-se a análise de conteúdo. Foram entrevistados 12 atores, sendo 11 regionais e um da escala federal. Os atores regionais foram escolhidos pelo critério da intencionalidade e da acessibilidade, pelo fato de terem vivenciado o planejamento junto ao Corede Fronteira Oeste, serem oriundos de municípios distintos e que também possuam algum grau de interação com as demais escalas. Já o de atuação federal foi pela sua disponibilidade em conceder a entrevista.

No que diz respeito às questões metodológicas, reconhece-se a necessidade de se fazer uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, em especial os aspectos epistemológicos do método. No entanto, se feita neste momento estenderia muito esta introdução, assim sendo, no capítulo cinco destina-se uma seção inteira para pormenorizar a discussão metodológica, tanto do ponto de vista teórico-metodológico quanto epistemológico. Justificam-se ainda as escolhas com base na revisão bibliográfica, fundamentando a conexão do objeto de estudo com o método e sua capacidade de explicação crítica dos fenômenos.

Assim, além dessa introdução, a presente tese possui mais cinco capítulos, sendo que no segundo faz-se uma recuperação conceitual abordando os aspectos teóricos fundantes da análise. Nesse sentido, sem pretensão de esgotar os

assuntos, além uma breve contextualização histórica são apresentados os conceitos de desenvolvimento, região, desenvolvimento regional, planejamento para o desenvolvimento e escalas espaciais.

No terceiro capítulo, resgata-se a trajetória recente da Política Regional no Brasil, para na sequência apresentar a PNDR e seus programas afetos ao Rio Grande do Sul, com foco na Fronteira Oeste, como o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER), o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Além disso, também são apresentadas algumas das chamadas políticas implícitas para o desenvolvimento regional como é o caso da educação, da agropecuária e da infraestrutura viária.

No quarto capítulo discutem-se alguns elementos que historicamente explicam a configuração do território da Fronteira Oeste em um contexto da Metade Sul do Estado. Ainda é feito um resgate da trajetória estadual em termos de política regional para abordar os aspectos dessa política selecionados como experiências dessa política na escala estadual, especificamente questões relacionadas à descentralização do planejamento e à criação dos Coredes e seus desdobramentos, caso da Consulta Popular e a participação democrática da população e o planejamento elaborado no âmbito desses conselhos.

Já no quinto capítulo, além dos aspectos epistemológicos e metodológicos, apresenta-se a discussão central proposta na tese, ou seja, discute-se o planejamento realizado no Corede Fronteira Oeste no ano de 2009 e sua relação com as demais escalas espaciais no âmbito da PNDR. Para tanto se apresenta a região e como se deu o seu processo de planejamento. Na sequência debate-se em torno do processo e sua perspectiva multiescalar, por intermédio do cotejamento das entrevistas realizadas com os atores regionais pré-selecionados e a recuperação teórica.

Por fim, no último capítulo apresenta-se a conclusão recuperando alguns aspectos conceituais e os elementos que expressam a reflexão sustentada na tese como é o caso da PNDR, do planejamento nos Coredes e as fragilidades apresentadas por esses durante o processo.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PLANEJAMENTO E ESCALAS ESPACIAIS: CONSTRUINDO UMA BASE CONCEITUAL

Neste capítulo será feita uma breve apresentação da base conceitual na qual a reflexão feita na tese está embasada. Sem a pretensão de esgotar as temáticas, é feita uma breve recuperação da construção histórica dos conceitos e também se assume a perspectiva de adoção do mesmo para a discussão proposta. São três grandes conceitos utilizados, o desenvolvimento regional, para o qual primeiro situa-se o desenvolvimento de modo geral e na sequência a discussão assume o caráter regional a partir do esclarecimento do que é região para esta tese. O segundo conceito é o planejamento para o desenvolvimento, assumindo-se que tal instrumental não deve ser entendido como algo normativo e sim como intenção dos atores regionais. Por fim, apresenta-se e discutem-se escalas espaciais, como instrumento de mediação e compreensão das relações entre os atores e suas dimensões de atuação.

2.1 - Desenvolvimento Regional: breve reflexão conceitual

2.1.1- O conceito de desenvolvimento

A discussão em torno do desenvolvimento é considerada por muitos como um conceito dos mais produtivos e polêmicos, sugerindo que haveria tantos conceitos quantas tentativas de conceituar fossem feitas (LOPES, 2008; SOUZA; THEIS, 2009). Mesmo que tal argumentação possa ser considerada um exagero, é fato que a noção de desenvolvimento tem se mostrado, ao longo do tempo, como polissêmica, sendo inclusive objeto de algumas metáforas como a do elefante, abordada por autores como Sachs (2004); Veiga (2001) e Silva (2009), segundo a qual o mesmo seria difícil de descrever, mas fácil de reconhecer (ROBINSON, 1962).

Tal metáfora é utilizada para demonstrar a complexidade de seu significado, de acordo com a apropriação realizada pelas mais variadas áreas do conhecimento. Assim como as indagações referidas por Bellingieri (2014, p. 23), “[...] conceito,

ideia, paradigma, visão, ilusão, utopia, mito, ideologia?”. Mesmo que haja diversas possibilidades relacionadas ao tema, o importante a salientar é que o tratamento dado deve minimamente abarcar algumas dimensões. Em outras palavras, diante da proposta de se estabelecer um conceito para uma determinada temática é necessário contextualizá-la historicamente.

A utilização da expressão ‘desenvolvimento’ é derivada da Biologia, em decorrência da concepção darwiniana, interpretando-a como um movimento em direção da forma mais adequada, ou seja, da noção de que um organismo qualquer se desenvolve ao progredir em direção à sua maturidade biológica (SANTOS *et al*, 2012)⁵. Anteriormente à noção de desenvolvimento, fundamentalmente todo o arcabouço da economia política clássica⁶, no sentido de compreender e explicar o processo de consolidação do então emergente sistema de produção capitalista, foi feito a partir da noção de crescimento econômico. (INUI, 2006; DALLABRIDA, 2011; SANTOS *et al*, 2012).

Dessa forma as primeiras definições foram caracterizadas a partir do crescimento econômico entendido como sinônimo ou como condição necessária, embora não suficiente, para que se alcance o chamado desenvolvimento econômico. Disso decorre que não há ou havia minimamente um consenso a respeito, mas é a economia que primeiramente discute a respeito, justamente por conta desse seu viés⁷.

A discussão sobre esta questão pode ser remetida ainda ao século XVII, no período de transição da chamada sociedade medieval para a moderna, ou seja, do feudalismo absolutista para o capitalismo liberal. Transição essa que não é pontual e sim processual, pois a passagem do feudalismo para o capitalismo não se dá uniformemente, tendo também como paralelo do ponto de vista econômico, o metalismo e o mercantilismo (GONÇALVES *et al*, 1998).

⁵ A transferência da biologia para a vida em sociedade ocorreu nas últimas décadas do século XIX e tomou corpo com o darwinismo social. Com ela, verificou-se que o *progresso*, a *expansão* e o *crescimento* não eram virtualidades intrínsecas, inerentes a todas as sociedades humanas, mas sim propriedades específicas de algumas sociedades ocidentais. (SANTOS *et al*, 2012, p.45)

⁶ Dentre os chamados clássicos da economia política, destacam-se François Quesnay, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, e os críticos Thomas Malthus e Karl Marx.

⁷ Para a Escola Clássica e sua derivada Neoclássica da economia, o desenvolvimento e crescimento são sinônimos, já a Escola de influência Marxista (crítica) apregoa que o crescimento seria uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento (SOUZA, 2005; OLIVEIRA, 2002). Importante salientar que o uso da expressão desenvolvimento é do início do século XX, e na economia foi utilizada pela primeira vez, por Schumpeter (1997).

A noção inicial era de que as nações seriam tanto mais ricas quanto mais metais preciosos detivessem, ou seja, gerassem riqueza. Tal riqueza, evidentemente dependeria da capacidade de cada nação em gerá-la ou apropriá-la, o que estimulou os pensadores da época a construírem suas teorias a respeito, destacando-se nesse caso alguns considerados de maior relevância contributiva à evolução do conceito.

Nesse sentido, as ideias mercantilistas expressas no pensamento de Petty (1996) e Locke⁸ (1696) consistiam na manutenção de uma relação comercial superavitária com as outras nações como forma de acumulação de riqueza, para sustentar o poder do Estado (absolutista), mas essa riqueza apropriada não deveria ser entesourada, sob pena de comprometer o bom fluxo dos recursos e o consequente enriquecimento, assim haveria a prosperidade da nação.

Já para os fisiocratas, como Quesnay, a riqueza seria gerada pela terra, o que em parte sustentava precursoramente a importância da chamada classe produtiva⁹, que à época ainda não era reconhecida como tal, mas atualmente seria a dona dos meios de produção, ou seja, o capital. O crescimento dessa economia se daria a partir da geração de excedente pela agricultura e pecuária à classe estéril da sociedade, representada pelos demais agentes que não os próprios produtores agrícolas e os senhores das terras.

O tempo e os acontecimentos possibilitaram o surgimento das ideias de Adam Smith e David Ricardo, os chamados clássicos da economia política. Em essência a riqueza de uma nação é gerada pelo aumento da produtividade do trabalho, até então não devidamente reconhecida, o que é possível pela divisão do trabalho. Para o pensador, além desse aspecto, ainda há a negação ao princípio do valor gerado pelas dádivas da natureza, como o caso dos fisiocratas ou mesmo das riquezas metálicas, mercantilistas. Essas últimas são vistas como mero produto, sujeito, portanto, às variações decorrentes do comércio, sendo que esse, ao ser realizado livremente com o exterior, geraria a amplitude do mercado consumidor, necessário para o enriquecimento da nação (SMITH, 1996).

A noção de crescimento assim foi se consolidando com gradativas contribuições, de tal forma que o capital acumulado decorrente do comércio ou da

⁸ Para Locke havia dois meios de obtenção de dinheiro, extraído das minas ou de outros países. Para extrair de outros países existiam três possibilidades, “a força, o empréstimo ou o comércio”(LOCKE, 1696, p.71)

⁹ É a que faz renascer, pelo cultivo do território, as riquezas anuais da nação, efetua os adiantamentos das despesas com os trabalhos da agricultura e paga anualmente as rendas dos proprietários das terras (QUESNAY, 1996,p.211).

produção excedente deve ser distribuído sob salários junto aos trabalhadores para assegurar-lhes poder de consumo e manter assim a prosperidade (RICARDO, 1996). Complementa-se ainda o raciocínio clássico, com a noção de progresso técnico, que seria a forma de superação do estado estacionário¹⁰ (MILL, 1996).

Assim sendo, agora é possível estabelecer minimamente as bases conceituais de desenvolvimento na visão clássica da economia. Primeiramente salientar que como observa Ekerman (1996), embora as discussões sobre desenvolvimento tenham aparecido como tal somente a partir da década de 1930, elas já eram feitas bem antes no âmbito da ciência econômica, como ficou demonstrado. Para os clássicos, o crescimento econômico é a base da noção de desenvolvimento de uma nação. Esse crescimento era compreendido como decorrência do aumento da produtividade do trabalho, o que resultaria na acumulação de capital que, se distribuído adequadamente, asseguraria a direção ao estado estacionário de sociedade equilibrada. Importante salientar que os clássicos da economia política eram liberais em seu pensamento, ou seja, defendiam que o Estado não deveria interferir nas relações produtivas de mercado.

Nesse sentido, é importante salientar que alguns dos pressupostos básicos estabelecidos na Economia Política Clássica eram preponderantes para essa compreensão, tais como o preconizado pela chamada “lei de Say”¹¹ e suas implicações, a saber: pleno emprego, relação inversa entre salários e lucros, crises de produção apenas temporárias, finanças públicas entendidas como vazamentos do sistema sem gerar riqueza e a acumulação de capital entendida como igual à poupança e em função dos lucros (MIGLIOLI, 1982). Essas implicações que de forma explícita ou implícita passaram a embasar as reflexões, o que evidentemente

¹⁰ Ekerman (1996) chama a atenção para o que os economistas da atualidade por muito tempo ignoraram, os limites do desenvolvimento, o que para os clássicos em geral, e para Mill de forma particular era presente, segundo o qual haveria um estado estacionário, no qual ninguém seria pobre, tampouco alguém iria querer ficar mais rico (MILL, 1996).

Schumpeter (1997) também aborda a necessidade de superação do estado estacionário, mas nesse caso o autor está se referindo ao chamado equilíbrio geral Walrasiano (as famosas tesouras da economia, que sintetizam a igualdade entre oferta e demanda), o que seria possível com a introdução de um sistema inovativo, tanto do ponto de vista de produtos, como produção e capacidade empresarial.

¹¹ Mesmo não havendo rigor científico nenhum em seu enunciado, que tampouco foi criado por Jean Batiste Say, há no âmbito da Economia Clássica uma forte aceitação do enunciado básico dessa “Lei”, traduzida livremente como “toda produção gera sua própria demanda” (MIGLIOLI, 1982, p.16). Autores como Ricardo (1996), Mill (1996) exerceram forte influência na consolidação dessa imagem, ao acolherem em suas teorias tal afirmativa.

gerou algumas críticas, como as apontadas por Marx (2013), Malthus (1996) e Keynes (1996)¹².

Embora as críticas tenham sido feitas e cada autor, de forma particular, tenha se embasado em ponto de vistas distintos, a noção básica de desenvolvimento continuava e continuou fortemente relacionada com o crescimento econômico. Dessa forma, do ponto de vista da economia, seria fruto da combinação, de um lado, do surgimento das nações e da formação dos estados nacionais e, de outro, da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital, resultando então, num “processo histórico autossustentado de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico levando ao aumento do padrão de vida da população” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.65). De forma simples e direta, aumento, ao longo do tempo, do fluxo de renda, ou seja, da produção *per capita* de bens materiais (FURTADO, 2001; BARAN¹³, 1986).

A crise da década de 1950 nos países de “Terceiro Mundo”¹⁴ demonstrou que a noção simplificadora pela qual o progresso (crescimento) não era “uma virtude” natural a todos os países, sendo preciso buscar novas explicações (ALMEIDA, 2002). Para Nalle Junior (2006), a ciência econômica concebeu a questão do desenvolvimento com uma visão simplista, na qual se trata de apenas melhorar os indicadores econômicos para elevar seu padrão. Concordando em parte com tal argumento, Fonseca (2006) complementa que, embora o fenômeno do desenvolvimento não seja limitado ao campo da economia, os elementos econômicos estão no centro desse processo.

Furtado (1975, p.96), ao definir desenvolvimento econômico como “[...] a elevação do nível material de vida na forma como determinada sociedade o define, partindo de uma escala de valores que reflete o equilíbrio de forças que prevalece

¹² Marx de maneira geral construiu sua obra a partir de uma crítica à Economia Política, o que não necessariamente coincide com os apontamentos de Keynes e Malthus, no entanto, para os referidos autores, era consenso que o problema no processo acumulação de capital estava na demanda efetiva, o que confrontava a Lei de Say. Em outras palavras, não haverá a acumulação se não houver a efetiva venda da produção, o que para Marx (2013) era chamado de realização da mais-valia.

¹³ Embora o autor seja direto na definição, em outro momento, fazendo uma crítica, chama a atenção para determinadas implicações do conceito, “historicamente, o desenvolvimento econômico sempre significou uma profunda transformação da estrutura econômica, social e política, da organização dominante da produção, da distribuição e do consumo”. (BARAN, 1986, p.37)

¹⁴ A expressão “Terceiro Mundo” foi frequentemente utilizada pelos economistas para designar aqueles países cujos indicadores econômicos estavam abaixo de um determinado patamar, sendo também adotada a expressão “países subdesenvolvidos”. (ALMEIDA, 2002; PINHO E VASCONCELOS, 2003). A expressão foi cunhada para distinguir do ‘primeiro mundo’, ricos capitalistas, e ‘segundo mundo’, socialistas (ENRÍQUEZ, 2010).

nessa sociedade” traz à discussão outras variáveis que não somente as econômicas, pois os indicadores somente refletirão mudanças positivas se houver elementos de deliberação social ou de planejamento, uma vez que são determinados por variáveis de caráter tecnológico, econômico e social.

O desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as suas causas e, portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica. (SCHUMPETER, 1997, p. 74)

Conforme visto até o momento, a percepção em torno da temática avança, embora sem consenso, pois sempre há críticas e contribuições à discussão, dependendo obviamente do alinhamento teórico de cada autor. Isso por si só, gera controvérsia quanto à classificação dos autores em grupos teóricos definidos a priori, sendo que há os bem definidos, que se posicionam claramente em uma corrente ou em outra, por vezes antagônicas entre si, mas há os que não se autodeclaram adeptos de uma linha específica. Enriquez (2013), por exemplo, faz um exercício de classificação teórica dos diversos pensadores, apresentando três grupos de acordo com suas reflexões: a) desenvolvimento como crescimento; b) neomarxistas; e c) desenvolvimento sustentável. Já Veiga (2005) e Soto (2013) apresentam uma classificação ligeiramente distinta: a) desenvolvimento como crescimento; b) desenvolvimento como mito; e c) desenvolvimento como liberdade.

Importante salientar que mais do que um alinhamento teórico diferente, tem-se a essência do conceito muito semelhante. O que gera divergência é a compreensão de cada autor sobre como se atinge o objetivo e qual a forma de assimilação e reação ao resultado, o que daí sim, evidencia a relevância da distinção. No presente trabalho não há necessariamente um alinhamento a uma teoria específica, mas sim se analisa várias correntes do pensamento para confrontar com os dados coletados na pesquisa e verificar como os atores investigados compreendem tal conceito e conseqüentemente atuam na busca de seus objetivos. Assim sendo, o que se apresenta é uma breve revisão de literatura com o intuito de embasar a reflexão posterior.

Como já referido, o conceito de desenvolvimento não é acabado, mas sim em constante transformação, como o caso da preocupação com a dimensão

subnacional, como fica claro na afirmação de Lima e Simões (2009), de que o desenvolvimento ocorre de forma desigual e, uma vez iniciado em determinados pontos, possui a característica de fortalecer as regiões mais dinâmicas em detrimento das menos dinâmicas, e se configura em aspectos intra e inter-relacionados às mesmas. Identifica-se então, teorias econômicas e teorias espaciais ou de localização (DALLABRIDA, 2011; MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011), cujo objetivo era explicar a concentração territorial da produção, no caso dessas e explicar as questões mercadológicas da economia de maneira geral, no caso daquelas. Ou seja, começa a partir desse momento uma preocupação mais focada nas dimensões subnacionais¹⁵, surgindo então, a noção de desenvolvimento regional.

Conceitualmente, praticamente, não há distinção entre desenvolvimento de uma nação ou desenvolvimento de uma região, no entanto as explicações para um e outro caso podem ser distintas, por conta de uma questão de escala, das características socioespaciais e da historicidade diferencial dos territórios, ou mesmo de autonomia administrativa.

2.1.2- O conceito de região e regionalização

Por sua vez, pensar o desenvolvimento regional implica considerar, ainda que de modo sintético, o que se entende por região e como está sendo utilizado tal conceito nesta tese. Sem intenção de estabelecer um conceito ou mesmo historicizá-lo, a seguir será feita uma breve reflexão em torno do significado aqui adotado.

De acordo com Corrêa (1997), a palavra deriva do latim e originalmente tem conotação política, na medida em que significa governar e está ligada à divisão política territorial do Império Romano.

Ainda segundo Corrêa (1997), o termo passou a ser utilizado para designar uma porção de terra que era identificada como diferente de outra e, embora a expressão faça parte da linguagem do homem comum, na geografia é um conceito

¹⁵ Já em 1826 Von Thünen apresentava algumas explicações em torno da localização de estruturas produtivas, naquele tempo ainda relacionado à agricultura, mas é na virada do século XX que começam a se aprofundar os estudos, inicialmente na Alemanha, com Weber e Lösh, e posteriormente com a tradução dessas obras ao inglês, universalizam-se os estudos sobre localização industrial, que em essência estavam fortemente vinculados a aspectos relacionados às condições naturais de produção e da minimização de custos de transporte (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011).

chave. O próprio autor evidencia que na geografia o conceito assume diferentes significados ao longo da História.

Lencioni (2003) coloca que frequentemente a palavra assume um significado ideológico, sendo utilizada então como instrumento de manipulação política, o que também acarreta em uso “inadequado” da mesma, constituindo-se em problema àqueles que a estudam, sobretudo os geógrafos.

De outro lado, o seu conceito ou significado é dinâmico, sofrendo modificações ao longo do tempo, Corrêa (1997) demonstra a pluralidade conceitual de região ao apresentar a evolução histórica do conceito para a geografia. Até a década de 1970 havia três acepções distintas: i) a região natural, concebida como uma porção da superfície terrestre identificada por uma combinação de elementos da natureza; ii) a região cultural, originada de reação ao determinismo positivista, tomando por base o historicismo neokantiano, que separa as ciências naturais das sociais, dando início à compreensão de região como transformação da paisagem natural para a paisagem cultural; e iii) região proposital, que associa a região ao propósito específico do agente, sem necessariamente eliminar as anteriores.

O pluralismo conceitual se consolida, sobretudo, a partir dos anos 70 do século XX, especialmente com o interesse despertado em outras áreas do conhecimento. No contexto da geografia crítica, fundamentada no materialismo histórico e dialético, bem como na abordagem humanista e cultural, apoiadas na percepção e fenomenologia (CORRÊA, 1997; BEZZI, 2004). No primeiro caso, entende-se a região como “a organização espacial dos processos associados ao modo de produção capitalista” (CORRÊA, 1997, p.187) ou como sintetiza Bezzi (2004, p. 249) “resposta local aos processos capitalistas”. No segundo, a região é vista como foco de identificação em decorrência da vivência e do simbolismo entre um grupo e seu lugar particular; e o terceiro tem base na dominação e no poder como fatores diferenciadores de áreas. Em suma, o que fica latente nesse caso é a diferenciação entre áreas, independentemente de qual abordagem se está utilizando ou referenciando (CORRÊA, 1997).

O autor coloca que a diferenciação é resultante de processos naturais e sociais e inerentes à própria ciência que se traduzem então em uma ideia de particularidade, decorrentes de

[...] processos universais que assumiam especificidades espaciais através da combinação dos processos de inércia, isto é, a ação das especificidades herdadas do passado e solidamente ancoradas no espaço, de coesão ou economias regionais de aglomeração que significa a concentração espacial de elementos comuns numa dada porção do espaço e de DIFUSÃO que implica no espraiamento dos elementos de diferenciação e em seus limites espaciais impostos por barreiras naturais ou socialmente criadas. (CORRÊA, 1997, p. 192)

Para reafirmar tal argumentação, usa-se Etges (2001), quando a autora argumenta, em referência ao Rio Grande do Sul, que se inicialmente a ocupação do território se deu fundamentalmente pelas características físicas e influenciando fortemente nas particularidades regionais, com o passar do tempo a sociedade vai se apropriando do território e vai moldando-o às suas condições e necessidades.

Ou ainda, conforme Santos (1985, p.66-7)

Uma região é, na verdade, o lócus de determinadas funções da sociedade total em um momento dado. Mas, pelo fato de que, no passado, o mesmo fenômeno se produziu, as divisões espaciais do trabalho precedentes criaram, na área respectiva, instrumentos de trabalho fixos às diversas órbitas do processo produtivo, aos quais se vêm juntar novos instrumentos de trabalho necessários às atividades novas e renovadas atuais. [...] A região se definiria, assim, como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico [...].

Em complemento, cita-se Cunha, Simões e Paula (2005, p.8), ao ponderarem que

[...] a região deve ser fruto não de atribuições “naturais” em exclusivo, mas da interação desta dimensão com a produção/percepção do espaço, é razoável pensar que isto não se dá de forma unívoca, e que, portanto, não se pode falar de um só recorte regional para um dado espaço. Isto da mesma forma que não se identifica uma única filiação de ideias ou interesses práticos nas correntes políticas em disputa no interior de um Estado; ou ainda um só nível de pertencimento social para cada um dos indivíduos de uma coletividade; mais apropriada é sempre a percepção de dimensões superpostas para a análise dessas questões.

Mas os autores trazem uma nova temática à reflexão, o recorte regional, aquilo, que se configura como regionalização na proposta original do presente estudo, alertando para as múltiplas possibilidades decorrentes, uma vez que se fala de “construção, e percepção coletiva”.

Em que pese a imprecisão e controvérsia em torno do conceito de região, em função do foco dos estudos, os recortes a serem feitos devem seguir uma proposição determinante que supera a questão dos níveis de agregação e os critérios de segmentação. “O recorte de uma região precisa dialogar com a totalidade do espaço segmentado, e definir o nível em se fracionará e segundo que variáveis vai ser orientado esse fracionamento do espaço.” (CUNHA, SIMÕES e PAULA, 2005, p.8)

O espaço reproduz a totalidade social na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, o espaço reproduz-se, ele mesmo, no interior da totalidade, quando evolui em função do modo de produção e de seus momentos sucessivos. Mas o espaço influencia também a evolução de outras estruturas e, por isso torna-se em componente fundamental da totalidade social e seus movimentos.

Os objetos geográficos aparecem nas localizações correspondentes aos objetivos da produção num dado momento e, em seguida, pelo fato de sua própria presença, influenciam-lhes os momentos subsequentes da produção. (SANTOS, 1982, p. 18)

Do conceito de formação socioespacial de Milton Santos, depreende-se que espaço e sociedade são coisas interdependentes, sem que um só seja compreensível através de outro e vice-versa. Nessa linha de raciocínio a formação socioespacial está contida assim como contém, conceitos chaves de natureza operativa: paisagem, região, espaço, lugar e território. (CORRÊA, 1995, p.26)

2.1.3- O conceito de desenvolvimento regional

Como já mencionado, as primeiras reflexões em torno do desenvolvimento regional tinham ainda forte viés econômico e a preocupação principal estava relacionada às questões da concentração da produção. Destacam-se nesse caso as contribuições de François Perroux, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Jacques Boudeville e Douglass C. North. Todos esses pensadores de forma implícita ou explícita discordam da argumentação de Rostow (1961) que interpretava que o desenvolvimento se daria em etapas, desde uma sociedade tradicional, com baixo nível de produção, até a sociedade do consumo em massa¹⁶.

¹⁶ Há muitas críticas a essa noção, sobretudo de autores de influência marxista, cujo título da obra não deixa de ser uma provocação a essa corrente, no entanto, autores como Beltrão (1965) consideram que afora as críticas eminentemente ideológicas, o que Rostow apresenta em termos temporais, não foi suficientemente sustentado a ponto de invalidar a análise. Essa avaliação se

Perroux (1967) parte da argumentação de Schumpeter (1997), cujo destaque é dado à figura do empreendedor como ponto de superação do estado estacionário e, conseqüentemente, o avanço em termos de desenvolvimento. De forma complementar os poderes da república, poderiam a partir de suas iniciativas estimularem inovações e com isso estabelecer uma condição de crescimento econômico (PERROUX, 1967; MONASTÉRIO; CAVALCANTI, 2011). Sob esse prisma, fica evidente que para Perroux (1967), o crescimento econômico é resultante de uma combinação de fatores dentre os quais há elementos tanto na esfera privada (empresarial) como na esfera pública, assim como em diferentes escalas¹⁷.

Sendo assim, o crescimento ocorre de forma localizada, nos chamados polos de crescimento, manifestando-se de forma variável na economia, de acordo com cada caso ou situação. A base desse pensamento está na existência de dois grupos de indústrias: as motrizes e as movidas. As indústrias motrizes têm a condição de aumentar as vendas e as compras de serviços das movidas, gerando assim a chamada polarização¹⁸. Essa polarização pode acontecer de quatro formas: 1) técnica, que está relacionada ao encadeamento entre empresas; 2) econômica, a partir da geração de emprego e renda pela indústria motriz; 3) psicológica, inerente ao aspecto anímico gerado pelo clima de otimismo decorrente da instalação ou existência da indústria motriz e 4) geográfica, proporcionada pela transformação em torno das instalações industriais, gerando redução de custos de transporte e economias externas e de aglomeração (PERROUX, 1967).

O próprio autor reconhece algumas distorções que seriam geradas pelos polos ou pela concentração industrial, tais como a acentuada disparidade entre as regiões. Também admite a necessidade de se considerar de forma articulada a atuação dos mais variados atores envolvidos, sejam privados ou públicos, inclusive para questões além da economia, mas afirma que seu único foco é a análise econômica

mostra insuficiente para explicar os fenômenos relacionados ao desenvolvimento, pois ignora as relações históricas de configuração das sociedades, o que configura uma “estreiteza metodológica” (BRANDÃO, 2011b).

¹⁷ Ao tratar, sobre o conceito de desenvolvimento e suas causas, Perroux (1967) menciona algumas características comuns aos países subdesenvolvidos, economias desarticuladas, dualistas e sua população não tem acesso aos direitos básicos, faltando-lhe soberania.

¹⁸ O conceito de polo de crescimento apresentado nessa obra por Perroux foi e ainda é utilizado pelos atores do meio governamental na formulação de políticas públicas que visam o desenvolvimento econômico de uma determinada região.

pura e simples¹⁹, ou seja, não se ateuve ao que chamou de alianças e coligações entre poderes (PERROUX, 1967). Ainda assim foi alvo de críticas, das quais é possível destacar a despreocupação com as questões relacionadas à região de forma específica, contentando-se apenas em conceituar espaço²⁰ e tratando isso de forma abstrata (MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011).

Importante destacar que Perroux (1967, p.179) define desenvolvimento como resultado da “[...] combinação das transformações de ordem mental e social de uma população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global”, destacando também que há desigualdades quanto ao nível atingido entre as sociedades ocidentais, bem como causas distintas para tanto.

De forma complementar, Boudeville²¹ (1973) se preocupou em estabelecer a distinção entre espaço e região, como forma de identificar mais claramente os aspectos inerentes às políticas econômicas de crescimento ou desenvolvimento. De maneira geral espaço e região se distinguem pela contiguidade que esta pressupõe e aquele não exige, devendo tais conceitos, portanto, serem vistos de forma complementar, porém distinta.

Assim como Perroux distinguiu três noções de espaço: homogêneo, quando uniformidade nas relações econômicas; polarizado, que diz respeito às interdependências e às hierarquias de suas partes; e programa/plano, do ponto de vista decisório e dos objetivos estabelecidos. Boudeville (1973), preocupa-se em distinguir também a região, nas mesmas três perspectivas, sobretudo pensando na operacionalização. A região homogênea é um espaço contínuo com características semelhantes; é polarizada quando se considera a interdependência e complementariedade entre as partes em um espaço heterogêneo com hierarquia de acordo com o tipo de bens produzidos (local, regional e/ou nacional); e, região-plano

¹⁹ A análise puramente econômica proposta por Perroux, não é necessariamente simples, pois trata-se de uma crítica aos economistas liberais, defensores de um Estado menos atuante em termos de mercado.

²⁰ Perroux definiu espaço como algo abstrato, tomado à Matemática e à Física para a análise econômica, tido como continente de algum conteúdo, dividindo-o ainda em espaços vulgares ou geonômicos definidos pela relação entre homens e coisas ou ainda entre pontos, linhas, superfícies e volumes; ao passo que os espaços econômicos, os que interessam, são estabelecidos a partir de relações econômicas entre elementos econômicos, subdivididos em três, espaço econômico com conteúdo de plano; como campo de forças; e como conjunto homogêneo (PERROUX, 1967).

²¹ Não há necessariamente, por parte de Boudeville, intensão de discutir sobre desenvolvimento de maneira específica, mas sim a questão relacionada à região, o que é de suma importância no contexto de implementação de políticas e mesmo na análise e avaliação das mesmas, como é contexto em que está inserido o presente estudo.

é um espaço contínuo onde as diversas partes estão sob uma mesma decisão. (BOUDEVILLE, 1973; LIMA; SIMÕES, 2009)

Assim como Perroux mencionou que o crescimento manifesta-se de forma distinta em espaços distintos, Myrdal (1965) também evidencia essa questão a partir da noção de causação circular cumulativa. Essa ideia explicaria a disparidade no desenvolvimento das nações/regiões ao longo do tempo, sendo, portanto um raciocínio válido tanto para países como para dimensões subnacionais. Além disso, fortalecia a noção contrária ao apregoado pelo que o autor chamou de “posição teórica tradicional” (MYRDAL, 1965, p. 24), a chamada economia clássica, pautada no pressuposto do equilíbrio estável dos mercados.

A causação circular cumulativa é inspirada na noção de ciclo vicioso²² mas também pode ser virtuoso. O raciocínio básico é de que uma mudança qualquer gera desequilíbrio no sistema social que se acentua pela tendência natural de que cada força desse sistema busca a consolidação da vantagem acarretando assim num distanciamento entre as mesmas. Em outras palavras, uma mudança que ocorra no sistema tende a gerar uma distância entre as forças de interesses opostos, de tal forma que as condições existentes acentuem essas diferenças ocasionando então as disparidades no desenvolvimento. Os chamados efeitos de retroação seriam perversos, gerando retrocesso na região e os efeitos de difusão seriam benéficos ocasionando avanços na região. De tal forma que uma região atrasada, por exemplo, com baixo nível educacional seria incapaz de atrair um empreendimento pelo fato de sua população não apresentar uma das condições consideradas primordiais, a educação elevada de sua população. O contrário seria verdadeiro, região que tem algum atrativo tenderia a concentrar investimentos gerando assim mais desenvolvimento e, por conseguinte fortalecendo a sua atratividade. Tais disparidades somente seriam minimizadas se houvesse um mecanismo de equalização, o qual as forças de mercado são incapazes de gerar, exigindo então, uma ação do Estado²³ como forma de compensar as diferenças geradas pelas mudanças ocorridas no sistema (MYRDAL, 1965).

²² A ideia básica deriva de um estudo de Winslow em análise dos aspectos econômicos da saúde, no qual correlacionou pobreza com doença, segundo o qual a doença deriva da pobreza em como consequência a acentua. (MYRDAL, 1965, p. 26)

²³ Para Myrdal, a principal mudança nas políticas adotadas em países subdesenvolvidos é o entendimento comum que os mesmos necessitam de um plano de desenvolvimento e integração nacional. Esse plano deve ser concebido como um programa estratégico para intervir nas forças de mercado e desse modo condicioná-las a impulsionar o processo social. Devido às muitas deficiências

Enquanto Myrdal (1965) entende a desigualdade como problema, Hirschman (1961) demonstra uma compreensão distinta, considera isso uma necessidade do processo de desenvolvimento. Para ele, seria a partir dos desequilíbrios que no processo de reajuste com a potencialização dos recursos escassos se obteria crescimento. No entanto, há concordância com Myrdal, que identificava efeitos positivos ou negativos de uma região sobre as demais, a partir de uma possível complementaridade regional, efeito positivo, ou migração seletiva, efeito negativo, mas no final prevaleceriam os efeitos positivos com as desigualdades regionais minimizadas (HIRSCHMAN, 1961).

Considerando ainda, a exemplo dos autores predecessores, que o crescimento ou o desenvolvimento não ocorre de forma nem igual nem simultânea em toda parte, há que se conhecer as especificidades de cada região. Essa análise estratégica possibilita a formulação de um planejamento da atuação junto à sociedade com vistas a superar as barreiras estruturais existentes e proporcionar a dinâmica necessária para a superação dos desajustes, contribuindo, dessa forma, para que houvesse o desenvolvimento. Se há escassez de recursos ou deficiências em sua dinamização, é necessário que se estabeleçam as condições para tanto, e o mercado por si só não é capaz de satisfazer essa condição, sobretudo nos países subdesenvolvidos (HIRSCHMAN, 1961).

Essa visão crítica ao crescimento equilibrado fica evidente na obra de Hirschman (1961), sobretudo quando o autor agrega em sua análise questões de cunho antropológico ao evidenciar que mesmo a capacidade empreendedora ressaltada por Schumpeter (1997) é dependente das habilidades políticas negociais e que nos países retardatários isso não é espontâneo, exigindo, portanto, algum tipo de intervenção.

Outra abordagem em torno do desenvolvimento regional é a da base exportadora, apresentada por Douglas North, que em análise a respeito do desenvolvimento da economia americana, criticou o que se tinha como definitivo no desenvolvimento da economia europeia²⁴. A partir do surgimento de uma atividade

existentes nos países subdesenvolvidos é aceitável que o Estado assuma várias funções, intervindo no sistema de causação cumulativa, estimulando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população. (LIMA; SIMÕES, 2009, p. 15)

²⁴ Embora sua análise seja específica da economia norte-americana, North contesta explicitamente a visão de que o desenvolvimento regional teria ocorrido em etapas sucessivas, pois nesse caso não corresponde à sequência de estágios de desenvolvimento descritos: i) economia de subsistência, autossuficiente e agrícola, localizada de acordo com a distribuição dos recursos naturais; ii)

de exportação baseada em fatores locacionais específicos, constitui-se a base exportadora, com efeitos diretos e indiretos sobre a economia local. A exportação induz, dessa forma, o surgimento de novas atividades de processamento industrial e serviços associados ao produto de exportação, gerando inclusive diversificação setorial e conseqüentemente o desenvolvimento (NORTH, 1977).

Há que se ressaltar que a industrialização não garante a continuidade do desenvolvimento, uma vez que ela é o resultado do sucesso da base exportadora e não o esgotamento da atividade do setor primário. No entanto, seria necessário que a produção agrícola não estivesse baseada em grandes propriedades, pois seus efeitos seriam limitados²⁵ à medida que começassem incidir retornos decrescentes de investimento sobre a atividade industrial principal (NORTH, 1977; LIMA; SIMÕES, 2009; MONASTÉRIO; CAVALCANTE, 2011).

O desenvolvimento de uma região se dá basicamente devido a oscilações nos seus determinantes, que são conseqüências da base de exportações, a saber: nível de renda ou nas preferências dos consumidores, custos dos fatores de produção, disponibilidade de insumos básicos (recursos naturais ou matérias-primas), sistema de transportes, tecnologia, ação governamental (benefícios sociais) e na origem do capital. Devido à irregularidade desses fatores e associando-se a isso evolução da renda e da população local, o crescimento de uma região, tende a ser desigual. Espera-se que no longo prazo isso seja minimizado em função do amadurecimento da região que torna menos distinguível a base primária por causa da diversificação. Importante salientar também que essa base de exportação deve de alguma forma ser configurada e consolidada na região através da concentração de esforços políticos combinados com organizações que façam a intermediação de forma adequada, e também de um sistema institucional adequado (NORTH, 1977)²⁶.

desenvolvimento do comércio e da especialização local, viabilizados por melhorias nos transportes, e localização determinada pela "camada básica" da população; iii) comercialização inter-regional e diversificação das atividades agropecuárias; iv) industrialização (manufaturas e mineração) impulsionada pelo crescimento da população e dos rendimentos decrescentes da agricultura e das indústrias extrativas; e v) estágio final de desenvolvimento, caracterizado pela especialização em atividades terciárias para exportação (LIMA; SIMÕES, 2009).

²⁵ Gerando assim, uma dualidade, com a concentração criando perfis de demanda relacionados à produção de subsistência para os mais pobres e a importação de bens de consumo para a elite. Deve-se considerar ainda, que é necessário e desejável um equilíbrio entre exportações e importações, desde que essas não tenham substitutos internos.

²⁶ North não chega a mencionar que o setor público deva ser protagonista na indução do processo, mas evidencia a importância do envolvimento do mesmo no processo.

Contrapondo o pensamento de North, mas não só esse, ao discutir o não desenvolvimento na América Latina, pelo menos nos termos aceitos para o chamado primeiro mundo, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) apresentou ideias distintas, sobretudo por ser uma análise feita de outro prisma, à condição de subdesenvolvimento propriamente dito. Inicialmente, a interpretação remete à ideia de que desenvolvimento e subdesenvolvimento não são fases ou etapas distintas do processo e sim o mesmo processo, fruto da inter-relação centro-periferia²⁷. O resultado disso, uma relação holística e histórica, seria fruto de um sistema de desenvolvimento do capitalismo desigual tanto do ponto de vista do resultado quanto da consolidação do mesmo (PREBISCH, 2012). Em outras palavras, na escala mundial, há uma hierarquia organizacional em torno do desenvolvimento do sistema, na qual há os países dependentes ou determinados e os países independentes ou determinantes, e isso seria fruto de uma relação histórica.

Assim, pode-se entender o subdesenvolvimento como um subproduto do desenvolvimento com base nos valores ocidentais (europeu), sendo, portanto, um processo autônomo e não uma etapa do desenvolvimento. Essa característica é identificada, sobretudo em decorrência da estrutura interna subdesenvolvida, cuja articulação, seja doméstica ou internacional não resulta na distribuição adequada das riquezas geradas, ou seja, a relação centro-periferia se dá de forma desigual por conta da sua conformação histórica e estrutural de tal forma que naturalmente não haverá desenvolvimento periférico (FURTADO, 2001).

Na visão cepalina, seria necessário romper com essa estrutura subdesenvolvida e considerar que isso não se dará de forma natural, pois o papel da periferia é bem claro no contexto de divisão internacional do trabalho, fornecer alimentos ao mundo desenvolvido e industrializado. A superação desse fenômeno exige que haja intenção em romper com isso, sendo assim, a alternativa seria a industrialização, que passou a concentrar os esforços dos pensadores cepalinos e vira pauta central nas economias nacionais com o processo de substituição de importações²⁸ (BIELSCHOWSKY, 2000).

²⁷ “En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales” (PREBISCH, 2012, p. 5).

²⁸ A guinada do modelo de desenvolvimento voltado “para fora” em direção ao “para dentro”, também é facilitado pela grande crise da década de 1930, somando-se então ao contexto da necessidade de uma política anticíclica, já também enfatizada nas ideias keynesianas (TAVARES, 1983).

O pensamento cepalino, embora possa ser considerado crítico ao pensamento clássico/neoclássico, sobretudo do ponto de vista metodológico, não foge ainda de alguns dos pressupostos básicos dessa corrente ou mesmo de algumas conclusões, como é o caso da industrialização exercendo papel preponderante no processo, e que tal condição só seria alcançada mediante atuação do Estado para minimizar os efeitos da relação desigual centro-periferia.

É fato que somente no pós-guerra é que se passou a distinguir de forma mais categórica desenvolvimento de crescimento (SOUZA, 2005; OLIVEIRA, 2002; BOISIER, 2001; SACHS; 2004). Sendo assim, é razoável que todos os autores não fizessem tal distinção, que em essência resumia-se à variação positiva do PIB no primeiro caso e esse distribuído melhor entre a população no segundo. No entanto, já na década de 1970, o conceito de desenvolvimento relacionado tão somente à variação do PIB mostrava-se insuficiente, acarretando com isso novas reflexões.

Com as transformações mundiais ocorridas a partir do final da década de 1970, a crise no modelo de financiamento e o processo de internacionalização da economia decorrente de profundas alterações no sistema capitalista, pautado fundamentalmente na intensa mobilidade dos fatores da produção, e esses ainda assumindo uma faceta diferente de como eram reconhecidos, surgiu uma nova visão para o conceito de desenvolvimento, superando o crescimento da produção nacional, passando também a tratar de outras questões como a qualidade de vida, a equidade, a democratização, a participação cidadã e meio-ambiente (COSTA; CUNHA, 2002).

Mudou também a perspectiva de se pensar o desenvolvimento, anteriormente em perspectiva exógena, denotando a ideia da existência de uma força motriz externa que desencadearia as demais atividades econômicas, ao passo que há outra possibilidade, que seria levar em consideração as condições locais para que a “evolução” possa ocorrer, o que necessariamente exigiria uma participação ativa dos atores da comunidade envolvida, mas sem negar a interferência externa (BARQUERO, 2001). A abordagem do desenvolvimento endógeno deve levar em consideração o papel cumprido pelo espaço no processo, deixando de ser mero receptáculo nos moldes propostos pela economia clássica/neoclássica, sendo considerado meio de interação conforme referido por Brandão (2011b); Boisier (2001); Barquero (2001), ou seja, uma abordagem mais crítica, que envolve portanto, a discussão em torno do conceito de região e território.

Para justamente nessa questão a interação entre atores, a principal crítica feita sobretudo por autores de influência marxista, embora não só desses. O entendimento de que o desenvolvimento teria um fim em si mesmo, ignorando os conflitos sociais existentes, geraria como consequência, resultados indesejáveis. Em síntese é o que Furtado (1998) chamou de mito do desenvolvimento, o que remete à necessidade de se pensar de forma mais articulada o processo. Vários são os autores que mencionam isso, independente da corrente ideológica ou mesmo de sua condição, se pensador ou político, como é o caso do próprio Furtado (1975; 1998; 2001), ou mesmo Cardoso (1995), Sachs (2004), Brandão (2011b), Becker (2001) e Oliveira (2002). Tais autores escrevem em contextos e objetivos distintos, mas concordam que há uma complexidade maior por traz da questão para ser tratada de forma unilateral.

Há, portanto, algumas ressalvas na discussão feita até o momento, mas tais ressalvas remetem à conclusão de que seja qual for o enfoque é necessário que se relativize o significado apresentado. Nas palavras de Cardoso (1995, p.1), “nas ciências sociais, os conceitos são historicamente densos [...] precisam se redefinir sempre que ocorram alterações de alcance estrutural nas relações sociais”. Sendo assim, deve-se ter em mente que tanto o significado dado ao conceito quanto o seu objetivo passam pelo contexto social e político em que se vive. Há que se ter, portanto, rupturas, na perspectiva que o ator se coloca.

Com essa retrospectiva, não se tem a pretensão de (re) construir o conceito de desenvolvimento, e tampouco esgotar o assunto, apenas está sendo feita uma recuperação teórica a fim possibilitar uma melhor compreensão da temática e, conseqüentemente, correlacioná-la com a proposta de estudo. Como nos dizeres de Becker (2001), fazendo a transgressão das disciplinas ou simplesmente a “transdisciplinarização”, e nesse caso específico é fazendo uma abordagem na perspectiva do desenvolvimento regional, o que, aliás, a própria ciência econômica também fez, com a economia regional²⁹.

A controvérsia em torno do conceito de desenvolvimento se complexifica ainda mais quando a preocupação é com a mensuração do mesmo, ou seja, diante da

²⁹ Encontra-se em Monastério e Cavalcante (2011); Matteo (2011) e Enriquez (2010), uma recuperação das teorias de base regional e territorial na perspectiva econômica, e que são tentativas de demonstração dos caminhos que devem ser perseguidos na busca do desenvolvimento, sobretudo sob o viés econômico, embora as mesmas também façam menção às demais dimensões do desenvolvimento, que são diversas dependendo do autor.

dificuldade de se estabelecer um conceito minimamente aceito, o que se dizer em termos de quantificá-lo. Embora isso seja uma questão problemática, há que se considerar que além das críticas teórico-metodológicas, necessário se faz encontrar algum tipo de indicador que supere a variação do produto e da renda per capita³⁰.

Nesse sentido, Sen (2000) apresenta uma contribuição relevante ao abordar que o desenvolvimento passa pela expansão das liberdades humanas. Mesmo sem negar as questões econômicas, que podem contribuir na superação das barreiras de acesso à liberdade. A liberdade mencionada nesse caso diz respeito às questões sociais, acesso à educação, à saúde e aos direitos civis, sobretudo participar, escolher e ter acesso. É necessária a remoção das “fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p.18). Uma preocupação do autor, que é simpatizante das ideias liberais de Adam Smith, é de que a chamada “mão invisível”³¹ não funciona nas sociedades modernas, justamente porque há uma hegemonia dos princípios economicistas na implementação das políticas públicas, cuja consequência principal é o acirramento das desigualdades.

Fica evidente nesse caso, que o abordado até aqui é um contraponto ao discurso neoliberal, que pressupõe o mercado orientando e conduzindo as ações da sociedade em geral, em detrimento das ações intervencionistas do Estado que gerariam um efeito negativo ao desenvolvimento do sistema, uma vez que esse seria destruidor da liberdade dos indivíduos e da competição criadora (MORAES, 1997). Embora o papel do Estado não deva necessariamente ser central no processo, é uma parte importante na mediação e articulação.

³⁰ Nessa perspectiva, a Organização para as Nações Unidas (ONU) criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medida resumida da evolução a longo prazo em três dimensões do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde, no Brasil é estimado pelo Fundação João Pinheiro. Além disso, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) tem um índice próprio adaptado do IDH, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Já no RS a Fundação de Economia e Estatística (FEE) calcula o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), que avalia a situação socioeconômica dos municípios gaúchos quanto à educação, à renda e à saúde, considerando aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento.

³¹ O conceito da mão invisível foi desenvolvido por Adam Smith em seu livro “A riqueza das nações” para designar uma situação de equilíbrio de mercado por intermédio de uma coordenação invisível que assegura a consistência dos planos individuais quando confrontados entre si. Tal conceito foi largamente utilizado pelos neoclássicos da economia como sendo a expressão da estabilidade do sistema de forças que atua na troca e circulação de mercadorias (SANDRONI, 2005).

Pertinente ressaltar que, de forma contraditória, o planejamento, que de início parece uma ferramenta de uso do Estado centralizador, é também, principalmente na visão endógena, produto das ideias neoliberais, na medida em que prescinde, por assim dizer, do agente estatal centralizador. “Quer queiramos ou não, estratégias bem sucedidas de desenvolvimento regional estão, normalmente, associadas, [...] a vigorosas estratégias (re) estruturantes [...] formuladas e executadas por sujeitos coletivos regionais” (BECKER, 2003, p.61). Arrais (2007) complementa, alertando para o conflito de interesses existente entre os distintos agentes envolvidos, de tal forma que o plano pode ter seus propósitos esvaziados em decorrência de uma determinada categoria cujos interesses tenham sido contrariados. Aparentemente esse é um dos problemas a serem superados quando se fala em planejamento na esfera pública, pois envolve questões políticas, ideológicas e institucionais.

Assim sendo, para que se construa uma linha de raciocínio pertinente a este estudo, a seguir será recuperada a discussão em torno do planejamento.

2.2 - Planejamento para o desenvolvimento: um breve contexto histórico e conceitual

Levando-se em consideração que o objetivo no momento não é de esgotar os aspectos relacionados à conceituação e tampouco estabelecer uma teorização do conceito de planejamento, mas sim discutir a conexão entre o ato de planejar e o de executar as articulações políticas na região de abrangência do Corede Fronteira Oeste, traz-se, a seguir, algumas reflexões sobre a temática. Sendo assim, a presente seção pretende discutir acerca da utilização do planejamento no processo de desenvolvimento das regiões. Para tanto, será feita uma breve conceituação e uma contextualização histórica, necessárias para a compreensão e correlação dos temas envolvidos.

Planejamento, sobretudo nas ciências sociais, assume vários significados de acordo com o prisma do qual se observa, ou de acordo com o interesse do ator. Sua utilização é por muitos considerada estéril e por outros tantos uma panaceia (LIRA, 1990). Conceitualmente não há muita divergência entre os autores, mas sim diferentes compreensões quanto à finalidade e à pertinência de sua utilização. Importante salientar que, independente de qual enfoque se tem, é necessário

distinguir o tipo de planejamento de acordo com sua aplicação ou dimensão de alcance, se na esfera privada ou na pública.

No caso específico do ambiente empresarial, destaca-se que há três níveis de decisão que correspondem respectivamente a três tipos de planejamento: o planejamento operacional está relacionado ao nível básico e associado ao cotidiano empresarial; o planejamento tático de nível intermediário ou gerencial está relacionado às funções organizacionais; e o planejamento estratégico de nível superior no qual a cúpula estabelece os rumos desejados à empresa (OLIVEIRA, 1991; ANSOFF; MC DONNELL, 1993; CHIAVENATO, 1997, 2000).

No âmbito público, há duas abordagens, a normativa tradicional e a situacional. A abordagem normativa está vinculada à legislação em vigor e segue um conjunto de regras específicas que a delimitam, exigindo alta especialização dos atores que planejam, via de regra economistas. Já a abordagem situacional pressupõe o ator planejador dentro de um contexto com o qual há interação e indissociabilidade, muito mais aberto e flexível, portanto (MISOCZKY; GUEDES, 2011). Além dessas, Lira (2006) admite ainda outras duas abordagens, a estratégia e a prospectiva. A primeira é derivada do mundo dos negócios e basicamente consiste em adotar no âmbito público os conceitos nele utilizados, prevalecendo a máxima da competitividade. Já a abordagem prospectiva remete à possibilidade de haver mais de um futuro no horizonte de planejamento, utilizada no contexto militar americano e também com base na aplicação dos valores e conceitos do mundo dos negócios, com a distinção de procurar construir futuros possíveis e desejáveis.

A origem do planejamento, enquanto função administrativa, é um tanto controversa, muito associada a questões militares, ferramenta considerada vital no sentido de alcançar os objetivos dos exércitos, com registros na China em aproximadamente 500 anos antes de Cristo. Já em termos de civilização ocidental, encontra-se no século XIX, evidências de utilização do planejamento com fins bélicos, e a ele associadas expressões como tática estratégia, plano de ação (THIELE, 2016).

Na esfera pública, os primeiros registros datam do século XIII, na Inglaterra, sendo que no século XIX aparecem novamente evidências na Inglaterra e na França de utilização de planejamento como instrumento de gestão vinculado ao orçamento público, conforme se verifica até os dias atuais (THIELE, 2016; VELOSO, 2009). E foi associada ao setor público que prosperou a utilização do planejamento como

ferramenta de gestão, adotado inicialmente para fins orçamentários e na sequência, já no século XX, como instrumento de transformação da realidade social (LIRA, 1990; 2006; ELLMAN, 1979).

Há ainda uma terceira vertente a respeito das origens e utilização do planejamento, que seria no início do século XIX, basicamente por três motivos: a) a necessidade do planejamento urbano como decorrência do crescimento das cidades industriais; b) a necessidade do planejamento social e intervenção do Estado na promoção do bem-estar comum; e c) a invenção da economia com a institucionalização do mercado e a formulação da economia política clássica (SIEDENBERG; PASQUALINI, 2010).

Embora haja divergências entre os mais diversos autores, principalmente no que tange às origens do uso do planejamento, elas são muito em função do entendimento dado a expressão, ou seja, qual o significado de planejamento? Qual o propósito a que está servindo? Essas são questões estabelecem as diferenças de períodos para a adoção da ferramenta, muito mais do que a cronologia de sua adoção. É em torno disso que se discutirá então, que compreensão se tem de planejamento no escopo deste estudo?

Neste caso, o foco é a discussão no século XX, sobretudo no que diz respeito à abrangência dada ao uso da ferramenta e seu conseqüente significado, especialmente do ponto de vista político. Em outras palavras, está se falando de planejamento utilizado como instrumento de transformação social. Em termos de século XX, segundo Guimarães Filho (1999), as origens do planejamento remontam a confluência de vários fatores: economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, nova constelação de classes sociais e reestruturação do poder político e do Estado.

Considerando esse aspecto, pode-se dizer que há consenso quanto às origens de utilização do planejamento como instrumento de gestão, no caso, pelo setor público. Sendo assim, pode-se considerar a experiência soviética como embrionária, no início do século XX, nos países do leste europeu, sob inspiração marxista, havia a necessidade de organização da “anarquia da produção” (ELLMAN, 1979).

Com a revolução bolchevique, acontecida na Rússia em 1917, e com a conseqüente criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), entrou em discussão a necessidade de transformação da sociedade russa de então, de semifeudal para socialista. Fundamentalmente a discussão foi centrada, do ponto de

vista teórico, se tal transformação deveria se dar pela lógica da sociedade capitalista liberal europeia, com base nos preços de mercado, ou se seria conduzida pelos planejadores, o Estado, portanto, com a única limitação sendo as restrições físicas (LIRA, 2006). Dentre outras coisas, o que se discutia era se o Estado seria capaz de estabelecer, por intermédio do planejamento, as condições necessárias para superar a desordem do mercado e a eliminação da luta de classes (ELLMAN, 1979).

Importante salientar o momento vivido pela sociedade soviética, de lutas internas, mas também de enfrentamentos externos, pois a proposta era de implantação de um regime diferente do praticado no restante da Europa e ainda havia um contexto de guerra mundial. Sendo assim, com apoio na metodologia da matriz insumo-produto, também chamado de balanço intersetorial, o planejamento centralizado se firmou como principal instrumento de organização da economia. O resultado em termos de prospectiva, simulação e organização econômica permitiu que em apenas cinco anos os resultados tanto agrícolas quanto industriais atingissem níveis pré-guerra. O alto índice de industrialização da economia soviética possibilitou uma parceira importante no enfrentamento do nazismo e também, na sequência, efeitos socioeconômicos positivo nos países do bloco socialista (DAGNINO, 2009).

Então a partir da década de 1920, o planejamento passou a ter uma conotação de aplicação pública por uma instituição estatal a algum território delimitado. Assim, do ponto de vista político, nos países capitalistas, a esquerda via isso como uma possibilidade de superação das relações sociais e técnicas de produção capitalistas na direção de algum tipo de socialismo; e a direita como uma maneira de evitar as “falhas de mercado” e, assim, substituir, racionalmente ainda que parcialmente, o seu papel como ente regulador e alocador de recursos (DAGNINO, 2009). Isso fica bem evidenciado, conforme destacado por Mintzberg (2004), que mesmo os Estados Unidos, país das corporações, o Estado também se utiliza do planejamento tanto o governo de Washington quanto nos estados, o que ele classifica de ironia, a ferramenta ser popularizada tanto nos países de governos centralizador como nos liberal.

Observa-se que esse é um ponto de conexão entre os conceitos adotados no presente trabalho, ou seja, adoção do planejamento como instrumento de transformação social, desenvolvimento, de uma determinada região, não necessariamente uma nação, mesmo que com objetivos distintos por parte dos

atores. Trata-se de uma região inserida em contexto fronteiriço com outros países, mas em área territorial situada em um estado da federação, no caso específico a região do Corede Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. O que se de um lado oferece uma série de oportunidades, de outro, muitas limitações, justamente pelo posicionamento geográfico da mesma.

Embora haja registros de algumas experiências de planejamento nas nações ocidentais a partir do final da década de 1920, isso passou a ser mais consistente apenas no final dos anos de 1940, período posterior à Segunda Grande Guerra, especialmente nos países do terceiro mundo (SIEDENBERG e PASQUALINI, 2010). Nesse caso, a perspectiva era de atingir o patamar de desenvolvimento do primeiro mundo, com base econômica industrial (ELLMAM, 1979; LAFER, 1970), ocorrendo inclusive no Brasil, na medida em que se interpreta que o planejamento é uma forma eficaz de acelerar tal processo (SIEDENBERG e PASQUALINI, 2010).

Ainda na década de 1930, François Perroux coordenou um grupo informal tentando estabelecer uma via alternativa entre liberalismo (economia de mercado) e marxismo (planejamento) a partir da renovação do debate sobre a grande crise e as possíveis intervenções do Estado para administrá-la. Situando seus estudos na necessidade de uma contabilidade nacional e no planejamento da expansão econômica, o grupo defende que a interligação entre as duas ideias geraria qualidade à informação gerada, condição básica para um planejamento próspero e eficaz (ALCOUFER, 2009). Nesse caso, a defesa da intervenção do Estado é duplamente justificada: a harmonização entre capital e trabalho e porque o mercado corporativo só pode ser edificado com um “límpido” planejamento, pois ele (Estado) não suprime o mercado e o preço, mas pode organizá-los de acordo com uma política claramente definida (PERROUX, 1967)³².

A partir da Segunda Guerra mundial as experiências de planejamento passam a ser vivenciadas também pelo segmento empresarial, em decorrência das transformações econômicas mundiais, sobretudo com a adoção de conceitos militares, com foco na estratégia, no mundo dos negócios (MIGLIATO; ESCRIVÃO FILHO, 2003; GONÇALVES, 2005). Com isso surgem diferentes abordagens e

³² Perroux estabeleceu críticas tanto ao sistema capitalista como ao comunista/socialista, fundamentando sua crítica às contradições inerentes aos processos conduzidos de forma deliberadamente tendenciosa, independente de qual tendência se está falando, assim, seria necessário um meio termo, pois, segundo o autor, a economia não deveria ser nem do mercado nem do Estado, e sim do homem (PERROUX, 1967).

metodologias para o planejamento, que podem ser consideradas similares em sua aplicação tanto ao Governo em suas distintas esferas quanto às empresas, que podem ser relacionadas ao aspecto estratégico ou não.

Embora os termos adotados sejam os mesmos tanto em âmbito estatal como empresarial, há distinção quanto à abrangência e significado dos planejamentos. Essa distinção é percebida em pelo menos três aspectos: i) na tradição cultural nacional, que se impõe nas escolhas ou na aceitação social dos instrumentos de gestão; ii) no modo como cada setor lida com o espaço – enquanto para as empresas este é um meio, para o Governo é o fim; e iii) na empresa o critério de decisão é a eficácia, ao passo que o setor público deve prezar pela equidade social; além do que, nesse, a participação de diferentes atores com distintos interesses dificulta o consenso em torno de objetivos, diante do pragmatismo da iniciativa privada para o alcance de determinadas metas (LIMA JUNIOR, 2003; GONÇALVES, 2005).

Como já mencionado, neste momento o interesse recai sobre a reflexão acerca do planejamento na esfera pública, motivo pelo qual se passa então a apresentar alguns dos diferentes tipos de planejamento e conceitos relacionados.

No Brasil, houve processo semelhante ao resto do mundo, no período do Império, século XIX, além da organização orçamentária em 1830, a gestão apresenta característica da burocracia weberiana. Há também algumas experiências de planejamento na área de transportes, como os planos de Navegação Interior do Brasil (1869), Viação Geral (1874), sem aprovação do Congresso, embora com apoio oficial; e em 1890 o Sistema de Viação Geral, este sim oficializado por decreto (MISOCZKY, GUEDES, 2011).

Mas, efetivamente, foi no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), em especial no período ditatorial, o Estado Novo, a partir de 1937, que surgiram as primeiras tentativas de coordenar e planejar a economia brasileira³³ (LAFER, 1970; HOLANDA, 1975; SOUZA, 2004; ALMEIDA, 2004, SIEDENBERG; PASQUALINI, 2010; MISOCZKY; GUEDES, 2011). Embora Lafer (1970) reconheça e liste as tentativas feitas até 1956, o autor considera que o Plano de Metas estabelecido no

³³ Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (1938), Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), Missão Taub (1942), Missão Cooke (1942-1943), Relatório Simonsen (1944-1945), Missão Abbink (1948), Plano Salte (1948), Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e Grupo Misto Cepal/BNDE (LAFER, 1970; HOLANDA, 1975; SOUZA, 2004; ALMEIDA, 2004, SIEDENBERG; PASQUALINI, 2010; MISOCZKY; GUEDES, 2011).

Governo de Juscelino Kubtschek seria de fato a primeira experiência de planejamento brasileira, pois as anteriores seriam diagnósticos, propostas, racionalização orçamentária ou medidas setoriais. Pode-se dizer que o Plano de Metas foi bem sucedido, sobretudo na comparação com as experiências anteriores, mas com a ressalva de ser com foco puramente econômico e setorial (HOLANDA, 1975).

Foi ainda no Governo Kubtschek que se vivenciou a primeira experiência de planejamento com foco na integração regional, com a criação da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (SIEDENBERG; PASQUALINI, 2010). Além disso, a interiorização da malha rodoviária e o esforço de articulação no desenvolvimento da indústria nacional, constituindo-se, portanto em “notável avanço na noção de uma coordenação racional da ação do Estado [...] com grande ênfase naqueles pontos de estrangulamento” (ALMEIDA, 2004, p. 163).

O histórico de experiências de planejamento no Brasil continuou, no âmbito governamental, até meados dos anos de 1980, sempre com forte viés econômico, mas com alguns avanços na área social e com incursões no espectro regional. Cabe salientar também que o período imediatamente seguinte foi caracterizado por fortes turbulências políticas e instabilidade econômica de tal forma que muitos dos planos apresentados ou elaborados acabaram não sendo efetivamente implementados (GUIMARÃES FILHO, 1999; ALMEIDA, 2004).

Dentre essas experiências pode-se citar: o Plano Trienal no governo de João Goulart (1961-3) que foi abandonado devido à instabilidade econômica e política; o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-6, no início do governo militar; o Plano Decenal, 1967-76, que seria a primeira experiência de longo prazo, mas que não saiu do papel; o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), 1968-70; Metas e bases para ação do Governo, 1970-2; e por fim, as três versões do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que vigoraram entre 1972 e 1985 (GUIMARÃES FILHO, 1999; ALMEIDA, 2004, SIEDENBERG; PASQUALINI, 2010; MISOCZKY; GUEDES, 2011).

Quanto aos objetivos, os planos da década de 1960 avançam na questão regional e social, embora o sucesso seja questionável. O Plano Trienal tinha, dentre seus objetivos, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida. Na

mesma linha, o PAEG visava, dentre outros, acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego (HOLANDA, 1975; ALMEIDA, 2004).

Em 1967, como consequência da Reforma Administrativa estabelecida pelo governo militar, que tinha, dentre seus objetivos a institucionalização do planejamento governamental, foi criado o Ministério do Interior. A função do desse ministério era coordenar o planejamento em escala regional e local, ao qual estavam subordinados os órgãos de desenvolvimento regional, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL), Banco do Nordeste do Brasil SA (BNB), Banco da Amazônia SA (BASA) e Banco Nacional de Habitação (BNH) (HOLANDA, 1975).

Além dos objetivos meramente econômicos, o PED objetivou também a aceleração do desenvolvimento econômico simultaneamente com a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra (HOLANDA, 1975). Nesse sentido, foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais, como o Programa de Integração Nacional, voltado para o Nordeste e a Amazônia; o Proterra, visando dar exequibilidade à reforma agrária; o Provale, programação de infraestrutura para o vale do rio São Francisco; o Prodoeste, incentivos para o Centro-Oeste; o Prorural, estendendo aos trabalhadores do campo os benefícios da previdência social, entre outros (ALMEIDA, 2004).

O Programa de Metas e Bases fixou como grande objetivo o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século XX, por meio de políticas que levassem ao crescimento expressivo do PIB, processo de desenvolvimento autossustentado integrado e crescimento dos setores de infraestrutura. Na parte específica: progresso social e distribuição de renda, continuando a correção dos desequilíbrios regionais e setoriais, e das reformas econômicas sociais e políticas (HOLANDA, 1975; ALMEIDA, 2004).

A experiência seguinte, o I PND (1972-74) estabeleceu dentre seus objetivos: colocar o Brasil na categoria das nações desenvolvidas e duplicar a renda per capita do país, ou seja, não trazia textualmente as questões regionais. Mas durante sua implementação, ocorreu a expansão da fronteira econômica, a consolidação do desenvolvimento no Centro Sul e as primeiras tentativas de industrialização do

Nordeste, ficando evidenciada a preocupação com a redução das disparidades regionais e com a integração nacional. Já o II PND (1974-79) pontuou, dentre seus objetivos: realizar políticas de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico; preservar a estabilidade social e política; e realizar o desenvolvimento sem deterioração de qualidade de vida, sem devastação de recursos naturais³⁴ (ALMEIDA, 2004). O III PND sucumbiu à crise mundial do final dos anos de 1970 e também marca a derrocada do sistema de planejamento nacional (GUIMARÃES FILHO, 1999; ALMEIDA, 2004).

Na América Latina, além do Brasil, o planejamento para o desenvolvimento regional data da década de 1940, havendo registros tantos de planos focados em uma região específica como em um sistema de regiões (nacional). Boisier (1981) divide em dois períodos a experiência de planejamento na América Latina, antes da criação do ILPES e depois de sua criação em 1962. No primeiro período a discussão foi centralizada em torno da delimitação de uma região problema e a partir dessa identificação propor “soluções” aos problemas dessa região específica. Uma característica desse período é centralização dos planos³⁵ de tal forma que as forças sociais dominantes controlavam os mesmos, decidindo ainda o que seria necessário à região alvo para o “seu desenvolvimento”, que traria a contrapartida de inserção da mesma em favor da região central (BOISIER, 1981). Ou seja, haveria nesse caso, relação de dependência entre as regiões periféricas e o centro, tal como na relação entre países. O autor relata que há muitos casos em que houve um emprego de alto volume de recursos em regiões que sequer poderiam ser consideradas regiões e que tampouco continham um problema social relevante, mas que passariam a contribuir significativamente com a expansão do aparato produtivo do centro (BOISISER, 1981).

Na segunda etapa, período compreendido entre 1962 e 1985, que coincide com a criação do ILPES em 1962, é caracterizado pela ascensão ao poder de regimes autoritários, ditaduras militares na América. Isso evidentemente estabeleceu uma cultura baseada em executivos com amplas faculdades de intervenção e regulação sobre a vida econômica, que, em paralelo ao processo de proteção

³⁴ Observa-se nesse no caso a inserção de um tema emergente na década de 1970.

³⁵ “Planificación centralizada – que con el correr del tiempo se torna en un instrumento de coerción a la democracia – o planificación como el conocimiento que precede y que preside las acciones en contextos democráticos condiciona el contexto en el que se inscribe el surgimiento de la planificación en América Latina”. (LIRA, 2006, p. 9)

industrial, condicionou a atuação do órgão (DI FILIPPO, 2014). De forma concomitante, há então uma mudança na escala de atuação do planejamento para o desenvolvimento, deixando a escala regional e favor da escala nacional. Segundo Boisier (1981), a industrialização protegida associada a uma mudança nos padrões de consumo e da localização dos mercados concentrou o desenvolvimento, aumentando as disparidades regionais, dando um caráter nacional ao problema, que conseqüentemente criou as condições necessárias para um processo mais articulado de planificação regional.

Observa-se que há muita semelhança com o sucedido no Brasil, restando como ponto de divergência a noção de região problema, que inclusive por questões de dimensão territorial, no Brasil é bem mais abrangente do que nos demais países. Comparando Chile e Brasil, por exemplo, fica evidente que, para fins de planificação, uma região no Chile deverá ter uma área de abrangência menor do que no Brasil. Cabe salientar que no Brasil as regiões consideradas para esse fim são cinco, as macrorregiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, e o foco prioritário recaindo inicialmente sobre as duas primeiras e só em um segundo momento o bloco denominado sudoeste é que passou a compor o rol de regiões alvo da política de desenvolvimento no Brasil.

Após duas crises do petróleo na década de 1970 que, somadas à instabilidade política e econômica do continente americano, sobretudo no Cone Sul, culminou com a ascensão de ideias neoliberais. Esse fato somado com a proliferação das tecnologias da informação favorecendo a transnacionalização do capitalismo³⁶ que do ponto de vista produtivo significou a concentração dos processos em poder das grandes corporações e do ponto de vista financeiro, uma predominância desse setor sobre a produção propriamente dita. A consequência disso foi a perda de poder e a ineficácia da ação dos governos centrais, o que então gera um vazio em termos de planejamento. (DI FILIPPO, 2014)

Na prática, esse processo acarretou em abertura política, econômica e comercial dos países americanos, dentre eles o Brasil, acompanhando uma tendência mundial de ascensão do neoliberalismo nas principais economias do mundo, Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan Estados Unidos, na chamada modernização conservadora. Além disso, a derrocada do sistema

³⁶ Também chamada de globalização ou mundialização, dependendo da corrente teórica a que se alinha o autor.

soviético, marcada principalmente pela abertura implementada por Mikhail Gorbachev e a queda do muro de Berlim (unificação das Alemanhas) arrefeceu a guerra fria, diminuindo fortemente as contraposições, unificando de certa forma as ações em escala nacional, transferindo grande força à escala global. O que evidentemente diminui a percepção da necessidade de planejamento, pelo menos nos moldes conhecidos e praticados até então (DI FILIPPO, 2014).

A comienzos de la década de 1990, en casi todos los países de América Latina se habían instalado estrategias y modelos de crecimiento fundados en la apertura externa, en la reducción del gasto orientada a la eliminación de los déficits fiscales y comerciales, en la privatización de las empresas del Estado, en la asignación de recursos por la vía de los mercados oligopólicos (sobre la base de racionalidades microeconómicas transnacionales), y en la desregulación concomitante del proceso económico. La idea de la planificación orientada por un Estado fuerte, encargado de una parte importante de la inversión total y dotado de una institucionalidad apoyada en variados instrumentos de intervención o regulación de la economía, dejó de corresponder a los procesos reales, como resultado de los cuales se estaban reduciendo rápidamente la capacidad de maniobra del Estado y su rol en el proceso económico. (DI FILIPPO, 2014, p.217).

Feitas essas considerações acerca da trajetória do planejamento ao longo do tempo, em especial o século XX, tanto no mundo como no Brasil, cabe discutir o significado de planejamento ao longo desse tempo e qual significado adotado nesta tese.

De acordo com Banfield (1962), planejamento pode significar socialismo, *layout*, projeto de cidades, esquemas de desenvolvimento regional, no entanto, independentemente das diferenças entre tais atividades, há em comum o fato de que existe um método de tomada de decisões, cuja estrutura lógica pode ser elaborada como a teoria do planejamento. Sendo assim, o autor entende planejamento como o processo pelo qual se seleciona um conjunto de meios para atingir o seu fim. Para Holanda (1975, p. 36), “planejamento é a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativos com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura”. Já, para Matus (1996), é o “cálculo que precede e preside a ação”.

Observa-se que há pouca distinção entre as três definições apresentadas, mas como já mencionado ocorrem divergências quanto a sua aplicação ou procedimentos. Há uma série de argumentos que contribuem para sustentar que o

uso do planejamento pode ser inócuo ou até a solução aos problemas enfrentados, dependendo da ideologia e dos objetivos dos atores e também da dimensão atribuída ao mesmo, de tal forma que as pequenas diferenças não são meramente de semântica. No contexto do presente trabalho, espera-se demonstrar que o uso do planejamento transcende essas minúcias e pode ser uma boa alternativa aos problemas enfrentados nas regiões de maneira geral e na Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul em especial.

Em se tratando da esfera pública, há alguns entraves a ser superados nesse sentido, a baixa capacidade pessoal de governo e a baixa capacidade institucional, que são interdependentes. Deriva isso da cultura política de maneira geral, os quadros políticos, independente se de esquerda ou de direita, tratam a política como uma arte, ignorando os quadros técnicos que, por sua vez se encastelam tornando assim o diálogo muito difícil, não havendo, portanto, mediação. Parte dessa situação deve-se à visão de cada ator, excetuando-se o estadista, o político se move com uma visão imediatista e o planejador tecnocrata tem diferentes horizontes temporais. E mesmo o planejador situacional, que se situa em posição intermediária ora no longo prazo, ora no curto prazo, tem uma perspectiva analítica distinta (MATUS, 1996). Observa-se, por exemplo, que o mero cálculo referido por Matus, pode ter diferentes olhares e sendo assim, distintas formas de compreensão e ação em torno do problema ou do objetivo.

Diante disso, o desafio seria estabelecer uma linguagem que fosse de alguma forma aceita e incorporada pelos mais diferentes atores.

Hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día - sin descartar la racionalidad en la acción - la planificación se aproxima más a un proceso comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir. (LIRA, 2006, p.16)

Ainda de acordo com Lira (2006), ao se aceitar o conceito de planejamento como o conhecimento técnico que precede e preside a ação em contextos democráticos, tal conhecimento pode ser aplicado a uma atividade econômica, ou um território, ou um grupo social ou ainda uma política pública. Nesse caso, há dois grupos de conhecimento necessários, o associado ao fenômeno em questão, desenvolvimento regional, por exemplo, que o autor chama de teoria substantiva e as técnicas e métodos de planejamento ou simplesmente teorias procedimentais. É

necessário que se compreenda que as primeiras estão sujeitas às últimas, ou seja, é necessário o conhecimento técnico sobre o objeto, mas os procedimentos são preponderantes no processo de tomada de decisão.

Por sua vez, Lafer (1970) coloca que o processo de planejamento, apesar de na realidade ser uno, pode ser subdividido em três fases distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano, sendo que os dois extremos são decisões essencialmente políticas e somente o plano em si se configura como um instrumento técnico³⁷. Nessa afirmação do autor, fica uma reflexão: a de que essa não é uma prerrogativa única de um determinado agente, no caso o Estado, e que a questão política envolve outros agentes, ou abre essa possibilidade.

De uma maneira geral, os modelos tradicionais de planejamento se caracterizam pelo fato de serem predominantemente normativos, impessoais e pretensamente neutros, uma vez que baseiam seus resultados e interpretações no determinismo da racionalidade técnica e instrumental do próprio modelo de planejamento. No planejamento tradicional, pressupõe-se a existência de um sujeito planejador, via de regra, o Estado, e de um objeto em que o planejamento incide – uma determinada realidade econômica, espacial, social. Para essas concepções os demais agentes sociais e econômicos apresentam um papel eminentemente passivo e previsível (SILVEIRA E CAMPOS, 2012, p.205).

Na vida do homem contemporâneo, o planejamento assume relevância em três situações básicas: como instrumento de gestão das organizações empresariais, como prática social transformadora diante da emergência e da determinação de novas relações sociais que se colocam como alternativas à lógica reguladora do mercado capitalista e como método de ação e de intervenção do Estado, a partir da promoção de políticas públicas de governo (MERHY, 1995). Nesse caso, não se trata de aceitar mais essa ou aquela situação³⁸, mas sim demonstrar que há possibilidades distintas, dependendo da percepção dos atores envolvidos.

Segundo Buarque (1999, p. 35), o planejamento governamental pode ser utilizado em escalas, com a utilização dos métodos e técnicas tradicionais, no entanto essas devem incorporar novos postulados tais como: visão de longo prazo,

³⁷ Reconhece-se, nesse caso, que a afirmação do autor é em outro contexto. A década de 1970 ainda trazia fortes elementos normativos e economicistas na discussão do planejamento, mas pertinente no sentido de evidenciar a necessidade de interação técnica e política.

³⁸ Importante salientar que a reflexão do autor é muito maior e apresenta as relações e contradições de cada situação, porém no caso específico opta-se apenas pela referência sem discutir especificamente o mérito dado que isso é feito ao longo da tese.

abordagem sistêmica, tratamento multidisciplinar, negociação política e participação social.

Siedenberg e Allebrandt (2010, p. 32) ponderam que o planejamento é uma representação do exercício da sociedade exercendo o poder sobre seu futuro por meio de iniciativas que definam seu destino, negando a resignação. Desta forma, os autores corroboram Becker (2000b), que reafirma a necessidade de se encontrar alternativas à democracia representativa de tal forma que se a mesma torne uma democracia mais “subversiva” ou participante, com o poder de baixo para cima. No caso específico, está se falando de planejamento público, entretanto não necessariamente governamental, aplicado em esfera regional e que, por definição prévia, deve envolver a participação da cidadania no processo.

Embora não deva haver essa separação entre governo e sociedade, o caso específico apresenta como ator planejador a região, representada pelo Corede, contudo não se pode prescindir da participação do Estado nas suas mais diversas escalas de atuação, pois trata-se de uma articulação necessária. Sobretudo na escala regional na qual há uma perspectiva diferente, em especial no caso da presente tese que trata de uma região específica de um estado da nação, a Fronteira Oeste. Sendo assim, além das dificuldades naturais de um processo de planejamento como já sinalizado, há ainda a questão de não ser um planejamento cuja ação há algum controle por parte do ator responsável.

Nesse caso, o ato de planejar deve ser visto como um processo participativo, desenvolvido para o alcance de uma situação desejada. A participação da comunidade regional visa assegurar maior eficiência ao processo na medida em que estimula a produção de ideias, agindo como um impulsionador de mudanças locais, além de gerar um maior comprometimento da mesma com os resultados do processo. Além disso, pode fornecer também um mecanismo de cobrança junto à classe política.

Entretanto, o planejamento não substitui a ação, facilita e orienta, pois as atividades iniciam ao final desse processo. Importante salientar também que o planejamento é um dos momentos que exige a capacidade criativa e inovadora envolvendo também ousadia de decidir, devendo-se estabelecer prazos de execução, responsabilidades e, principalmente, coordenação e integração de atividades, devendo se levar em conta também que podem ocorrer fatos que alteram profundamente as premissas que serviram de base ao plano (CORRÊA *ET AL*,

2010). São as chamadas incertezas, o futuro muitas vezes é nebuloso, dificultando ou limitando a projeção (MATUS, 1996).

Como salienta Lira (2006), o período compreendido entre 1980 e 2010, marca de forma bastante incisiva a configuração histórica na qual se constituiu a base da estrutura produtiva internacional. Brandão (2014a) vai um pouco além estende até 1973, primeiro choque do petróleo, no que denominou de quatro décadas de desregramento da riqueza. Período esse que gerou o desmanche da estrutura estatal de planejamento, especialmente no Brasil e que se soma ainda a baixa capacidade de governo, baixa autonomia, cujo sistema privilegia a competição entre congêneres (BRANDÃO, 2011a).

Fortalece nesse caso, o entendimento de que planejamento não é só técnico, mas também político, pois abrange o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, bem como a criação de atitudes políticas de aceitação para as decisões técnicas de planejamento (SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2010; MATUS, 1996; 1998).

É importante salientar que, quando se fala em uma região, há que se ter clareza de se está falando de uma economia aberta, sem barreiras de entradas e saídas, pelo menos na relação com os demais entes federados. Dessa forma, o planejamento não é dotado da mesma “simplicidade” em comparação à escala nacional. O conceito é o mesmo, os métodos e técnicas podem ser os mesmos, mas a implementação pode esbarrar nas condicionantes políticas regionais. Disso tem derivado uma sistemática diferenciada, que se pauta pela sustentabilidade e com foco no paradigma participativo, sendo que o processo passa a ser estruturado a partir dos próprios atores locais e não mais pelo planejamento centralizado (CONCEIÇÃO; NUÑEZ, 2007).

Segundo Conceição e Nuñez (2007), a escala regional propicia e viabiliza preponderantemente a participação popular, dado que assegura uma maior transversalidade das políticas públicas e também pelo fato de ancorar as instituições e lideranças locais, o que possibilita a harmonização das diferentes formas de articulação na região ou território. Já Camargo (2009) pondera que o planejamento em uma economia aberta ao resto do mundo, fica subentendido que não se democratizarão desejos e necessidades locais.

Para além dessa ausência de fronteiras inter-regionais, há ainda a ausência de fronteiras internacionais diante da supremacia do capital financeiro sobre o processo

de produção física propriamente dita, o que gera um descontrole e amplia os riscos de crise. Esse fenômeno denominado globalização traz consigo um contraponto que é a regionalização. Ao mesmo tempo em que se padronizam processos em nível mundial, valorizam-se os processos regionais de diferenciação. Essa configuração acirra a competição entre as regiões ao mesmo tempo em que exige das mesmas, integração como forma de resistência e enfrentamento (BECKER, 2000a).

Harvey (2001) fortalece essa reflexão, ao mencionar a transposição da modernidade (simbolizada pela acumulação rígida, concreta) para a pós-modernidade (acumulação flexível)³⁹, caracterizada por mudanças radicais nos processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas de Estado. Assim, mesmo que se discorde quanto ao mérito, perdem em importância as ideias baseadas no fordismo da modernidade.

A crença 'no progresso linear, nas verdades absolutas e no planejamento racional de ordens sociais ideais', sob condições padronizadas de conhecimento e de produção era particularmente forte. Por isso, o modernismo resultante era 'positivista, tecnocêntrico e racionalista', ao mesmo tempo que era imposto como a obra de uma elite de vanguarda formada por planejadores, ... (HARVEY, 2001, p.42)

O pós-modernismo surgiu no final dos anos de 1960, início da década de 1970, como resultado de um movimento contracultural ao então poder institucionalizado. Do ponto de vista do planejamento, destaca-se a crítica pela futilidade dos planos produzidos com rigor matemático e resultados questionáveis (HARVEY, 2001). Disso resulta espaço de crítica e reflexão para todas as linhas de pensamento, mas o fato é que essa foi a situação colocada e, goste-se ou não, são os parâmetros e limites que se apresentam ao processo de planejamento, no caso específico de uma região.

Diante dessa perspectiva, o processo de planejamento regional, descentralizado ou não estatal, deve levar isso em conta.

A eficácia do meu plano depende da eficácia das estratégias dos meus oponentes e aliados. Não há uma única explicação para os problemas, tampouco uma única técnica de planejamento (...). Pensar estrategicamente neste novo enfoque pressupõe colocar as relações iniciativa-resposta de agentes criativos no lugar das relações causa-efeito, típicas dos sistemas naturais. (DE TONI, 2010, p..4)

³⁹ Esse processo de acumulação flexível baseada fortemente no capital financeiro retrata contemporaneamente aquilo que Marx (2013) chamou de capital usurário, evidenciado pela transformação de dinheiro (D – D') sem que necessariamente houvesse um processo produtivo envolvido (D – M – D').

Opta-se nesse caso, por uma reflexão para além do planejamento centralizado, ou seja, nas formas mais descentralizadas de elaboração, que podem ser mais ou menos abertas à participação dos demais atores políticos. Assim como a área de abrangência pode ser distinta, aplicando-se não só aos Estados Nacionais, mas também em escalas subnacionais ou até mesmo a organizações não estatais. Na sequência serão apresentados dois métodos de forma comparada e posterior análise em decorrência da proposta do presente estudo: o Planejamento Estratégico Participativo (PEP) e o Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Inicialmente será descrito o PEP, modelo que se assemelha ao utilizado pelos Coredes na elaboração de seus planos. Cabe salientar que havia duas possibilidades, a primeira proposta por um grupo de trabalho do Fórum dos Coredes, que buscou adequar a construção de planos estratégicos de desenvolvimento a espaços públicos participativos, e a segunda apresentada pelo Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), organismo vinculado à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), mais próximo do PES. Ambas serão mais bem descritas quando da abordagem do planejamento no Corede Fronteira Oeste.

O PEP foi desenvolvido por Joel Souto-Maior em 1985 a partir da abordagem de Planejamento Estratégico especificamente desenvolvida para a aplicação às organizações públicas e sem fins lucrativos elaborada por John Bryson, o qual incorpora técnicas de participação especialmente adaptadas às características sociais, econômicas e, sobretudo culturais do Brasil. Além de Bryson, o PEP tem embasamento em outros autores, tais como William E. Smith, Paulo R. Motta, Paul Nutt e Robert Backoff, Linda M. Gondim, Miguel A. O. Castro, Seno A. Cornely e Carlos Matus, seja pela sistematização de ideias ou por contribuições decorrentes de sugestões (SOUTO-MAIOR, 2003).

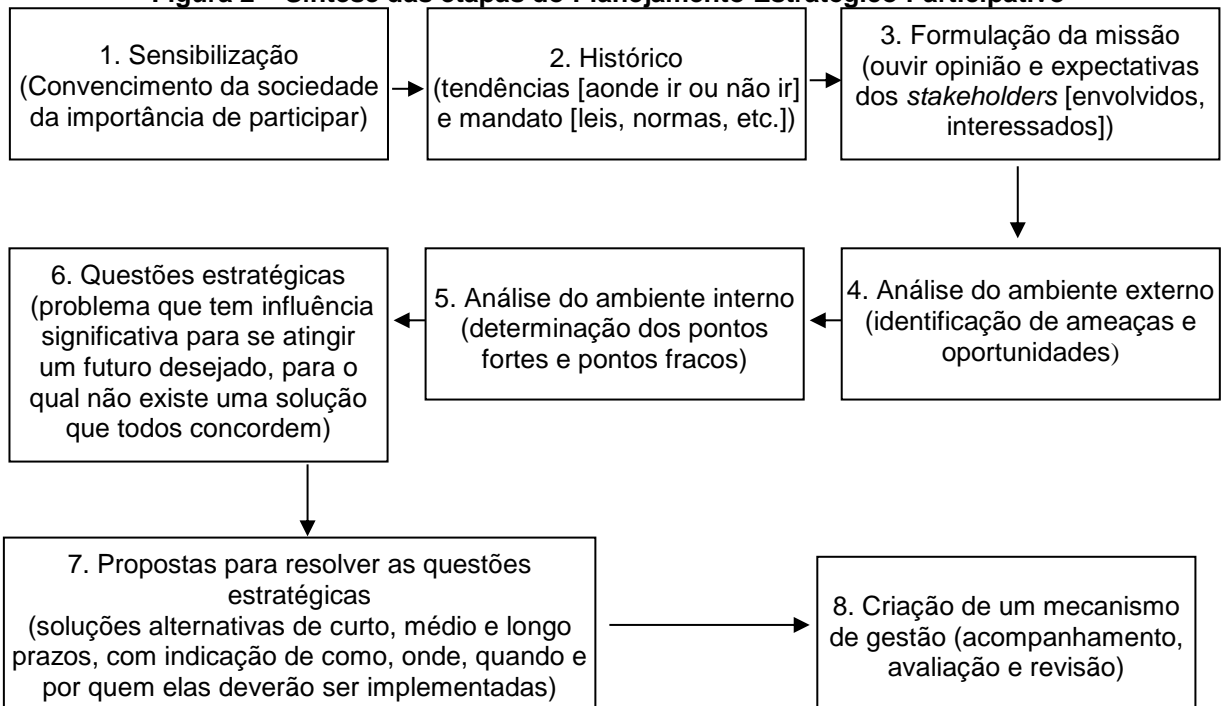
É uma metodologia que permite a um Governo Municipal, organização pública ou privada sem fins lucrativos ou a uma comunidade desenvolver e implementar disciplinada e participativamente um conjunto de estratégias, decisões e ações fundamentais, não só para sua sobrevivência, mas cruciais para sua eficácia, efetividade e progresso. O PEP é regido por princípios que exigem que suas estratégias devam ser viáveis do ponto de vista técnico-financeiro, aceitáveis politicamente, defensáveis moral e legalmente, além de ecologicamente responsáveis (SOUTO-MAIOR, 2003, p.6).

Genericamente há consenso que um processo de planejamento estratégico é interativo, isto é, ele se beneficia do processo de retroalimentação contínuo entre todas as etapas e envolve quatro fases: i) definição da missão da organização; ii) análise dos ambientes externo e interno; iii) delineamento de estratégias; iv) execução, acompanhamento, controle e avaliação (SOUTO-MAIOR, 2003).

Segundo o autor, no caso do PEP, essas fases foram subdivididas em oito etapas, algumas delas distintas das outras abordagens e que caracterizam o processo como simultaneamente estratégico e participativo, conforme demonstrado na Figura 2.

Importante salientar que todas as etapas devem ser cumpridas em assembleias com a participação de todos os envolvidos e interessados, que terão direito a plena manifestação, pois só assim o processo poderá ser considerado participativo em sua elaboração.

Figura 2 – Síntese das etapas do Planejamento Estratégico Participativo



Fonte: Adaptado de Souto-Maior (2003).

Já no caso do Planejamento Estratégico Situacional (PES), pode-se dizer que foi elaborado com o foco específico no setor público, não necessariamente estatal. O PES foi criado pelo economista chileno Carlos Matus, na década de 1970, em decorrência de sua experiência junto ao Governo do Chile, do qual foi ministro do planejamento e presidente do Banco Central. A proposta central era estabelecer

uma ruptura com os modelos usados tradicionalmente no planejamento do setor público, sendo caracterizado como uma metodologia que não se aplica ao mercado por carregar um forte componente político (LIRA, 2006; SOBREIRA NETO; HOURNEAUX JUNIOR; POLO, 2006).

Segundo Sobreira Neto, Hourneaux Júnior e Polo (2006, p.153)

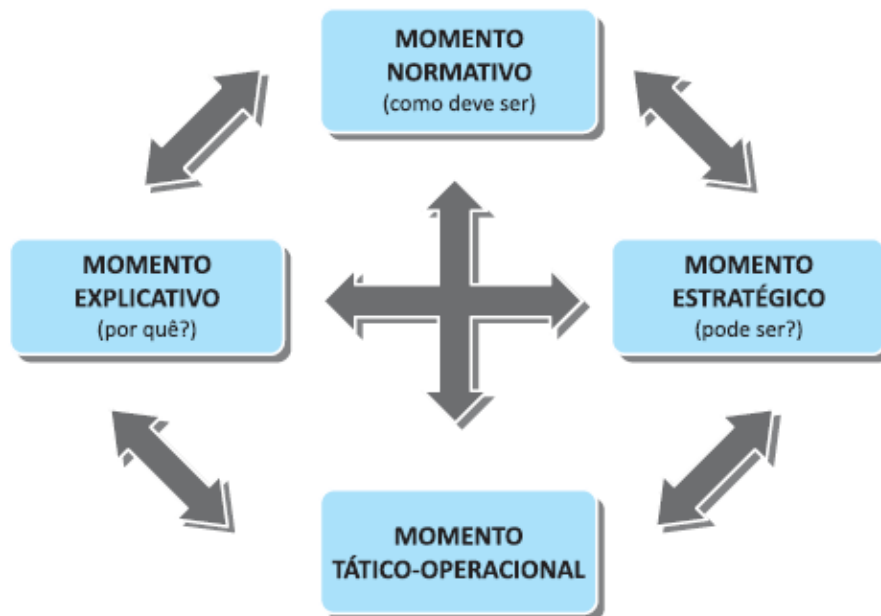
[...] essa ruptura se daria se a questão colocada por Matus fosse respondida: “é possível um planejamento onde as técnicas econômicas e as técnicas de investigação política se estruturam em uma nova síntese metodológica que, ao mesmo tempo, amplia seu universo de ação e a faça mais eficaz como método de governo?”

A superação da visão tradicional requer uma mudança de postura intelectual e governamental, é necessária a compreensão de que o planejamento deve ser uma ferramenta que amplia o arco de possibilidades, que busca viabilizar a criação e não predizer o futuro. Dessa forma, o PES se sustenta nos seguintes argumentos: mediação entre o presente e o futuro; capacidade para lidar com surpresas; mediação entre o passado e o futuro; e mediação entre o conhecimento e a ação (DE TONI, 2010).

O enfoque proposto de planejamento, portanto, não é um rito burocrático ou um conhecimento que possa ser revelado a alguns e não a outros, mas uma capacidade pessoal e institucional de governar – que envolve a um só tempo perícia e arte -, de fazer política no sentido mais original deste termo. O processo de planejamento não substitui a perícia dos dirigentes, nem o carisma da liderança, ao contrário, aumenta sua eficácia porque coloca estes aspectos a serviço de um projeto político coletivo. Neste modo de ver a política, o governo e o planejamento ninguém detém o monopólio sobre o cálculo estratégico e sistemático sobre o futuro, há uma profunda diferença em relação ao antigo “planejamento do desenvolvimento econômico e social” tão comuns nos órgãos de planejamento de toda América Latina e particularmente na tradição brasileira (DE TONI, 2010, p.3).

O método do PES é concebido a partir de quatro momentos fundamentais, diferenciados de etapa. A ideia de momento indica instância, circunstância ou conjuntura de um processo contínuo que não tem nem início nem fim determinados. A seguir, na Figura 3, tem-se uma síntese esquemática do processo.

Figura 3 – Síntese das etapas do Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: Misoczki; Guedes (2011).

Segundo Matus (1996), o conceito de momento visa superar a ideia rígida das etapas, pois implica numa visão dinâmica do processo de planejamento, que se caracteriza pela permanente interação de suas fases ou momentos e pela constante retomada dos mesmos. Nenhum momento está isolado dos demais, havendo um domínio passageiro de um momento sobre os demais ao longo do processo, sendo eles: o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional.

A seguir, a síntese dos quatro momentos, com base em Matus (1996):

O momento explicativo consiste na seleção e compreensão do problema, momento da indagação das oportunidades e problemas que enfrenta o planejador buscando, principalmente, explicar suas origens e causas.

O momento normativo-prescritivo consiste nas propostas de ação em diferentes cenários que fogem ao controle do governante (planejador), correspondendo ao desenho de como deve ser a realidade, e a forma de superação dos chamados nós críticos, levando à mudança da situação inicial em direção à situação objetivo, é o momento de esclarecer a factibilidade técnica e econômica do plano.

O momento estratégico trata da construção da viabilidade do plano e, portanto, dos obstáculos a serem superados para aproximar a realidade da situação eleita

como objetivo, estando centrado na identificação do "que pode ser" a partir da identificação dos atores interessados tanto positiva quanto negativamente.

O momento tático-operacional é o de fazer acontecer a gestão do plano, é a articulação do planejamento situacional de conjuntura com o planejamento de situações-perspectivas. Momento em que se estabelece, ou não, a mediação entre o conhecimento produzido pelo plano e a ação.

Cumprido ressaltar que esse método pressupõe constante adaptação a cada situação concreta onde é aplicado, e que nos distintos momentos é razoável a utilização de instrumentos metodológicos semelhantes. Evidencia-se, portanto, a principal característica dos métodos participativos, que é a condição de incerteza decorrente das negociações com base em interesses por vezes conflitantes para que se chegue a uma nova situação.

Conceitualmente, embora haja distinção de cunho teórico e ideológico implícita aos diferentes métodos, pode-se dizer que é consenso a necessidade de se pensar formas mais adequadas às condições de cada momento histórico da humanidade, de modo a melhorar as condições econômicas, sociais, culturais e ambientais de cada região, território, ou organização, e a isso se chama planejamento.

No caso específico, os Coredes adotaram prioritariamente a metodologia PEP, que, embora seja construída a partir de um esforço coletivo da sociedade em sua elaboração, baseia-se em princípios mais centralizadores e determinísticos. O "contrário" disso é o PES, que pressupõe a incerteza e necessidade de contínua adaptação, o que exige muito mais da gestão do plano do que o PEP. O que, aliás, é a grande deficiência do processo de planejamento dos Coredes, pois os mesmos, via de regra, não têm estrutura para fazer esse gerenciamento.

Registra-se neste momento uma afirmação feita por Carlos Matus, e resgatada no trabalho de Garcia (2002), em crítica ao planejamento tradicional, que será de muita importância na compreensão das contradições vislumbradas neste estudo:

O planejamento tradicional, inicialmente uma simples técnica de projeções econômicas que gradualmente se transformou em planejamento do desenvolvimento econômico e social. Eu o vi nascer e participei, em certa medida, de seu desenvolvimento. É um tipo de planejamento que ignora todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja; tem um viés autoritário e tecnocrático. Teoricamente, se inclui no campo do determinismo positivista mais simples. É pobre e sem rigor científico, mas as suas limitações ficaram escondidas atrás do desenvolvimento sofisticado da Estatística e da Econometria, nos anos 60. Restringe-se ao econômico, com projeções limitadas para o social. Ignora o

mundo da política e é um simples prolongamento da teoria econômica positivista. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. As receitas exatas são letais em um mundo nebuloso, impreciso e incerto, porque se baseiam em uma realidade amputada (GARCIA, 2002, p.180).

Embora ainda limitada, a recuperação teórica sobre planejamento deve se articular com o desenvolvimento e evidentemente, considerar a perspectiva multiescalar. É sobre escalas que se discutirá na próxima seção.

2.3 - Escalas espaciais

Como todo o conceito adotado nas ciências sociais, a discussão em torno das escalas também não é consensual, mesmo na “faceta cinzenta” das interações entre as áreas do conhecimento. A discussão assume rumos distintos dependendo da abordagem teórica adotada, o que evidentemente estabelece o caráter polissêmico dos conceitos de maneira geral e das escalas de modo particular. Diante disso, vários autores, sobretudo na geografia, se dispõem a aprofundar a discussão como forma de melhor compreensão dos fenômenos sociais. É justamente essa discussão que se pretende resgatar para auxiliar a reflexão proposta ao presente trabalho. Sendo assim, inicialmente será resgatada a base da discussão em torno da diversidade de significados e o consequente uso do conceito, para, em seguida, avançar-se em termos da linha teórica que norteia o presente estudo.

O significado de escala pode assumir várias nuances, sendo tão controverso o tema que os autores sequer concordam quanto às possibilidades de uso do conceito. Como é o caso das possíveis noções de escala apresentadas por Horta (2013)⁴⁰ identificando quatro possibilidades: escala como tamanho (cartografia, mapas); como nível (hierarquia, local – global, também chamada escala geográfica); como rede (ação em distintos níveis e influência); e como relação (onde os elementos podem ser os mesmos mas respondem de forma distinta em momentos e espaços distintos). Já Corrêa (2007; 2011) menciona as noções de tamanho (economia); cartográfica (mapas); espacial (área de abrangência de um fenômeno, regional, nacional, etc); e conceitual (relações entre o objeto de pesquisa e sua representação cartográfica). Sem entrar no mérito da questão ou das motivações de cada autor, observem-se as diferenças abordadas, tanto do ponto de vista da

⁴⁰ O autor se ampara em discussão feita por Javier Gutiérrez em 2001.

nomenclatura adotada quanto dos significados. Esses são apenas dois exemplos, mas há mais divergências como no caso do espaço envolvido, se dado ou se resultado de uma construção social.

Interessa no presente estudo a noção de escala espacial, que por sua vez também não é um conceito sobre o qual há um mínimo de consenso. Segundo Smith (2002), essa “confusão” se dá por não haver uma teoria da produção da escala geográfica, em decorrência de um “dilatado silêncio” sobre o tema. Nesse sentido, Castro (1992) tece crítica à análise geográfica⁴¹ de maneira geral por simplificar escala a partir do raciocínio matemático inerente à cartografia. Para a autora é necessário que se perceba, e há autores fazendo isso, que escalas são mais do que um problema dimensional, mas também relacional. De certa forma Fernández e Brandão (2010) corroboram admitindo que o conceito de escalas ora é associado à hierarquia e ao tamanho, ora associado às relações dos atores ou processos espaciais. O que, aliás, é o objeto da presente discussão, escalas compreendidas como um problema relacional.

Para Corrêa (2011), a escala espacial é relacionada à ação do homem em espaços de dimensões variadas inter-relacionadas, envolvendo distintos propósitos, meios e sentidos, fala também em escalaridade, que é a sua associação à temporalidade. Aprender que a dimensão da escala espacial é determinante na configuração dos fenômenos, relações sociais, práticas espaciais e base teórica a ser adotada na análise, sem necessariamente haver um tamanho melhor do que outro.

A definição da escala, nos dizeres de Castro (1992, p. 21) “não se trata apenas de tamanho ou de representação gráfica, é preciso ultrapassar estes limites para enfrentar o desafio epistemológico que o termo escala e a abordagem necessariamente fragmentada do real colocam”, seria, portanto, um problema fenomenal e não apenas dimensional dado à relação e à impossibilidade de separação entre o tamanho e o fenômeno.

Nesse sentido, pode-se estar falando de uma determinada área de abrangência, como por exemplo, uma região administrativa, que representa nas palavras de Corrêa (2011) uma escala conceitual (regional) e ao mesmo tempo pode

⁴¹ A autora critica Yves Lacoste e Christian Grataloup, na medida em que a sua maneira os dois autores abordam a questão das escalas de maneira superficial, não sendo esclarecedores do que efetivamente se propunham, o que acarreta em proporcionar equívocos mais do que contribuir na resolução dos problemas envolvendo escalas.

ser uma escala espacial, constituída a partir da interferência humana. É necessário enfatizar que é da amplitude da ação humana que se está falando e de como ocorre esse processo. Portanto, o exemplo deve ser visto apenas como uma possibilidade, e não como uma afirmação.

Desta forma,

A polissemia do termo escala pode prosseguir, em teoria, até o infinito dos pontos de vista possíveis sobre uma realidade percebida ou sobre uma realidade em projeto. Em todos os casos, o resultado é aquele de um recorte da realidade percebida/concebida de acordo com o ponto de vista e com a escolha do nível de percepção/concepção (CASTRO, 1992, p.23).

No entanto, Herod (2011, p.6),

Given that he viewed them as, essentially, mental fictions, for Hart there could thus be “no universal rules for recognizing, delimiting, and describing” scales, whilst his argument that scales are “shaped to fit the hand of the individual user” encouraged a theoretical stance which viewed the absolute spaces of the Earth’s surface as capable of being more or less arbitrarily divided up into bigger or smaller areas, with little concern for how such areas might relate to anything “on the ground.”

Observe-se que as duas citações, inclusive a argumentação de Herod refere-se em parte a outro autor, situam-se em contextos distintos e estão também em seus textos originais referindo-se a aspectos distintos da reflexão em torno das escalas. Enquanto Castro menciona uma perspectiva que, no caso brasileiro, vislumbrava-se e que, de certa forma, pode-se reconhecer como concretizada, ou seja, a autora referia-se à necessidade de pensar a escala de forma distinta da forma matematizada que vinha sendo predominantemente abordada na geografia. Já Herod refere-se criticamente ao formato trabalhado por uma geografia mais cartográfica ou matemática por assim dizer, mas mesmo que não tenha sido explicitada a intenção, abre a partir da fala de Hart uma das essências do raciocínio sobre a escala espacial mencionada por Corrêa.

De qualquer forma, avança-se na construção de um conceito de escala espacial conforme Corrêa (2011), ou Souza (2013) mencionaram. Aliás, tal como o conceito controverso já referido, a expressão escala espacial é também citada como escala geográfica de poder (RAMBO; RÜCKERT, 2008; RÜCKERT; RAMBO, 2010), escala territorial (DINIZ, 2001), escalas de poder (VAINER, 2001) ou ainda

simplesmente escala geográfica (GRANDI, 2012)⁴², mas os autores fazem a mesma referência, independente de que adjetivo atribuem à escala, e a distinta adjetivação também vincula-se ao contexto ao qual está inserido o autor, seja relacionado ao objeto como à área do conhecimento.

Resgatando um pouco da evolução do pensamento sobre escalas, Fernández e Brandão (2010), apresentam também alguns argumentos que se manifestam críticos à utilização das mesmas pela geografia humana. Mesmo reconhecendo a pertinência das críticas, os autores ponderam que o conceito de escala possui um grande potencial heurístico, sobretudo na articulação das dinâmicas, micro e macro, das trocas sociais parciais decorrentes do capitalismo.

A necessidade de aprofundar os significados e funções do conceito existe e remete à necessidade da utilização das escalas como “[...] uno de los elementos esenciales en la conformación de una perspectiva multidimensional, capaz de dar cuenta de la complejidad de los procesos de transformación socio-económico-espaciales” (FERNÁNDEZ E BRANDÃO, 2010, p.22).

Diante disso, os autores compilam alguns significados: uma das dimensões que a partir de lutas ou de rotinas sociais cotidianas conformam os processos socioespaciais de forma interativa; instâncias não reificáveis, resultado de uma construção social, emergente de redes instáveis enquanto representações variáveis que se impõem a partir da sobreposição de um complexo de atores sociais envolvidos nas lutas políticas que as utilizam em seus movimentos estratégicos; e dimensão complementar a outras dimensões da espacialidade, como redes, territórios e lugar, dessa forma, opera com essas outras dimensões na complexa configuração da dinâmica espacial. (FERNÁNDEZ E BRANDÃO, 2010)

A partir dessa reflexão, alguns supostos podem ser estabelecidos quando se trata das escalas de percepção do real: não há escala mais ou menos válida; não há hierarquização de grandezas escalares; a escala da percepção é sempre ao nível do micro fenômeno, o real está presente em toda a escala. (CASTRO, 1992, p.22)

Corrêa (2011, p.42) argumenta que “o conceito de escala espacial emerge da consciência da dimensão variável, no espaço, da ação humana, e é útil para compor

⁴² O autor justifica a adoção do termo, negando a expressão espacial, porque em sua opinião estaria fortemente relacionado à escala cartográfica, que é de natureza espacial, “(em sentido amplo) ao estabelecer uma proporção matemática entre dimensões espaciais reais e suas representações gráficas – também espaciais” (GRANDI, 2012, p.2).

a inteligibilidade dessa ação”. Chama a atenção para a necessidade de compreensão de algumas afirmações.

a) os fenômenos, relações sociais e práticas espaciais mudam ao se alterar a escala espacial da ação humana (...) b) a base teórica que permite explicar ou compreender fenômenos, relações e práticas é alterada quando se muda a escala espacial (...) c) não há uma escala que a priori seja melhor que outra. Sua escolha, para efeito de pesquisa, vincula-se aos propósitos do pesquisador (...)

Smith (2002) argumenta que a questão teórica envolvendo escalas está incompleta ou subdesenvolvida, dado que as abordagens via de regra são parciais, muito focadas na questão do local, abdicando de fazer a relação com outras escalas espaciais.

La escala es central de una forma más conceptual. Presumiblemente, es deseable tener alguna conexión sólida entre la jerarquía de escalas geográficas producida y reproducida en los paisajes el capitalismo y las abstracciones conceptuales a través de las cuales entendemos acontecimientos y procesos socio-espaciales. El concepto de escala asume, por tanto, un segundo significado. No sólo es la escala material trabajada y retrabajada como paisaje, sino también es la escala de resolución o abstracción que nosotros empleamos para entender las relaciones sociales, cualquiera que sea su impresión geográfica. (SMITH, 2002, p. 142)

Ou, como argumenta Trucco (2012, 126), “el problema de las escalas es un síntoma que emerge de una dificultad previa: la falta de claridad sobre la construcción del objeto fundamental”.

Embora a discussão em torno do real significado, ou melhor, de um significado minimamente consensado entre os pesquisadores, fica evidente que tais divergências comprovam que justamente há uma significação controversa, e como tal é possível reconhecer justamente a transitoriedade do conceito ou significado.

Se, de acordo com Castro (1992, p.22), “[...] a utilização de uma escala exprime uma intenção deliberada do sujeito de observar seu objeto”, deve-se depreender, conforme pondera Nara (2013), referindo-se ao pensamento de Rafesttin e da própria Castro, que as mesmas devem representar ou expressar as relações sociais concebidas no espaço. Ainda,

Os autores supracitados apontaram para um equívoco que por vezes acontece no âmbito da pesquisa quanto à escolha ou mesmo uso da escala. Tal equívoco se concretiza, quando o que determina a pesquisa é o recorte

espacial ligado diretamente a uma localização específica e não ao fenômeno ou processo em si. (NARA, 2013, p.4)

Em tal caso, a reflexão chama a atenção para o fato de que não deve, pelo menos sob essa perspectiva, a escala espacial ser considerada ponto de partida, como se eventualmente fosse um ponto dado, um receptáculo fechado e estanque, conforme se observa de forma crítica em vários autores, tais como Herod (2011), Fernández e Brandão (2010), González (2005), Harvey (2004) e Smith (2002). Dessa forma, Castro (2006) aponta que a utilização de uma ou mais escalas está diretamente relacionada à concepção teórico-metodológica utilizada pelo pesquisador, devendo o mesmo inclusive explicitar a escolha e atentar para os diferentes resultados encontrados a partir de diferentes dimensões escalares.

Essa inclusive é uma forte base para a crítica feita por esses autores, ou seja, o fato das escalas serem tratadas como uma questão meramente cartográfica, remete a noções relacionadas a tamanho e nível, o que gera possibilidade de interpretações equivocadas, se não enviesadas.

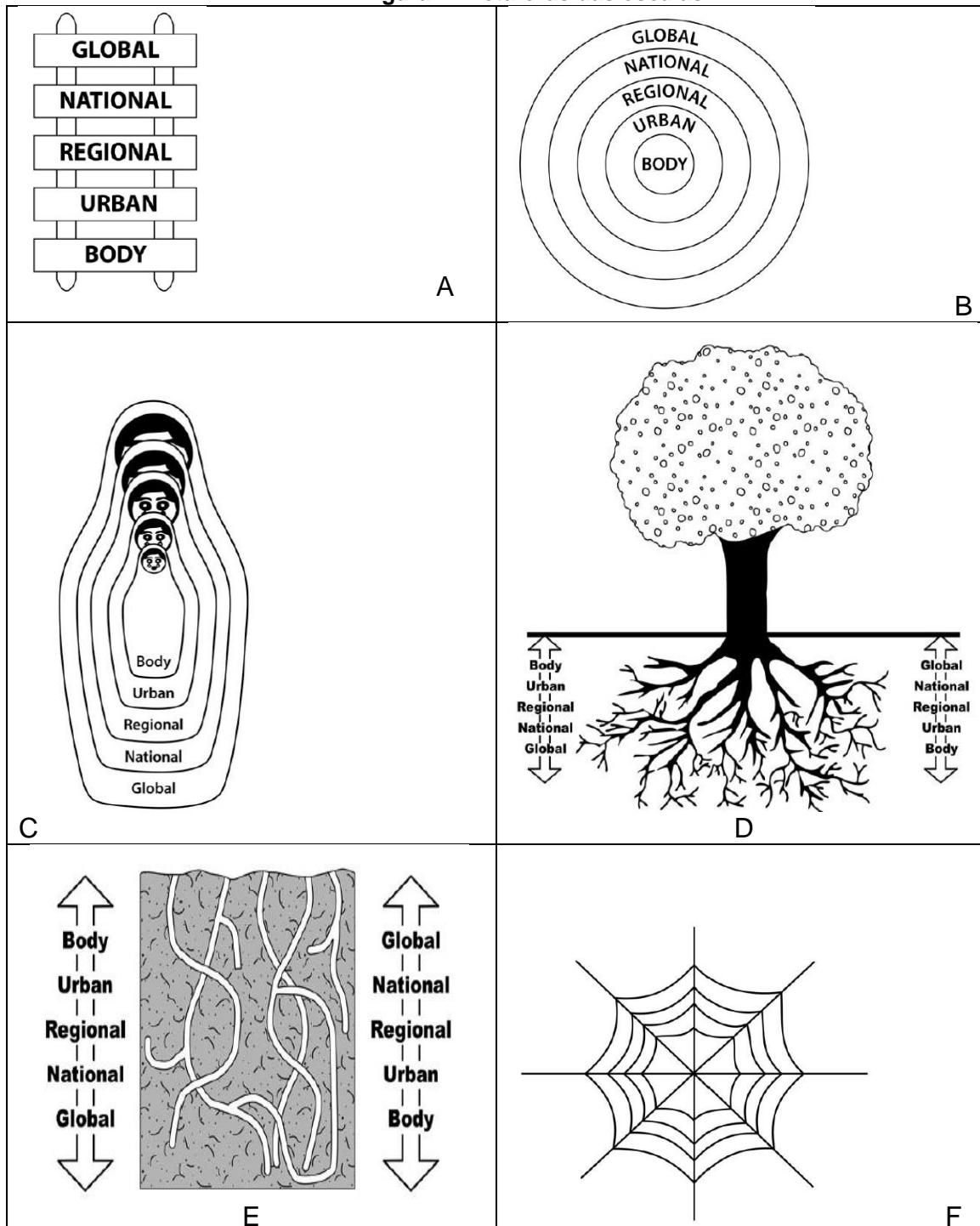
Ao se raciocinar em torno das escalas e das precauções necessárias para não se simplificar demais algo que é complexo, pode-se pensar nas escalas como metáforas, conforme evidencia Herod (2011). Assim o autor apresenta pelo algumas metáforas para se compreender a questão das escalas, como pode ser observado na Figura 4. Na figura são apresentadas seis possibilidades; a) escada; b) círculos concêntricos; c) boneca *matryoshka*; d) raízes de árvores; e) túneis de minhocas; e f) rede ou teia de aranha.

No caso das escadas, a noção transmitida é de níveis, um mais alto que outro, sendo assim, os níveis “inferiores” seriam submissos aos superiores e haveria necessidade de superar um de cada vez. Já no caso dos círculos concêntricos a noção é de que há escalas “maiores” e “menores”, sendo que essas se submetem àquelas, que as envolvem, mas sem interligação entre os diferentes níveis. Tanto na primeira metáfora quanto na segunda é possível saltar um nível nas interações, ou seja, haveria certa flexibilidade na relação entre níveis e tamanhos.

Na terceira metáfora, a boneca russa *matryoshka*, não há tal flexibilidade, pois pressupõe o envolvimento da escala menor pela maior que são perfeitamente aninhadas entre si. Tal como nas metáforas anteriores, há a noção do maior envolver o menor e de um ser superior ao outro, mas não permite que haja a inversão, pois não há como colocar o maior dentro do menor. Em suma, essas três

primeiras metáforas sugerem a compreensão das escala em torno de níveis, camadas, hierarquias, o que na reflexão feita por Herod (2011), Castro (2006), pode induzir a simplificações equivocadas.

Figura 4: Metáforas das escalas



Fonte: Herod (2011)

No caso das demais metáforas, busca-se representar a complexidade das relações e que a hierarquia e rigidez sugeridas anteriormente apresentam-se de

forma distinta no mundo atual. A rede ou teia de aranha, embora lembrem os círculos concêntricos, estabelecem interações sem direção definida de tal forma que os nós se conectam por intermédio dos fios sem que haja uma hierarquia definida.

E as raízes de árvores e ninhos de minhoca, as outras duas metáforas, evidenciam muito mais a realidade da sociedade em que se vive atualmente. Não fica evidenciado que há a sobreposição, envolvimento ou precedência de uma escala sobre a outra permitindo que se observe que, tal como as relações sociais, tanto podem ser de um lado para outro como de cima para baixo e não em linha reta e sim seguindo a tortuosidade dos caminhos inerentes aos confrontos de interesses.

Nesse sentido, resgata-se novamente Castro (2006), ao alertar para a necessidade do pesquisador ter ciência de explicitar a ou as escalas utilizadas, atentando que a multiescalaridade enseja também variação dos fenômenos e a consequente alteração nos resultados decorrentes. Mais ainda, a autora ressalta que é impossível separar conceitualmente o que é integrado epistemologicamente, ou seja, é necessário que se tenha clareza que as escalas possibilitam o conhecimento do real por meio de suas diversas projeções e que a sua análise adaptada superam, mesmo que não dispensem a mera escala cartográfica (CASTRO, 1992).

Diante disso, observa-se que existem muitas divergências conceituais, isso é fato, mas também é próprio das ciências sociais e humanas, como é o caso, pois há por traz das discussões as questões teórico-metodológicas que trazem junto consigo a questão da ideologia, e esse pode ser apontado como um dos principais focos de divergência entre os autores e a forma como utilizam ou elaboram um conceito. Portanto, além da transitoriedade, o debate sobre o significado do conceito, evidencia o processo em curso de construção do próprio conceito. Em outras palavras, o conceito de escala vem experimentando mudanças de sentido, alcance, aplicação, em sintonia com as mudanças e maior complexidade presentes na construção social da realidade e da sua respectiva dimensão espacial, sobretudo no período contemporâneo de ampliação dos fluxos de toda ordem, de aceleração do tempo, de integração espacial, que serão discutidos a seguir.

Embora o objetivo não seja apresentar ou defender uma corrente metodológica a priori, fica demonstrado que não há neutralidade científica e que assim como os agentes sociais, os pesquisadores também são impactados pela sua vivência. Ainda, não é intenção apresentar uma linha de raciocínio como a mais importante e

consequentemente negar as demais como erradas ou impróprias, mas necessário se faz seguir prioritariamente um raciocínio embasador para os estudos futuros, esse sim é objetivo do trabalho.

Além disso, as principais reflexões estão vinculadas a questão da chamada globalização e em torno disso a relativização da importância da escala nacional, sendo dedicados grandes esforços para discutir as escalas global e local, embora haja também os autores que consideram a escala nacional como importante demais para ser menosprezada e aqueles que discordam da discussão com foco específico, devendo, portanto, pensar-se de forma mais ampliada.

Como já mencionado, a intenção não é emitir juízo sobre o que foi escrito, mas sim escolher uma linha de raciocínio. Valendo-se das palavras de Brandão (2014a, p.216-7),

No contexto das reflexões e ações de promoção do desenvolvimento por meio de processos de planejamento, a questão das escalas espaciais, enquanto construção social e disputada coloca-se como crucial, pois cada problema a ser enfrentado tem a sua escala espacial específica, um plano analítico, um campo de observação e de ação.

Dessa forma, resgatam-se duas sínteses elaboradas por Peck (2010) e Swyngedouw (2010), com o viés da economia, que servem de referência para a reflexão feita nesta tese, a seguir. A sua maneira, os dois autores apresentam nove pontos que com pequena diferença sintetizam a discussão em torno das escalas. Enquanto Peck aborda as interconexões escalares, Swyngedouw faz uma abordagem um pouco diferente apresentando as escalas numa perspectiva dialética das territorialidades e das redes.

Peck elabora sua discussão com forte viés econômico e, para o autor, primeiramente, a escala não é preconcebida ontologicamente, mas socialmente construída, então, as atenções devem voltar-se aos processos sociais e consequentemente nas formas contingentes de reconstituição escalar; em segundo lugar, as relações escalares são relações de poder, portanto meio de lutas político-econômicas; em terceiro, não devem ser compreendidas como uma porção do espaço horizontal assinado antecipadamente, e sim como resultados dos processos sociais e tem sentido somente quando estão relacionadas umas com as outras, não devendo ser vistas como reificações de um nível qualquer; em quarto, deve ser compreendida em termos relacionais dinâmicos, dado que os processos sócio-

reguladores funcionam de forma interescalar, tanto do ponto de vista horizontal como vertical, isso significa rejeitar os binarismos da análise ortodoxa, na qual é equacionado o global como onipresente e movediço e o local como a escala das respostas institucionais específicas ou imóveis, sendo necessário, portanto que se fundam as narrativas da globalização e da especificidade das conexões entre as forças globais externas e as locais internas (PECK, 2010).

A localização escalar das funções político-econômicas é histórica e geograficamente contingente, desnecessária teoricamente, variando de acordo com o curso das lutas dessas funções decorrentes, refletindo o resultado dos conflitos e compromissos políticos passados; o processo de reconfiguração das escalas (re-escalamento) deve ser visto em termos qualitativos, como recombinação, reorganização e reconstituição de funções e de relações escalares; e não em termos quantitativos, se as instituições particulares ou os atores trocam as escalas de forma conspícua (visível), os regimes regulatórios que envolvem, restringem e animam esses agentes escalares frequentemente permanecem ancorados ou organizados em outras escalas espaciais (geralmente em nível mais elevado); e por fim, as narrativas escalares exercem um papel importante na constituição da troca político-econômica, assim como os discursos neoliberais da globalização econômica e a capacidade governamental buscam não só justificar, como também prestar estratégias de ajuste competitivo, diminuição do Estado e desregulamentação dos negócios (PECK, 2010).

Swyngedouw faz uma abordagem um pouco diferente, pois embora possa ser tratada como síntese, sua intenção é apresentar as escalas numa perspectiva dialética das territorialidades e das redes. Primeiramente, para Swyngedouw (2010), as configurações escalares concebidas como reguladoras ou redes, tem em sua representação discursiva um resultado, consequência do infindável fluxo da dinâmica socioespacial, sendo que as escalas de regulação expressam compromissos territoriais institucionalizados em processos de cooperação ou competição, já as escalas de rede se contraem ou expandem pelos processos de desterritorialização e reterritorialização.

Em segundo lugar, as escalas espaciais nunca são fixas, constantemente se redefinindo e disputando extensão, conteúdo, importância e inter-relações, essa redistribuição e/ou reorganização constituem a arena da disputa pelo poder e controle; seu enfoque é baseado nas transformações através do conflito social e luta

político-econômica - sempre que uns assumem o poder, outros são afastados; portanto a estrutura de poder social decorre das trocas escalares que ocorrem nos chamados saltos de escalas, que assinalam a espacialização da política. Assim, as estratégias escalares são estabelecidas através das estratégias de empoderamento ou submissão; há uma relação simultânea, aninhada e hierarquizada, podendo as escalas se ampliarem ou diminuïrem de acordo com os recortes estabelecidos pelas relações de poder; as escalas mudam e se transformam, no aninhamento, nas inter-relações e também na extensão, em função das relações de poder; constituindo-se como o local de equilíbrio (frágil) entre a cooperação e a competição, como o fio de uma navalha; sua formação se dá por meio de muitas formas de fragmentação, divisão e diferenciação, sendo então mediadora entre o local e o global, a competição e a cooperação, a homogeneização e a diferenciação, o poder e a submissão; sendo então parte fundamental nas lutas e estratégias de poder político (SWYNGEDOUW, 2010).

Como ficou evidenciado, há vários aspectos a serem abordados assim como muitas reflexões podem ser feitas quando se trata de escalas, o que no caso particular está associado à geografia, à economia e à política, ampliando assim, as possibilidades em função da grande diversidade teórico-metodológico de tais áreas.

Confrontando o que já foi discutido sobre desenvolvimento regional e planejamento com a reflexão feita sobre escalas, fica evidente a necessidade de refletir também em torno de como o mundo se configurou a partir do final do século XX, com ascensão do pensamento neoliberal e com o fenômeno da globalização. Foi especificamente na década de 1970 que aconteceram profundas transformações à humanidade, sobretudo no que tange às relações econômicas. Nas palavras de Harvey (2001), o final do século XX, mais especificamente o ano de 1973, trouxe mudanças radicais nos processos de trabalho, nos hábitos de consumo, nas configurações geográficas, geopolíticas e também nos poderes e práticas do Estado.

O autor argumenta que esse ano, 1973, marcaria o início do pós-modernismo em substituição ao modernismo, que em sua reflexão crítica, redimensiona o processo de acumulação capitalista, que era mais rígido no modernismo (fordista) passando a ser mais flexível, mas essa mudança é apenas aparente, sem realmente mexer com a gênese do sistema (HARVEY, 2001).

O ano de 1973 é referência, pois significa o ápice de uma crise que já vinha se delineando desde meados da década de 1960, com o colapso do Sistema de *Bretton*

Woods, calcado no padrão ouro de conversibilidade das moedas. Devido à instabilidade da moeda americana (dólar) nesse período, decorrente da escassez relativa de ouro e dos déficits sucessivos no Balanço de Pagamentos dos Estados Unidos, houve a suspensão da conversibilidade em ouro provocando fortes impactos no resto do mundo, sobretudo devido à falta de liquidez (WILLIAMSON, 1989; SALVATORE, 1998; KRUGMAN; OBSTFELD, 1999).

Soma-se ainda a isso, o choque de oferta do petróleo, fazendo o preço do mesmo aumentar em torno de 393%. Segundo Maia (1994) o preço do barril subiu de US\$ 2,20 (dois dólares e vinte centavos) em janeiro de 1973 para US\$ 8,65 (oito dólares e sessenta e cinco centavos) em janeiro de 1974. Ainda, em 1979 houve um recrudescimento da crise de oferta petrolífera, com o preço aumentando de US\$ 12,70 (doze dólares e setenta centavos) em dezembro de 1978 para US\$ 24,00 (vinte e quatro dólares) em dezembro de 1979.

Além de uma recessão econômica na década de 1980, também como consequência da crise dos anos de 1970, que interrompe um período de forte expansão econômica, denominado de os “trinta anos gloriosos”⁴³, há a retomada das ideias liberais em substituição ao pensamento keynesiano, que pressupunha um governo mais atuante na economia. Consequentemente há uma reconfiguração na atuação governamental, com a política econômica focada principalmente nas questões monetárias e abandonando as políticas de cunho fiscal que sob a égide keynesiana eram expansivistas. Há que se considerar ainda, a derrocada do regime soviético no final da década de 1980, que contrapunha as ideias liberais, oferecendo, portanto, alguma resistência, minada a partir desse momento. (BAUMANN, 1996; SILVA, 1998; FURTADO, 2000; GONÇALVES *ET AL*,1998; GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2002)

A mudança de foco principal da atuação da política econômica remete de maneira geral, à financeirização da economia de maneira geral e ao relativo abandono da figura do Estado intervencionista, além de estabelecer condições do ponto de vista econômico para o início do processo que foi denominado globalização (WILLIAMSON, 1989; BAUMANN, 1996; SALVATORE, 1998; CHESNAIS, 1998; KRUGMAN; OBSTFELD, 1999).

⁴³ Período compreendido entre 1945 e 1973, em que a economia mundial atingiu níveis de crescimento muito elevados (WILLIAMSON, 1989; CHESNAIS, 1998).

De acordo com Chesnais (1996), globalização é caracterizada como a expressão das “forças de mercado”, o que, pela lógica liberal, requer da sociedade uma adaptação às novas exigências e obrigações, sem, no entanto, fazer uso de qualquer forma de orientação, dominação, canalização por parte do governo, para que as empresas tenham absoluta liberdade de movimentação, e que o campo social seja submetido à valorização do capital privado, em função principalmente da desregulamentação financeira e do acelerado processo de desenvolvimento de novas tecnologias.

A globalização quer indicar uma internacionalização econômica livre, supostamente não submetida a intervenções institucionais ou nacionais, usando por isso a raiz de conotação geográfica “globo”, entendendo este como uma esfera com habitantes indiferenciados, espalhados por sua superfície. O sentido dessa neutralidade é impingir a evolução econômica recente como uma superação da velha compartimentação nacional por uma atuação mais livre dos indivíduos no mercado (CHESNAIS, 1996; 1998).

Dessa forma,

[...], grande parte da literatura internacional contemporânea, adotada de forma mecânica e indiscriminada no país - e que informa parcela majoritária das ações públicas em âmbito subnacional -, proclama que bastaria cumprir as ‘exigências’ da globalização, desse novo imperialismo da ‘partilha dos lugares eleitos’, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável ‘fatalidade’, para tornar-se um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza, segundo esse ‘pensamento único’ que invade o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local da atualidade, teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global. (BRANDÃO, 2007, p.35)

No que tange as escalas, Jessop (2004), confirma o já mencionado anteriormente ao atribuir à crise do modelo de crescimento econômico do pós-guerra, ao fim da guerra fria, à quebra do bloco soviético e à abertura da China ao capital externo como elementos que contribuem com

[...] una proliferación de escalas sobre las cuales ocurren intentos de reestructurar las relaciones económicas, políticas y sociales –que van desde políticas para promover la globalización económica, la gobernanza global y la cultura global a través de varias formas de mega, macro y mesorregionalismo [...] (JESSOP, 2004, p.26)

Nessa mesma linha de raciocínio, Peck (2010) estabelece crítica à posição neoliberal, que em síntese pretende anular o papel do Estado como articulador impondo uma conexão direta do local com o global, que assim assumiria o controle sob uma lógica capitalista. Dessa maneira, enfatiza que as conexões escalares em suas múltiplas formas podem oferecer alguma resistência à lógica do globalismo, pois os processos não são monolíticos, sempre havendo brechas para que os emaranhados interescares, desde que mediados e articulados de forma institucionalizada, possam fazer a contestação (PECK, 2010).

Para Brandão (2007), ao negligenciar as questões estruturais do país e as especificidades de suas regiões, a agenda neoliberal, nesse aspecto mais simplória, acabou preponderando tanto na academia como nos governos estaduais e municipais, e conseqüentemente nas políticas públicas. No entanto, deve-se levar em conta que essa ideia ao negar as questões estruturais ignora também todas as escalas intermediárias entre o local e o global, transmitindo a noção de que o local tem poder ilimitado. Isso se configura um equívoco, pois essa visão nega os conflitos sociais, o papel da ação do Estado e o espaço nacional. Deve ficar claro que, ao contrário, não há uma escala boa ou ruim, mas sim escala que se configura especificamente para cada situação ou particularidade.

Por essa linha de pensamento, o espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua própria vontade, o que atribuiria ao âmbito urbano-regional a condição de marco natural da atividade econômica, pois teria mais capacidade de articulação que as empresas individualmente e o Estado (BRANDÃO, 2007). O autor é veemente ao criticar Borja e Castells (2000), pelo exagero em atribuir virtuosidades à capacidade de um território em articular um ciclo virtuoso de desenvolvimento, subestimando as limitações regulatórias da escala local.

La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas. (BORJA E CASTELLS, 2000, p.14)

Os autores afirmam que os estados nacionais são pequenos demais para controlar os fluxos globais do novo sistema (poder, riqueza e tecnologia). Ao mesmo tempo seria grande demais para representar a diversidade de interesses e identidades da sociedade, perdendo legitimidade como representante de tais

interesses (BORJA E CASTELLS, 2000). “Em outros termos, o governo local teria a extraordinária capacidade de cumprir de maneira vantajosa as tradicionais funções que sempre foram as dos estados nacionais, quais sejam: a função de acumulação e a função de legitimação” (VAINER, 2001, p.143)

Pode dizer que o argumento de Borja e Castells (2000) é complementado por Franco (2000, p.7)

[...] o conceito de local não é sinônimo de pequeno e não alude necessariamente a diminuição ou redução. Pelo contrário, considera a maioria dos setores que trabalha com a questão que o local não é um espaço micro, podendo ser tomado como um município ou, inclusive, como uma região compreendendo vários municípios.

Mais uma vez, Vainer (2001) faz a crítica a esse pragmatismo, pois, em seu entendimento, há fragilidades teóricas com relação a isso, sobretudo no que diz respeito ao contexto sociocultural, pois o local pode ser desde uma aldeia africana até um município brasileiro.

Até que ponto é possível imaginar que as realidades a que remete a noção de local sejam minimamente comparáveis ou redutíveis ao mesmo conceito em formação sócio-históricas e territoriais tão distintas quanto a comuna francesa, o *county* ou a *city* americana, o município brasileiro, a aldeia asiática, etc? (VAINER, 2001, p.143)

Além da supervalorização do local há de parte dessa corrente de pensamento⁴⁴ a noção de que é necessário ‘vender’ a cidade ou o local, e que para tanto há a necessidade da união de forças, com a sociedade agindo de forma cooperativa e consensuada em ações coordenadas pelo Estado ou por outro tipo de organização não governamental com capacidade de agência. Nesse aspecto, há tantas críticas quanto, pois, inclusive como já demonstrado nesta tese, as escalas, assim como a região são construções históricas resultantes dos embates cotidianos que vão assim as configurando (VAINER, 2001; BRANDÃO, 2007, 2014a; FERNANDEZ; BRANDÃO, 2010; SMITH, 2002; PECK, 2010; SWYNGEDOUW, 2010; CASTRO, 1992; HARVEY, 2004).

É preciso, portanto, entender que não há nada de pacífico e inocente nas relações intra e interescares e, conseqüentemente, o planejamento deve levar isso

⁴⁴ Evidentemente há muitos outros autores que se alinham a essa corrente de pensamento, mas não é objetivo do presente trabalho estabelecer essa discussão de forma aprofundada, e sim apresentar nesse momento alguns aspectos que evidenciam e contribuem com a reflexão aqui feita.

em consideração, sobretudo no caso de atores que planejam sem controle de sua implementação. Nesse sentido é que se sustenta a reflexão proposta nesta tese, ou seja, somente pela compreensão de que as escalas são configuradas a partir dos conflitos e embates que resultam dos diferentes interesses dos atores regionais e que essas escalas são mediadoras entre si é que se pode refletir em torno do planejamento para o desenvolvimento das regiões e suas inerentes articulações com as demais escalas.

Importante também, resgatar as possíveis conexões entre os três grandes conceitos aqui discutidos. Mesmo se admitindo as limitações decorrentes das escolhas necessárias, evidencia-se que o desenvolvimento tal como apresentado está imbricado com o processo de planejamento e também com a dimensão regional das escalas espaciais. Não se desconhece que há nesse caso, como já mencionada, a questão relacionada ao conceito de economia aberta, que complexifica a abordagem, pois é evidente que a região de estudo tem conexão com as demais escalas tanto no espectro nacional quanto no além fronteiras. Obviamente essas inter-relações irão impactar na forma de atuação dos atores, ampliando ou limitando seu alcance. De forma sintetizada, deve-se compreender que o planejamento deve considerar a noção de desenvolvimento estabelecida como objetivo por uma determinada região. Devendo levar em consideração pelo menos dois aspectos conexos, que esse processo, planejamento, do ponto de vista da região não possui, a interferência das conexões inter e intraescalares e a falta de controle sobre a implementação do plano.

Como proposto, foram demonstradas as bases conceituais da presente tese, apresentados quais os direcionamentos intencionados pelo autor para o desenvolvimento regional, planejamento e escalas espaciais. No próximo capítulo, será feita a apresentação e uma breve discussão em torno da política regional no Brasil, elemento central para a reflexão proposta.

3 A POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL

Como já mencionado no capítulo dois desta tese, a discussão sobre desenvolvimento é relativamente nova, dado que anteriormente havia apenas a noção de crescimento. Além disso, por conta da configuração da constituição do sistema econômico no Brasil, até a década de 1930, a economia brasileira era basicamente agroexportadora. A crise de 1929, aliada à superprodução agrícola, sobretudo do café, evidenciou a necessidade de se pensar o assunto de forma diferente, o que efetivamente aconteceu com o processo de industrialização da economia brasileira (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2002; REGO; MARQUES, 2003; SILVA, 1998; FURTADO, 2000; LIMA; LIMA, 2011).

A crise que perdurou por praticamente toda a década de 1930, desencadeando na segunda grande guerra, exigindo assim que fossem adotadas medidas anticíclicas, e no caso brasileiro resultou no chamado modelo de desenvolvimento “voltado para dentro”, instituído pelo processo de substituição de importações (TAVARES, 1983).

Dessa forma, Senra (2011) identifica que do período pós-guerra até o final da década de 2000, houve quatro fases da política brasileira visando o desenvolvimento regional. São elas: Nacional-Desenvolvimentista, do pós-guerra até 1964, a Desenvolvimentista-Militar, de 1964 até meados da década de 1980, a Fase Neoliberal após a Constituição Federal de 1988, a Fase Neodesenvolvimentista que ocorre a partir dos anos 2000⁴⁵. A seguir, são apresentadas, sucintamente algumas características evidenciadas em cada fase.

A Fase Nacional-Desenvolvimentista é caracterizada pelo esforço de industrialização da economia brasileira, princípio básico para o desenvolvimento econômico apontado pela Cepal (LIMA; LIMA, 2011). Do ponto de vista da política regional, o esforço é voltado principalmente ao Nordeste⁴⁶ prevalecendo as ideias de

⁴⁵ Embora o autor estabeleça datas referenciais a cada fase, não necessariamente essa rigidez temporal, podendo, em momentos de transição, identificarem-se medidas características de uma fase em outra.

⁴⁶ Nesse momento, o Norte e o Centro Oeste ainda não eram considerados problema pela baixa densidade populacional e por serem então áreas ermas.

Celso Furtado que coordenou a elaboração da Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN). Como já visto, esse é um período de forte atuação estatal na economia e de percepção de que o desenvolvimento se dá de forma desigual entre as regiões, princípios norteadores da atuação política no período. Nessa fase, entre políticas explícitas e implícitas⁴⁷ destaca-se a criação de um conjunto de instituições de desenvolvimento regional, sem uma coordenação centralizada, a exemplo da SUDENE; formulação e tentativa de implantação da primeira política de desenvolvimento regional para o Nordeste; criação de mecanismos de benefícios fiscais, tributários e creditícios visando à industrialização do Nordeste; a realização de pesados investimentos em infraestrutura e industrialização, principalmente na Região Sudeste; e a construção de Brasília, na Região Centro-Oeste do país. Embora não tenha apresentado resultados significativos, no sentido de diminuir as desigualdades regionais, a ação estatal no período lançou possibilidades de ocupação do território nacional (SENRA, 2011).

Na segunda fase, denominada Desenvolvimentista-Militar, ainda prevaleceu o keynesianismo, com forte participação do Estado na economia e no esforço pelo desenvolvimento regional. Período caracterizado por altos índices de investimentos públicos, chegando a 12,8% do PIB em 1980. Do ponto de vista da política regional prevaleceram as ideias de Perroux⁴⁸, a teoria dos polos de crescimento, e os planos de desenvolvimento regionais, inseridos no contexto dos planos nacionais, I e II PND's. De forma complementar, sob influência militar, houve a opção pela estratégia de ocupação e integração interligando norte e sul ao núcleo central e a colonização das regiões Norte e Centro-Oeste. No que se refere às políticas de desenvolvimento regional, explícitas e implícitas, evidencia-se: a criação de uma estrutura institucional dedicada ao desenvolvimento regional, fortemente centralizada no Governo Federal, abrangendo todo o país⁴⁹ (criação das superintendências sob coordenação do Ministério do Interior); a valorização do planejamento estatal, considerando as macrorregiões brasileiras como escala principal de atuação; pesados investimentos em infraestrutura para ocupação do território nacional, associados a programas de

⁴⁷ Segundo Guimarães Neto (2012), as chamadas políticas explícitas são ações desenvolvidas a partir de uma estratégia de desenvolvimento regional de forma específica, integrando os segmentos sociais representativos das regiões. Ao passo que as chamadas políticas implícitas são políticas setoriais, sociais e até macroeconômicas que, de alguma forma, exercem impactos regionais.

⁴⁸ Observe-se a noção de desenvolvimento pela industrialização.

⁴⁹ Criação das superintendências de desenvolvimento das regiões, SUDAM (Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia), SUDECO (Superintendência para o Desenvolvimento da Região Centro-Oeste) e SUDESUL (Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul)

industrialização, produção agrícola e mineração; criação de polos industriais e agrícolas, baseados nos investimentos de empresas estatais; e a utilização em larga escala de políticas de incentivos fiscais e tributários e creditícios (SENRA, 2011).

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) foram o principal instrumento de planejamento estatal do período, pois

O I PND colocou a proposta de polos regionais agrícola-industrial para o Sul e o Nordeste, e polos agrícola-minerais para o Norte e o Planalto Central. O II PND adotou como estratégia a ação concentrada do Governo Federal em Áreas Integradas, a fim de obter economia de escala para os investimentos públicos, e também lançou a ideia dos “eixos naturais de penetração” para regiões da Amazônia e Centro-Oeste, objetivando a ocupação de áreas selecionadas, com o apoio da aplicação de ciência e tecnologia. O Plano de Desenvolvimento do Nordeste, 1972-1974, incluído no II PND, propôs concentrar recursos públicos em Áreas Integradas e Polos Industriais. (SENRA, 2011, p.8)

Fica evidente que a noção de desenvolvimento até então estava fortemente vinculada à industrialização, viés economicista. Embora no período haja um esforço importante no sentido de estabelecer uma cultura de planejamento no Brasil, observa-se que a sua implementação fica aquém do desejado, tanto do ponto de vista do resultado prático quanto da execução dos planos.

Ainda, segundo Senra (2011), houve resultados positivos, se pensado do ponto de vista da desejada descentralização do capital para a periferia, em escala nacional. No entanto, essa transferência se dá em decorrência de pesados investimentos estatais e em muitos casos de forma desarticulada, com o investimento se constituindo em um verdadeiro enclave nas regiões, principalmente norte e nordeste.

A terceira fase é a denominada Neoliberal, que se estabeleceu em um contexto de crise nos anos de 1970⁵⁰, em escala mundial, conseqüentemente também afetando os países do Terceiro Mundo, os chamados emergentes, dentre eles o Brasil e também os vizinhos latino-americanos. É fato reconhecido por vários autores que a mudança de rumo no mundo desenvolvido não resultou em bons indicadores nos países emergentes (WILLIAMSON, 1989; KRUGMAN; OBSTFELD, 1999; GONÇALVES *ET AL*,1998; SALVATORE, 1998), tendo inclusive arrefecido fortemente os níveis de crescimento econômico atingidos até então.

⁵⁰ Já discutido anteriormente, a questão do colapso do sistema de Breton Woods, dos chamados choques de oferta do petróleo e da financeirização da economia mundial agregada ao chamado processo de globalização.

De acordo com Bresser-Pereira (1991), a América Latina vivia, nesse período, a pior crise de sua história. Entre 1980 e 1989, verificou-se um crescimento acumulado de 13,10% no Produto Interno Bruto (PIB), com uma redução do PIB *per capita* na ordem de 8,3% e a inflação anual saltando de 54,9% (já considerada alta) para 1157,6%. Nesse contexto foi apresentado o Consenso de Washington, uma série de recomendações elaboradas fundamentalmente por um grupo de economistas americanos sobre uma possível solução para tal problema (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Conforme Bresser-Pereira (1991), o Consenso de Washington apresentava como causa da crise latino-americana, o excessivo crescimento do Estado (protecionismo, excesso de regulação e grande número de empresas estatais ineficientes) e o populismo econômico (incapacidade de controlar o déficit público e as demandas salariais). Como solução, defendia-se, de acordo com Stiglitz (2003, p. 245), uma estratégia que “envolvia minimizar o papel do governo, mediante privatização de empresas [...] e a eliminação das regulamentações e intervenções governamentais na economia”.

Ainda conforme Stiglitz (2003), a América Latina foi “aluno disciplinado” nessa disciplina, tendo seguido o receituário com convicção e vigor. No caso brasileiro as sucessivas cartas de intenções assinadas junto ao Fundo Monetário Internacional demonstraram esse comportamento. Ou seja, desde o início da década de 1990, a economia brasileira segue a chamada cartilha neoliberal (SILVA, 1998; FURTADO, 2000; BRESSER-PEREIRA, 1991; GONÇALVES *ET AL*, 1998).

Nesse contexto, o Governo Collor, eleito em 1989, cujo foco principal era o aumento da produtividade, da competitividade e inserção da economia brasileira no mercado internacional, extingue a SUDECO, a SUDESUL e o Ministério do Interior. Na sequência, o governo de Fernando Henrique Cardoso tinha como principal objetivo a estabilidade da moeda brasileira e o equilíbrio fiscal, seguindo o mesmo receituário, extinguindo ainda a SUDAM e SUDENE. No que se refere às políticas de desenvolvimento regional, tanto explícitas como implícitas, além da extinção ou desvalorização das instituições tradicionais do desenvolvimento regional, pode-se citar: a redução dos incentivos fiscais e tributários como instrumento do desenvolvimento regional; o programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; apoio às iniciativas de desenvolvimento local, de caráter endógeno e solidário e a estabilização da moeda (SENRA, 2011).

No que diz respeito à redução dos incentivos fiscais por parte do governo federal, observa-se uma contradição relevante. Ao mesmo tempo em que preconiza o chamado equilíbrio fiscal a União estimula em contraponto a “guerra fiscal” entre as unidades da federação na tentativa de atrair investimentos internacionais por intermédio de renúncia fiscal. Essa situação é uma clara demonstração do que já foi discutido no capítulo anterior, no que diz respeito à negação das escalas intermediárias entre o local e o global, o que por si só é contraditório, pois se as escalas intermediárias são consideradas desnecessárias, são elas, representadas pelos governos estaduais e federal, por intermédio de legislação específica que viabilizam a realização dos empreendimentos ditos globais nas regiões ou nos locais. Em outras palavras, as ditas escalas negadas pela linha de raciocínio neoliberal são justamente as que fazem a mediação necessária, e isso não sendo feito sem embates entre as regiões e os grupos de interesse.

A quarta fase que, segundo Senra (2011), seria denominada de Neodesenvolvimentista, iniciando a partir de 2000, para o MI (2012) tem início ainda em 1996.

[...] ocorre um processo de paulatina retomada da importância do planejamento e das políticas de base territorial e regional. Na segunda metade dos anos 1990, formula-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a política dos “Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração” e cria-se o Ministério da Integração Nacional. A SUDAM e a SUDENE foram substituídas, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (Ada) [...] (MI, 2012b, p.10).

Independentemente da controvérsia com relação à data que marcaria a transição entre fases, é fato que essas ações marcam a política regional da fase neoliberal, que evidentemente pavimentam o caminho para a etapa seguinte. Observa-se ainda que prioritariamente o viés da política é economicista. Na primeira fase, a política dos eixos assume uma visão de competitividade a partir de “territórios vencedores” buscando uma maior integração internacional, favorecendo a fragmentação (MI, 2012a; 2012b). Segundo Senra (2011), em virtude do surgimento dessa nova geração de políticas regionais, como resultado das críticas ao modelo de desenvolvimento endógeno, a competição não se dá somente entre as firmas, mas também entre os sistemas regionais de produção, uma vez que as regiões integram sistemas globais de produção.

No entanto há alguns indicativos de que os aspectos complementares à noção de desenvolvimento aqui apresentados também são objeto de preocupação, mesmo que de forma marginal.

Primeiro, existe uma nova Geografia, ou seja, não há necessidade de seguir os limites impostos pelo IBGE para se realizar uma política regional. Afinal o tempo da globalização impõe uma nova postura diante do mercado internacional. Segundo, se deve ir além das políticas compensatórias tradicionais, que têm como um dos objetivos aumentar o regionalismo e fortalecer as elites locais. Também essa política tradicional esbarrava na burocracia estatal e principalmente nas demasiadas corrupção, que existiam nas Superintendências de Desenvolvimento Regional. Terceiro, o investimento em ciência e tecnologia, para um aumento da competitividade é necessário agregar valor as mercadorias, para isso novas tecnologias devem ser engendradas nos produtos e no território. (FREITAS, 2012, p.6)

Em outras palavras, mesmo que a atuação governamental fosse pautada pelas ideias neoliberais, havia, também por conta disso⁵¹, a necessidade de se ter uma nova visão dos problemas regionais, mesmo que ainda fosse focada nas questões da escala local-global e forte influência de conceitos como competitividade e equilíbrio fiscal.

A própria política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, concebida preliminarmente PPA 1996-1999 como matriz para investimentos de infraestrutura em regiões delimitadas a partir de importantes fluxos de escoamento de produtos nacionais, ou seja, voltada para o mercado de consumo de massa. Em estudo contratado para sua segunda versão, PPA 2000-2003, os eixos foram propostos com a justificativa de equilibrar o desenvolvimento regional e da promoção da distribuição de riqueza; integração das regiões por meio de plataformas eficientes que possibilitassem maior competitividade no mercado internacional. Isso seria baseado na complementaridade regional por meio de investimentos que proporcionassem o desenvolvimento e a redução das disparidades regionais; criação de novos espaços econômicos pela desconcentração; participação privada; fortalecimento das relações internacionais com a América Latina (principalmente MERCOSUL); fortalecimento institucional pelos instrumentos de financiamento;

⁵¹ Outra questão pertinente ao desenvolvimento regional está prevista na Constituição de 1988 que, em seu Artigo 3º estabelece como objetivo da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais e, ainda no Artigo 21, define entre outras que é competência da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 1988). A própria constituição já identificava que mesmo em período de crise do Estado brasileiro e de descrédito de sua atuação, havia a necessidade de se observar com mais cuidado a questão regional no país.

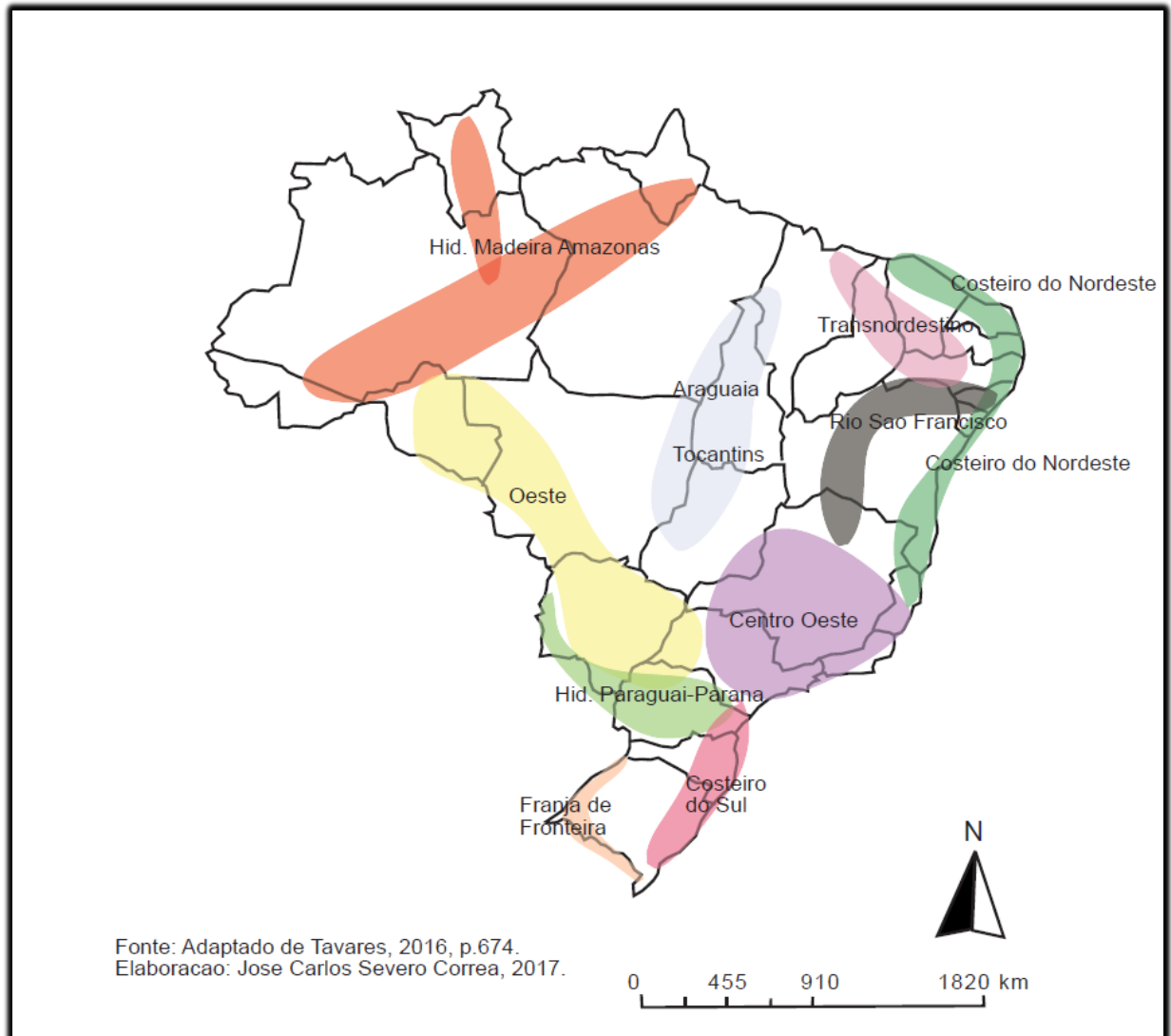
desenvolvimento local integrado a partir da sua influência no âmbito urbano; fomento do setor de serviços; e incentivo e integração das infraestruturas econômicas às redes de infraestrutura social e recursos hídricos (TAVARES, 2016).

Observe-se que o foco é basicamente econômico, o que ainda é comprovado ao se consultar a planilha de avaliação multicritérios implementada no estudo, composta por três dimensões com respectivas subdivisões, resultando em 12 critérios. A dimensão econômica era subdividida em cinco critérios: grau de estruturação da infraestrutura econômica atual; potencialidade para transporte alto desempenho; grau de estruturação da atividade atual; potencialidade para expansão da dinâmica econômica; e grau de estruturação urbana. A dimensão planejamento também em cinco critérios: possibilidade de integração internacional; possibilidade de integração nacional; ausência de concorrência espacial; dependência de políticas públicas; e grau de importância geopolítica. Já a dimensão ambiental em dois critérios: flexibilidade em relação às restrições ambientais e disponibilidade para uso de recursos hídricos. Cada item foi pontuado entre um e três, sendo que o critério vencedor era o de maior pontuação, ou seja, além de não contemplar critérios relacionados às particularidades de cada região (eixo), ainda prevalecia o quantitativo de maior valor o que não se configura como uma intenção a priori de minimização das disparidades regionais conforme constante nos objetivos iniciais (FREITAS, 2012). Essa é uma contradição da política, mas inerente às questões conceituais do neoliberalismo.

Nas figuras a seguir, é possível observar a delimitação dos “Eixos” em cada versão. Na primeira versão, Figura 5, o caráter é eminentemente de orientação da configuração dos eixos.

[...] propôs uma regionalização do território nacional a partir de critérios definidos pelos principais eixos de infraestrutura do País e sua área de influência, considerando a importância de vias de transporte, a funcionalidade das cidades abrangidas, a existência de focos dinâmicos e os aspectos ambientais. O objetivo central foi estabelecer uma base física capaz de direcionar os investimentos públicos e privados atrelados a projetos específicos e afins a esses investimentos. Assim, foram definidos nove eixos que resultaram em nove delimitações de regiões: Sul; Sudoeste; Rede Sudeste; São Francisco; Araguaia-Tocantins; Oeste; Transnordestino; Madeira-Amazonas; e Arco Norte. (TAVARES, 2016, p.674)

Figura 5: Delimitação geográfica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – PPA 1996-1999

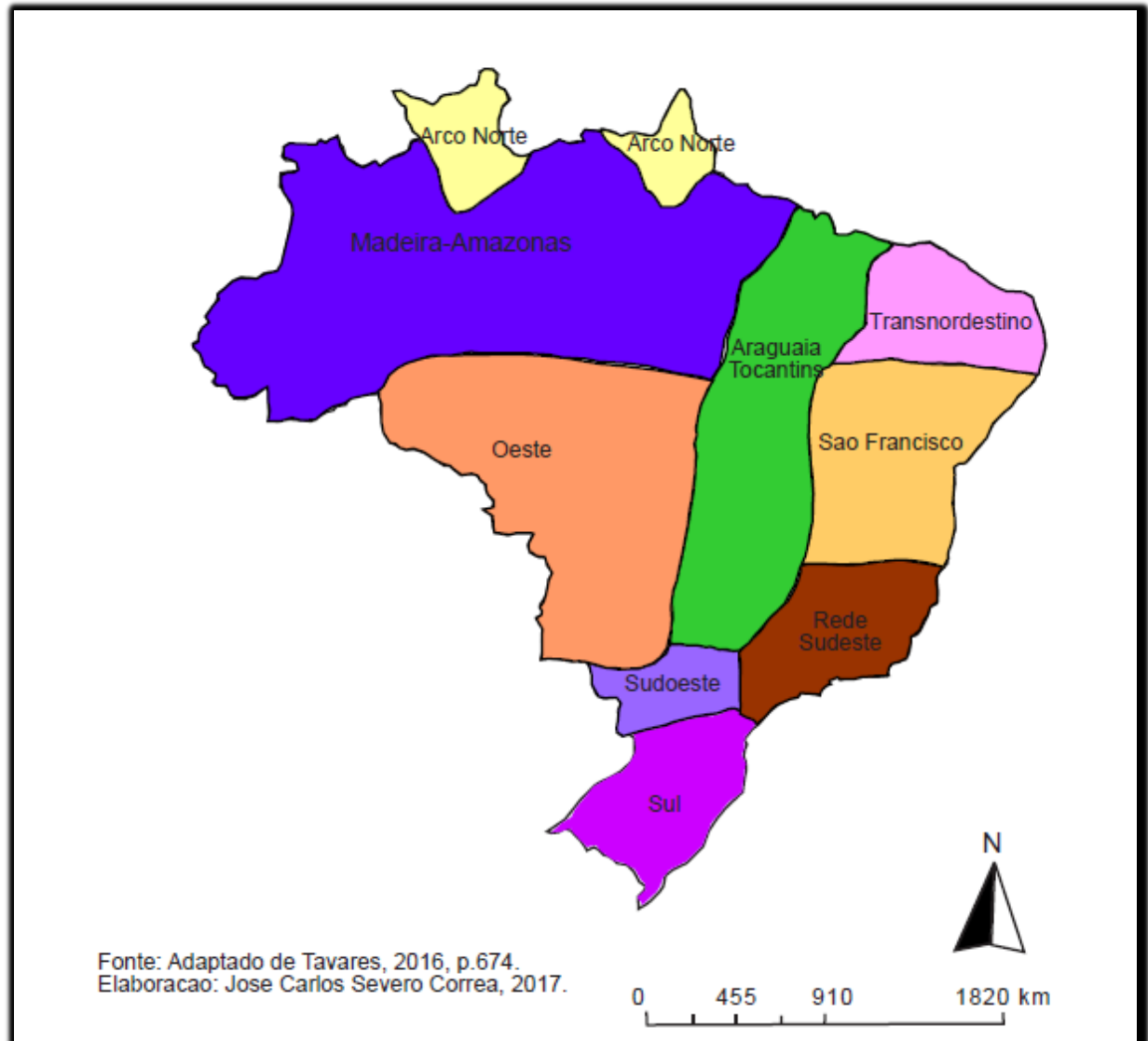


Fonte: Tavares (2016, p.674)

Já a segunda versão, Figura 6, resultante do estudo contratado pelo governo e realizado com o acompanhamento do BNDES, avança um pouco.

Esse estudo é nitidamente fundamentado na integração física e na preocupação com os “desequilíbrios espaciais e sociais” das regiões, independentemente das fronteiras administrativas, aproximando-se dos conceitos já apresentados de Perroux (1967) e Boudeville (1973). Do ponto de vista conceitual, essa talvez seja a grande contribuição desse estudo, a noção de que as macrorregiões brasileiras não são o melhor parâmetro territorial para implementação de uma política. O que foi referido nessa tese, é que essa escala é uma das possíveis no contexto da escala nacional, mas insuficiente quando se trata de pensar formas de proporcionar desenvolvimento às regiões e aos territórios distintos.

Figura 6: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento



Fonte: Silva (2013, p.39)

Em paralelo, segundo Nasser (2000), diante de um contexto de estabilidade econômica obtida pelo êxito do Plano Real que ofereceu um novo ambiente institucional, propício à realização de novas políticas de desenvolvimento regional e atualizada dos problemas regionais sem investimentos das estatais, era necessário que esse sistema fosse revisto. Assim, foi criada, em 1995, a SEPRE, como uma unidade da estrutura do MPO, com o objetivo de induzir a uma reflexão sobre uma nova e atualizada visão dos problemas regionais, a qual foi incorporada no Plano Plurianual (PPA) do governo de 1996/99 e teve como principal reflexo a formação do Programa Brasil em Ação.

Outro fato relevante para o reposicionamento do planejamento territorial foi a criação do programa de atenção às “Regiões Diferenciadas”. Sua origem remonta ao ano de 1995, quando a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, começou a realizar estudos para definir recortes mais precisos para as políticas públicas de acordo com as diferenças regionais. (CARGNIN, 2014a, p. 49)

Dessa forma, a publicação dos Critérios Básicos para Caracterização de Mesorregiões⁵² Diferenciadas, em 1998, cria as condições para a instalação dos programas para o atendimento a essas regiões que, somadas à criação do MI em 1999, pavimentam o caminho para a nacionalização da política regional no Brasil (FERREIRA, 2002; BANDEIRA, 2004; FERREIRA E MOREIRA, 2007; CARGNIN, 2014a). Assim, nas palavras de Vieira (2002), continuava-se o esforço de ajustar o desenvolvimento regional e sua importância no processo de integração nacional às novas ordens doméstica e mundial.

Há que se considerar ainda que, ao longo de toda essa quarta fase das políticas regionais no Brasil, emergiram diversas experiências com vistas ao desenvolvimento territorial, tais como DELIS, Consórcios Municipais, Comitês de Bacia, Territórios Rurais/da Cidadania, APL's. Todas essas experiências de alguma forma, embora em tempos distintos, refletem a ausência de um projeto nacional de integração, gerando o surgimento de algumas “ilhas de dinamismo” e uma “desconcentração fragmentada”, sendo justamente nesse ponto que o ministério foca sua atuação, buscando uma política de integração nacional (MI, 2012a).

Em síntese, na quarta fase, a Neodesenvolvimentista, em termos de políticas de desenvolvimento regional, tanto explícitas como implícitas, destaca-se: a PNDR; a multiplicidade e a sobreposição de instituições públicas que se dedicam ao desenvolvimento regional, territorial ou local; a política dos Territórios da Cidadania; e a elaboração de planos de desenvolvimento, para diferentes escalas territoriais. Ainda, a adoção de políticas sociais de transferência de renda que tiveram impacto expressivo do ponto de vista territorial, como o Bolsa Família e o Luz Para Todos, que beneficiaram fortemente as Regiões Norte e o Nordeste (SENRA, 2011).

Não é objetivo desta tese discutir em torno de todas as políticas com foco no território adotadas no Brasil, mas sim refletir especificamente sobre a PNDR, que

⁵² É necessário, nesse caso, distinguir a expressão mesorregião usada neste contexto do significado consagrado pelo IBGE, segundo o qual as mesorregiões estão situadas em um único estado, bem como as microrregiões, já no caso do MI, foi estabelecida a nomenclatura de Mesorregião Diferenciada porque as mesmas extrapolam o espaço territorial de um estado. (MI, 2010, p.20)

como já mencionado, surge basicamente da criação do MI e do estudo das “Regiões Diferenciadas”. Sendo assim, a seguir será feita uma abordagem mais especificada em torno dessas questões, ou seja, de como esse estudo evoluiu no sentido de gerar a PNDR.

3.1 - Os Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (PROMESOs)

Conforme já mencionado, os estudo das “Regiões Diferenciadas” resulta na criação dos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (PROMESOs)⁵³ que, por sua vez, constituem-se em um dos embriões da PNDR. Além disso, é importante salientar que todo esforço em torno da chamada nacionalização das políticas de desenvolvimento regional no Brasil (FERREIRA, 2002) é decorrente, também, da consolidação da noção de que a escala mais adequada para tal implementação é a escala mesorregional e não a macrorregional como vinha sendo adotada até o final da segunda fase das políticas regionais, além de não ser restrita à escala local (VIEIRA, 2002; BANDEIRA, 2004, FERREIRA, 2002; FERREIRA E MOREIRA, 2007).

Assim sendo, também o foco dos PROMESOs são as mesorregiões. Importante nesse momento é a definição de mesorregião apresentada, pois, como já mencionado, ela é distinta da noção apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Neste caso, entende-se as mesorregiões como

[...] espaços sub-regionais, de confluência entre duas ou mais unidades da federação, ou de fronteira com países vizinhos, com identidade cultural, econômica e social própria, com graves carências sociais, institucionais e de dinamismo econômico, menores que as macrorregiões, que necessitam de incentivos e atuação diferenciada do Estado para o desenvolvimento de atividades produtivas e de cooperação. (FERREIRA, 2002, p.4)

A operacionalização dos PROMESOs ocorre pela inclusão de 13 Programas no Plano Plurianual de Investimentos do Governo Brasileiro, o PPA 2000–2003, com a proposta de implementação de ações que conformam um novo modelo de gestão do espaço territorial em cada uma das regiões (mesorregiões) selecionadas mediante

⁵³ A sigla PROMESO será utilizada para outra nomenclatura no contexto da PNDR, razão pela qual se segue a utilização da mesma no plural tal como feito por Ferreira (2002), como forma de distinção e também por se tratar de diversos programas como propósitos idênticos aplicáveis a regiões diferentes, embora em essência o significado original seja mantido.

critérios específicos. Os critérios estabelecidos para a proposição das mesorregiões beneficiárias dos PROMESOs priorizam regiões não contempladas e complementares aos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (FERREIRA, 2002).

Segundo Ferreira (2002, p.4),

[...] o objetivo geral dos Programas é “a elevação da qualidade de vida da população residente nas mesorregiões selecionadas por meio do apoio à implementação de fóruns e de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, mediante a gestão eficaz e eficiente de suas ações, a capacitação de técnicos e especialistas e o estímulo à estruturação de cadeias e investimentos produtivos”.

Os objetivos específicos dos Programas explicitados no Plano Plurianual são:

- 1) Promover atividades econômicas sustentáveis, respeitando as características ambientais de cada mesorregião selecionada;
- 2) Desenvolver os setores produtivos que atendam às necessidades de melhoria das condições de vida da população e fortaleçam a economia das mesorregiões selecionadas;
- 3) Promoção das iniciativas vinculadas à agregação de valor da produção local;
- 4) Apoiar a implementação de políticas sociais que visem à melhoria da qualidade de vida da população; e
- 5) Criar mecanismos eficientes de articulação entre as diversas esferas do poder público e da comunidade para potencializar os resultados das ações implementadas.

A concretização desses objetivos foi traduzida em cinco ações de acordo com a proposta contida nos programas:

- a) Capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento local e integrado nas mesorregiões;
- b) Gerenciamento da implementação de projetos para o desenvolvimento sustentável nas mesorregiões (adensamento de cadeias produtivas);
- c) Implementação do planejamento para o desenvolvimento sustentável nas mesorregiões;
- d) Mobilização de comunidades mediante o associativismo e o cooperativismo nas mesorregiões; e
- e) Constituição do fórum de desenvolvimento integrado e sustentável nas mesorregiões. (FERREIRA, 2002, p.4-5)

Diante dessa situação, o MI dispõe junto à Secretaria de Programas Regionais Integrados de um gerente responsável pela implementação de cada programa e pela articulação do Ministério com os gerentes dos demais Programas incluídos no PPA 2000-2003. Cabe a esses gerentes, ainda fazer o acompanhamento e avaliação de acordo com o proposto pelo Ministério do Planejamento (FERREIRA, 2002). Outra condição posta é que, de acordo com a então embrionária proposta de PNDR, havia

a previsão entre outras, da necessidade de um planejamento regional que contasse com a participação da comunidade interessada, o que viabilizou a criação dos Fóruns das Mesorregiões, responsáveis por discutir as prioridades estratégicas para o desenvolvimento das regiões (SCHNEIDER E LÜBECK, 2003; PERIN, 2004).

Com a troca de governo em 2003, os 13 programas foram agrupados em dois grandes programas, o PROMESO e o PROMOVER (FERREIRA E MOREIRA, 2007). Fica demonstrado, portanto, que os PROMESOs constituíram-se como um dos embriões da PNDR, implementada a partir de 2003, conforme será visto e discutido na próxima seção.

3.2 - A Política Nacional de Desenvolvimento Regional

O MI foi criado com o desafio de retomar a política regional no Brasil, principalmente com a implantação de políticas de integração e desenvolvimento regional (FERREIRA, 2002; ETGES, 2005). Diante de críticas sobre o acirramento das desigualdades regionais promovidas pela “criação” dos Eixos de Integração, extinção do aparato institucional de política regional (superintendências) e a reconfiguração do sistema de incentivos fiscais do início dos anos 2000, foi restabelecida a discussão em torno de políticas e estratégias em prol do desenvolvimento regional (SILVA, 2015). Assim sendo, depois de aproximadamente vinte anos, em que o planejamento territorial foi relegado a um segundo plano, a criação da PNDR reintroduz o tema (CARGNIN, 2014a), que é parte da discussão que se propõe no presente trabalho. Nesta seção será feita uma breve contextualização da política regional brasileira, sobretudo a PNDR e seus instrumentos de implementação e também as chamadas políticas implícitas de desenvolvimento regional.

Mesmo que, desde a Constituição Federal de 1988, já houvesse a sinalização de que a União deveria retomar a temática tanto do ponto de vista das políticas regionais quanto do enfrentamento às desigualdades sociais e regionais (SILVA, 2015; CARGNIN, 2014a; MI, 2008; SENRA, 2011), isso não se deu de imediato como já referido na seção anterior.

Conforme o MI (2008; 2010), no contexto mundial, de globalização e de reconfiguração das atividades econômicas em busca de maiores lucros pelo capital, é que se configura o cenário para a adoção de uma estratégia de fortalecimento das

regiões de forma alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial, constituindo-se na base da reflexão em torno da construção da PNDR. É necessário que se reverta a lógica liberal, que ao pressupor equidade entre indivíduos e territórios acelera ou amplia a exclusão de parcela significativa da população, travando a melhoria conjunta das condições de vida em decorrência do mau funcionamento do sistema econômico (GALVÃO, 2007).

Dessa forma, o PPA 2004/2007 trouxe consigo cinco grandes programas com o intuito de reversão do quadro posto até então, de desigualdade e exclusão de algumas regiões e suas respectivas populações, a saber: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (PROMOVER), Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e a Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRODUZIR) (LIMA E OLIVEIRA, 2012).

A característica comum a esses programas se centra em duas vertentes complementares: a primeira está voltada para o estímulo à organização social e a criação de laços comunitários em bases locais, mobilizando a sociedade para a promoção do desenvolvimento endógeno (*botton-up*); e a segunda vertente fomenta a dinamização econômica das regiões sob a premissa de que somente os atores locais podem transformar o círculo vicioso de subdesenvolvimento em um círculo virtuoso de crescimento e inclusão social. (LIMA E OLIVEIRA, 2012, p.8)

Assim, originalmente, a PNDR foi elaborada em 2003 e apresentou três premissas consideradas fundamentais à questão regional no país:

1. Ser uma Política Nacional que tivesse a participação de todos os níveis de governo, de organizações do setor produtivo e da sociedade civil;
2. Adoção de estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas (em contraposição ao modelo tradicional de analisar as diferenças territoriais somente na escala macrorregional, ou seja, entre as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste);
3. Consolidação da PNDR, em um primeiro momento, como política de governo, de forma que em sua implementação houvesse participação de diversos ministérios e da coordenação-geral do governo. (LEITE, 2011, p.3)

Importante salientar ainda, que, Galvão e Vasconcelos (1998) e Araújo (1999)⁵⁴, já chamavam a atenção para a necessidade de uma nova política regional

⁵⁴ Em sua reflexão, os autores identificam a necessidade de escalas distintas na análise para a implementação de uma futura política para o desenvolvimento regional no Brasil, pois evidenciam que tanto a escala estadual quanto a macrorregional, critérios usuais tradicionais, não são capazes de

no Brasil assim como a revisão dos critérios de elegibilidade para mesma. Diante disso, foi diagnosticada a necessidade de atuação em diversas escalas, cujas trajetórias históricas são distintas revelando contrastes extremos. Reconhecendo o potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental característicos do Brasil, a PNDR tem como foco as profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre regiões do país.

O objeto da PNDR se expressa na coincidência espacial entre pobreza individual e regional. Visto por uma perspectiva espaço-temporal, a PNDR se concentra nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles. Em outras palavras, a PNDR focaliza a causa da desigualdade e da pobreza em sua expressão territorial. (MI, 2008, p.12-13)

Parte-se da premissa de que há necessidade de articulação com o Congresso Nacional, com os diversos níveis de governo, com a sociedade civil e com o empresariado, mas que cabe ao Governo Federal o protagonismo diante dos esforços pelo desenvolvimento regional. É só em âmbito nacional que se vislumbra a possibilidade de atuação transcendendo a escala regional ou subnacional, tanto do ponto de vista da coordenação quanto da mediação e também da disponibilidade de recursos. Assim sendo, a PNDR deve ser transversal, configurando-se como uma política do governo federal, exigindo uma coordenação transversal de vários ministérios de acordo com os objetivos estabelecidos e também dos instrumentos de implementação (MI, 2008).

Dessa forma, é necessária uma abordagem multiescalar das desigualdades regionais, superando a visão tradicional da homogeneidade territorial das regiões brasileiras, em especial Norte e Nordeste como se não houvesse dinâmicas internas próprias e distintas uma das outras e ainda, que as dinâmicas territoriais e as articulações necessárias seguissem a lógica da divisão política e administrativa do país. Então, a PNDR reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção, buscando a articulação de políticas setoriais para regiões prioritárias, segundo a tipologia proposta, com vistas ao desenvolvimento territorial. (MI, 2008)

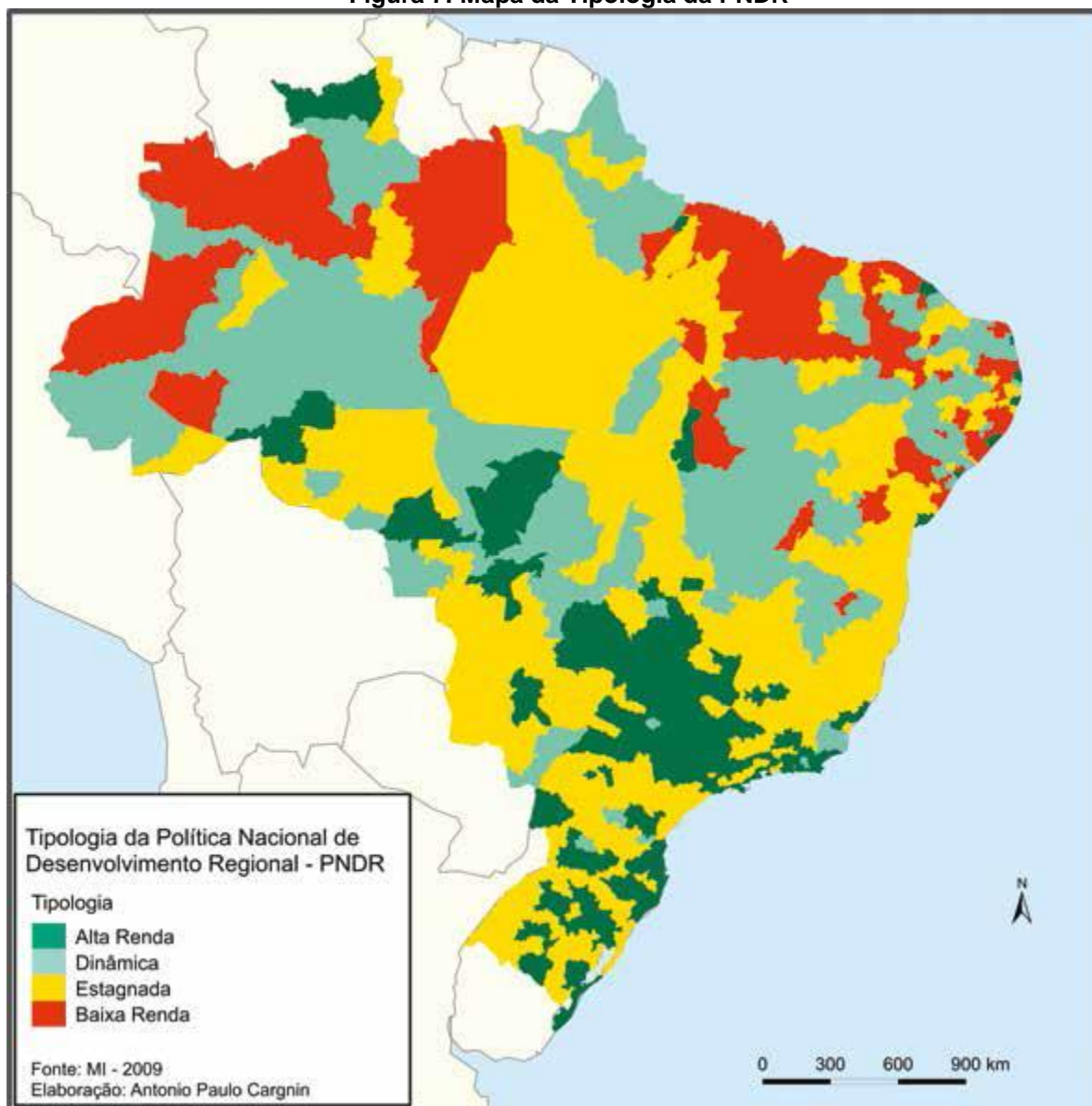
Com base no cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita, foi definida a tipologia da PNDR, composta de quatro perfis básicos, sendo que três deles são beneficiários da política e um não. O perfil excluído é o de região de alta renda, com alto rendimento domiciliar por habitante, independentes do dinamismo observado; já as regiões consideradas prioritárias são as classificadas como: 1) dinâmicas, rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa; 2) estagnadas, rendimento domiciliar médio e baixo crescimento econômico; e 3) baixa renda, com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo. (MI, 2008)

Desse trabalho de tipificação, feito no âmbito do MI, resultou na seguinte síntese representada pela Figura 7, na qual é possível observar que a região do Corede Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é classificada como estagnada, ou seja, com rendimento domiciliar médio e baixo dinamismo econômico.

Importante salientar também que,

Ao contrário do que se pode imaginar, o objeto da PNDR não é exatamente o combate à pobreza. Se assim fosse, o mapa de atuação da Política iria privilegiar a periferia das grandes metrópoles, o que cabe às políticas urbanas e à política social. Nesses locais, os bolsões de pobreza se incrustam em contextos ricos e dinâmicos. O objeto da PNDR se expressa na coincidência espacial entre pobreza individual e regional. Visto por uma perspectiva espaço-temporal, a PNDR se concentra nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles. Em outras palavras, a PNDR focaliza a causa da desigualdade e da pobreza em sua expressão territorial. (MI, 2008, p.12-3)

Figura 7: Mapa da Tipologia da PNDR



Fonte: Cargnin, (2014a).

A intenção da PNDR é atuar contrabalançando a lógica das forças de mercado, excludentes, valorizando e promovendo a diversidade regional, diminuindo assim a assimetria decorrente do crescimento capitalista. Assim, a implementação da PNDR compreende uma atuação focada nas regiões prioritárias por meio de articulação em múltiplos níveis escalares, mais especificamente quatro, o supranacional, o macrorregional e de regiões especiais, o sub-regional e o intraurbano. Na escala nacional, são estabelecidos os critérios de atuação no território, a concretização da estratégia a partir dos instrumentos de implementação da política. Já na escala macrorregional há a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento e a consequente derivação de planos e ações. Por fim, nas escalas sub-regionais,

definidas com base na tipologia e objetivos da PNDR, consiste espaço de operacionalização da política a partir de três recortes territoriais específicos: 1) o semiárido, por notoriamente concentrar extremos de pobreza e fragilidade econômica; 2) a faixa de fronteira, por sua importância estratégica no objetivo maior da integração econômica sul-americana; e 3) as mesorregiões diferenciadas (MI, 2007; 2008).

Por conseguinte, a operacionalização da PNDR está baseada em três aspectos fundamentais, planos regionais, programas e ações governamentais e os fundos de desenvolvimento regional. Quanto aos planos, listam-se os Planos Macrorregionais⁵⁵ de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste / Semiárido e Centro-Oeste), que ficaram sob a responsabilidade das respectivas superintendências, SUDAM, SUDENE e SUDECO (CARGNIN E RUCKERT, 2013; CARGNIN, 2014a; SENRA, 2011).

Além do Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, responsável pelo gerenciamento da política, os programas com foco na ação propriamente dita são: PDFF; PROMESO; e o CONVIVER⁵⁶ (BRASIL, 2006).

De acordo com o Decreto 6047/2007 (BRASIL, 2007) as escalas sub-regionais de ação da PNDR são as Mesorregiões Diferenciadas, o Semiárido, a Faixa de Fronteira⁵⁷ e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's). Na discriminação dessas regiões o decreto estabelece 13 Mesorregiões Diferenciadas mais nove sub-regiões definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional⁵⁸, três RIDE's distribuídas por todo o território nacional.

⁵⁵ “No que se refere à escala macrorregional, cabe observar que esse nível escalar ainda apresenta forte apelo estratégico e habita o inconsciente coletivo da questão regional brasileira desde a gênese” (CARGNIN, 2014a, p.55). “[...] a proposta final foi manter a escala macrorregional numa leitura nacional, pois os grandes desafios continuariam sendo o Norte e o Nordeste. Mas, devido à insuficiência dessa escala, seria preciso adotar uma abordagem multiescalar; deste modo: ‘o mapa da política regional é o mapa do Brasil, e não mais os mapas do Norte e do Nordeste [...]’” (SILVA, 2015, p.14)

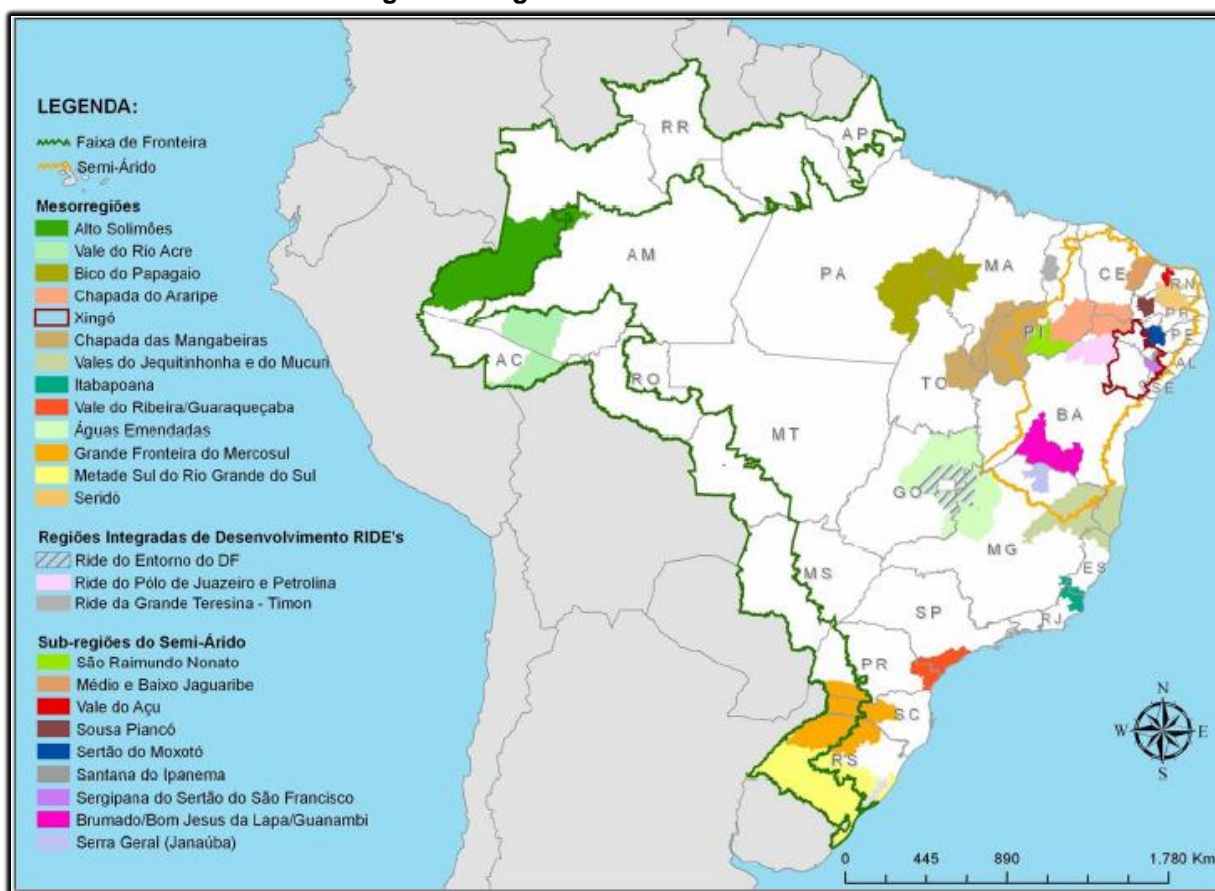
⁵⁶ Os outros dois programas existentes até 2007, o PRODUIR e o PROMOVER, foram absorvidos na PNDR pelos três programas centrais, PDFF, PROMESO E CONVIVER.

⁵⁷ Espaços compreendidos em até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, nos termos do Art. 20 da Constituição Federal. No Rio Grande do Sul, abrange áreas que fazem divisa com a Argentina e o Uruguai que, juntamente com Santa Catarina e Paraná, integram o chamado Arco Sul do Brasil.

⁵⁸ Segundo MI (2008), essa Câmara é composta por 23 ministérios, representando ação conjunta do governo federal em áreas prioritárias, definidas conforme critérios da PNDR, e integra a estrutura concebida na escala nacional exercendo papel de coordenação e articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos.

Dentre as mesorregiões diferenciados listam-se: Mesorregião do Alto Solimões, Mesorregião do Vale do Rio do Acre, Mesorregião do Bico do Papagaio, Mesorregião da Chapada das Mangabeiras, Mesorregião do Xingó, Mesorregião da Bacia do Itabapoana, Mesorregião dos Vales do Ribeira e Guaraqueçaba, Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL, Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul, Mesorregião do Seridó, Mesorregião das Águas Emendadas, Mesorregião da Chapada do Araripe e Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, como pode ser observado na Figura 8. (BRASIL, 2007)

Figura 8: Regiões Prioritárias da PNDR



Fonte: Adaptado de Silva (2015)

As nove sub-regiões definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional estão localizadas no Semiárido, são elas: São Raimundo Nonato, no Piauí; Médio e Baixo Jaguaribe, no Ceará; Vale do Açu, no Rio Grande do Norte; Souza - Piancó, na Paraíba; Sertão do Moxotó, em Pernambuco; Santana do Ipanema, em Alagoas; Sergipana Sertão do São Francisco, em Sergipe; Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi, na Bahia; e Serra Geral, em Minas Gerais, também podendo ser observadas. Já as RIDE's são: Polo

de Juazeiro e Petrolina; da Grande Teresina - Timon; e do entorno do Distrito Federal, Figura 8 (BRASIL, 2007).

Cabe destacar no mapa, Figura 8, que o Corede Fronteira Oeste, objeto de estudo desta tese, está localizado na Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul e sob área de influência da Faixa de Fronteira, conforme já havia sido mencionado anteriormente.

Outro ponto importante da PNDR foi a proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que em conjunto com os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO) e os Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia (FDNE e FDA) permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas. (GALVÃO, 2007; CARGNIN, 2014a; RESENDE et al 2015)

A não criação do FNDR⁵⁹ acabou por limitar em muito os resultados da PNDR, pois os Fundos Constitucionais, assim como os específicos para o Norte e Nordeste não financiam ações de infraestrutura que gerariam forte impacto no desenvolvimento regional (RESENDE et al, 2015; SENRA, 2011). Dessa forma, mesmo com o grande aparato institucional criado a serviço do MI, o próprio ministério admite a limitação de sua atuação no âmbito da PNDR, ficando sua atuação fortemente vinculada a investimentos em Arranjos Produtivos Locais (APL's) e em recursos hídricos nas mesorregiões diferenciadas e no Semiárido (SENRA, 2011). De outro lado, em função da baixa disponibilidade de recursos, as ações relativas aos programas foram viabilizadas por intermédio de emendas parlamentares (CARGNIN E RUCKERT, 2013; SOARES, 2013).

A seguir será feita uma breve explanação em torno do PROMOVER, do PROMESO e do PDFF, que são os programas da PNDR que abrangem a região do Corede Fronteira Oeste. Embora a partir de 2008, o PROMOVER tenha sido absorvido pelos outros dois, durante o período imediatamente anterior à vigência oficial da PNDR, compunha a proposta original e beneficiou a Fronteira Oeste. Assim, pela ordem, primeiramente será feita uma pequena explanação sobre o PROMOVER e na sequência PROMESO e PDFF.

⁵⁹ Importante salientar, que embora fosse importante, o FNDR não teria sido suficiente para garantir um maior êxito da PNDR.

3.2.1- Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER)

Dos cinco programas previstos na proposta que originou a PNDR, PROMOVER, PRODUZIR, CONVIVER, PROMESO E PDFF, os dois primeiros acabaram sendo absorvidos pelos demais em suas ações. Dessa forma, especificamente o PROMOVER foi um programa de curta duração no contexto geral, constante como um possível programa que integraria a PNDR, que no final foi incorporado pelos demais que restaram. Sua vigência ficou restrita ao período de quatro anos durante o primeiro governo Lula, PPA 2004-2007, período em que a proposta de construção da PNDR transformou-se em um decreto que institucionalizou a mesma (CARGNIN, 2014a; LIMA E OLIVEIRA, 2012).

O programa tinha como foco o apoio aos APL's⁶⁰, especificamente pela capacitação técnica dos produtores e na infraestrutura para a produção por intermédio da aquisição de equipamentos e novas tecnologias ou pela construção de unidades de armazenagem, beneficiamento e outros. Tal opção justifica-se, segundo a avaliação dos técnicos do ministério, pela necessidade de análise da economia regional priorizando as soluções tipicamente locais, o que exige a capacidade de descobrir as características e potencialidades de cada localidade para então desenvolver os projetos. (MI, 2007)

Os APL's têm comprovado ser uma forte e eficaz estratégia de desenvolvimento regional capaz de buscar nos territórios, a partir das trocas de conhecimento, mão-de-obra especializada, relações pessoais e de espaço entre seus atores, o capital necessário para fomentar e dar alicerce aos processos de desenvolvimento regional, inclusive em perspectiva mutiescalar, tanto podendo se dar em escala municipal como regional MI (2007).

A criatividade e capacidade de organização coletiva das populações pode perfeitamente explorar brechas para a inclusão social e econômica e, assim, reencontrar nichos de inserção sustentada nos mercados. O caso recente do Seridó Norte-rio-grandense parece exemplar. A partir do estímulo à habilidade da mão-de-obra local para fabricar bonés, produtos alimentares e produtos cerâmicos, foi possível alterar sensivelmente o quadro socioeconômico negativo antes existente, gerando-se emprego e renda para a população de seu principal centro urbano. O complexo de

⁶⁰ Aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. (MI, 2007, p. 62)

confeções de Toritama/Santa Cruz do Capibaribe, no Agreste Pernambucano, é outro dentre muitos exemplos encontrados no Brasil atual. Com apoio e empenho para planejar seu próprio desenvolvimento, populações que enfrentam problemas podem se organizar para buscar respostas concretas a seus desafios. (MI, 2005a, p.10)

Em outras palavras, a reflexão feita pelo MI direciona para a incorporação de conceitos típicos do desenvolvimento local com a atuação do programa trabalhada como instrumento transversal nas Mesorregiões Diferenciadas e na Faixa de Fronteira (CARGNIN, 2014a). A partir dessa orientação, o PROMOVER se ancorou na ideia de que a região pode se transformar na sede da organização produtiva e da inovação, buscando no aprendizado interativo, na capacitação e nas possibilidades existentes nas comunidades ou regiões a base para sua competitividade (MI, 2007).

A vida social e econômica persiste nas áreas periféricas, realimentando circuitos secundários de valorização dos capitais ou de iniciativas de organização alternativas que animam a vida cotidiana de amplas camadas da população. Dessa forma, mesmo nas franjas menos significativas do sistema econômico hegemônico, recursos mal ou pouco aproveitados podem ser melhor mobilizados, desde que hajam estímulos para tanto - uma postura que chama atenção novamente para o esforço inovador demandado pelo desenvolvimento regional. (MI, 2005a, p.10)

Assim, o objetivo do Programa foi assegurar a inclusão social e produtiva dos municípios participantes dos arranjos produtivos, considerando essa uma condição definitiva para os municípios atingirem a autonomia econômica mudando a realidade e as condições de vida de suas populações. Dessa forma, sempre com o foco na população da comunidade sede do empreendimento o papel do PROMOVER é a articulação das ações, sejam elas de entidades públicas ou privadas, para a formação e capacitação dos recursos humanos. (MI, 2007).

Como estratégia de implementação, o PROMOVER se valeu da mesma lógica dos demais programas da PNDR, ou seja, a identificação das atividades que apresentam gargalos. Isso feito de forma conjunta e articulada pelos atores regionais e pelo MI, sendo preciso identificar o modelo que esteja de acordo com as características e a cultura do lugar (MI, 2007).

Das duas grandes ações previstas no PROMOVER, a saber: 1) “Apoio a Arranjos Produtivos Locais”; e 2) “Capacitação de Recursos Humanos para a Competitividade”, a primeira delas beneficiou o município de Uruguaiana no ano de 2007, conforme pode ser observado no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Ações e valores nominais atendidos pelo PROMOVER na Fronteira Oeste, município de Uruguiana comparado Brasil e RS.

Ano 2007 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PROMOVER		28.080.721,97	100,0%
Ação: Apoio a Arranjos Produtivos Locais	Brasil	6.019.078,52	21,4%
	Estado	95.000,00	1,6%
	Uruguiana	95.000,00	100,0%

Fonte: Brasil, Portal da transparência (2017).

Essa foi a única ação do programa atendida no Rio Grande do Sul, o que demonstra a baixa utilização do mesmo no estado. Além disso, verifica-se que a ação representou apenas 21,4% do total de recursos do programa naquele ano, dos quais Uruguiana e conseqüentemente a região e o estado receberam 1,6%, R\$ 95.000,00, recurso que foi destinado à fruticultura.

Na sequência apresenta-se um breve resgate em torno do PROMESO e seu impacto na Fronteira Oeste.

3.2.2- Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub Regionais (PROMESO)

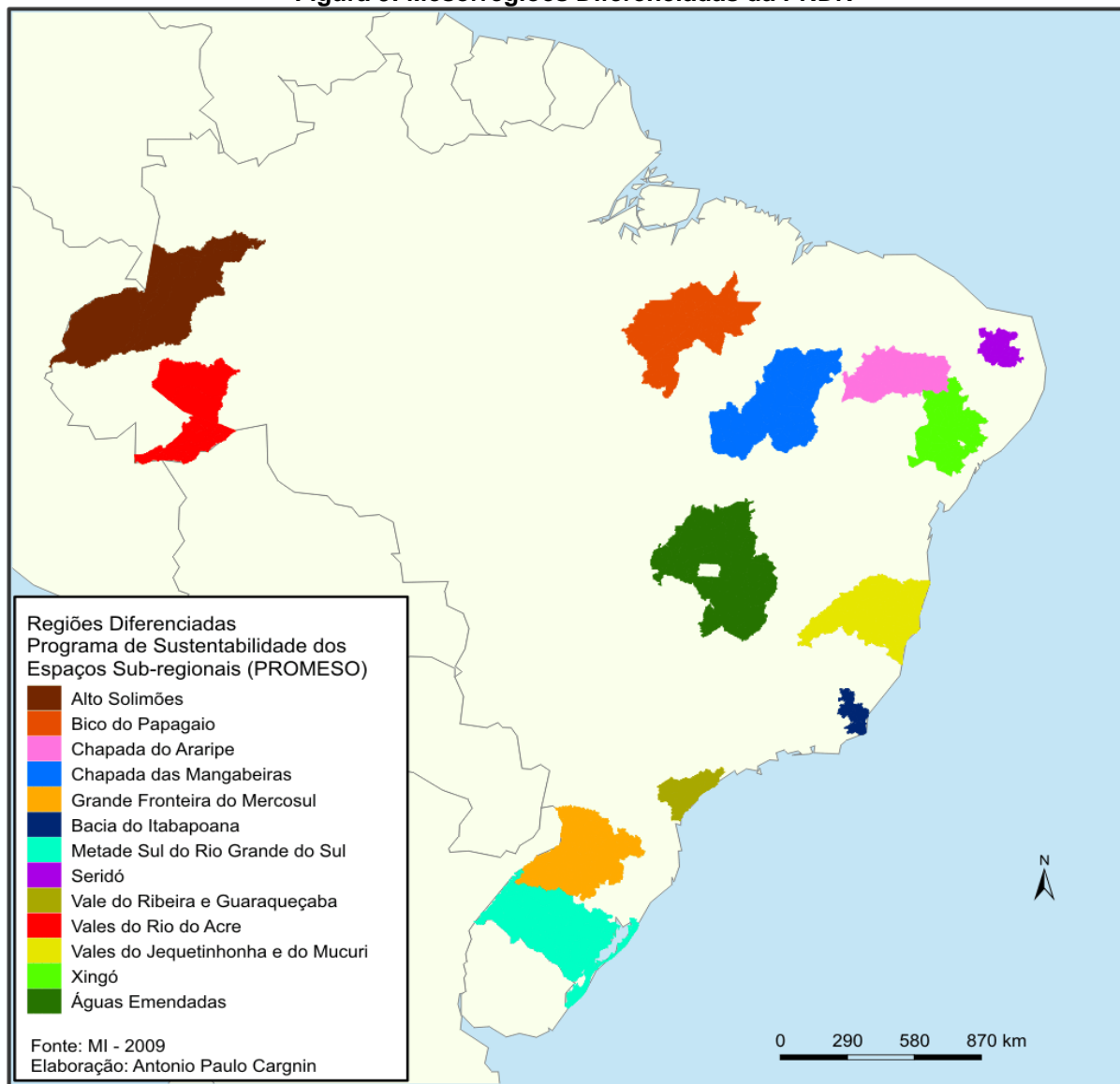
Originalmente, o PROMESO focou uma área de aproximadamente 1,5 milhão de quilômetros quadrados, em torno de 18% do território brasileiro, com uma população de quase 28 milhões de habitantes, ou seja, mais de 16% da população brasileira. Além das 13 Mesorregiões Diferenciadas, ainda são atendidas pelo programa as três RIDE's. Como já mencionado anteriormente o PROMESO é o programa precursor da PNDR e mesmo do MI (VIEIRA, 2002).

Já a Metade Sul do Rio Grande do Sul, localizada no extremo meridional do país, apresentando a maior área fronteiriça do Mercosul e à época de sua criação era composta por 106 municípios, correspondendo a uma área de 153.879km², equivalente a aproximadamente 52% do território gaúcho. A população estimada era de cerca de 2.600.000 habitantes, 25% da população do Estado (VIEIRA, 2002; ETGES, 2005). A área da Mesorregião abrange totalmente o território de seis Coredes: Campanha, Central, Centro Sul, Fronteira Oeste, Sul, Jacuí Centro; e parcialmente outros dois, Litoral, e Vale do Rio Pardo (ETGES, 2005).

Na Figura 9, a seguir, é possível observar a localização das 13 mesorregiões atendidas pelo PROMESO, com a Metade Sul do Rio Grande do Sul destacada na

parte inferior do cartograma. Importante destacar que todas as 13 regiões são consideradas elegíveis desde a primeira edição do programa, que originalmente era individualizado, cada região um programa no PPA, sendo na sequência agrupados e mantidos no decreto da PNDR⁶¹.

Figura 9: Mesorregiões Diferenciadas da PNDR



Fonte: Cargnin (2014a)

Mesmo antes da implementação da PNDR a estratégia de ação do PROMESO era:

Criação de um fórum mesorregional, como meio de articulação institucional entre as diversas esferas de governo e da sociedade civil organizada, para identificar, discutir e encaminhar propostas de ação e linhas indicativas para um plano mesorregional de desenvolvimento integrado; Apoiar a realização

⁶¹ Pelo Decreto 7340/2010 foi adicionada uma 14ª região ao PROMESO, a Mesorregião do Xingu (BRASIL, 2007).

desse planejamento estratégico, de forma participativa, envolvendo as instituições públicas e privadas, organizações da sociedade civil, inclusive com a operacionalização de capacitação dos recursos humanos locais para a gestão do desenvolvimento integrado; Apoiar a mobilização da comunidade através do incentivo ao associativismo e ao cooperativismo, contribuindo para o fortalecimento de atividades sustentáveis geradoras de emprego e renda, fortalecendo cadeias produtivas potenciais; Implementar ações de ocupação ordenada do espaço territorial e de proteção ao meio ambiente, com utilização de recursos de Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico- e da efetivação de projetos de ordenamento territorial; e Promover a integração institucional necessária para que se possa permitir ações: de complementação da infraestrutura básica, como suporte às atividades produtivas; de incentivo às atividades econômicas; às políticas sociais federais e locais; e de conhecimento empírico para geração de diagnósticos das mesorregiões, principalmente no que diz respeito às cadeias produtivas relevantes. (VIERA, 2002, p.7)

Ainda no âmbito pré-PNDR, considerando a Metade Sul do Rio Grande do Sul, mesmo que de forma subjetiva devido à inexistência de dados a respeito, o Ministério faz uma avaliação positiva do programa, embora com alguns apontamentos, que são recorrentes na implementação das políticas públicas em geral, sobretudo no caso brasileiro. Dentre os principais resultados destacam-se: i) a articulação do Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Diferenciada da Metade Sul do Rio Grande do Sul, com competência para a discussão e definição de políticas para o desenvolvimento da Mesorregião com múltipla representatividade; ii) a sensibilização regional ao PROMESO tanto no que diz respeito à importância do programa quanto ao novo modelo para o desenvolvimento mesorregional proposto com a corresponsabilidade no modelo de gestão; e iii) a busca pelo desenvolvimento com características endógenas, sustentável e fundamentado na cooperação entre as diferentes instâncias de governo (MI, 2003).

Em consonância com a PNDR, a estratégia estabelecida pelo Ministério para implementação do programa foi a busca do desenvolvimento amparado no estímulo ao potencial endógeno e nas especificidades econômicas das regiões. Assim sendo, o papel a ser exercido pelos fóruns regionais era preponderante, tanto para estabelecer a articulação entre os atores e disseminação das informações, pois seria nos fóruns que deveria ocorrer a identificação das prioridades regionais e o encaminhamento das demandas acompanhamento da implementação dos projetos (MI, 2009b).

Em síntese, a ideia era estabelecer uma convergência entre as demandas locais e os programas prioritários estabelecidos pelo Governo Federal. Essa

articulação feita no âmbito do Fórum, inclusive sinalizando prováveis financiadores das ações. Diante disso, o programa apoiaria, de acordo com critérios estabelecidos a partir das diretrizes da PNDR, APL's que apresentassem potencial significativo em termos de fortalecimento e reestruturação da base econômica da região, assim como geração de trabalho, emprego e renda (MI 2009b).

Inclusive a opção pelo apoio aos APL's é um dos pontos fracos da política, fundamentalmente devido à escassez de recursos, o que fez com que os fóruns não tivessem apoio consistente em sua capacitação institucional, comprometendo, assim, a capacidade de articulação e coordenação que lhes foi atribuída pela PNDR (AMPARO, 2014).

De toda forma, destaca-se que no âmbito a PNDR de maneira geral e do PROMESO em particular, foram elencadas as seguintes ações para que os Fóruns estabelecessem suas prioridades foram:

Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos em Espaços Sub-Regionais: tem por finalidade promover a inserção produtiva e competitiva de comunidades situadas das áreas prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no mercado nacional. Apoio à Implantação de Infraestrutura Social e Produtiva em Espaços Sub-Regionais: tem por finalidade melhorar a qualidade de vida da população residente em espaços sub-regionais, pelo provimento de infraestrutura social e produtiva necessárias à dinamização da economia local e/ou regional. Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Sub-Regionais: tem por finalidade desenvolver o potencial e a capacidade produtiva de empreendimentos locais, potencialmente competitivos, visando sua inserção nas economias local, regional, nacional e internacional. Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável em Espaços Sub-regionais: tem por finalidade superar deficiências do capital humano necessário à gestão compartilhada do desenvolvimento para a estruturação e dinamização da base produtiva regional, incluindo a absorção e a difusão de informação e tecnologia. Organização Social e do Associativismo de Espaços Sub-Regionais: tem por finalidade apoiar a organização social de atores, pela gestão compartilhada do desenvolvimento e estímulo à sinergia de ações, ao comprometimento e à capacidade de identificação e encaminhamento de demandas, por meio da criação e fortalecimento de capital social, incluindo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada; fortalecer o associativismo e/ou o cooperativismo para organização social e produtiva com vistas ao alcance da viabilidade e da sustentabilidade das atividades produtivas de espaços sub-regionais. (MI, 2009b, p.12)

No caso específico da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, a partir da vigência da PNDR, desde 2003, o PROMESO deveria contemplar cinco ações na região, todas elas no município de Quaraí, e com foco de atuação no setor de lapidação e artesanato mineral, conforme se pode verificar no Quadro 2. Trata-se de

um grande projeto que foi atendido por diferentes ações com repasses em anos distintos e de forma distinta (BRASIL, 2017).

Observando-se o Quadro 2, é possível constatar que no ano de 2005, o valor destinado à ação “Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo” correspondeu a apenas 0,83% do total destinado ao PROMESO, um valor bastante insignificante. Desse valor, que correspondeu a R\$ 165.552,00, 7,2% foram repassados ao Rio Grande do Sul, ou seja, R\$ 11.870,00, dos quais R\$ 8.492,00, equivalentes a 71,5%, foram repassados ao município de Quaraí. Embora valores de pequena monta, no contexto da ação o município da Fronteira Oeste foi relativamente bem contemplado.

Na ação “Estruturação e Organização de Arranjos Produtivos Locais” os valores são bem maiores. De todos os repasses feitos no âmbito do PROMESO, essa ação canalizou 43,3%, R\$ 8.659.434,00. Desse total, o Rio Grande do Sul foi contemplado com a quarta parte, R\$ 2.223.654,00, com R\$ 373.120,00 (6,8%) sendo repassados a Quaraí.

No ano de 2007, houve um significativo aumento dos recursos repassados pelo PROMESO, praticamente dobrando, o que mesmo em termos nominais é significativo. De outro lado, os repasses ao Rio Grande do Sul sofrem redução, embora aumentem as ações contempladas e proporcionalmente em cada ação os recursos destinados ao estado e à região sejam relevantes.

Na ação “Capacitação para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável em Espaços Sub-Regionais Selecionados”, foram destinados apenas 2,2% do total de recursos do PROMESO, R\$ 889.356,00. Desse valor, 22%, R\$ 195.400,00, foram destinados ao Rio Grande do Sul e R\$ 60.000,00, 30,7%, repassados a Quaraí.

A ação “Organização Social e da Gestão Participativa de Sub-Regiões Selecionadas”, em termos nacionais foi contemplada com R\$ 201.494,20, equivalente a 0,5% do total de recursos do PROMESO. Desse total, coube R\$ 48.800,00 ao Rio Grande do Sul, 24,2%, dos quais, Quaraí recebeu 19.400,00, equivalente a 39,7%. Já a ação “Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo”, teve redução em comparação com 2005, para 0,7% do total do PROMESO, com o Rio Grande do Sul recebendo R\$ 67.102,00, 24,1% dessa parcela, e Quaraí sendo beneficiado com R\$ 6.600,00, 9,8% do destinado ao estado.

Esse quadro demonstra, portanto, que em termos de PROMESO, o Rio Grande do Sul e a Fronteira Oeste foram muito pouco beneficiados, pois os dados disponibilizados pelo governo federal no Portal da Transparência referem-se ao período de 2004 até os dias atuais. Sendo assim, verifica-se que houve um baixo aproveitamento do programa por parte tanto do estado quanto da região. Em parte isso é naturalmente explicável pela priorização da PNDR às regiões Norte e Nordeste do país, mas também demonstra falta de articulação nas escalas regional e estadual. Observe-se que o repasse é focado ao município, o que evidencia também uma preferência pela escala local em detrimento da regional.

Quadro 2: Ações e valores nominais atendidos pelo PROMESO na Fronteira Oeste, município de Quaraí comparado Brasil e RS.

Ano 2005 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PROMESO		19.973.395,13	100,0%
Ação: Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo	Brasil	165.552,00	0,8%
	Estado	11.870,00	7,2%
	Quaraí	8.492,00	71,5%
Ação: Estruturação e Organização de Arranjos Produtivos Locais	Brasil	8.659.434,00	43,3%
	Estado	2.223.654,00	25,7%
	Quaraí	373.120,00	16,8%
Ano 2007 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PROMESO		39.639.256,13	100,0%
Ação: Capacitação para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável em Espaços Sub-Regionais Selecionados	Brasil	889.356,00	2,2%
	Estado	195.400,00	22,0%
	Quaraí	60.000,00	30,7%
Ação: Organização Social e da Gestão Participativa de Sub-Regiões Selecionadas	Brasil	201.494,20	0,5%
	Estado	48.800,00	24,2%
	Quaraí	19.400,00	39,7%
Ação: Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo	Brasil	278.002,00	0,7%
	Estado	67.102,00	24,1%
	Quaraí	6.600,00	9,8%

Fonte: Brasil, Portal da transparência (2017).

Na seção seguinte, será apresentado e discutido o outro programa constante da PNDR que é afeto ao Corede Fronteira Oeste, o PDFF, sendo feita uma breve caracterização do mesmo e uma apreciação dos repasses feitos pelo MI entre 2005 e 2009, período em que houve tal transferência.

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

Historicamente, o Brasil concebeu a faixa de fronteira sob duas vertentes complementares, a segurança e o desenvolvimento. O objetivo dessa perspectiva é a orientação para atuação do Estado, sobretudo nas regiões mais afastadas que nas quais as relações transfronteiriças assumem um dinamismo particular com características diferenciadas das demais regiões (BRASIL, 2010).

Do ponto de vista da segurança, a Constituição Federal determina que tais funções devam ser exercidas pelas Forças Armadas e os demais órgãos da segurança nacionais. Inclusive no caso das Forças Armadas a Constituição prevê ainda o papel de contribuição com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. Essa condição pode ser verificada a partir de algumas diretrizes da Política de Defesa Nacional, que remete à vivificação da faixa de fronteira. Isso foi historicamente observado a partir de ações diversas, tais como: o Programa Calha Norte; Projeto Rondon, as operações de combate ao desmatamento; a “colonização” empreendida pelo Exército na Amazônia; o Correio Aéreo Nacional da Aeronáutica; a assistência hospitalar por meio de navios da Marinha; os projetos nacionais de infraestrutura em estradas, portos, pontes, aeroportos e ferrovias; os projetos de regularização fundiária; a cooperação com a defesa civil, entre outros (BRASIL, 2010).

Já a segunda vertente se materializa nos programas de concessão de incentivos especiais, como é o caso do PDFF, que tem como objetivo articular a questão da soberania nacional com o desenvolvimento regional, em suas dimensões econômica, social, institucional e cultural (BRASIL, 2010). Esse programa foi criado nos anos 1950 para proteger as fronteiras do País, ganhando novos contornos no governo Lula, PPA 2004-2007, cuja principal mudança foi a transferência de responsabilidade de execução, deixando de ser do Exército Nacional passando ao MI (MI, 2007).

Segundo o MI (2009a), a inclusão desse programa na PNDR, já acompanha a proposta de criação da mesma em 2003 e surge em resposta ao cenário de “ameaças” provocado pela globalização por se entender que o fortalecimento das regiões de fronteira, “envolvendo a Amazônia, a Região Central e o Mercosul, configura-se como uma oportunidade de adquirir a competitividade necessária ao desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul” (MI, 2009a, p. 10).

Essa configuração nasceu de uma avaliação negativa feita pela Secretaria de Programas Regionais do MI sobre os fundamentos e a funcionalidade do Programa Social da Faixa de Fronteira, existente no Governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso entre 1999-2002. A avaliação apontou que os recursos destinados ao Programa foram dispersos em uma série de pequenas obras e ações pontuais, por iniciativas dos parlamentares, sem diretrizes claras e sem consideração das diferenças sub-regionais em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça. Foi observada uma concentração no Acre, Roraima e Noroeste do Rio Grande do Sul, sendo a maior parte dos recursos destinada à infraestrutura urbana. Apontando, então, para a necessidade de reestruturação do Programa em seu fundamento territorial e estratégico (MI, 2005b).

Inicialmente sendo parte da proposta de criação da PNDR e na sequência um dos programas integrantes da política, o PDFF configura-se como uma importante diretriz da política nacional e também internacional do Brasil, no caso específico de proporcionar às regiões fronteiriças possibilidades de combate às desigualdades, de fortalecimento e viabilização dos potenciais endógenos (MI 2009a).

O PDFF depara-se com desafios estratégicos visando à mudança de mentalidade no tocante às fronteiras, que não podem mais ser entendidas exclusivamente como uma agenda negativa, ou regiões concentradoras e propícias à prática de delitos diversos, marcadamente o narcotráfico, a prostituição, a violência e abusos diversos aos direitos humanos, e sim como uma região com a singularidade de catalisar processos de desenvolvimento sub-regional e de integração regional. (MI, 2009a, p.12)

Considerando que as diretrizes da PNDR estabelecem, entre outras, a implementação de iniciativas que respeitam a diversidade da região, as ações foram fortemente centradas no apoio à estruturação de APL's. Consideradas, portanto, como estratégia de desenvolvimento regional que envolve, necessariamente, a infraestrutura econômica, social e produtiva, a base institucional, além da organização e da coesão das sociedades locais. Dessa forma, não só o MI, mas o Governo como um todo espera fazer o enfrentamento das questões observadas nas regiões menos desenvolvidas do país ou pouco dinâmicas, o que reverteria o tradicional caráter assistencialista das ações empreendidas nas últimas décadas a partir da potencial geração de trabalho e renda a partir da cooperação, da articulação e da inovação de um conjunto de empresas de base local (MI, 2009a).

Conforme o Art. 20 § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Faixa de Fronteira constitui-se por uma faixa de até 150 km de largura ao longo de toda fronteira terrestre brasileira. Abrange 15.719 km de fronteira com dez países da América do Sul. São 588 municípios de 11 estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, em uma área correspondente a 27% do território brasileiro reunindo uma população estimada em dez milhões de habitantes (MI, 2005b; 2009a; Brasil, 2010). Essa longa extensão fronteiriça reforça o caráter estratégico da região para a competitividade do país e para a integração do continente (MI, 2009a), mas ao mesmo tempo gera preocupação com a questão da segurança nacional (BRASIL, 2010).

Na Figura 10, é possível observar a magnitude da fronteira brasileira com os países da América do Sul, inclusive com a faixa de fronteira e as chamadas cidades gêmeas⁶² e obviamente a fronteira oeste do Rio Grande do Sul.

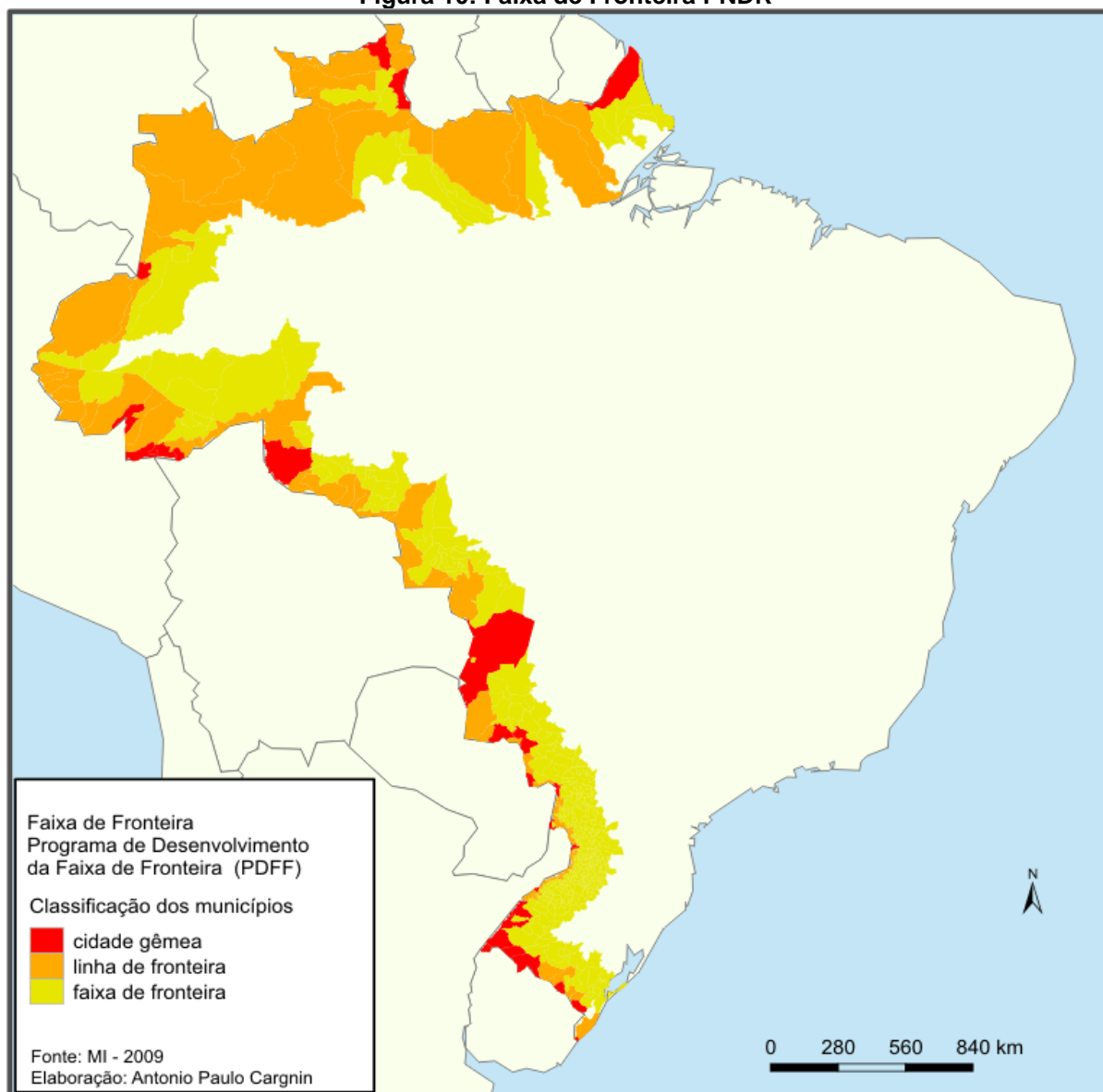
Identifica-se, portanto, alta complexidade nas características de uma região tão extensa como diversa, caso da faixa de fronteira, assim, o PDFF foi estruturado baseado em quatro grandes diretrizes: a) fortalecimento institucional, a partir do estímulo à articulação, organização e formulação de estratégias integradas dos Fóruns de Desenvolvimento com Comitês e Comissões de Fronteira bem como o protagonismo dos atores locais; b) desenvolvimento econômico integrado, com apoio aos APL's, qualificação profissional, capacitações em gestão de projetos e empreendedorismo, orientação quanto à obtenção de recursos, estímulo à formação de linhas de crédito para pequena e média empresas, investimento em infraestrutura rodoviária e de telecomunicações; c) cidadania, apoio às questões referentes à cidadania, tais como, direitos humanos, representação de grupos prioritários nos fóruns de desenvolvimento, valorização e divulgação da cultura local, integração das ações de saúde e promoção de ensino bilíngue e documentação do cidadão fronteiriço; e d) marco regulatório, por intermédio do debate em torno de uma legislação mais flexível e abrangente com base nos acordos bilaterais (MI, 2009a).

Do ponto de vista institucional o PDFF, previa a criação ou reativação (para o caso dos já existentes) dos Comitês de Fronteira, que são presididos

⁶² Os municípios territórios fazem limite com o país vizinho e suas sedes se localizam no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade além-fronteiras são classificados como cidades gêmeas (MI, 2005b).

concomitantemente pelos titulares das repartições consulares brasileiras e do respectivo país vizinho e integrados pelas lideranças locais (prefeitos, vereadores, empresários, associações comerciais, representantes militares e das polícias federais, etc.). A função exercida por esses comitês seria apoiar o Itamaraty na efetivação da integração fronteiriça, sobretudo na discussão dos problemas típicos da fronteira e, por conseguinte através do PDFF minorá-los. Avaliação feita pelo ministério é que faltou uma participação mais efetiva da sociedade, o que tornava as discussões dos problemas muito ‘oficialistas’ e ademais as deliberações não encontravam respaldos nas instâncias superiores, sendo esses os motivos principais diagnosticados como necessários de serem superados para a efetivação da PNDR na faixa de fronteira (MI, 2009a).

Figura 10: Faixa de Fronteira PNDR



Fonte: Cargnin (2014a)

De acordo com a proposta da PNDR, o PDFF previa parcerias estratégicas, tanto na escala regional quanto em outras escalas como a estadual e a federal de modo a garantir a transversalidade institucional para a integração de ações convergentes, inclusive com os demais programas da política, como é o caso do PROMESO. Assim, os projetos a serem apoiados em função dessas parcerias foram definidos respeitando três grandes linhas de ação: a) desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades gêmeas; b) articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; e c) melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira (MI, 2009a).

Do ponto de vista da articulação interprogramática, há coincidência de algumas mesorregiões atendidas pelo PROMESO que estão na faixa de fronteira: Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC e AM), Grande Fronteira do MERCOSUL (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS). É justamente na Metade Sul que se encontra a Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, sendo, portanto, todas elas beneficiadas de forma complementar. Nessa linha, as cinco ações programáticas prescritas no PROMESO, se repetem no PDFF, com pequenas adequações de nomenclatura, mas essencialmente têm o mesmo objetivo e proposta de gestão, ou seja, a dinamização e articulação regional (MI, 2009a; 2009b, 2005b; BRASIL 2010). Evidentemente que se deve considerar que, no caso da faixa de fronteira, há a previsão dos comitês que devem participar também das articulações regionais, que no caso do PROMESO, inexistem.

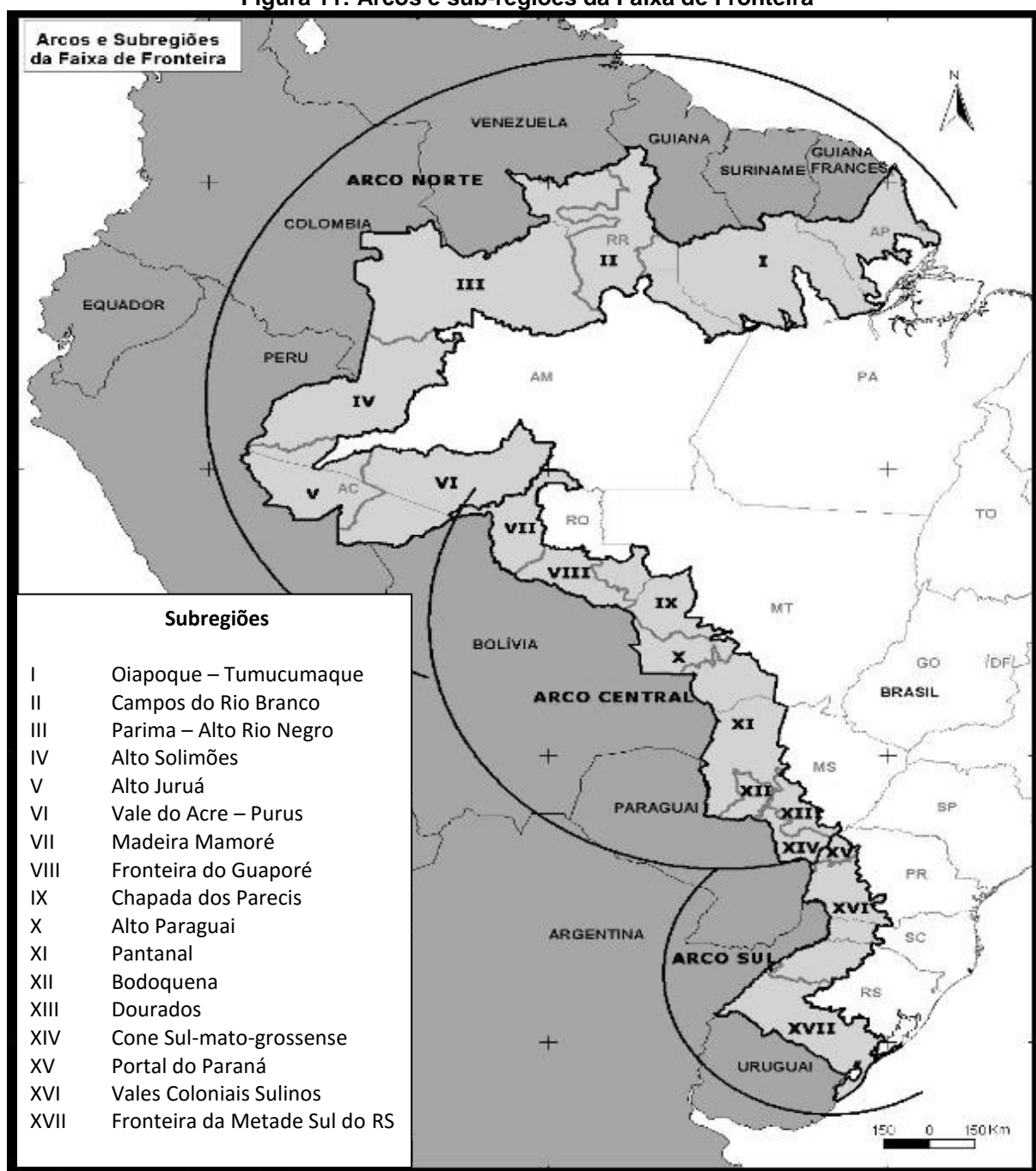
Como forma de minimizar o distanciamento entre as peculiaridades de uma região tão abrangente, a faixa de fronteira foi dividida em três arcos, Norte, Central e Sul; que por sua vez dividem-se em 17 sub-regiões.

O Arco Norte abrange a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre, constituindo-se como um “*arco indígena*”, tanto do ponto de vista do território como da identidade territorial, presença de grandes áreas de reserva e forte influência étnico-cultural indígena. As sub-regiões identificadas são: (I) Oiapoque-Tumucumaque; (II) Campos do Rio Branco; (III) Parima-Alto Rio Negro; (IV) Alto Solimões; (V) Alto Juruá; (VI) Vale do Acre-Alto Purus, observáveis na Figura 11 (MI, 2009a; 2005b; BRASIL 2010).

O Arco Central abrange a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Nesse arco foram identificadas oito sub-regiões com

grande diversidade nos tipos de organização territorial caracterizando-se como de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e pela sua posição central no subcontinente. Com base nas diferenças na estrutura produtiva e identidade cultural tem-se as seguintes sub-regiões: (VII) Madeira-Mamoré; (VIII) Fronteira do Guaporé; (IX) Chapada dos Parecis; (X) Alto Paraguai; (XI) Pantanal; (XII) Bodoquena; (XIII) Dourados; (XIV) Cone Sul-mato-grossense, também observáveis na Figura 11 (MI, 2009a; 2005b; BRASIL 2010).

Figura 11: Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: Brasil, 2010.

O Arco Sul compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, a área mais meridional do país, caracterizada por ser a mais intensamente influenciada socioeconômica e culturalmente pelos europeus e a mais afetada pela dinâmica decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo MERCOSUL. Foram distinguidas três sub-regiões principais: o Portal do Paraná (XV); os Vales Coloniais Sulinos (XVI); e Metade Sul do Rio Grande do Sul (XVII), na qual se encontra o Corede Fronteira Oeste, conforme Figura 11 (MI, 2009a; 2005; BRASIL 2010).

A Sub-Região XVII caracteriza-se pelo alto grau de urbanização da maioria de seus municípios, e pela sua grande extensão territorial, comparando-se ao restante do Arco Sul. A estrutura produtiva é fortemente baseada na bovinocultura de corte, ovinocultura, rizicultura e, mais recentemente, no cultivo da soja. Assim, embora se reconheçam algumas atividades emergentes, é altamente valorizado o potencial logístico e integração com os países vizinhos (MI, 2009a; 2005b; BRASIL 2010).

Sinteticamente, tal como já mencionado no PROMESO, o PDFF apresentou, no PPA 2008-2011⁶³, o objetivo de promover a retomada do processo de desenvolvimento na faixa de fronteira, por intermédio das seguintes ações programáticas: a) estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais; b) organização social e do associativismo na faixa de fronteira; c) apoio à implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva; d) apoio à geração de empreendimentos produtivos; e e) formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável na Faixa de Fronteira (BRASIL, 2010).

Importante salientar também que visando reforçar o orçamento do programa, em decorrência das dificuldades orçamentárias do MI, pois os fundos de desenvolvimento são de uso específico e não houve a criação do FNDR, “[...] o PDFF atua na sensibilização dos parlamentares do Congresso Nacional para direcionar recursos oriundos de suas emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União [...]” (BRASIL, 2010, p.35).

No Quadro 3, são apresentadas algumas informações relativas às ações do PDFF que envolveram a Fronteira Oeste no período entre 2005 e 2009, no qual houve repasses à região por parte do Governo Federal. No caso específico foram atendidas três ações diferentes: “apoio a arranjos produtivos na faixa de fronteira”,

⁶³ Salienta-se que a PNDR é de 2007, mas replicou no PPA correspondente a proposta original que é de 2003.

para o município de Uruguaiana nos anos de 2005, 2006 e 2007; também para Uruguaiana em 2007 a ação “gestão e administração de programa”; e ainda “apoio à implantação de infraestrutura social e econômica nos municípios da faixa de fronteira”, Barra do Quaraí e Uruguaiana em 2006, Itaqui, Rosário do Sul, Santana do Livramento e São Gabriel em 2008 e Quaraí em 2009. Assim sendo, dos treze municípios da região, sete foram beneficiados pelo PDFF (BRASIL, 2017).

Com relação à ação “apoio a arranjos produtivos na faixa de fronteira”, que beneficiou Uruguaiana, trata-se de investimento em fruticultura, ao qual se soma também a ação de “gestão e administração de programa” (BRASIL, 2017).

Já a ação “apoio à implantação de infraestrutura social e econômica nos municípios da faixa de fronteira” tem o destino de seus repasses mais distribuídos. No ano de 2006, Barra do Quaraí foi contemplada com recursos para construção de estufas para produção de hortigranjeiros, e Uruguaiana recebeu recursos para construção de tanques para criação de peixes e construção de uma fábrica de gelo. Já os repasses feitos em 2008 e 2009 foram utilizados para pavimentação asfáltica e com pedras irregulares, municípios de Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Gabriel e Quaraí, ao passo que Itaqui utilizou na construção de ciclovia (BRASIL, 2017).

Em termos de destinação de recursos, no ano de 2005, o PDFF recebeu R\$ 11.983.596,55, dos quais 5,5%, ou R\$ 654.000,00, foram destinados à ação “apoio a arranjos produtivos na faixa de fronteira”. Desse valor, o Rio Grande do Sul recebeu 54,1%, R\$ 354.000,00, e a região, pelo município de Uruguaiana foi contemplada com 70,6%, ou seja, R\$ 250.000,00 (BRASIL, 2017). Observa-se que, embora a ação tenha recebido pouco recurso do programa, tanto o estado como a região foram relativamente bem atendidos.

No ano de 2006, foram atendidas para a região duas ações “apoio a arranjos produtivos na faixa de fronteira” e “apoio à implantação de infraestrutura social e econômica nos municípios da faixa de fronteira”. A primeira delas recebeu na escala nacional o valor de R\$ 1.919.955,11, equivalente 7,2% do total do programa, sendo que 12,7% disso foram destinados ao Estado, R\$ 244.141,00, dos quais 140.141,00, ou 57,4%, foram para a região no município de Uruguaiana. Já a segunda recebeu 80,6% do total do recurso do programa, ou seja, o valor de R\$ 21.374.304,96. Desse valor, o Rio Grande do Sul foi contemplado com 11,3%, R\$ 2.408.609,00 e a região recebeu R\$ 259.859,00, 10,8% do recebido pelo estado. Os municípios atendidos

foram Barra do Quaraí, R\$ 50.000,00 e Uruguaiana, R\$ 140.141,00 (BRASIL, 2017). Embora, na escala nacional, os recursos destinados ao programa tenham sido majorados significativamente, na escala regional, os valores se mantiveram constantes e na participação comparada ao estado, houve recuo também, isto é, a região recebeu relativamente menos recursos do que no ano anterior.

Em 2007, apenas Uruguaiana foi contemplada com recursos do PDFF, em duas ações. A ação “gestão e administração de programa” recebeu 0,1% dos recursos do programa e em sua totalidade foi destinada a Uruguaiana, a importância de R\$ 27.974,50. Já a “apoio a arranjos produtivos na faixa de fronteira” recebeu R\$ 1.668.676,21, 4,8% dos recursos totais do programa, destinando 13,6% ao estado, equivalente a R\$ 227.025,50. Desse montante, a região foi contemplada com 56%, ou seja, \$ 127.025,50 (BRASIL, 2017). A exemplo do ano anterior, em 2007 houve ampliação dos recursos destinados ao PDFF na escala nacional, mas tanto as ações como o Estado e a região tiveram menos repasses.

Em 2008, há uma ligeira reversão da tendência observada até então, com a ação “apoio à implantação de infraestrutura social e econômica nos municípios da faixa de fronteira” praticamente recebendo todo o recurso do programa, 97,1% de um total de R\$ 35.236.569,47. O Rio Grande do Sul recebeu R\$ 8.656.131,42, o que equivale a um quarto do total dos recursos repassados no contexto da ação. Já a região recebeu aproximadamente 23% desse montante, distribuídos entre os municípios de Itaqui, R\$ 249.268,31, Rosário do Sul, R\$ 776.000,00, Santana do Livramento, R\$ 873.000,00 e São Gabriel, R\$ 97.000,00. Verifica-se, nesse caso, que os recursos destinados ao programa se mantiveram constantes entre um ano e outro, mas o Rio Grande do Sul foi mais contemplado em 2008 do que em 2007 (BRASIL, 2017). Embora em termos percentuais pareça que a região foi menos contemplada, em valores absolutos houve um avanço importante. Devendo-se salientar também que, curiosamente com a publicação do decreto da PNDR, houve um direcionamento dos recursos do PDFF para uma ação específica, que não necessariamente condiz diretamente com estímulo ao fortalecimento da estrutura produtiva da região. Mesmo que relevantes, os investimentos em pavimentação urbana, não necessariamente servem de estímulo à produção e à consequente geração de renda. Disso depreende-se que os municípios atentos a isso optaram por melhorar suas áreas urbanas, aproveitando os recursos disponibilizados e de certa forma relegam a um segundo plano incentivos à produção. Do ponto de vista

prático, essas são ações que aparecem à população bem mais do que a construção de uma estufa na zona rural, por exemplo, sendo, portanto, razoável que as lideranças locais assim o procedam. Curiosamente essa reflexão também foi feita quando da discussão da proposta de criação da PNDR, segundo o MI (2005a) no Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, predecessor do PDFF, constante no PPA 2000-2003, foi observado uma concentração de projetos no Acre, Roraima e Noroeste do Rio Grande do Sul, sendo que a maior parte dos recursos destinada à infraestrutura urbana.

O ano de 2009 foi o último em que houve repasses à região pelo PDFF, sendo a ação “apoio à implantação de infraestrutura social e econômica nos municípios da faixa de fronteira” a única contemplada, repassando R\$ 749.930,10 ao município de Quaraí. Esse valor significou 65,9% do total recebido pelo Estado, que por sua vez recebeu 14,1% do total dação na escala nacional, que foi de R\$ 8.068.304,91, ou 27,8% do total do programa para o ano (BRASIL, 2017). Observa-se um recuo em comparação a 2008, ano em que a ação recebeu praticamente todo o recurso do programa na escala nacional, fenômeno que se repete com relação ao Estado e à região.

Ao contrário do PROMESO, no caso do PDFF, não é possível dizer que a região foi preterida, tendo sido agraciada com recursos importantes no contexto do programa ao longo dos cinco anos analisados. Cabe a observação de que a partir de 2009 não houve mais repasse nenhum envolvendo a PNDR. Isso demonstra que em 2010, ano eleitoral, não foi dado o mesmo tratamento tanto ao Estado quanto à região. Em que pese às particularidades desse período, ainda há de se salientar que a troca de governo suscitou uma reavaliação da política de forma generalizada, resultando no relativo abandono da mesma, pelo menos em termos estaduais.

Quadro 3: Ações e valores nominais atendidos pelo PDFF na Fronteira Oeste, comparado Brasil e RS.

Ano 2005 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PDFF		11.983.596,55	100,0%
Ação: Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira	Brasil	654.000,00	5,5%
	Estado	354.000,00	54,1%
	Uruguaiana	250.000,00	70,6%
Ano 2006 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PDFF		26.528.452,00	100,0%
Ação: Apoio à Implantação da Infraestrutura Social e Econômica nos Municípios da Faixa de Fronteira	Brasil	21.374.304,96	80,6%
	Estado	2.408.609,00	11,3%
	Barra do Quaraí	50.000,00	2,1%
	Uruguaiana	209.859,00	8,7%
Ação: Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira	Brasil	1.919.955,11	7,2%
	Estado	244.141,00	12,7%
	Uruguaiana	140.141,00	57,4%
Ano 2007 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PDFF		34.588.145,60	100,0%
Ação: Gestão e Administração do Programa	Brasil	27.974,50	0,1%
	Estado	27.974,50	100,0%
	Uruguaiana	27.974,50	100,0%
Ação: Apoio a Arranjos Produtivos na Faixa de Fronteira	Brasil	1.668.676,21	4,8%
	Estado	227.025,50	13,6%
	Uruguaiana	127.025,50	56,0%
Ano 2008 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PDFF		35.236.569,47	100,0%
Ação: Apoio à Implantação da Infraestrutura Social e Econômica nos Municípios da Faixa de Fronteira	Brasil	34.229.034,22	97,1%
	Estado	8.656.131,42	25,3%
	Itaqui	249.268,31	2,9%
	Rosário do Sul	776.000,00	9,0%
	Sant. Livramento	873.000,00	10,1%
	São Gabriel	97.000,00	1,1%
Ano 2009 / Destino do Recurso		Valor – R\$	Percentual
Programa: PDFF		28.993.197,46	100,0%
Ação: Apoio à Implantação da Infraestrutura Social e Econômica nos Municípios da Faixa de Fronteira	Brasil	8.068.304,91	27,8%
	Estado	1.137.930,10	14,1%
	Quaraí	749.930,10	65,9%

Fonte: Brasil, Portal da Transparência (2017).

Na próxima seção será apresentada uma breve reflexão em torno dos resultados da PNDR e da propositura de uma nova versão da política, cujo propósito seria uma correção quanto aos equívocos apontados na avaliação original da política e torná-la mais efetiva.

3.2.4- PNDR, algumas reflexões e a segunda versão da política

De maneira geral, a PNDR já foi avaliada nos mais diversos momentos e espaços, portanto, essa reflexão feita aqui é mais conceitual e direcionada à discussão feita em torno da segunda versão da política, em 2013.

Muitas são as questões apontadas para o resultado limitado da PNDR. Fundamentalmente são citadas: a) a não aprovação do FNDR; b) a não concretização do sistema de governança; c) ações pontuais e difusas com baixa capacidade de transformação da dinâmica regional; e d) limitada integração com os demais programas federais de base territorial (AMPARO, 2014; SOARES, 2013).

No tocante ao FNDR, a sua criação estava vinculada à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Reforma Tributária, que sinalizava com o fim da guerra fiscal e junto à criação do fundo, mas que não foi aprovada. Já no que diz respeito ao sistema de governança, destaca-se que a recriação das superintendências não resultou em adequada estrutura de funcionamento e o Comitê de Articulação Federativa, que representaria a segunda instância de governança na escala federal, jamais foi instalado. A opção pelo fomento aos APL's mostrou-se de poucos resultados pela inconsistente capacidade institucional dos fóruns e agências na escala regional e ainda conflito na conciliação da política, de natureza indefinida, ora de cima para baixo, ora de baixo para cima. No que tange à baixa integração com os demais programas federais, destaca-se que, além da escassez de recursos disponível à PNDR, havia outros programas que dispunham de mais recursos e de mais capacidade institucional e sobrepunham as escalas de atuação (AMPARO, 2014).

Outra questão relevante, ao se analisar a PNDR, remete à alternativa encontrada pelo próprio ministério no tocante a falta de recursos, que foi o incentivo às emendas parlamentares, caso inclusive adotado na Fronteira Oeste. Mas essa medida, além de mostrar-se descolada do foco principal da política, não foi bem

aceita do ponto de vista dos órgãos de controle, segundo Amparo (2014), foi objeto de apontamento pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2009.

No caso específico do Corede Fronteira Oeste, a maior debilidade em termos de eficácia da PNDR, pode-se atribuir à escassez de recursos direcionados às regiões localizadas fora das macrorregiões dotadas de fundos específicos de desenvolvimento, caso do Norte, Nordeste e Centro Oeste. E, no caso em que houve uma maior participação no recebimento de recursos, exemplo do PDFF, a priorização se deu em obras de urbanização e não de estímulo à atividade produtiva.

O próprio ministério fez sua avaliação, não diferente das demais observadas, e, em decorrência disso, apresentou uma ideia de reformulação da política, inclusive porque os instrumentos de financiamento pensados originalmente tinham sua vigência até 2013 (MI, 2010). Outra questão importante apontada pelo próprio ministério foi a questão política, com a equipe fortemente identificada com o Nordeste e com a chamada “explosão territorial” no governo Lula, essa identificação nordestina prejudicou a PNDR no que diz respeito a sua capacidade de articulação orçamentária. A existência de políticas cujo foco seja semelhante pulveriza os recursos e aquelas regiões que se sentem prejudicadas por qualquer motivo optam por apoiar alternativas distintas (MI, 2012b). Assim, além da readequação da PNDR às novas condições e também dado à necessidade de realinhamento institucional conforme avaliação, foi proposta a transformação do decreto, característica de política de Governo em lei, característica de política de Estado.

Nesse contexto, o MI publicou, em 2010, um texto propositivo à reflexão que trata fundamentalmente das lições apreendidas com a primeira versão da PNDR, que somada à publicação da avaliação em 2012, servem de base para a reformulação da mesma. Como a ideia era transformar a política de Governo em política de Estado, era necessária a maior articulação possível e ainda assegurar espaço de participação ao maior número possível de cidadãos e órgãos de representação. Assim sendo, o MI conclama a população a participar do debate na primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada entre 2012 e 2013.

A CNDR foi composta de três etapas, duas preparatórias e a conferência propriamente dita, denominada etapa nacional, realizada em Brasília. As etapas preparatórias foram compostas por uma estadual e distrital, realizada nas 27 unidades da federação e a macrorregional, realizada em cada uma das cinco

macrorregiões do país. Em cada conferência estadual foram eleitos representantes para as conferências macrorregionais, respeitando a proporção populacional de cada unidade da federação e também segmentos representados. A representação eleita dizia respeito a quatro segmentos, 30% da sociedade civil, 30% do poder público, 20% do setor empresarial e 20% das instituições de ensino pesquisa e extensão. Essa representação distribuída entre estados com 10, 14 ou 20 representantes de acordo com a população. Para a etapa nacional, além dos delegados eleitos nas estaduais, também poderiam participar com direito a voz e voto, os coordenadores das etapas estaduais, os integrantes da Comissão Organizadora Nacional (integrada por membros dos quatro segmentos), representantes dos Conselhos Nacionais de políticas públicas, e ainda representantes do Governo Federal (MI, 2012b).

O documento resultante da CNDR embasou a criação de um projeto de Lei que instituiria a PNDR, que acabou sendo encaminhado ao Senado Federal pelo Senador Fernando Bezerra Coelho, então titular do MI, tendo sido identificado como Projeto de Lei 375/2015, ainda hoje em tramitação. O referido projeto foi encaminhado às Comissões de Assuntos Econômicos; de Constituição e Justiça; e de Desenvolvimento Regional e Turismo. Na primeira comissão, de Assuntos Econômicos, o projeto não chegou a ser discutido, sendo encaminhado ao plenário do Senado com solicitação de urgência em requerimento assinado pelas lideranças partidárias. No plenário, o requerimento foi impugnado pelo senador Ronaldo Caiado sob alegação de que não havia unanimidade para solicitar a urgência, retornando assim o projeto à tramitação nas Comissões (BRASIL, 2015).

Na Comissão de Assuntos Econômicos, o projeto foi discutido e aprovado com três emendas, em seguida encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, onde aguarda designação de relator, evidenciando que uma política dessa natureza não é prioridade no Senado. Uma das três emendas é uma emenda supressiva do artigo que tratava da criação do FNDR com um valor de R\$ 10 bilhões, apresentada pelo relator, senador Walter Pinheiro. Segundo o mesmo, por tratar-se de despesa obrigatória de caráter continuado, precisaria estar acompanhada da demonstração da origem dos recursos para o seu custeio, o que não ocorreu (BRASIL, 2015). Essa questão demonstra que, pelo fato de a proposta ter sido elaborada para ser apresentada pelo executivo e como foi apresentada pelo senador, passou despercebida, por melhor que fossem as intenções do ex-ministro.

Além da criação do FNDR, prevista de forma distinta da reforma tributária, o projeto trouxe mais algumas alterações em relação à primeira versão da PNDR, justamente procurando corrigir os problemas apontados na avaliação feita da mesma. Pela proposta o FNDR é criado pela Lei, mas ainda não fica estabelecido como será constituído, ou seja, embora criado, falta a forma de capitalização, não superando a debilidade apontada na avaliação.

Com relação aos objetivos da PNDR, o projeto de Lei agrega mais três aos originais constantes no Decreto 6047/2007. Com essa ampliação, de acordo com cada objetivo estabelecido há um critério de elegibilidade abrindo a possibilidade de que mesmo localizada em região de alta renda, que pelos critérios antigos não seria atendida, uma microrregião qualquer possa ser contemplada. Os objetivos estabelecidos na projeto de Lei 375/2015 são:

- I – Promover a convergência do nível de desenvolvimento e da qualidade de vida entre e intra as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentam baixos indicadores socioeconômicos;
- II – Garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração;
- III – Promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais;
- IV – Consolidar uma rede de cidades policêntrica, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas.

Para o terceiro e quarto objetivos, o Ministério estabeleceria futuramente critérios próprios e com prazos definidos, de tal forma que as regiões eventualmente beneficiadas estivessem situadas dentro de um propósito mais específico. Para o primeiro objetivo, prevalece a mesma lógica da primeira versão da PNDR, ou seja, o critério de priorização é a renda domiciliar *per capita* abaixo de 75% da média nacional. Já para o segundo objetivo, os critérios levam em consideração a variação populacional negativa entre um censo e outro. Por esse critério muitos municípios gaúchos se enquadrariam, principalmente os localizados a oeste do Estado, no caso específico a Fronteira Oeste. Essa região ainda poderia ser beneficiada por estar na Faixa de Fronteira, que assim como o Semiárido e a RIDE do Distrito Federal continuam como prioridade discricionária da política (BRASIL, 2015).

Outras inovações em relação à versão anterior da PNDR foram a inclusão de eixos setoriais de intervenção, a inserção de uma estrutura de governança e a ampliação das estratégias de implementação da política. Os eixos setoriais de intervenção prioritária são: I) educação e capacitação profissional; II) ciência, tecnologia e inovação; III) desenvolvimento produtivo; IV) infraestrutura; V) desenvolvimento social e acesso a serviços; e VI) sustentabilidade, evidenciando com isso a possibilidade de que se vislumbre políticas implícitas também como explícitas de desenvolvimento regional. Com relação à estratégia de implementação, a inovação diz respeito à inclusão da dimensão regional nas políticas e planos do governo federal; na regionalização dos instrumentos de planejamento e orçamento federal e estaduais, trabalhando a possibilidade das diferentes escalas geográficas e um sistema de governança capaz de assegurar a cooperação federativa, o aperfeiçoamento do processo de articulação setorial e governamental com participação e controle social. A estrutura de governança proposta é basicamente a criação dos conselhos de desenvolvimento nas mais diversas escalas, nacional, macrorregional, estadual e sub-regionais, e cada conselho desses tem previsão de participação de órgãos governamentais e também da sociedade civil (BRASIL, 2015).

Embora haja críticas quanto a sua implementação, desde o decreto de 2007, do ponto de vista do MI a PNDR foi avaliada e reformulada de forma a estimular a participação da sociedade em geral, mas no aspecto político o encaminhado dado não foi dos mais promissores, denotando que o legislativo não compreendeu ou não aceitou ainda uma política que proponha a ruptura com a lógica vigente. Isso evidencia de forma bastante contundente tratar-se de processo dialético, composto fundamentalmente pelo constante avanço e recuo das propostas ao longo da trajetória histórica das mesmas.

Na próxima seção, serão discutidas algumas das políticas implícitas adotadas pelo governo federal e selecionadas para comporem a discussão proposta nesta tese, a saber: educação, infraestrutura e agropecuária. Justifica-se essa escolha por serem as áreas apontadas no Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional elaborado para a região do Corede Fronteira Oeste.

3.3 - Políticas Implícitas de impacto Regional na escala Nacional

Nesta tese, optou-se por discutir três políticas implícitas basicamente por dois motivos. O primeiro é pela conveniência, dado que a rigor qualquer política poderia ser considerada de alguma forma correlata, o que remete então ao segundo motivo, que diz respeito às mais citadas nas discussões coredianas do planejamento, e que têm prerrogativa multiescalar, desde a escala nacional até a municipal. São elas: educação, agropecuária e infraestrutura viária. No que diz respeito à educação, sob a custódia do Ministério da Educação (MEC), está se falando dos programas que efetivamente podem de alguma forma contribuir para o desenvolvimento regional e que sejam de abrangência ampla, não se trata, portanto, de programas de cunho social. No caso da agropecuária, trata-se de discutir programas do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que sejam afetos à região. Já no caso da infraestrutura viária, diz respeito à atuação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

3.3.1- A Política para a Educação

Talvez a principal política implícita de desenvolvimento regional devesse estar como explícita, devido à educação ser considerada condição *sine qua non* para o desenvolvimento de uma nação. Embora não nesses termos, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) assim apregoa, ao estabelecer, inclusive mencionando a Constituição Federal (BRASIL, 1988). “Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos” (MEC, 2007a, p.5). O PDE foi lançado em 2007 não apenas como um instrumento de concretização do Plano Nacional de Educação (PNE), que foi elaborado em 2001, mas também se dizendo integrador sistêmico da educação brasileira (MEC, 2007a). Com base no diagnóstico elaborado no PNE, o PDE procurou avançar sobre questões que ficaram em aberto no mesmo (MEC, 2007a).

Resgatando a essência do diagnóstico, observa-se que já na virada do século havia a preocupação com a baixa escolaridade do jovem brasileiro, com a concentração da oferta de vagas na educação superior e a crescente demanda

esperada em função da sistemática universalização do acesso à educação básica, especificamente o nível médio, como consequência do estabelecido pela própria Constituição Federal e também pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira.

No início dos anos 2000, mesmo com o crescente número de matrículas na educação superior observado durante os anos finais de década de 1990, só em 1998 houve um crescimento superior à década de 1980 inteira, ainda assim menos de 12% da população entre 18 e 24 anos estava matriculada em um curso universitário. Desse total de matriculados, em torno de 60% deles frequentava instituições privadas, e essa taxa crescendo, assim como o perfil do estudante era predominantemente noturno, também em torno de 60%. O número de estudantes de escolas privadas só não aumentou mais, por conta do aumento de oferta nos sistemas estaduais que, de forma complementar ao sistema federal, manteve a proporção relativamente estável. Embora reconhecidamente de extrema valia, a contribuição da rede estadual na ampliação de vagas de nível superior não teria como se sustentar devido ao aumento das obrigações dos estados para com a educação básica. Isso inclusive geraria uma pressão por mais vagas, à medida que se universaliza o acesso ao ensino médio nas escolas públicas, conseqüentemente a procura pelos cursos universitários deveria aumentar também e com o aluno de perfil diferenciado, oriundo das camadas mais pobres da população. (BRASIL, 2001).

Além disso, o diagnóstico identificava a concentração da oferta de vagas nos grandes centros urbanos do país e a necessidade de ampliação da oferta de vagas públicas, sobretudo nas regiões menos favorecidas nesse aspecto. Sendo assim, haveria a necessidade de expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, basicamente por dois motivos. O primeiro deles é porque cerca de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais são desenvolvidas nessas instituições, em consonância com o papel constitucional a elas reservado. Já o segundo motivo diz respeito a uma avaliação contida no plano de que a oferta de vagas públicas deveria ficar em torno de 40% do total, ou seja, manutenção da proporção daquele momento (BRASIL, 2001).

Assim, foram estabelecidas 35 metas para a educação superior no PNE, das quais três foram vetadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Destaca-se nesse caso específico, pela conexão com o propósito dessa tese duas delas, as metas 1 e 3.

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.

[...]

3. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País. (BRASIL, 2001, p. 34)

Com a troca de governo em 2003, há uma reconfiguração no formato de gerenciamento do processo, pois no governo FHC (1995-2002) havia nitidamente um esforço de redução das despesas orçamentárias nas universidades federais. Dessa forma, havia incentivos para a busca de autofinanciamento, ampliação da oferta de vagas sem ampliação da estrutura com a criação de cursos noturnos, aumento da relação professor/aluno, ou seja, a ideia era a otimização dos recursos. Havia de um lado o aumento da demanda e de outro a relativa inércia governamental gerando uma crescente privatização da educação superior. Já no governo Lula, o foco passou a ser duplo, não abandonando a ideia de ampliação de vagas privadas, inclusive incentivando com a criação de mecanismos de financiamento mais acessíveis a baixa renda, mas também na ampliação da oferta pública de vagas (SILVA, 2014).

Inicialmente foi criado um grupo de trabalho interministerial, que retomando o discurso desenvolvimentista atribui à educação superior centralidade nesse processo. Resulta do trabalho desse grupo um plano de reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), que foi dividido em quatro partes: i) ações emergenciais; ii) autonomia universitária; iii) financiamento; e iv) reforma universitária. Embora com algumas contradições, ora sinalizando pelo fortalecimento da rede federal, ora sinalizando com incentivos à privatização do ensino superior no país. O resultado foi pela criação do EXPANDIR, que sob o slogan “Universidade; expandir até ficar do tamanho do Brasil” propôs a interiorização, reestruturação, integração e internacionalização das IFES brasileiras (SILVA, 2014). O objetivo principal do programa era expandir o sistema federal de ensino superior, com vistas a ampliar o acesso à universidade, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Tendo como metas a implantação de 10 universidades e de 49 campi universitários (MEC, 2006).

Em 2007, foi apresentado o PDE, sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social; apresentados como desdobramentos da constituição expressando de um lado o enlace educação, território e desenvolvimento e de outro qualidade, equidade e potencialidade.

O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação. (MEC, 2007a, p. 12-3)

No que tange a educação superior, o PDE estabeleceu os seguintes objetivos: i) expansão da oferta de vagas; ii) garantia de qualidade; iii) promoção de inclusão social pela educação; iv) ordenação territorial pelo acesso ao ensino de qualidade às regiões mais remotas do País, e v) desenvolvimento econômico e social. Dessa forma a educação superior, enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja peça imprescindível na produção científico-tecnológica, constituindo-se como elemento-chave da integração e da formação da Nação (MEC, 2007a).

Nesse sentido, uma das principais ações do PDE foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que definiu como um dos seus objetivos dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior congregando esforços para a consolidação de uma política nacional de expansão da educação superior pública. Assim sendo, o MEC cumpre o papel atribuído pelo PNE (Lei nº 10.172/2001) quando estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década (MEC, 2007b).

O Censo da Educação Superior apontou que em 2005 o número de matrículas de graduação estava 125% maior do que no ano 2000, aumentando de 2 milhões para 4,5 milhões de alunos. Desse total, apenas em torno de 25% estavam matriculados na rede pública, sinalizando um esgotamento da expansão do setor privado em função da incapacidade de pagamento dos possíveis estudantes, oriundos de segmentos sociais absolutamente incapazes de arcar com os altos

custos da graduação (MEC, 2007b). Essa situação contrariava a projeção de que a rede pública deveria absorver em torno de 40% das matrículas (BRASIL, 2001), tornando assim, a ampliação de vagas públicas um imperativo para absorver a grande demanda de acesso à educação superior para se atingir a meta de 30% dos jovens entre 18 e 24 anos.

Nesse contexto, é que foi criada a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), ou seja, na operacionalização do PNE de 2001, entremeada pelos programas EXPANDIR e REUNI. Rigorosamente a UNIPAMPA foi criada em 2006 pelo Projeto de Lei N° 7204/06 (MEC, 2006) que, após trâmite no Congresso Nacional, instituiu a Fundação Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA por intermédio da Lei nº 11.640, de 11 de janeiro de 2008 (BRASIL, 2008). No entanto, pelo período de sua criação, já foi estruturada de acordo com o presumido no REUNI (BRASIL, 2009).

A UNIPAMPA é resultado da combinação da reivindicação da comunidade da região e da política de expansão e renovação das instituições federais de educação superior. Do ponto de vista da região, a intenção era a federalização da Universidade da Região da Campanha (URCAMP), que enfrentava grave crise financeira. Foi promovido ato público, em julho de 2005, na cidade de Bagé, que contou com a presença do presidente da República, do ministro da Educação, do governador do Estado, lideranças políticas regionais, tais como prefeitos, deputados, vereadores e ainda mais de 30 mil pessoas da região. Nesse ato, chegou a ser anunciada a dita federalização. É fato que seja por motivos constitucionais ou políticos o que prevaleceu foi a criação de uma nova Universidade Federal, a UNIPAMPA, pensada de início como um espelho da URCAMP, e depois com a agregação de mais dois municípios, Uruguaiana e Jaguarão (FONSECA, 2013).

A implantação da UNIPAMPA acabou se dando por responsabilidade da Universidade Federal de Pelotas (UFPEl) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), mediante assinatura de Termo de Cooperação Técnica assinado pelas duas instituições e mais o MEC, constituindo o Consórcio Universitário da Metade Sul. A UNIPAMPA se instalou oferecendo 28 cursos em 10 municípios localizados na Metade Sul do Rio Grande do Sul, a saber: Bagé, Jaguarão, São Gabriel, Santana do Livramento, Uruguaiana, Alegrete, São Borja, Itaqui, Caçapava do Sul e Dom Pedrito (UNIPAMPA, 2009). Observe-se que desses, seis estão localizados na região do Corede Fronteira Oeste.

A UFSM implantou os campi nas cidades de São Borja, cursos de Serviço Social, Comunicação Social – Jornalismo e Comunicação Social - Publicidade e Propaganda; Itaqui, Agronomia; Alegrete, Ciência da Computação, Engenharia Civil e Engenharia Elétrica; Uruguaiana, Enfermagem, Farmácia e Fisioterapia; e São Gabriel, Ciências Biológicas, Engenharia Florestal e Gestão Ambiental. Ao passo que a UFPel implantou os campi de Jaguarão, Pedagogia e Licenciatura em Letras (Português e Espanhol); Bagé, Engenharia de Produção, Engenharia de Alimentos, Engenharia Química, Engenharia da Computação, Engenharia de Energias Renováveis e de Ambiente, Licenciatura em Física, Licenciatura em Química, Licenciatura em Matemática, Licenciatura em Letras (Português e Espanhol), Licenciatura em Letras (Português e Inglês); Dom Pedrito, Zootecnia; Caçapava do Sul, Geofísica; e Santana do Livramento, Administração (UNIPAMPA, 2009).

No momento de sua criação, a UNIPAMPA matriculou 1.527 alunos em seus 28 cursos. Em 2012, constavam 9080 matriculados em mais 31 cursos de graduação. Já, em 2016, estavam matriculados na graduação 12.214 alunos e 1.189 na pós-graduação, sendo que são 64 cursos de graduação, dois doutorados, 11 mestrados e 28 especializações (UNIPAMPA, 2013; 2017). Pode-se dizer que, nesse caso, a universidade vem se consolidando na região e atende seus objetivos de ofertas de vagas públicas na educação superior e ainda no processo de integração fronteiriça, dado que todos os campi estão localizados em municípios da faixa de fronteira e seis deles são fronteiriços, inclusive qualificados como cidades gêmeas.

Além da oferta de vagas na graduação, a UNIPAMPA também se insere na pesquisa e extensão, como não poderia deixar de ser para uma instituição universitária. Nessas questões há duas situações importantes a se mencionar. A primeira é o caso do Polo de Modernização Tecnológica da Fronteira Oeste, sediado em Uruguaiana e gerido por um professor da UNIPAMPA, que juntamente com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); URCAMP; Fundação Maronna; e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFF/RS) atua nas áreas de piscicultura em propriedades rurais; cultivo de hortigranjeiros com plasticultura; desenvolvimento da bacia leiteira; energia; biotecnologia; meio ambiente e agronegócio/agroindústria (RS, 2017). O segundo é o caso do Parque Científico e Tecnológico do Pampa (PAMPATEC), situado no

Campus Alegrete, mas com proposta multicampi, que atua basicamente como incubadora de empresas de base tecnológica (UNIPAMPA, 2017).

Outro aspecto importante da responsabilidade federal, apontado pelo PNE, devido à existência de uma rede de Escolas Técnicas Federais, foi a educação tecnológica e formação profissional. Ao contrário da educação superior, o diagnóstico nesse caso foi superficial pela falta de informações a respeito do funcionamento do sistema. No entanto, apontou o diagnóstico que esse nível de educação foi historicamente marginal no processo de preparação para o mundo do trabalho. Diante desse quadro, o PNE apontou para a necessidade de um censo regular sobre o ensino tecnológico profissionalizante. Apresentou ainda, como metas, a mobilização, articulação e ampliação da oferta e capacidade instalada de cursos básicos destinados à população excluída do mercado de trabalho e cursos técnicos profissionalizantes aos alunos do ensino médio e à população produtiva necessitando de permanente atualização profissional (BRASIL, 2001).

A rede de escola técnicas federais existe desde 1909, sendo inicialmente chamadas de Escolas de Aprendizes e Artífices, para, na sequência, receberem a nomenclatura de Escolas Industriais e Técnicas, dependendo da sua finalidade. Conforme seu crescimento, algumas dessas escolas foram tendo suas atribuições aumentadas, sendo transformadas nos Centro Federais de Educação Tecnológica (CEFET). De tal forma que, ao final de 2008, compunham a rede federal de educação tecnológica 36 Escolas Agrotécnicas, 33 CEFETs mais 58 Unidades Descentralizadas, 32 Escolas Vinculadas às universidades federais, uma Universidade Tecnológica e uma Escola Técnica (OTRANTO, 2010).

Na mesma linha de raciocínio feito para a educação superior, o PDE apresentou a proposta de ampliação da oferta de vagas para a educação profissional e tecnológica. Dessa forma, em consonância com o PDE, a Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008 institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica⁶⁴, composta pelos CEFETs, pela Universidade Tecnológica e pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). A criação do IFs é uma novidade imposta pela Lei e na prática significou a transformação de alguns CEFETs com suas respectivas Unidades Descentralizadas e Escolas Vinculadas nesses institutos (BRASIL, 2008).

⁶⁴ Em 2013 foram incluídos na Rede as Escolas Vinculadas e o Colégio Pedro II.

O referido plano não propõe apenas a mudança de nomenclatura, mas também vincula a criação dos IFs a uma visão sistêmica de educação, território e desenvolvimento. Quanto aos objetivos dos IFs, o PDE prevê

[...] ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio; orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais; estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão. [...] de acordo com as demandas de âmbito local e regional, [...] (MEC 2007a, p.32).

Em complementação, Pacheco (s/d) argumenta que os IFs devem ser agentes articuladores por meio de sua ação de outras políticas sociais, constituindo-se espaço de construção dos caminhos para o desenvolvimento local e regional, indo além da compreensão da educação tecnológica como mero instrumental do mercado.

Na proposta dos Institutos Federais, agregar à formação acadêmica a preparação para o trabalho (compreendendo-o em seu sentido histórico, mas sem deixar de firmar o seu sentido ontológico) e discutir os princípios das tecnologias a ele concernentes dão luz a elementos essenciais para a definição de um propósito específico para a estrutura curricular da educação profissional e tecnológica. O que se propõem (sic) é uma formação contextualizada, banhada de conhecimentos, princípios e valores que potencializam a ação humana na busca de caminhos mais dignos de vida (PACHECO, s/d, p2).

É aspecto relevante também a questão relacionada ao direcionamento de ofertas de vagas determinado pela legislação. A cada exercício, os IFs deverão garantir o mínimo de 50% de suas vagas para atender os concluintes do ensino fundamental na forma de cursos técnicos integrados ao ensino médio. Deverão também garantir o mínimo de 20% de suas vagas para os cursos de licenciatura e programas de formação pedagógica para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática (BRASIL, 2008).

Assim sendo, dentre os IFs criados em 2008, encontra-se Instituto Federal Farroupilha (IFF), resultado da integração do CEFET de São Vicente do Sul e a Escola Agrotécnica Federal de Alegrete, localizados em parte na região ora estudada. Inicialmente o IFF era constituído pelos campi de Alegrete, Júlio de Castilhos, Santo Augusto e São Vicente do Sul mais o Núcleo Avançado de Jaguari. Sendo que ainda estavam em implantação os campi Panambi, Santa Rosa e São Borja (IFF, 2009).

Pode-se observar, portanto, que dois municípios sede de campus, Alegrete e São Borja estão localizados na região do Corede Fronteira Oeste.

Na sequência foram implantados mais dois campi, Santo Ângelo e Jaguari que de Núcleo Avançado passou a campus. Além disso, também foram criados o Campus avançado de Uruguaiana, vinculado ao Campus São Borja e o Centro de Referência de Quaraí⁶⁵ (IFF, 2014). No processo de ampliação do IFF, a Fronteira Oeste foi contemplada com duas unidades, o que denota a importância da região para a instituição.

A Escola Agrotécnica Federal de Alegrete iniciou suas atividades em 1954, passando a integrar o IFF a partir de 2008, o Campus tem atuação nos seguintes eixos tecnológicos: recursos naturais; informação e comunicação; e produção alimentícia. Oferece 1580 vagas no ensino médio, 360 vagas na formação de professores, 545 vagas na graduação e 30 na pós-graduação (IFF, 2014).

O Campus faz parte da Fase II da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, e iniciou as suas atividades acadêmicas em 2010, atuando nos eixos tecnológicos de: turismo, hospitalidade e lazer; e informação e comunicação. Oferece 1030 vagas no ensino médio, 240 vagas na formação de professores, 760 vagas na graduação e 200 na pós-graduação (IFF, 2014).

O Campus Avançado Uruguaiana, vinculado ao Campus São Borja, foi instalado durante o ano de 2013, na Fase III da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Atua no eixo tecnológico de informação e comunicação e oferece 1360 vagas no ensino médio (IFF, 2014).

Embora, constitucionalmente, seja atribuição dos estados e municípios o atendimento dos ensinos médio e fundamental, a União, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, contribui com os mesmos viabilizando algumas ações que objetivam qualificar a oferta. Dentre essas ações, lista-se a construção de salas de aula, aquisição de mobiliário, transporte escolar, alimentação e qualificação docente (BRASIL, 2017).

Na próxima seção será feita uma breve discussão em torno das políticas federais para a Agropecuária, envolvendo o Ministério da Agricultura Pecuária e

⁶⁵ Vinculado à Reitoria, para o desenvolvimento de planos, programas e projetos relacionados à educação profissional e tecnológica, inicialmente, fomentadas a partir das políticas e recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) requer articulação e parceria com os executivos municipais (IFF, 2014).

Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nas ações afetas à Fronteira Oeste.

3.3.2- A Política para a Agropecuária

No Brasil, as políticas para a agropecuária são tratadas e implementadas por dois ministérios, a saber, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), que contempla os interesses do chamado agronegócio e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁶⁶ que atende a agricultura familiar. Rigorosamente não há diferença entre as atividades, pois em conceito ampliado a agricultura familiar também se trata de agronegócio, mas difere substancialmente o perfil dos atores envolvidos. Dessa forma, os mecanismos de implantação de política são os mesmos, com pequenas diferenças nos critérios de benefício e também no objetivo final.

Essa distinção entre as atribuições dos órgãos governamentais é relativamente recente. O então Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, criado em 1982, tinha como objetivo assegurar a implantação do Estatuto da Terra, tendo recebido novas nomenclaturas e atribuições até 1990, quando teve suas competências absorvidas pelo Ministério da Agricultura. Já em 1996 a estrutura foi recriada, inicialmente como Ministério Extraordinário de Política Fundiária tendo a agricultura familiar sido agregada entre suas atribuições no ano de 1999, com a criação do MDA a partir de 2000 (BRASIL, 2016).

Observando-se as competências institucionais dos dois ministérios, verifica-se que as atribuições do MAPA são quantitativamente muito mais amplas, do que as do MDA. No entanto, a generalidade e amplitude das duas atribuições do MDA, reforma agrária e promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, confere-lhe uma gama muito mais abrangente de programas voltados ao desenvolvimento do que o MAPA. Dentre as quinze atribuições do MAPA, apenas cinco delas são explicitamente direcionadas ao desenvolvimento da atividade agropecuária: a) política agrícola; b) pesquisa

⁶⁶ A partir de 2016, o MDA foi extinto pelo governo de transição, passando então a ser uma secretaria dentro de um ministério, inicialmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e posteriormente à Casa Civil. Assim sendo, a partir de 27 de maio de 2016, as competências do antigo MDA foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2016). Como o espectro desta tese é até 2015, o tratamento ministério será mantido quando se fizer referência ao MDA.

tecnológica em agricultura e pecuária; c) cooperativismo e associativismo rural; d) energização rural; e) assistência técnica e extensão rural (BRASIL, 2016).

Embora a concepção liberal da economia insistir que a melhor política pública é simplesmente deixar que o mercado funcione livremente, praticamente em todos os países do mundo as políticas agrícolas continuam fortes e ativas. As características da atividade agropecuária, tais como a sazonalidade da oferta e a dificuldade de ajustá-la à demanda por questões de limitação climática, estrutural e tecnológica exige a adoção de políticas intervencionistas e regulacionistas no mercado, mesmo em países reconhecidamente liberais. Historicamente o principal mecanismo utilizado foi a garantia de preços complementado por políticas de créditos diferenciados para custeio, comercialização e investimentos (BUAINAIN, 2007).

Especificamente no caso brasileiro, em função da particularidade da existência de dois órgãos atuantes no segmento, essas políticas são ainda mais evidentes e necessárias. Do ponto de vista conceitual, diante da concepção de enfrentamento aos desequilíbrios apresentados no setor agropecuário, Buainain (2007) apresenta o seguinte fluxograma (Figura 12).

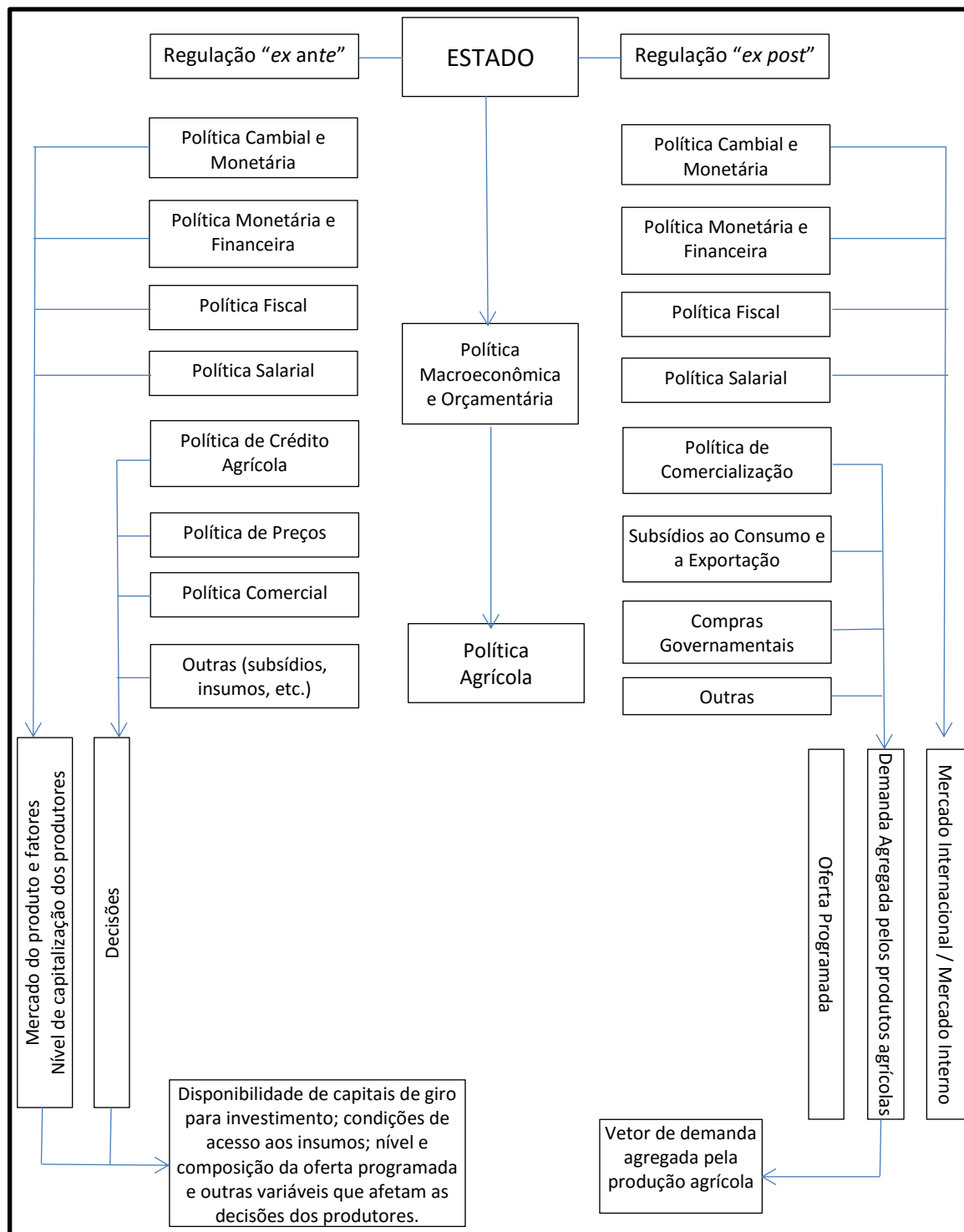
De acordo com o esquema, a atuação do Estado, que é central, divide-se em dois processos “*ex-ante*”, procurando agir sobre a oferta da produção e “*ex-post*”, procurando equilibrar oferta e demanda. Nas duas possibilidades a atuação se dá por intermédio da política macroeconômica e de políticas diretas ao segmento.

Do ponto de vista da política macroeconômica, que é dividida em seus mecanismos de atuação, há aquilo que os liberais chamariam de ajuste natural dos mercados desde que fossem neutras em sua interferência, ou seja, se a política não incentivar ou desestimular explicitamente a produção ou consumo, a tendência é que o mercado encontre seu ponto de equilíbrio. Mas por intermédio de seus mecanismos, política fiscal, política monetária, política cambial e política de rendas, na medida em que o Estado as gerencie-as de acordo com seus interesses, pode haver estímulo ou desestímulo à oferta ou à demanda para que esse equilíbrio se dê em outro ponto de acordo com seus objetivos. Esses objetivos podem ser em favor dos produtores ou dos consumidores, que normalmente são antagonistas entre si.

Já as políticas específicas ou setoriais são distintas em seus objetivos e conseqüentemente seu tempo de influência, são exemplos de políticas “*ex-ante*”, a creditícia, de preços, comercial e a de subsídios, sendo que todas atuam no sentido de regular a oferta do produto. Já as políticas “*ex-post*” têm a função de regular ou

de equilibrar a oferta com a demanda agregada, como é o caso das políticas de comercialização, de subsídios e de compras governamentais.

Figura 12: Modelo de intervenção e regulação dos fluxos agregados



Fonte: Buainain, 2007.

Como já mencionado, os mecanismos de implantação das políticas para agropecuária são os mesmos, independentemente de quais atores que são focos

das mesmas. No entanto, há algumas diferenças de acordo com o seu objetivo, sobretudo nas condicionantes e nos resultados esperados. No caso do MAPA, as políticas são mais de regulação para estimular o agronegócio de tal forma mantê-lo competitivo frente o mercado internacional e contribuir com o resultado da Balança Comercial. Já o MDA tem como objetivo a sustentabilidade e manutenção da agricultura familiar, cujo foco não é necessariamente a produção para o mercado e sim a sobrevivência, ou seja, uma forma alternativa de negócio.

O Brasil atravessa um período de transição da chamada velha para a nova política agrícola, especialmente no que diz respeito à comercialização e às formas alternativas de financiamento. A segmentação do mercado em dois, um com condições especiais sob a gestão do MDA e outro “livre”, gestão do MAPA, e as exigências de regulamentação para uso de recursos públicos em condições especiais acabam inibindo o desenvolvimento do segmento livre e do aumento da oferta de financiamento por parte dos bancos comerciais privados, acarretando no subfinanciamento do setor (SANTANA, 2014).

Dessa forma, o desafio sob o ponto de vista do MAPA é minimizar esses efeitos, o que lhe coloca em rota de colisão com o MDA. Foi justamente a contraposição dos dois segmentos que fez com que ainda, sob a égide de um governo liberal, fosse feita a separação das atribuições ministeriais. Assim, no que diz respeito ao MAPA, a atuação é muito mais no sentido de liberalizar o setor na comercialização e de ampliação da atuação de agentes financeiros privados no sistema, sobretudo de financiamento.

Embora até meados dos anos de 1980 o crédito para a agropecuária fosse abundante e barato, desde então vem se buscando uma forma de equalizar essa situação. Uma política de financiamento que de um lado preconiza a viabilidade do agronegócio, com juros subvencionados e de outro incentivando os agentes financeiros a ofertarem crédito para o setor. Basicamente nesse aspecto a política implementada consiste em oferta de financiamento com juros abaixo dos de mercado e a consequente equalização por parte do governo federal e o estímulo à utilização de fontes alternativas de financiamento como a transação direta ou por intermédio da Cédula do Produtor Rural (CPR), que é um mecanismo de autofinanciamento mediante compromisso de entrega futura da produção aos envolvidos na negociação que podem ser tanto os atores a jusante quanto a montante na cadeia produtiva. Essas últimas duas possibilidades de financiamento,

embora mais caras em função do juro mais elevado trazem vantagens adicionais, como a garantia do fornecimento do insumo e de comercialização da produção a um preço pré-estabelecido (SANTANA, 2014).

Já no que diz respeito à atuação “*ex-post*”, o elo seria a comercialização, mas não há explicitamente intensão governamental de agir, salvo no caso de claro desequilíbrio de mercado, que poderia representar riscos ao abastecimento. Sendo assim, a única forma de atuação estatal ao setor seria por intermédio de financiamentos, que também podem ter equalização de juros. Ou seja, o setor é dito livre, mas no fundo conta com apoio governamental subvencionando juros dos diversos níveis de financiamento. Há também outras duas possibilidades, que ainda são muito incipientes na sua execução, caso do financiamento para atividade baixo carbono e o seguro agrícola (SANTANA, 2014).

No quadro a seguir, uma síntese dos instrumentos adotados pelo MAPA nos anos de 2013 e 2014, no qual é possível constatar que o ponderado anteriormente apresenta coerência com a intenção de implementação da política pelo Ministério.

Quadro 4: Instrumentos da política agrícola brasileira - MAPA 2013-2014.

Instrumento	Descrição
Plano Agrícola e Pecuário	Apoio ao produtor rural a partir da oferta de crédito pelo Mapa
Custeio e comercialização	Crédito para custeio e comercialização da produção agrícola
Investimentos	Crédito para investimentos na produção agrícola
Programa ABC	Estímulo à redução da emissão de gases de efeito estufa
Moderagro	Modernização da agricultura e conservação dos recursos naturais
Moderinfra	Incentivo à irrigação e à armazenagem
Prodecoop	Desenvolvimento cooperativo para agregação de valor
Procap-Agro	Capitalização de cooperativas agropecuárias
PCA	Programa de construção e ampliação de armazéns
Inovagro	Incentivos à inovação tecnológica na agropecuária
Prorenova	Renovação e expansão de canais
Apoio ao Médio Produtor: Pronamp	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor
Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural	Oferta ao produtor rural de possibilidade de proteger-se das perdas decorrentes de eventos climáticos adversos
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária	Exoneração do cumprimento de obrigações financeiras pelo produtor e indenização dos recursos próprios aplicados em função de perdas de receitas por eventos climáticos adversos ou pragas e doenças sem método de combate.

Fonte: Santana (2014).

Importante salientar que mesmo o segmento seja considerado “livre”, sujeito às condições de mercado, há de parte do governo forte atuação, principalmente no sentido de viabilizar a oferta de crédito com juros subsidiados, também ditos equalizados junto ao agente financeiro pelo governo. Além disso, dos três grandes instrumentos utilizados pela política agrícola do MAPA, dois deles são ainda muito incipientes, ou seja, precisam ainda ser viabilizados, justamente por exigir do setor produtivo que assuma um ônus financeiro não desejado. Sendo assim, a política resume-se em concessão de crédito subsidiado ou em estímulos às transações diretamente com outros elos da cadeia produtiva, que dependem muito mais da boa vontade ou necessidade dos agentes do que da ação governamental.

Já no caso do MDA, a atuação se dá basicamente por intermédio de assentamentos da Reforma Agrária e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Para o período analisado, leva-se em consideração o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que beneficiou a região estudada, assim como o PRONAF que é de alcance nacional.

Ao contrário do MAPA, a atuação do MDA é menos voltada ao mercado e mais à sustentabilidade do modelo de agricultura familiar, sobretudo no caso dos assentamentos da reforma agrária. Há de parte do MDA uma grande preocupação com a ruptura do modelo agrícola vigente, que gera mecanismos regressivos da estrutura agrária, cuja concentração de terras acaba gerando pobreza, acirrando a desigualdade e a exclusão social no meio rural. Sendo assim, há a necessidade de ampliação da participação e do empoderamento desses segmentos da população rural levando-se em consideração que desde a década de 1970 as políticas para o setor seguiram uma lógica particular de modernização tecnológica. Lógica essa que foca no aumento da produtividade física da terra e da força de trabalho mediante a adoção de tecnologias que substituem trabalho humano pelo emprego de máquinas e insumos químicos (MDA, 2005).

A previsão do PNRA é o assentamento combinando viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade. Criando assim condições para alterar o modelo agrícola possibilitando aos beneficiários, geração de renda, ocupação e emprego rural, segurança alimentar e nutricional, acesso a direitos fundamentais e o meio ambiente (MDA, 2005).

Para atingir suas metas o PNRA apresentou dez grandes programas: i) Novos

Assentamentos; ii) Cadastro de Terras e Regularização Fundiária; iii) Recuperação dos Atuais Assentamentos; iv) Crédito Fundiário; v) Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária; vi) Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos; vii) Reassentamento de Ocupantes Não Índios de Áreas Indígenas; viii) Reserva Extravista e Assentamento Florestal; ix) Atingidos por Barragens e Grandes Obras de Infraestrutura; e x) Populações Ribeirinhas. Desses, apenas os cinco primeiros são afetos à Fronteira Oeste Gaúcha (MDA, 2005).

Embora sejam programas distintos, em boa medida, a proposta era de que fossem sendo implementados de forma articulada, pois há complementaridade entre os mesmos (MDA, 2005). Além disso, o PRONAF constitui-se como principal instrumento de viabilidade dos assentamentos assim como da agricultura familiar de maneira geral. A relevância desse programa é evidenciada pela sua própria história, pois o seu surgimento em 1996 é um dos embriões da criação do MDA (SABOURIN, 2017; SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009), como será demonstrado a seguir.

Durante o chamado período de modernização da agricultura brasileira, décadas de 1970 a 1990, as políticas públicas priorizaram as grandes propriedades de caráter empresarial, com todo o apoio proporcionado visava intervenções tecnológicas voltadas a grandes unidades de produção. Esse modelo se mostrou totalmente inadequado aos agricultores familiares, gerando uma elevada quantidade de falências no meio rural e conseqüentemente aceleração do êxodo rural. A gama de excluídos do campo, pelos mais diversos motivos⁶⁷ acarretou na criação do Movimento dos Sem Terra (MST), que em associação com a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) da Central Única dos Trabalhadores (CUT) compuseram a frente política de pressão por uma atuação governamental em benefício da agricultura familiar. De outro lado a produção acadêmica e os técnicos do antigo sistema de assistência técnica e Extensão Rural e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) compunham o corpo técnico burocrático que, atuando na sociedade civil e também nos próprios órgãos de governo, constituíram a massa crítica necessária para que se propusesse uma política de

⁶⁷ Nesse caso, cita-se os afetados pelas construções de barragens, os migrantes desiludidos que retornam, o modelo de modernização adotado que na agricultura privilegia a grande escala de produção e a integração dos pequenos produtores aos grandes complexos agroindustriais e mais recentemente a abertura comercial, sobretudo MERCOSUL (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009).

crédito específico à agricultura familiar. Assim surgiu, em 1993, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), reformulado em 1995, originando o PRONAF a partir de 1996 (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009; SABOURIN, 2017).

O PRONAF foi instaurado como política de crédito agrícola, de financiamento de infraestruturas municipais (PRONAF Infraestrutura) e de capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (Decreto nº 1.946 de junho de 1996, confirmado dez anos mais tarde pela Lei da Agricultura Familiar N° 11.326/2006). O público alvo considera agricultores que exploram a terra como proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro numa área não superior a quatro módulos fiscais; utilizando até dois empregados permanentes, sendo admitido o trabalho sazonal; possuir faturamento máximo anual de R\$ 27.500,00 (na época) com uma renda bruta anual dependendo em 80% da exploração agropecuária ou extrativa; o agricultor e a sua família devem residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos. (SABOURIN, 2017, p. 274).

Num primeiro momento, a criação do PRONAF, embora prevendo uma amplitude maior, foi utilizada apenas para custeio, ainda assim com sérias dificuldades de acesso em decorrência da burocracia e resistência dos agentes financeiros, em detrimento dos subsídios governamentais (SABOURIN, 2017). Na sequência foram criados o Pronafinho, créditos de até R\$ 1.500,00 (valores da época) para agricultores de maior necessidade e o Pronaf-M, financiamento para melhoria da infraestrutura dos municípios cuja atividade da agricultura familiar fosse muito importante, os chamados municípios rurais (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009).

Em paralelo houve a ampliação do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA) e a implementação de um projeto específico de assistência técnica, o LUMIAR, calcado sobre a metodologia de planejamento municipal do Pronaf Infraestrutura. O passo seguinte foi a criação do MDA, em 2000, com a supressão do PROCERA, unificado com o PRONAF (SABOURIN, 2017). Mais ainda, tanto durante o período imediatamente anterior ao lançamento do II PNRA como durante sua implementação, fica evidente a consolidação do MDA articulado com o Pronaf.

O período dos dois governos do Presidente Lula correspondeu a uma institucionalização do MDA da política agrícola dual, e a um crescimento tão espetacular como exponencial dos volumes de crédito. E ainda, houve a separação entre o Pronaf crédito que ficou na Secretaria de Agricultura Familiar - SAF e o Pronaf Infraestrutura, e transformado em

PROINF/PRONAT na Secretaria do Desenvolvimento Territorial - SDT. (SABOURIN, 2017, p. 276)⁶⁸

Pode-se verificar, portanto, que a criação do MDA e a institucionalização do Pronaf se dão de forma articulada, com este praticamente viabilizando a criação daquele e se transformando em principal ferramenta de atuação. É fundamental que haja essa articulação, pois pouco adiantaria um programa ser implementado de forma isolada, a necessidade de um assentamento é muito mais ampla (MDA, 2005). O que se observou basicamente é que, para além das ações governamentais, exercem papel fundamental, o PRONAF em suas diversas modalidades⁶⁹ e a regularização da documentação dos assentados, tanto de posse como de questões civis e trabalhistas, especialmente das mulheres trabalhadoras, identificadas como irregulares nesse quesito em sua grande maioria.

Quadro 5: Número de famílias assentadas pelo INCRA/MDA na Fronteira Oeste entre 2005/15.

Município \ Ano	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	TOTAL
Alegrete	1	-	-	41*	50*	13	7	5	4	1	2	124
Itacurubi	-	63*	104*	-	5	7	6	13	2	2	2	204
Manoel Viana	19	5	4	-	13*	11	19	6	2	-	4	83
Rosário do Sul	1	-	-	-	-	8	3	-	5	8	-	25
Santa Margarida do Sul	-	-	-	76*	21	-	4	1	4	36	7	149
Santana do Livramento	82*	151*	46*	66*	42	52	23	47	30	24	16	579
São Borja	7	2	-	1	1	5	2	2	2	11	-	33
São Gabriel	5	5	2	243*	240*	81	69	62	43	43	21	814
Uruguaiana	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Total	115	228	156	427	372	177	133	136	92	125	52	2.013

Fonte: MDA, 2016.

* Ano de implantação dos projetos de assentamento.

Considerando-se as características históricas, a análise de como se deu a implementação dessa política pelo MDA, pode-se dizer que a região foi bem contemplada com assentamentos, com um total de 2.013 famílias assentadas em nove municípios diante de um total de 12.512 no Estado. Apenas os municípios de Barra do Quaraí, Itaqui, Maçambará e Quaraí não tiveram assentamentos no período

⁶⁸ Por intermédio da SDT, o MDA, atuou fortemente nos chamados Territórios Rurais por meio de um Programa de Desenvolvimento Territorial Programa baseado em recursos do Pronaf Infraestrutura (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2009). Mas a região não é contemplada pelo referido, motivo pelo qual não será feita referência ao mesmo.

⁶⁹ Dentre as diversas modalidades do Pronaf, cita-se: custeio; mais alimentos – investimento; agroindústria; agroecologia; eco; floresta; semiárido; mulher; jovem; custeio e comercialização de agroindústrias familiares; cotaparte e microcrédito rural (MDA, 2016).

estudado. Sendo que São Gabriel e Santana do Livramento foram os que mais receberam assentados, 814 e 579 famílias respectivamente. De outro lado, Uruguaiana recebeu apenas duas famílias assentadas. No Quadro 5, pode-se observar o comportamento dos assentamentos na região durante o período estudado.

Na região, há capacidade para acolher 2.386 famílias em 51 projetos de assentamentos envolvendo uma área de 57.665 ha, que equivale 18,6% da área total utilizada para esses projetos no Estado. Atualmente estão instaladas 2.205 famílias, que equivalem a 17,8% dos assentados do Rio Grande do Sul. Havia, em 2016, em todo o Rio Grande do Sul, 12.412 famílias assentadas em 294.194 ha distribuídos em 345 projetos de assentamento. Segundo o MDA (2016), as famílias vão sendo sistematicamente assentadas à medida em que outras vão sendo excluídas pelos mais variados motivos.

Sob a vigência do II PNRA foram criados 20 assentamentos novos nos municípios de Alegrete, Itacurubi, Manoel Viana, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento e São Gabriel. Esses 20 novos assentamentos ampliaram a capacidade de instalação em 1.237 famílias, pois anteriormente havia potencial de assentamento de 1.149. De outro lado, há municípios em que o segmento é praticamente inexistente, como é o caso de Barra do Quaraí, Itaqui, Maçambará e Uruguaiana, cujas extensões territoriais são extensas, caracterizando-se por grandes propriedades inseridas no contexto do agronegócio, Quadro 6.

Segundo o Censo Agropecuário de 2006, nesses municípios a área ocupada pelos estabelecimentos da agricultura familiar representava menos de 2% do total, embora a sua quantidade não fosse desprezível. Com exceção de Maçambará, com um percentual de 27% do número de estabelecimentos, os demais eram superiores a 30% do total, sendo que Itaqui tinha 45%. No caso dos demais municípios, o número de estabelecimentos da agricultura familiar era superior a 50% do total, mas ainda em termos de área com pouca representatividade destacando-se Manoel Viana com 15% da área total, a maior área, e São Borja com 4,6%, a menor.

Esses dados naturalmente devem ter se alterado, pois desde então, como já mencionado, foram criados 20 novos projetos de assentamento, mas servem para dar uma noção do quanto a agricultura familiar tem pouca representatividade na estrutura agrária da região, o que reforça a necessidade de se assegurar a sua viabilidade. Embora o período seja relativamente longo, é possível fazer uma

estimativa da nova configuração após os novos assentamentos, assumindo os riscos inerentes às estimativas. Considerando que não tenha havido mudanças drásticas na propriedade dos estabelecimentos, apenas com os assentamentos, houve um aumento na ordem de 1085 novos estabelecimentos, o que elevou a participação da agricultura familiar para algo em torno de 67%. Já na área, o aumento da participação se daria em meio ponto percentual, em torno de 7% da área total da região ocupada com a agricultura familiar.

Como já mencionado, o PRONAF é o principal mecanismo de sustentação dos projetos de assentamentos da reforma agrária. No Quadro 7 é possível observar o número de contratos do programa assinados na região durante o período analisado. Importante destacar também que, embora seja de extrema relevância aos projetos de assentamentos, o PRONAF é um programa mais amplo, atendendo também a agricultura familiar, mesmo que as famílias não sejam beneficiárias da reforma agrária.

Quadro 6: Estrutura fundiária na Fronteira Oeste em 2006.

Município	Nº de estabelecimentos		Percentual	Área (ha)		Percentual
	Total	Agric. Familiar		Total	Agric. Familiar	
Alegrete	2736	1597	58,37	650208	47140	7,25
Barra do Quaraí	146	50	34,25	77.595	1218	1,57
Itacurubi	582	374	64,26	94.101	13419	14,26
Itaqui	664	300	45,18	255.503	5085	1,99
Maçambará	213	57	26,76	109.036	1886	1,73
Manoel Viana	500	379	75,8	87.268	13029	14,93
Quaraí	904	481	53,21	264.939	16002	6,04
Rosário do Sul	1681	1023	60,86	345.047	32124	9,31
Santa Margarida do Sul	426	302	70,89	68.872	6970	10,12
Santana do Livramento	2614	1727	66,07	617.989	49439	8,00
São Borja	1129	626	55,45	284.660	13123	4,61
São Gabriel	1705	1026	60,18	409.964	27837	6,79
Uruguaiana	758	232	30,61	371.466	6501	1,75
Total	14058	8174	58,15%	3636648	233772	6,43%

Fonte: IBGE, 2017.

Mesmo nos municípios que possuem projetos de assentamento, o número de contratos assinados pelos assentados, representa menos da metade do número total de contratos. Isso significa que a agricultura familiar é relativamente importante na região, se não pelos valores que movimenta, no cômputo total da atividade agropecuária é diminuta, mas pelo número de propriedades. Esta informação é

corroborada também pelas informações do Quadro 6, que apresenta o número de propriedades da agricultura familiar na região e o quanto elas representam em termos percentuais do número total de propriedades em cada município.

Quadro 7: Número de contratos do PRONAF na Fronteira Oeste – 2005/15.

Município\Safra	04/05	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15
Alegrete	352	335	377	496	529	618	617	568	608	534	700
Barra do Quaraí	20	8	3	3	5	6	4	5	11	10	7
Itacurubi	150	136	135	153	138	487	593	189	517	295	239
Itaqui	33	42	34	31	18	43	46	69	108	63	44
Maçambará	22	39	59	75	53	83	47	35	91	62	73
Manoel Viana	294	469	472	275	97	94	64	117	178	178	138
Quaraí	117	79	78	131	111	118	76	128	180	181	119
Rosário do Sul	124	152	169	208	193	262	340	382	516	524	474
Santa Margarida do Sul	57	82	126	115	114	92	71	72	134	241	141
Santana do Livramento	638	1.267	1150	268	288	655	617	447	855	642	865
São Borja	195	168	120	166	150	550	174	128	259	176	156
São Gabriel	605	475	573	552	614	553	455	486	799	762	921
Uruguaiana	91	71	45	45	60	84	77	63	60	54	27
Total	2.698	3.323	3.341	2.518	2.370	3.645	3.181	2.689	4.316	3.722	3.904

Fonte: MDA, 2016.

As informações quanto ao tipo de contrato assinado, isto é, qual modalidade do Pronaf foi contratada ainda são muito limitadas, pois o MDA somente as disponibiliza a partir de 2013, Quadro 8. Mesmo assim, é possível depreender que os municípios que são mais contemplados pelos projetos de assentamento concentram um número maior de contratos. Chama a atenção também o fato de não haver uma regularidade no número de contratos, oscilando bastante, embora haja um indicativo de crescimento ao longo do tempo. Em parte, os contratos de investimento podem explicar essa oscilação, pois normalmente o seu prazo de liquidação é mais alongado, ao passo que os de custeio a liquidação é anual. Por se tratar justamente de pequena propriedade os financiamentos são de pequeno vulto tanto no custeio como no investimento. Mesmo os valores estando em termos nominais, sem correção monetária no período, há no custeio um pequeno aumento no valor médio de cada contrato, em 2013 foi de R\$ 20.170,38 em um total de 1897 contratos perfazendo R\$ 38.263.210,00. Para 2014 houve um aumento para 2048 no número de contratos de custeio, com o valor médio aumentando em 14%, R\$ 23.006,82 em

um total de R\$ 47.117.970,00. Para 2015, o número de contratos ficou estável, praticamente repetindo-se, 2045, mas o valor médio aumentou em 13%, passando para R\$ 26.023,69.

Quadro 8: Número de contratos com valores, PRONAF: modalidades custeio e investimento – 2013/15, em mil reais.

Município	Contratos de Custeio: Número e Valor						Contratos de Investimento: Número e Valor					
	2013		2014		2015		2013		2014		2015	
Alegrete	330	5887,14	339	6894,54	364	8390,78	267	3803,55	316	7375,04	265	7595,58
Barra do Quaraí	5	25,67	6	30,23	3	8,18	2	34,50	3	24,45	1	17,34
Itacurubi	131	1519,56	148	2349,55	128	2346,52	365	2965,75	105	2064,45	54	1554,07
Itaqui	29	707,27	27	778,68	11	361,10	63	967,19	35	987,93	4	289,02
Maçambará	38	779,03	43	938,18	40	995,96	35	718,78	25	891,10	16	877,41
Manoel Viana	95	2589,97	87	2540,15	94	3017,85	79	1399,04	68	1496,25	37	1011,79
Quaraí	85	1202,63	72	1181,03	47	842,07	112	2547,72	98	2694,46	14	432,22
Rosário do Sul	311	6724,57	310	6889,86	320	7906,42	189	4384,27	204	6557,99	112	3496,66
Santa Margarida do Sul	57	1808,92	66	2322,39	69	2544,96	111	1380,79	136	2134,90	51	1157,97
Santana do Livramento	275	4687,39	400	8000,31	416	8782,38	417	5179,49	488	15942,73	170	6469,04
São Borja	118	2650,05	110	3374,12	103	4087,50	91	1108,08	67	1008,80	39	995,12
São Gabriel	393	8750,34	416	10989,20	432	13047,95	414	5788,65	488	9889,97	276	6053,77
Uruguaiana	30	930,66	24	829,72	18	886,79	25	598,23	19	492,78	12	377,27
Total	1897	38263,21	2048	47117,97	2045	53218,44	2170	30876,04	2052	51560,84	1051	30327,24
Valor Médio Anual	R\$ 20170,38		R\$ 23006,82		R\$ 26023,69		R\$ 14228,59		R\$ 25127,12		R\$ 28855,60	

Fonte: MDA, 2016.

Além disso, o MDA se vale de outros programas que auxiliam na sustentabilidade da agricultura familiar e que acaba de forma indireta beneficiando as regiões. Por intermédio do Selo de Identificação de Participação na Agricultura Familiar (SIPAF), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o ministério pretende beneficiar a atividade da agricultura familiar e também as regiões em que essas atividades estão localizadas.

O SIPAF foi criado com o objetivo de informar, divulgar e fortalecer a identidade social da agricultura familiar perante os consumidores, sendo que seu uso é voluntário mediante adesão ao Programa. Os interessados em obter o selo devem estar com a documentação regularizada: CNPJ, em caso de empreendimento, e CPF, em caso de pessoas físicas. Os que possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) devem estar com a declaração dentro do prazo de validade. No caso específico da região, somente dois municípios apresentaram adesões, Alegrete com

um processo beneficiando uma família no ano de 2013. O outro município foi Quaraí com a solicitação do selo por pessoa jurídica, beneficiando 25 famílias (MDA, 2016).

No caso do PNAE, criado por lei em 2009, prevê o uso de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a alimentação escolar, na compra de alimentos da agricultura familiar a serem servidos nas escolas da rede pública de ensino. Devendo a aquisição de gêneros alimentícios ser realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, por intermédio de chamada pública, dispensando licitação. O programa visa ofertar uma alternativa de comercialização à agricultura familiar, propiciando diversificação da produção e geração de renda, aos alunos oferece possibilidade de alimentos com procedência reconhecida e pelo menos em tese, saudável e para os municípios fortalecimento da cadeia produtiva própria (MDA, 2016).

No quadro 9 é possível observar os valores utilizados por cada município na aquisição de merenda escolar e o respectivo percentual adquirido da agricultura familiar. Fica evidente a dificuldade que os municípios têm de cumprir a legislação, demonstrando a existência de mercado potencial para essa modalidade de produção. Destaca-se o município de Manoel Viana que, embora com variações importantes, consegue cumprir o mínimo legal com sobras em todos os anos observados. Outro destaque é Maçambará, município em que a agricultura familiar é insignificante, apenas em 2014 não conseguiu atingir os 30% regulamentares. A região como um todo apresenta evolução no índice com o percentual no primeiro ano, 2011, sendo de 7,2%, avançando para 23,4% em 2015.

Esse seria um programa importante de valorizar, pois se trata de transferência de renda diretamente ao produtor familiar, no entanto é necessário que se esclareça de forma mais aprofundada os motivos pelos quais os índices legais não são atendidos, se por dificuldades na produção ou por outro motivo ainda não devidamente esclarecido.

O terceiro programa complementar é o PAA, criado em 2003, para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Para isso, o programa utiliza mecanismos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações, estimulando os processos de agregação de valor à produção. A

proposta é a aquisição de alimentos pelo governo diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social (MDA, 2016).

Quadro 9: Valores das compras do PNAE na Fronteira Oeste e percentual de participação da agricultura familiar – 2011/15, em mil reais.

Município	Descrição	2011	2012	2013	2014	2015
Alegrete	Total de compras	434,64	615,38	838,00	904,27	904,14
	Compras da agricultura familiar	126,28	-	89,29	172,61	320,65
	% da agricultura familiar	29,1%	-	10,7%	19,1%	35,5%
Barra do Quaraí	Total de compras	41,58	46,81	47,78	61,73	95,68
	Compras da agricultura familiar	-	7,24	18,26	18,19	4,75
	% da agricultura familiar	-	15,5%	38,2%	29,5%	5,0%
Itacurubi	Total de compras	27,54	36,85	46,67	37,18	46,56
	Compras da agricultura familiar	4,28	3,26	7,78	20,85	4,55
	% da agricultura familiar	15,5%	8,8%	16,7%	56,1%	9,8%
Itaqui	Total de compras	357,36	423,19	433,25	456,82	631,64
	Compras da agricultura familiar	30,58	168,31	124,24	195,03	161,56
	% da agricultura familiar	8,6%	39,8%	28,7%	42,7%	25,6%
Maçambará	Total de compras	31,97	38,10	42,22	47,18	44,19
	Compras da agricultura familiar	12,13	13,64	12,94	12,29	16,07
	% da agricultura familiar	38,0%	35,8%	30,6%	26,1%	36,4%
Manoel Viana	Total de compras	31,98	38,84	47,68	30,76	41,79
	Compras da agricultura familiar	19,98	17,16	31,23	11,62	20,79
	% da agricultura familiar	62,5%	44,2%	65,5%	37,8%	49,7%
Quaraí	Total de compras	103,92	125,52	158,86	131,36	187,61
	Compras da agricultura familiar	8,83	32,99	43,94	69,07	65,55
	% da agricultura familiar	8,5%	26,3%	27,7%	52,6%	34,9%
Rosário do Sul	Total de compras	183,60	224,76	225,66	219,97	277,78
	Compras da agricultura familiar	24,12	11,30	19,59	14,17	82,27
	% da agricultura familiar	13,1%	5,0%	8,7%	6,4%	29,6%
Santa Margarida do Sul	Total de compras	-	-	4,42	16,45	24,06
	Compras da agricultura familiar	-	-	-	14,30	4,84
	% da agricultura familiar	-	-	-	86,90%	20,10%
Santana do Livramento	Total de compras	429,96	546,24	608,95	548,11	654,95
	Compras da agricultura familiar	-	26,92	17,79	0,36	58,46
	% da agricultura familiar	-	4,9%	2,9%	0,1%	8,9%
São Borja	Total de compras	385,26	473,70	534,51	450,66	589,85
	Compras da agricultura familiar	-	84,68	95,66	107,68	267,49
	% da agricultura familiar	-	17,9%	17,9%	23,9%	45,3%
São Gabriel	Total de compras	474,12	668,86	725,36	530,77	661,87
	Compras da agricultura familiar	1,81	20,80	-	-	10,83
	% da agricultura familiar	0,4%	3,1%	-	-	1,6%
Uruguaiana	Total de compras	661,20	758,06	1006,34	1063,57	1189,40
	Compras da agricultura familiar	0,00	60,59	279,62	245,64	258,79
	% da agricultura familiar	-	8,0%	27,8%	23,1%	21,8%
Total Região	Total de compras	3.163,12	3.996,32	4.719,68	4.498,81	5.349,52
	Compras da agricultura familiar	228,00	446,89	740,34	867,51	1.276,58
	% da agricultura familiar	7,21%	11,18%	15,69%	19,28%	23,86%

Fonte: MDA, 2016.

Os produtos adquiridos podem ser doados para entidades que compõem a rede socioassistencial, restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal. Há possibilidade também das próprias organizações da agricultura familiar adquirir para formação de seus estoques e comercializar em momento considerado mais propício. A compra pode ser feita sem licitação. Cada agricultor pode acessar até um limite anual que varia de R\$ 6.500,00 a R\$ 8.000,00 (valores atualizados em 2014) e os preços não devem ultrapassar o valor dos preços praticados nos mercados locais.

A região tem 217 famílias beneficiadas pelo programa, distribuídas em 35 assentamentos de sete municípios, com destaque para Santana do Livramento, com 28 assentamentos e 163 famílias beneficiadas, tendo recebido em torno de R\$ 270.000,00 com a comercialização de produtos como grãos, hortaliças, frutas e leite (MDA, 2016).

A exemplo do PNAE, o PAA também é uma proposta teoricamente importante para, de forma complementar aos demais programas, contribuir com a sustentabilidade do modo de produção adotado pela agricultura familiar. Embora não seja objetivo da presente tese avaliar os impactos dos programas em questão, é importante salientar a sua potencial contribuição ao desenvolvimento da região. Deve-se ter em mente que de maneira geral, mas especialmente a produção agropecuária, por conta da opção pela chamada modernização dos sistemas de produção agrícolas a partir da década de 1970, tem se mostrado altamente excludente. Dessa forma, tanto a política de assentamentos como os programas complementares aqui apresentados podem ser instrumentos que contribuem para o desenvolvimento regional, tal como nesta tese defendido. Evidentemente que as questões político-ideológicas perpassam fundamentalmente pela manutenção ou pelo redirecionamento das políticas públicas atinentes ao desenvolvimento regional.

Na próxima seção, discutir-se-á acerca da terceira política implícita proposta, relacionada à infraestrutura viária, que no caso federal fica a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Ministério dos Transportes (MT). Será feita uma breve discussão à luz do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).

3.3.3- A Política para Infraestrutura Viária

Como já mencionado, a tendência neoliberal assumida pelo governo brasileiro nos anos de 1990, resultou em um abandono do planejamento no país, com a infraestrutura viária não poderia ser diferente. Segundo o MT (2007) a última experiência de planejamento relacionada à área foi o Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes (PRODEST), datado de 1986. Sendo assim, em 2007, já no governo Lula, foi lançado o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), que retomava então a premissa do pensar em longo prazo a questão dos transportes no Brasil, criando dessa forma subsídios para a elaboração dos próximos quatro Planos Plurianuais (PPAs), além de implementar um método de planejamento científico, baseado em sistema de dados georreferenciado ancorado em análise macroeconômica compreensiva (MT, 2007).

Assim, o PNLT serviu de base para a elaboração do PPA 2008-2011 e deverá orientar o futuro do PPA até meados de 2023, além de ter sido importante subsídio para a elaboração do principal programa do Governo Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), também de 2007, que é integrado ao PNLT no que tange às medidas relativas às infraestruturas de transportes, com o propósito de alterar a matriz de transporte brasileira, revertendo assim a ênfase ao modal rodoviário (SOUZA, 2010).

Para tanto, deve-se ampliar a participação do modal ferroviário de 25% para 32%; do modal aquaviário de 13% para 29% e; do modal aquaviário de 13% para 29%, dutoviário de 3,6% para 5% e o aéreo de 0,4 para 1%, reduzindo a participação do modal rodoviário de 58% para 33%, elevando a fluidez neste último devido à maior competitividade que os demais modais devem adquirir através da ampliação e a adequação que a elevação dos investimentos ocasionará. (Souza, 2010, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-21.htm>)

No estudo base de elaboração do PNLT, estabeleceu-se uma série de investimentos necessários para cada período de acordo com a oferta e demanda de 80 diferentes produtos, resultando em uma nova proposta de organização territorial dos sistemas de movimento do país, sob a denominação “vetores logísticos”, em número de sete: Amazônico, Centro-Norte, Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro-Sudeste e Sul (ZAGO, 2016; SOUZA, 2010; ABREU, 2008; MT, 2007). A esses vetores somam-se cinco vetores logísticos internacionais

apontados pelo estudo dos eixos de integração: Arco Norte, Amazonas, Pacífico Norte, Bolívia e Prata/Chile, desenvolvido ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (SENRA, 2011; TAVARES, 2016).

Na Figura 13, a seguir, é possível se observar a distribuição desses vetores no mapa do Brasil. O vetor Amazônico é integrado por Rondônia, Acre, Roraima, Amazonas, parcelas do oeste do Pará e norte do Mato Grosso; o vetor Centro-Norte, Amapá, Maranhão, parcelas do leste do Pará e do Mato Grosso e nordeste de Goiás; o vetor Nordeste Setentrional é composto por Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e parcelas do norte de Alagoas e Piauí; o vetor Nordeste Meridional, Bahia e sudeste do Piauí, Goiás, Minas Gerais e Alagoas; o vetor Leste é integrado por Espírito Santo, Rio de Janeiro, parcelas de Minas Gerais e leste de Goiás, incluindo Brasília; o vetor Centro-Sudeste, por São Paulo, Mato Grosso do Sul, parcelas do sudeste de Minas Gerais, sul de Goiás e norte do Paraná; e finalmente o vetor Sul: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e parcela do Paraná (ZAGO, 2016; SOUZA, 2010; ABREU, 2008; MT, 2007).

Figura 13: Mapa dos vetores logísticos segundo o PNLT.



Fonte: Souza, 2010.

Com o intuito de obter o máximo de envolvimento da sociedade brasileira em geral no desenvolvimento, na elaboração e na continuidade desse processo de planejamento, o MT disseminou algumas premissas que nortearam o referido trabalho. São elas:

- O PNLT é um plano de caráter indicativo, de médio e longo prazos, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do País, e não simplesmente um mero elenco de projetos e ações.
- É um plano nacional e federativo, não apenas federal.
- É um plano de Estado, não apenas de Governo.
- É um plano multimodal, envolvendo toda a cadeia logística associada aos transportes, com todos os seus custos e não apenas os custos diretos do setor.
- Propõe um processo de planejamento permanente, participativo, integrado e interinstitucional.
- Está fortemente fundamentado nos conceitos de territorialidade, de segurança e ocupação do território nacional, e de desenvolvimento sustentável do País, com equidade e justiça social.
- Tem forte compromisso com a preservação do meio ambiente (Zoneamento Ecológico-Econômico), com a evolução tecnológica e com a racionalização energética.
- Requer um processo de institucionalização, organização e gestão eficiente e eficaz, capaz de envolver todas as esferas de governo, bem como os vários órgãos e instituições públicos e privados afins e correlatos com o setor dos transportes. (MT, 2007, p.6)

Além disso, no que tange o desenvolvimento, o PNLT apresentou quatro objetivos primordiais: a) o aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas, tendo como foco o abastecimento e o escoamento em áreas mais desenvolvidas, basicamente o aumento de capacidade rodoviária, dragagem e administração de conflitos entre ferrovias e o espaço urbano; b) a indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral, apoiando a expansão da fronteira agrícola na Região Centro-Oeste e em áreas de exploração mineral pela recuperação, reconstrução de rodovias e implantação de novos eixos ferroviários; c) a redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas, pela implantação de infraestruturas atuando como externalidades positivas, favorecendo assim o desenvolvimento de regiões deprimidas como a recuperação da malha viária e a adequação de portos; e d) a integração regional sul-americana, melhorando a fluidez das infraestruturas rodoviárias através da construção de pontes em áreas de fronteira (ZAGO, 2016; SOUZA, 2010; ABREU, 2008; MT, 2007).

O PNLT foi revisto em duas oportunidades, em 2009, no contexto da crise de mundial de 2008 e em 2011, quando passou por readequação, já no governo de

Dilma Roussef, sobretudo no que diz respeito à condução do plano propriamente dito. Assim, dentre seus objetivos reafirma o PNLT: a) buscar a racionalização da atividade logística nas diversas regiões brasileiras, com ordenamento do território a partir das potencialidades de produção e consumo; b) fomentar a multimodalidade, maximizando as vantagens de cada modal de transporte e valorizando as estruturas e redes atuais; c) buscar a promoção de ganhos socioambientais, com a utilização das vantagens microrregionais e com redução dos impactos na emissão de poluentes; d) evidenciar a busca permanente do desenvolvimento econômico regional, com geração de empregos e de riqueza; e e) buscar o aumento da competitividade das empresas e das regiões, onde o transporte evolui de uma condição periférica para se constituir em elemento fundamental de manutenção da competitividade sustentada no longo prazo (MT, 2012).

Fica evidente que, pelo menos no discurso, o governo federal aparenta ter preocupação em melhorar a infraestrutura logística, leia-se transportes, por reconhecê-la como um dos principais gargalos do desenvolvimento do País. Inclusive sinaliza com a articulação e complementaridade com outros programas e políticas governamentais. Na prática, no entanto, muito pouco é concretizado

Já em 2012, com o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL)⁷⁰, houve uma nova sinalização de que isso efetivamente seria uma política de forte atuação do Estado na busca de seus objetivos. Sugere Souza (2010) que, com a desoneração do Estado em função das concessões, poderia o mesmo atuar realizando a manutenção de vias que não são passíveis de exploração econômica. Estes melhoramentos são as chamadas externalidades positivas que, enquanto injetora de recursos externos para investimentos em capital fixo, geram o incremento de vantagens comparativas a regiões menos dinâmicas. Essa seria então uma das formas de contribuir para reduzir as desigualdades regionais. Embora seja um entusiasta da causa, o próprio autor chama a atenção de que o transporte é uma das condições gerais de produção mais relevantes e que, não estando articulado a uma política global, busque alternativas para dinamizar o setor produtivo da região em questão, os efeitos serão pouco representativos. Cita como exemplo, o caso do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), cuja integração é discutida há longa data e consiste em um dos vetores internacionais considerados pelo PNLT, mas que, antes

⁷⁰ Basicamente o PIL é um programa de concessões de rodovias e ferrovias (ZAGO, 2016; SOUZA, 2010; ABREU, 2008), mas não afeta a Fronteira Oeste Gaúcha.

de mais nada, precisa superar problemas infraestruturais (transporte, energia e telecomunicações), jurídicos, socioculturais e ambientais para se efetivar (SOUZA, 2010). Nesse caso há a previsão de fortalecer o modal rodoviário, com a construção de pontes como forma de viabilizar a integração e considerado, neste caso, o meio mais eficaz para promover a fluidez no âmbito do bloco (MT, 2007).

Em função de sua localização, a Fronteira Oeste é importante elo com os países do Mercosul, razão pela qual as rodovias federais que lhe servem constituem-se em forte ponto de integração. Na Figura 14, a seguir, é apresentado o mapa rodoviário do Rio Grande do Sul, sendo possível evidenciar as rodovias federais que atendem a Fronteira Oeste.

São sete rodovias federais que de alguma forma servem a região: BR 290, BR 287, BR 293, BR 377, BR 472, BR 285 e BR 158, descritas a seguir de acordo com informações do MT (2017).

A BR 290 liga o estado de leste a oeste, ligando os municípios de Osório a Uruguiana, passando por Porto Alegre em 732,2 quilômetros de extensão. Na região além de alcançar Uruguiana a rodovia passa por Alegrete, Rosário do Sul, São Gabriel e Santa Margarida do Sul, constituindo-se em importante rota de acesso à Argentina.

A BR 287 é paralela ao norte da BR 290, liga São Borja a Montenegro, passando por Santiago, Santa Maria e Santa Cruz do Sul. São 536,8 quilômetros de extensão, dos quais 225,9 são coincidentes com a rodovia estadual do mesmo número na região central do estado.

A BR 293 é paralela ao sul da BR 290, com a qual coincide o traçado em 64,1 quilômetros, de Uruguiana até o acesso a Quaraí. Acesso esse que é planejado, mas ainda não construído, consistindo em um trecho de 63,1 quilômetros ligando a BR 290 até Quaraí. A partir de Quaraí são 475,9 quilômetros até o município de Pelotas, passando por Santana do Livramento, Dom Pedrito e Bagé.

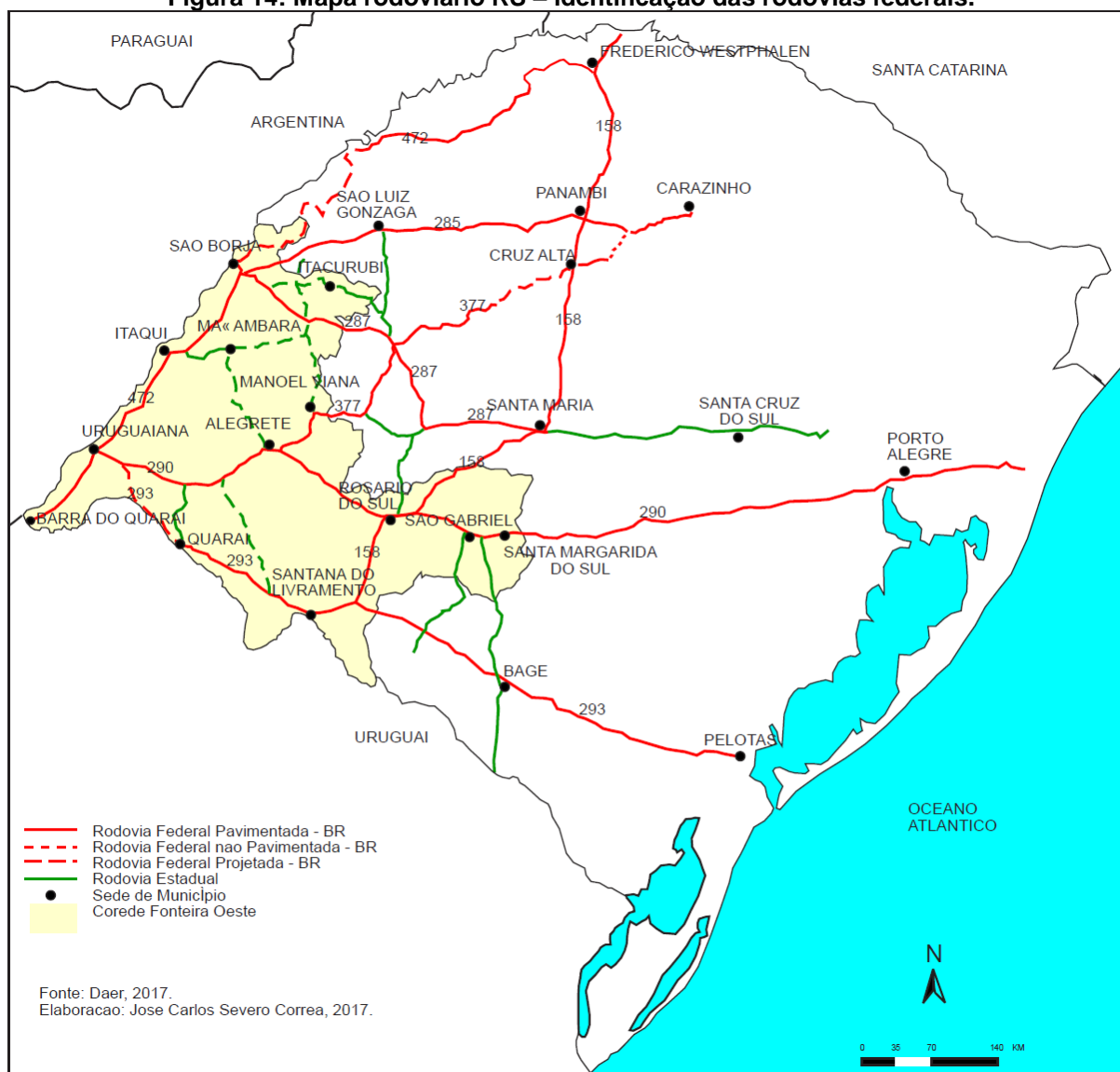
A BR 377 faz uma diagonal no estado, ligando Carazinho a Quaraí, passando por Alegrete, Manoel Viana, Santiago e Cruz Alta. São 514,8 quilômetros projetados, dos quais 25,5 não são pavimentados e 60,4 ainda precisam ser construídos, ambos os trechos nas proximidades de Cruz Alta. Há ainda uma sobreposição com a RSC 377 entre Alegrete e Santa Tecla passando por Manoel Viana.

A BR 472 prevê a ligação de Barra do Quaraí a Frederico Westphalen, fazendo um paralelo ao Rio Uruguai, sendo que na região cruza os municípios de

Uruguiana, Itaqui e São Borja, todos fronteirços com a Argentina. São projetados 656,6 quilômetros, dos quais 155 entre São Borja e Porto Xavier ainda precisam ser construídos. Assim sendo, a partir de São Borja a ligação rodoviária se dá pela BR 285, passando por São Luiz Gonzaga em direção ao norte do estado. A exemplo da BR 290, constitui importante rota de ligação com a Argentina.

Por fim, a BR 158 que liga Santana do Livramento a Altamira no Pará, com 2959 quilômetros projetados. No trecho sul, partindo de Santana do Livramento passa por Rosário do Sul, Santa Maria, Cruz Alta, Palmeira das Missões, sendo que a partir desse município há trechos coincidentes com a BR 386 ou ainda não foram construídos. Também é uma importante rota de ligação com os países do Mercosul, nesse caso o Uruguai.

Figura 14: Mapa rodoviário RS – identificação das rodovias federais.



Fonte: Daer, 2017. Adaptado pelo autor.

Conforme o PNLТ, comparando com outros estados, o Rio Grande do Sul é relativamente pouco contemplado, assim como a região em relação ao Estado, embora seja considerada textualmente importante, pela ligação com o Mercosul. Considerando as três versões do plano, são previstas apenas sete ações para a região. Na primeira versão, 2007, constam quatro ações, a saber: a) remodelação da Linha Ferroviária Porto Alegre – Uruguaiana, que deveria estar concluída até 2011, não executada; b) recuperação e adequação de capacidade da BR-290, entre Eldorado do Sul e Uruguaiana, sendo que no trecho fronteiro houve apenas a recuperação; c) conclusão da pavimentação da BR-158, trecho Santa Maria - Rosário do Sul, concluída no prazo previsto; e d) recuperação da rodovia BR 287 no trecho São Borja - São Vicente do Sul, também concluída (MT, 2007; 2017).

Na primeira revisão do plano, feita em 2009, houve a inclusão da ampliação da capacidade de carga da ferrovia no entroncamento de Santana do Livramento, entre os quilômetros 39 e 112, com ampliação da capacidade de carga nas pontes de 18 para 25 toneladas por eixo; não realizada (MT, 2009; 2017).

Já na última revisão, em 2011, foram incluídas duas ações, a) construção de ferrovia entre São Borja e São Luiz Gonzaga; não executado; e b) adequação da BR 290 para terceira faixa entre o acesso a Caçapava do Sul e Uruguaiana, até o ano de 2015, não concluída (MT, 2012; 2017).

Chama a atenção o fato de que, embora a região seja considerada relevante, possui pouca indicação quando se trata de execução de obras de qualificação na estrutura de transportes, mesmo que haja sabidamente alguns gargalos importantes cuja resolução seria de grande valia, como é o caso da duplicação da ponte sobre o Rio Ibicuí, na BR 472 (MARCHI *et al*, 2010).

Outra questão a ser destacada é a referência à ferrovia, num evidente sinal de que há a intenção de oferecer um modal alternativo, uma das justificativas do plano, mas que na prática não passa de discurso. Mesmo não havendo nenhum movimento em prol da viabilização da alternativa ferroviária, ela é reincidida nas duas releituras do plano. Há, no entanto, pelo menos dois aspectos importantes que devem ser considerados, além da transformação do discurso em ação. O primeiro aspecto diz respeito à questão da concessão, pois a concessionária não demonstra interesse em operar a ferrovia, pelo menos não como assinalado pelo plano como desejável, tendo inclusive retirado trilhos e desativado alguns trechos, em Itaqui, por exemplo, é anunciada a intenção de descontinuar as atividades na região. Há também o

direcionamento de vagões para o Paraná em detrimento do Rio Grande do Sul (SUL21, 2016; O ESTADO DE SÃO PAULO, 2017; JORNAL DO COMÉRCIO, 2017; MODAL, 2016; ISTO É DINHEIRO, 2016), demonstrando de forma bastante incisiva que a empresa concessionária não tem nenhum compromisso com o demonstrado no plano e o desejado pela região.

Essa questão suscita o segundo aspecto, que diz respeito à visão do governo com relação a isso, ou seja, qual o modelo de investimento e de gestão de uso das ferrovias que efetivamente é desejado? Esse é um ponto que o plano não explicita. Observe-se que, mesmo com a continuidade dos governos, não há garantia de manutenção do direcionamento dado pela política, o que dizer com a troca dos mesmos. A cada alteração de governo pode e é bastante provável que se redimensione suas intenções e prioridades quanto aos investimentos públicos, para quais alegadamente há escassez de recursos, o que pode vir de encontro aos interesses regionais. Ou mais, redirecionando investimentos sem que os que eventualmente estejam sendo feitos sejam concluídos e que possam dar as respostas esperadas.

Independente disso, o que se observa na região é que a política para a infraestrutura viária não se configura necessariamente como uma prioridade, embora os discursos assim o digam. Constituindo-se assim como um importante gargalo para o desenvolvimento da região, não só no que diz respeito ao critério econômico, mas com a qualidade de vida em geral. Fica evidente ainda, nesse caso, que a política da educação foi implementada de forma bastante promissora na região. Já no que diz respeito à política para a agricultura familiar demonstra que houve de parte do governo federal um esforço no sentido de consolidar na região esse modelo, colocado de forma alternativa, mas ainda incipiente para que se possa considerar uma política consolidada de fato.

Feita essa breve discussão em torno das políticas federais de desenvolvimento regional para a região, tanto explícitas como implícitas, necessário se faz também ponderar a respeito em escala estadual. O que será feito no próximo capítulo.

4 A POLÍTICA REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo será feita uma reflexão em torno do que se convencionou chamar de política regional no Rio Grande do Sul, que é distinta da política da escala federal dada a capacidade limitada de atuação do Estado nessa área. Inicialmente será apresentado um resgate da trajetória da política do Estado com foco no recorte regional e, na sequência, uma discussão em torno da regionalização da estrutura do Estado, com foco específico nos Coredes e sua atuação.

Assim como na escala federal, há na escala estadual uma preocupação com a política regional, inclusive podendo-se afirmar que no caso concreto do Rio Grande do Sul essa discussão é até mesmo antecessora a do âmbito do federal. Sendo assim, neste capítulo será apresentada a política regional do estado, fazendo uma abordagem ligeiramente distinta quando da escala federal.

Importante salientar que várias podem ser as abordagens, cada uma em consonância com o seu objetivo específico, sendo possível identificar vários recortes, como por exemplo, regionalização orçamentária, ou mesmo regionalização político-administrativa. O mesmo pode ser mencionado quando se fala em políticas públicas, que se reconhece, são muitas em especial quando o foco ou a abrangência é nas regiões. No entanto, nesta tese, fez-se deliberadamente a opção por direcionar a discussão aos Coredes, por ser justamente o objeto da pesquisa e também servirem como base para a chamada regionalização do orçamento do estado. Então, na sequência inicia-se uma breve reflexão da trajetória rio-grandense na experiência regional.

Ao invés da referência às políticas ditas explícitas e implícitas, será feita uma breve contextualização histórica da política regional no estado enfatizando a descentralização do planejamento no estado e a criação do Coredes, discutindo sua atuação tanto em termos de participação, como consulta popular e também quanto ao planejamento. A compreensão é que a criação desses conselhos, embora não possa ser classificada como uma política de desenvolvimento regional, traduz-se em um dos principais instrumentos que as regiões dispõem para que a sociedade civil

possa participar dos processos de discussão e implementação das políticas públicas a elas atinentes.

4.1 – A trajetória da Política Regional na Escala Estadual

Mesmo com as limitações inerentes à configuração de um estado da federação, no Rio Grande do Sul, já na década de 1980, havia a preocupação com uma escala distinta da oficial, isto é, a política direcionada para outra regionalização que não a apresentada pelo IBGE. Inclusive ampliando bastante essa perspectiva a partir da identificação de um recorte territorial diferenciado para fins de implementação de políticas públicas, no caso a Metade Sul do estado (CARGNIN, 2014a, 2014b).

Nesse tempo, iniciaram-se as articulações políticas e a construção acadêmica, que resultaram na institucionalização desse recorte territorial, tendo como principal argumento a trajetória decadente da Região no contexto estadual, do ponto de vista econômico e social. A partir desse momento, a Metade Sul tornou-se objeto de atenção diferenciada do poder público nas diferentes esferas. Como resultado, o Estado passou a elaborar políticas públicas e instrumentos, tendo como objetivo final a retomada do crescimento econômico da Região e sua reconversão produtiva. (CARGNIN, 2014a, p.77)

Embora a chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul tenha sido reconhecida a partir da década de 1980, primeiramente no estado e depois no país, como uma região com problemas no seu desenvolvimento, isso pode ser explicado desde sua formação ainda no tempo do Império. Rigorosamente a utilização da expressão não seria adequada, pois na verdade são três recortes distintos no estado, sul, norte e nordeste⁷¹, mas a expressão ficou marcada fundamentalmente em decorrência da proposta de criação do Estado do Pampa ou de Piratini⁷² e em função dos estudos científicos que de certa forma induziram a isso, seja pela tese de doutorado do então futuro presidente Fernando Henrique Cardoso ou ainda pelos estudos da FEE (CARGNIN, 2014a).

⁷¹ Estudo realizado por Alonso, Bandeira e Benetti (1994) analisando áreas estatisticamente comparáveis, no caso, o sul, o norte e o nordeste do estado constatou que considerando a evolução da produção econômica e da população desde 1890, o resultado foi a perda histórica de competitividade do sul e, mais recentemente, do norte, em relação ao nordeste (referenciado por Porto Alegre e Caxias do Sul).

⁷² Proposta apresentada pelo ex-prefeito de Pelotas e à época deputado federal, Irajá Andara Rodrigues, na qual a chamada Metade Sul do Estado seria transformada em um novo estado da federação, mas que não prosperou (CARGNIN, 2014a).

Independentemente dos motivos ou da pertinência de se mencionar a expressão Metade Sul, é fato que historicamente no Rio Grande do Sul e até mesmo no Brasil houve discriminação na política para esta região do estado. Tal situação remonta ao tempo da colonização do estado ainda no período colonial. A ocupação do território gaúcho é iniciada a partir do sul, primeiramente por questões comerciais, cujo foco principal era estabelecer um entreposto com o Rio da Prata, importante polo comercial da época, o que foi feito com a fundação da Colônia do Sacramento em 1680 (PESAVENTO, 2014; MRE 2012).

Em momento posterior, foi a necessidade de consolidação das fronteiras com a América espanhola, sobretudo com o Uruguai, objeto de vários tratados entre Portugal e Espanha. Tais acordos entre esses países visavam resolver o conflitos fronteiriços na porção meridional do Brasil. Destacam-se alguns conflitos que foram determinantes na configuração do território sul brasileiro como hoje este é conhecido, caso da Guerra Guaranítica (1754-56) (GOLIN, 1998) e Guerra da Cisplatina (1825-1828) (PESAVENTO, 2014). Essas condições configuraram o território sul-rio-grandense como uma terra de eminente conflito, de tal forma que a sustentação dessa situação só foi possível mediante a militarização da região. Nesse caso, a defesa do território era feita pelos proprietários de terra, detentores de grandes extensões e sustentados por intermédio da pecuária, atividade propícia à condição estabelecida e, em muitos momentos, agindo com interesses próprios à revelia dos interesses do governo central (PESAVENTO, 2014, MRE, 2012; VELLINHO, 2005; CESAR, 2005).

A característica belicosa da região assegurava poder aos grandes estancieiros que de um lado eram úteis na manutenção dos limites fronteiriços, de outro gozavam de benefícios e se consolidaram como grandes produtores de charque, que forneciam ao restante do país. O modelo de produção baseado na pecuária extensiva demonstrava sinais de desgaste já no período imediatamente posterior à independência. A necessidade de acumulação de então exigia mais do que o modelo escravista e baseado nos monopólios era capaz de suprir, pois o Brasil era a partir daquele momento uma nação inserida no contexto capitalista. Assim sendo, na Revolução Farroupilha (1835-1845) se vislumbrava sinais de que o modelo exigia mais do que os preceitos liberais apregoados pela revolução industrial. A Revolução Farroupilha, entre outros, pleiteava um melhor tratamento alfandegário para seu charque, nesse aspecto a revolta foi inócua. Contraditoriamente, após um acordo de

paz honroso assinado em 1845, assegurou a manutenção do *status quo* militar aos estancieiros que foram mais uma vez úteis ao país. Um conflito entre o campo e a burguesia uruguaia exigia mobilização da defesa nacional, assim sendo, os estancieiros gaúchos obtiveram a sobretaxação do charque uruguaio, um dos motivos da revolta farroupilha, e ainda o direito de escolha do presidente da província (PESAVENTO, 2014).

O tratado de 1851, que assinalou a derrota de Oribe, sedimentou a desorganização da atividade saladeiril uruguaia: estabeleceu que o gado uruguaio não pagaria imposto nas alfândegas brasileiras, enquanto que o charque platino seria onerado com taxas para entrar no país. Dessa forma, beneficiavam-se as charqueadas sulinas, com a possibilidade de obtenção de matéria-prima a baixo preço, tendo por outro lado dificultada a entrada do concorrente no mercado interno. (PESAVENTO, 2014, p. 40)

Como se pode notar, essa condição demonstra que o modelo econômico do sul do Rio Grande do Sul já era insuficiente do ponto de vista da acumulação de capital. Isso agravado por outros fatos acontecidos na sequência que evidenciaram ainda mais a iminente crise que viria. Primeiramente a Lei Euzébio de Queiroz (1850) que extinguiu o tráfico negreiro que somada a ascensão da economia cafeeira centralizava a demanda por mão de obra escrava. Um segundo aspecto foi a inserção da indústria saladeira platina na economia capitalista, com a implementação de inovações tecnológica utilizando máquinas a vapor e o consequente surgimento da divisão social do trabalho, aumentando a produtividade e, conseqüentemente, diminuindo preços. O resultado disso foi o declínio da atividade e do poderio dos estancieiros, pois em função da dificuldade de obtenção de mão de obra escrava, a atividade estava cada vez mais decadente (PESAVENTO, 2014).

Do ponto de vista do país, a solução foi a obtenção de mão de obra por vias da imigração, principalmente alemã e italiana, que no Rio Grande do Sul foi assentada no território mais ao norte, até então insignificante no processo de ocupação do território. Aliando-se a isso a abolição da escravidão e a proclamação da república com ascensão das ideias positivistas, o quadro piora. No Estado, os republicanos assumem o comando político, inclusive de forma autoritária fizeram prevalecer a ideia de um dinamismo econômico que o Norte, baseado na diversidade produtiva era capaz de fornecer em detrimento do Sul mais conservador (PESAVENTO, 2014; CAVALARI, 2001).

Essa situação só foi se agravando, tendo seus efeitos mitigados pelos conflitos políticos internos⁷³, pelos fenômenos bélicos mundiais e pela implantação da indústria frigorífica no Rio Grande do Sul a partir de Santana do Livramento (Armour e Wilson) e Rio Grande (Swift) (PESAVENTO, 2012). No entanto, tanto a imigração europeia quanto a posterior migração das gerações seguintes não beneficiaram o sul do Estado que somadas ao contínuo processo de modernização dos processos produtivos na agropecuária acarretou em baixo crescimento populacional (BANDEIRA *ET AL*, 1998). De tal forma que, a partir da década de 1950, acentua-se a perda de capital e o deslocamento de empresas que migraram para outras regiões, agravando a fragilidade da região (CARGNIN, 2014a).

De forma bastante sintética, principalmente do ponto de vista econômico, essa é a configuração histórica da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul, que serviu de base para as proposições diferenciadas à região. Embora seja importante reafirmar que as fragilidades da economia rio-grandense não se limitem ao antagonismo sul e norte, que isso não é explicável por um único fator, e que a utilização da expressão “Metade Sul” tenha por vezes sido adotada de forma equivocada⁷⁴, a mesma acabou sendo usada de forma bastante abrangente. É fato que todo o processo de discussão feito durante a década de 1990, envolvendo Governo, mobilização da sociedade e intensa mídia, contribuiu para que o assunto ganhasse corpo e prioridade política. Formou-se no Estado um ambiente político fundamentado em análises técnicas, que respaldavam a demanda da Metade Sul (CARGNIN, 2014a; 2014b).

Já em 1994, foi lançado o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as Regiões da Campanha, Central, Fronteira Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado⁷⁵, com o objetivo de “reunir e orientar recursos e instrumentos para o fomento à modernização, diversificação, expansão e instalação de atividades produtivas nessa

⁷³ Do ponto de vista do Estado, cita-se a Revolução de 1923, comandada basicamente por pecuaristas contra as sucessivas reeleições de Borges de Medeiros na presidência do Estado e sua política econômica de então, claramente prejudicial a essa categoria. Já do ponto de vista federal, tem a Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da república (PESAVENTO, 2012).

⁷⁴ Houve simplificação desse contexto tanto no discurso político quanto na discussão de políticas públicas por parte do Estado. Somente a partir de 2000 é que essa configuração passou a ser tratada de forma distinta, com a elaboração por parte da Secretaria da Coordenação e Planejamento dos Perfis Regionais por Corede, estabelecendo outra avaliação sobre potencialidades e entraves ao desenvolvimento regional (CARGNIN, 2014a; 2014b).

⁷⁵ Com 76 municípios, essa pode ser considerada a primeira delimitação territorial da Metade Sul do Rio Grande do Sul, enquanto objeto de interesse para a implementação de políticas públicas (CARGNIN, 2014a).

faixa territorial do Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SUL, 1994c, p.1). Esse projeto foi instituído pelo Decreto 35707/94, de foco eminentemente econômico visava fomentar os setores industrial e agrícola por intermédio de incentivos, que eram diferenciados conforme a base produtiva de cada região corediana. Para a indústria eram oferecidos: a) incentivos diferenciados de acordo com as distintas localizações dos municípios pelo Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM); b) priorização de projetos industriais na região pelo Programa de Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul (PRIN/RS); c) priorização à região do Programa de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos do Estado do Rio Grande do Sul (PROPLAST); e, d) a redução dos valores das áreas adquiridas junto aos distritos industriais⁷⁶ (RIO GRANDE DO SUL, 1994c).

No que tange ao fomento agrícola, a ação previu sua execução por intermédio do Fundo Pró-Produtividade Rural (FUNDOPEM Rural) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento de Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER). Sendo que as fontes de financiamento previstas, tanto para a indústria quanto para a agricultura eram o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) (RIO GRANDE DO SUL, 1994c).

Como esse Decreto tinha prazo final em 31 de dezembro de 1995, o plano foi reeditado em março de 1996, Decreto nº 36.494/96 e complementado novembro daquele ano pelo Decreto nº 37.038/96, incluindo novos municípios⁷⁷, ampliando assim a delimitação da área. Tal medida foi adotada com o intuito de adequar o recorte espacial ao Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL)⁷⁸, que havia sido lançado em maio daquele ano (CARGNIN, 2014a; 2014b; VERSCHOORE FILHO, 2000).

Importante salientar que embora a Metade Sul do Rio Grande do Sul tenha sido objeto de preocupação da política regional do estado, a Fronteira Oeste não é mencionada como alvo específico, haja vista a citação explícita dos municípios de

⁷⁶ Nesse caso o Decreto visava beneficiar explicitamente os municípios de Bagé, Rio Grande e Santa Maria (RIO GRANDE DO SUL, 1994c).

⁷⁷ Na segunda versão do Projeto, o número de municípios aumentou para 98 (CARGNIN, 2014a; 2014b). Cabe salientar que em nenhuma das duas versões, incluiu o município de Itacurubi, que integra o Corede Fronteira Oeste, sendo que no caso do PROMESO, Itacurubi está incluso (CARGNIN, 2014b; MI, 2009b).

⁷⁸ O RECONVERSUL foi uma linha de crédito com condições especiais com juros atrativos que visava dinamizar a economia regional mediante a implantação de novas atividades, novos investimentos, novas tecnologias e integração ao Mercosul (VERSCHOORE FILHO, 2000).

Bagé, região do Corede Campanha; Santa Maria, região do Corede Central e Rio Grande, Corede Sul.

Ainda com relação à Metade Sul, em 1996, a Assembleia Legislativa criou a Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul, a qual promoveu reuniões em vários municípios, levantando demandas e temas estratégicos para o desenvolvimento da Região, legitimando politicamente o tema (CARGNIN, 2014a; 2014b).

Do ponto de vista do executivo, foram lançados em 1998 o Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul e os Estudos do Programa RS 2010⁷⁹. Além disso, foi criado pelo Decreto 38.473/98 o Plano de Ações para a Metade Sul do Estado, que na prática criava um Grupo Executivo com objetivo de reunir as demandas regionais. A instituição desse Grupo e a própria nomenclatura Metade Sul foi uma determinação constante no Protocolo de Intenções assinado entre Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a União, em maio de 1998, cujo objetivo era empreender esforços conjuntos no sentido de criar e sustentar um Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul⁸⁰ do Rio Grande do Sul (CARGNIN, 2014a; 2014b; VERSHOORE FILHO, 2000).

De toda essa intensa movimentação depreende-se um fato curioso e contraditório, pois os maiores avanços em termos de discussão de políticas públicas com viés econômico ocorreram no auge da predominância das ideias liberais no Rio Grande do Sul. À época o Estado era governado por Antônio Brito, alinhado ideologicamente ao Governo Federal de Fernando Henrique Cardoso. A base da discussão estava nos estudos elaborados no Projeto RS 2010, que em sua proposição de um Plano Integrado de Reconversão Produtiva, consolidava as diretrizes estratégicas e as propostas para a reestruturação produtiva, responsabilizando o Estado pelo desenvolvimento da Metade Sul.

Desse modo, em linhas gerais, a proposta elaborada devolvia ao Estado a responsabilidade sobre a reestruturação da Região. Em que pese a importância do Estado na definição de estratégias para a superação das

⁷⁹ Estudos realizados por uma consultoria contratada para tanto com auxílio de técnicos do Governo do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 1998; CARGNIN, 2014a).

⁸⁰ Fica evidente que tanto no Governo do Estado, consequência de toda a movimentação política desde a década de 1980, como no Governo Federal, resultado da percepção do presidente Fernando Henrique Cardoso mediante sua tese de doutorado, estavam associados a essa pauta, que na sequência se configura como uma das regiões identificadas no PROMESO.

desigualdades regionais, conforme é defendido nos capítulos iniciais desta pesquisa, a elaboração de um plano de reestruturação tendo o Estado como indutor do desenvolvimento é, no mínimo, contraditória, devido ao contexto da época. Isso porque se vivia um período marcado por uma forte onda neoliberal, que propagava a redução do Estado, a cujo modelo o próprio Rio Grande do Sul havia aderido. (CARGNIN, 2014a, p.82)

Outra questão evidenciada é que o conteúdo produzido remetia à responsabilização e à necessidade de transformação dos atores regionais, notoriamente conservadores. O resultado disso é que não havia necessariamente uma intenção de reverter, pois boa parte das propostas é destinada à recuperação dos setores tradicionais. Setores esses que, historicamente, haviam demonstrado pouca capacidade de reagir mediante o reposicionamento da Região nos cenários regionais brasileiro e global. Além disso, a grande dependência de recursos públicos para a execução das propostas somada a ausência de projetos claramente definidos e a ruptura na orientação política do Governo Estadual ocorrida na eleição seguinte, fez com que o plano fosse praticamente abandonado (CARGNIN, 2014a; 2014b).

Restou do protocolo de intenções assinado junto ao Governo Federal e, conseqüentemente, do plano para a Metade Sul apenas o RECONVERSUL. Esse programa teve sua vigência prorrogada até 2005 e ampliação da abrangência territorial, sendo expandido para outras regiões do Estado. Posteriormente foi reconfigurado para Programa de Dinamização Regional, vigente até os dias atuais. Quando ao plano em si, foi muito mais alvo de críticas do que serviu como subsídio para discussões (CARGNIN, 2014a; 2014b).

Está se falando numa inversão de pauta, o foco na Metade Sul foi direcionado para um espectro mais amplo, as desigualdades regionais. Enquanto a pauta da Metade Sul ficou restrita ao PROMESO, Governo Federal, no Estado a discussão se ampliou. Primeiramente a criação Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Desenvolvidas em 2001, seguida pela instituição do Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais em 2003, cujo objetivo inicial era concentrar a formulação e a proposição de políticas voltadas às desigualdades regionais, de abrangência estadual, portanto (CARGNIN, 2014a).

A exemplo do que aconteceu com a Metade Sul no final da década de 1980, houve de parte das demais regiões do Estado uma reação no sentido de demonstrar suas debilidades, como inclusive já demonstrara o estudo de Alonso, Bandeira e

Benetti (1994). Além disso, novos estudos demonstravam que o problema do desenvolvimento não era exclusividade do Sul do Estado e sim mais amplo (CARGNIN, 2014a). Nesse caso é possível citar o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul⁸¹ publicado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 1998, e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese)⁸², publicado pela FEE de forma intermitente a partir de 1991, incluso no Atlas.

Além de uma apresentação detalhando a evolução da divisão municipal, da ocupação territorial e as principais características físicas do Estado, o Atlas está estruturado em blocos, infraestrutura, meio ambiente, demografia, indicadores sociais e economia gaúcha (CARGNIN, 2014a).

Já o Idese é composto por 12 indicadores mensurando o nível de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul a partir de uma síntese de três blocos: educação, renda e saúde. O objetivo de se divulgar o Idese é avaliar e acompanhar a evolução dos indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado fornecendo informações para o desenho de políticas públicas específicas de acordo com as necessidades municipais (FEE, 2017).

Outro estudo elaborado avaliando a questão regional no Rio Grande do Sul foi o chamado “Rumos 2015”, contratado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento, no ano de 2003, estruturado sob dois componentes, Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes, resultou em 2006, na publicação de um conjunto de cinco volumes e um relatório-síntese. Seu objetivo foi construir um referencial teórico capaz de subsidiar a ação pública e privada no sentido de melhor enfrentar o desafio da busca do desenvolvimento, se tendo de uma nova visão dessa realidade (RIO GRANDE DO SUL, 2006; 2016).

Metodologicamente o “Rumos 2015”, seguiu as etapas previstas em um clássico processo de planejamento, diagnóstico, construção de cenários de futuro, aplicação da matriz *SWOT* (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*) ou FOFA (pontos fortes, oportunidades, pontos fracos e ameaças), elaboração de visão

⁸¹ Primeira edição impressa foi publicada em 1998, atualmente é disponibilizado eletronicamente no sítio da Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do Estado, no endereço eletrônico <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>>.

⁸² A FEE estimou pela primeira vez o Idese para 1991 e a partir de 2000 o fez de forma contínua, sendo que em 2014 alterou a metodologia, refazendo os cálculos a partir de 2007.

estratégica e de estratégias e portfólio de projetos (RIO GRANDE DO SUL, 2006; 2016, CARGNIN, 2014a).

Com a realização do estudo, feita a partir de uma ponderação tridimensional, análise econômica, social e de potencialidades de cada região, passou-se a observar as disparidades regionais de outra forma. Como indicadores econômicos foram considerados o PIB total, o PIB *per capita* e o grau de industrialização da região. Para a análise social, utilizou-se um indicador de pobreza (percentual de famílias com renda abaixo de 2 salários mínimos), a renda *per capita*, o percentual de domicílios com coleta de esgoto via rede geral, a taxa de analfabetismo (acima de 15 anos) e o saldo migratório. Já para apurar as potencialidades foram analisados fatores ambientais (físicos e restrições); de localização (distância a portos e mercados); de empreendedorismo (número de criação de empresas *per capita*); de pessoal capacitado (pessoas com formação superior); de infraestruturas de transportes (densidade rodoviária, valor adicionado bruto industrial e localização em relação aos terminais ferroviários); e, de energia (duração equivalente de falhas e frequência equivalente de falhas sobre o padrão estabelecido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL) (RIO GRANDE DO SUL, 2006; CARGNIN, 2014a).

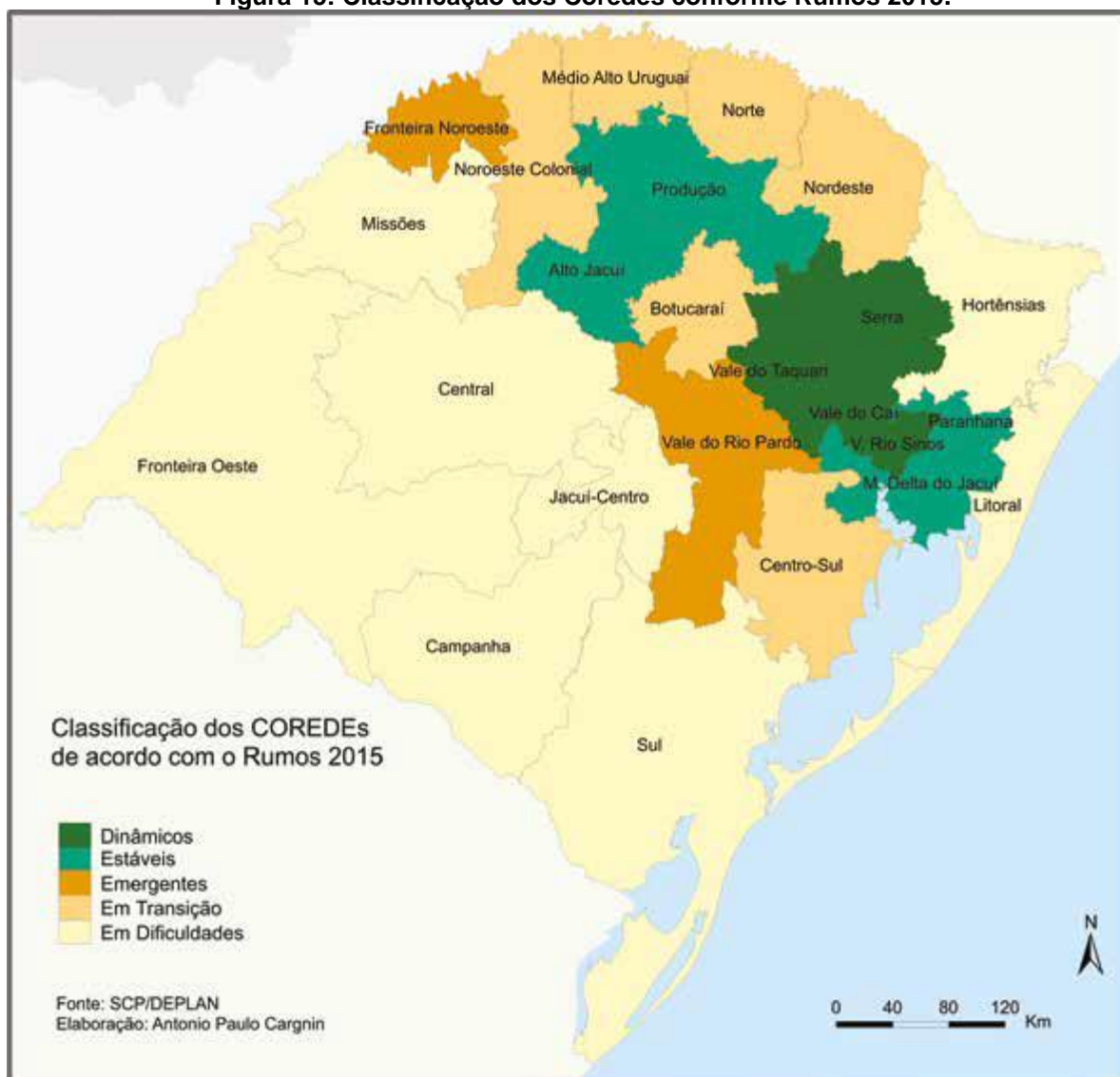
Para cada indicador foi estabelecido um peso na ponderação que resultou numa nova classificação dos Coredes quando comparados entre si, sendo classificados em Dinâmicos, Estáveis, Emergentes, em Transição e em Dificuldades. Além de uma gama mais diversificada de classificação na comparação com a perspectiva anterior de sul pobre e norte rico, o “Rumos 2015” considerou um número bem maior de variáveis socioeconômicas, colaborando para a identificação de focos de pobreza junto a áreas ditas mais desenvolvidas e de áreas com potencial para o desenvolvimento, mesmo nas regiões mais deprimidas (CARGNIN, 2014a).

Independentemente de se alterar os critérios de classificação, o Corede Fronteira Oeste foi classificado como “Em Dificuldades” juntamente com outros nove Conselhos: Hortênsias, Campanha, Sul, Jacuí, Centro, Central, Alto da Serra do Botucaraí, Litoral e Missões, caracterizados por terem apresentado grau de desenvolvimento baixo, menores potencialidades e situação social deficiente, todos bem abaixo das médias estaduais.

Sendo assim, por suas características essas regiões deveriam ser alvo, não só de políticas voltadas ao aspecto econômico, mas também de políticas sociais, uma

vez que apresentam baixas potencialidades e grandes dificuldades em relação à renda e à infraestrutura social (RIO GRANDE DO SUL, 2006; CARGNIN, 2014a). Observe-se na Figura 15 que essas regiões não são contíguas e somadas representam mais da metade do território rio-grandense, no entanto concentravam apenas 28% do PIB e 30% da população (RIO GRANDE DO SUL, 2006; CARGNIN, 2014a).

Figura 15: Classificação dos Coredes conforme Rumos 2015.



Fonte: Cargnin, 2014a.

Do ponto de vista dos resultados, sobretudo no diz respeito à temática do Desenvolvimento Regional, lista-se a seguir os atinentes à Fronteira Oeste: a) levantamento das oportunidades e ameaças, restrições e potencialidades de cada região; b) identificação de seis estratégias para o desenvolvimento do Estado; c) perda da competitividade das culturas tradicionais (soja, milho, trigo); d) problemas

de infraestrutura social nas cidades médias em decorrência da perda do dinamismo do setor primário, com conseqüente aumento das migrações rurais; e) identificação de um cenário de tendência ao agravamento das desigualdades regionais, de difícil reversão; f) identificação de grande potencialidade de novas atividades no Sul do Estado: cadeia de base florestal, setor naval e energias alternativas; g) identificação dos problemas decorrentes da baixa competitividade agrícola (arroz, soja, agricultura familiar) e enfraquecimento da rede urbana na região Central e Oeste do Estado (Santa Maria, Cachoeira do Sul, São Gabriel, Uruguaiana e Caçapava do Sul) (RIO GRANDE DO SUL, 2006; 2016). Como visto, e observado ao longo do tempo, alguns dos apontamentos feitos pelo estudo fazem parte da realidade concreta da Fronteira Oeste, caso das migrações rurais e outras perderam força, cadeia florestal.

É relevante, no entanto, a questão relacionada às estratégias propostas para o Estado, em total de seis, que sinalizaram uma nova conformação, tanto do ponto de vista do discurso político quanto das regiões, como se pode verificar a seguir, Quadro 10.

Quadro 10: Quadro síntese das estratégias propostas no Rumos 2015.

Estratégia	Descrição
Aumento da Competitividade Estadual	Objetivo: manutenção e o aumento da competitividade estadual em todos os produtos. O estudo indicou que, entre os produtos agrícolas, apenas na produção de arroz, o Estado apresentava a maior eficiência nacional.
Fortalecimento urbano-industrial da rede de cidades médias	Objetivo: fortalecer as 60 cidades médias selecionadas no Estado com ações de inclusão social que tornassem seus recursos humanos capacitados; de saúde e saneamento básico que as tornassem atrativas para moradia e lazer; e de fortalecimento de serviços tais como transportes, apoio industrial e tecnologia de informação.
Inclusão social	Objetivo: elevar os indicadores sociais estaduais nas áreas da educação, saúde e acesso a serviços públicos. Ações continuadas na área social, em que o Estado deve atuar constantemente, até por força das obrigações constitucionais de universalização do atendimento em educação e saúde.

continua ...

... continuação

Conservação do Potencial Ambiental	Objetivo: definição de regras mais claras e precisas sobre as possibilidades de uso do capital ambiental, assim como ao aparelhamento dos órgãos ambientais com recursos humanos qualificados e estudos básicos permitindo agilidade e consistência nas decisões.
Estrutura de Governança moderna e participativa	Objetivo: criação de instâncias regionais de interlocução do Governo estadual com as formas organizadas de expressão regional e municipal; racionalização da operação das estruturas estaduais de modo a diminuir conflitos e ineficiências e promover maior estabilidade institucional; pactuação de planos estratégicos regionais; e contínua capacitação dos agentes intervenientes no Planejamento Regional.
Planos regionais para o desenvolvimento e superação de desigualdades	Objetivo: ampliação do debate acerca das estratégias e projetos regionais e a realização de planos regionais de desenvolvimento em todos os Coredes, como forma de superação das desigualdades regionais.

Fonte: Adaptado de RIO GRANDE DO SUL, 2016.

Cabe destacar as duas últimas estratégias propostas, que evidenciam o reconhecimento dos Coredes como elo de comunicação das regiões com o Estado e ainda vem ao encontro de uma demanda antiga dos mesmos, o planejamento para o desenvolvimento das regiões.

Além disso, destacam-se outras duas propostas apresentadas no Rumos 2015, o agrupamento dos Coredes em nove Regiões Funcionais (RFs) para otimizar as ações de planejamento, com base nos critérios de polarização, homogeneidade e bacias de emprego; e a implantação de eixos de integração: ligações com o MERCOSUL, ligações intra e inter-regionais e acessos a 117 municípios (RIO GRANDE DO SUL, 2006; 2016).

No primeiro caso, embora possa haver críticas ao conceito de região funcional homogênea adotado a *priori*, além de evidenciar que há muito mais similaridades entre os municípios de cada Corede do que diferenças, consolidando assim, a adoção do critério região corediana, o estudo propôs estratégias para cada região

funcional. Dessa forma o Corede Fronteira Oeste passou a compor a Região Funcional 6 (RF6) juntamente com o Corede Campanha. Para a RF6 foram propostas duas estratégias, sintetizadas da seguinte forma:

- Modernização das Atividades Tradicionais e Apoio a Atividades Emergentes: modernização da cadeia pecuária, induzida pelos frigoríficos voltados à exportação; fortalecimento do modelo de rastreamento de procedência da carne; fortalecimento dos procedimentos para obtenção de certificação de qualidade das carnes; apoio à estruturação da cadeia de base florestal; dentre outros.
- Fortalecimento das Cidades Médias: intervenções públicas de combate à pobreza, saneamento e habitação, visando reforçar a estrutura urbana existente; implantação de casas de negócios que centralizem informações; suprimento de rede de transmissão de dados de alta capacidade; implantação de plataformas terrestres e áreas industriais nas cidades de Uruguaiana e Santana do Livramento; dentre outros. (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p.26)

Já no segundo caso, o resultado foi a busca, por parte do Governo do Estado, em assegurar acesso asfáltico a todos os municípios do Estado. Para a Fronteira Oeste, o resultado prático foi o asfaltamento da RS 529, ligando Maçambará à BR 472 e da RS 543, ligação de Itacurubi à RS 168. Ainda que não seja o ideal, essas pavimentações garantiram que todos os municípios do Corede Fronteira Oeste tenham pelo menos um acesso asfáltico. Há na região um consenso de que ainda seria necessário a ligação asfáltica entre Maçambará e Alegrete (RS 566)⁸³ e que Itacurubi tivesse ligação asfáltica com a região via BR 287, pois a RS 168 liga os municípios de Santiago e São Luiz Gonzaga, Figura 16, pertencentes aos Coredes Vale do Jaguarí e Missões respectivamente.

É importante ainda destacar que, em vários momentos, a região foi citada como sendo importante elo de integração do Estado com os demais países do Mercosul, principalmente por ser a principal via de acesso (MT, 2007; 2009; 2017, RIO GRANDE DO SUL, 1998; BRINCKMANN, 1998; BANDEIRA *ET AL* 1998; VERSHOORE FILHO, 2000).

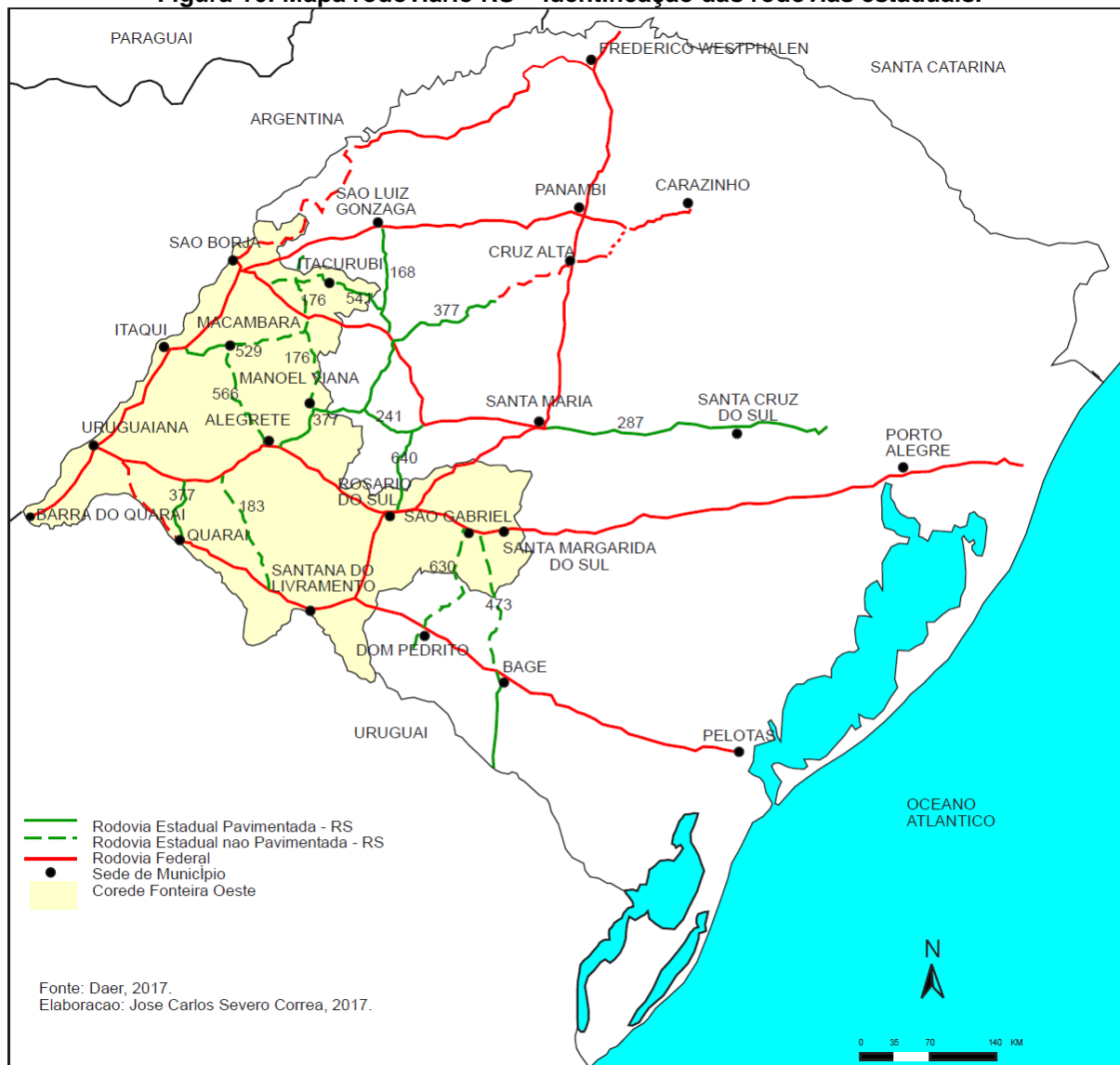
Com menos pompa, ainda foram elaborados dois outros estudos com o intuito de subsidiar a atuação do Estado na escala regional, ambos elaborados por técnicos da Secretaria de Planejamento⁸⁴ do Estado. Em 2010, foi lançado o documento “Apontamentos para uma Agenda de Desenvolvimento da Economia Gaúcha”,

⁸³ Essa área é responsável pelo maior volume de produção de arroz da região.

⁸⁴ Na Gestão 2007-2010, Governo Yeda Crusius, a denominação era Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), já na Gestão 2011-2014, Governo Tarso Genro, a denominação adotada foi Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

publicado no periódico da Instituição – Estudos DEPLAN, número 2; e em 2014 foi lançado o “RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial” (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Figura 16: Mapa rodoviário RS – identificação das rodovias estaduais.



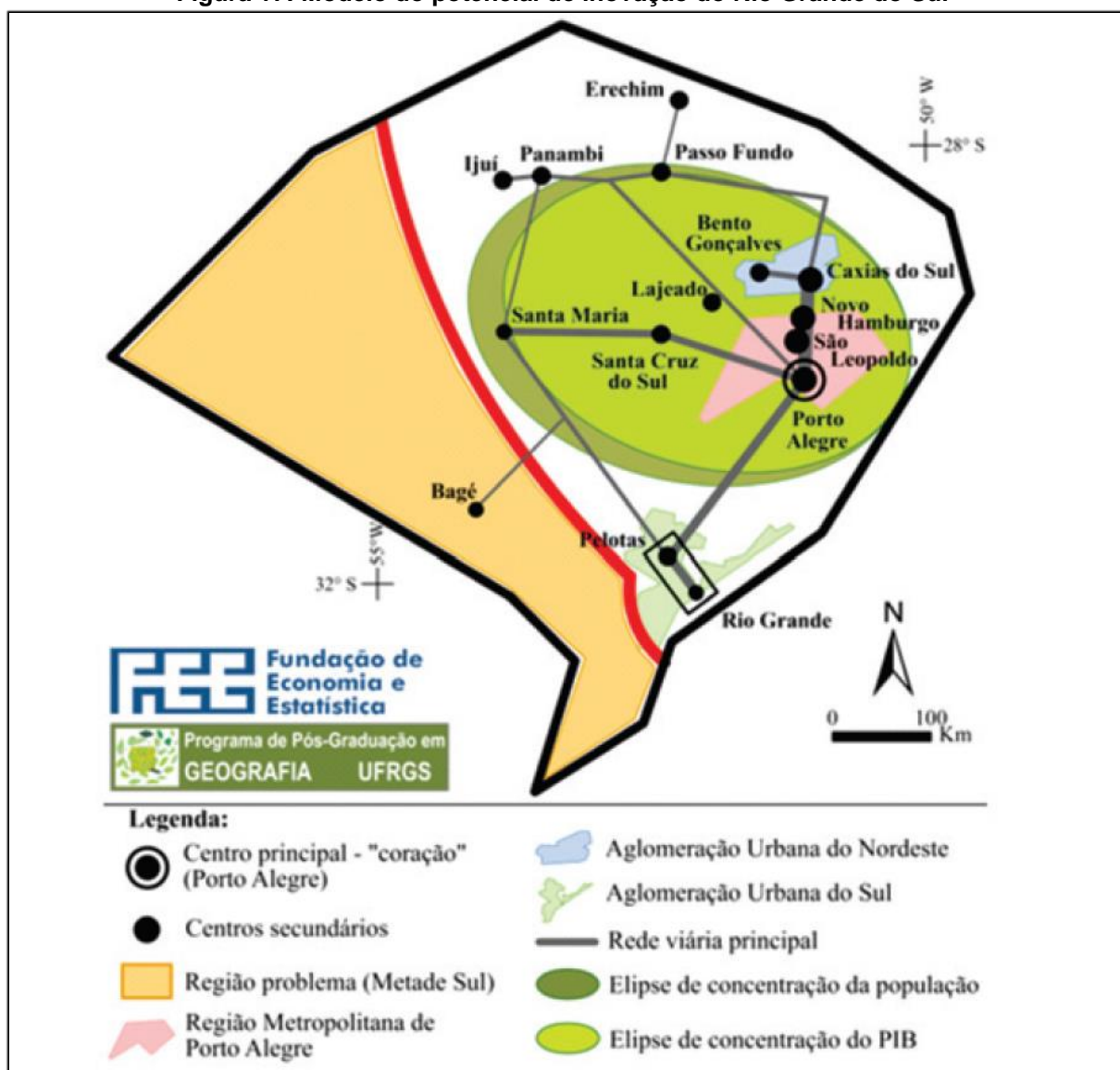
Fonte: Daer, 2017. Adaptado pelo autor.

Tais documentos evidenciam os esforços do corpo técnico do governo, mas sua divulgação nos últimos anos de cada gestão acabou ofuscando sua relevância. Por serem elaborados por técnicos do Governo, a propositura embora relevante ganhou menos visibilidade, do que o contratado “Rumos 2015”. Tais estudos sinalizam para alguns problemas que têm se mantido ao longo do tempo e mostram-se de extrema dificuldade de solução. Cita-se a perda de população do sudoeste do Estado e falta de dinamicidade necessária para a inclusão das regiões no contexto

da economia mundial, fortemente calcada na tecnologia e nos processos globais (CARGNIN, 2010; CARGNIN *ET AL*, 2014; MAGALHÃES JÚNIOR *ET AL*, 2014; MARQUETTI E HOFF, 2014). Fundamentalmente, mais do que propostas o que se apresenta é a avaliação do aprofundamento dos problemas regionais do Estado.

Emblemático o apontamento feito por Magalhães Júnior *et al* (2014) quando trata das potencialidades regionais de desenvolvimento em decorrência da difusão e inovação tecnológica, com base nas aglomerações produtivas e redes de ensino e pesquisa. Como pode ser observado na Figura 17, um mapa estilizado do Estado (TARTARUGA, 2014), que lembra a antiga discussão da Metade Sul, no qual se observa que o sudoeste do Estado é identificado como a região “problema”.

Figura 17: Modelo do potencial de inovação do Rio Grande do Sul



Fonte: Tartaruga, 2014.

Resumidamente essa foi a discussão feita no Estado no últimos 40 anos que evidenciam a preocupação com a temática regional. Como já mencionado, além dessa trajetória a discussão neste capítulo remete ainda a descentralização do planejamento no Rio Grande do Sul e também sobre os Coredes e sua atuação. Embora não de forma explícita, ambos se configuram como a concretização e a possibilidade de uma política regional na escala estadual. Na próxima seção será feita uma breve discussão em torno do processo de descentralização do planejamento do Estado e critérios de regionalização.

4.2 - A descentralização do Planejamento no Rio Grande do Sul

A Constituição Estadual, de 1989, determina que tanto o PPA quanto a Lei Orçamentária Anual devem ser regionalizados e ainda apresentar entre suas finalidades a redução das desigualdades sociais e regionais (RIO GRANDE DO SUL, 1989). Essa previsão legal suscita uma reflexão em torno de seu significado. Embora aparentemente não haja maiores dúvidas quanto ao que a constituinte se referia com o uso da expressão regionalização na Constituição, tanto do ponto de vista prático quanto teórico há que se esclarecer melhor, sobretudo no que diz respeito aos critérios a serem adotados em tal processo.

Segundo Andrade (2001), há diferença em falar de regionalização e de divisão regional. A primeira está vinculada à geopolítica e se configura em decorrência das transformações pelas quais as regiões vão passando e se (re) constituindo. Dessa forma, a ocupação de um território pode vir a constituir uma nova regionalização, por exemplo, ou o processo de globalização reconfigura um novo arranjo institucional que cria outra região, como seria o caso do MERCOSUL. Já a segunda, remete ao instrumental analítico e serve para as mais diversas possibilidades, desde a tentativa de encontrar homogeneidade regional, caso das macrorregiões brasileiras, como características naturais, um vale por exemplo.

É comum a utilização indistintamente dos termos regionalização e divisão regional como se ambos fossem sinônimos, mas metodologicamente há diferenças.

Há duas acepções virtualmente diversas para o termo regionalização. A primeira emergiu no Brasil, nos anos 60, para servir a propósitos de planejamento regional. Regionalização era tomada como sinônimo de divisão regional, ou seja, subdividir um espaço maior em espaços menores, com forte motivação, por parte de seus elaboradores, na aplicação e testagem de técnicas quantitativas. Essa década, assim como o primeiro lustro dos anos 70, foi prolífera em trabalhos desse teor realizados tanto para o País como um todo como para vários estados. Todos eles se orientaram ou pelo princípio da homogeneidade ou pelo da polarização ou pelo da Teoria do Lugar Central. Entretanto Duarte (1980) afirma que regionalização não implica dividir um espaço maior em subespaços ou regiões: este é um objetivo das divisões regionais. (MESQUITA, 1984, p. 96-97)

Duarte (1980), Pereira (2000), Marques; Etges; Campos (2006), Talaska (2011) sistematizaram quatro abordagens conceituais para regionalização: a) como diferenciação de áreas, identificada a partir da paisagem de tal forma que região é determinada pela paisagem geográfica; b) como classificação, caracterizada pela

utilização da lógica formal pela analogia entre região e os princípios da classificação e pela utilização de métodos quantitativos em sua operacionalização, assim haverá tantas regiões quantas forem as classificações adotadas para analisá-las; c) instrumento de ação, associada às teorias econômicas de desenvolvimento, supondo então o planejamento regional como estratégia para o desenvolvimento; e d) como processo, nesse caso a regionalização se configura pela formação de regiões, pois se dá como resultado dos processos sociais e econômicos, não excludentes entre si,

Dessa forma, tanto Mesquita (1984) como Duarte (1980) fazem essa reflexão, distinguindo regionalização de divisão regional, identificada como ato de particionar o espaço a partir de algum critério estabelecido a partir da conveniência. Assim sendo, é pertinente esclarecer que não é objetivo desta tese fazer essa discussão, mas é necessário que se assimile que a utilização da expressão regionalização possa eventualmente estar associada à divisão regional, e que assim está sendo tratada.

De forma complementar e sintetizada, De Toni e Klarmann (2002) apresentam a predominância de três tipos de critérios que estruturam o conceito de regionalização: a) a polarização, a partir de um campo de forças que se estabelece entre unidades produtivas, nesse caso os fluxos determinam uma hierarquia polarizante; b) a homogeneidade, baseada na possibilidade de agregação territorial a partir de características uniformes, arbitrariamente especificadas como o clima, a topografia, a economia, etc...; e c) o planejamento, resultante da aplicação de critérios político-administrativos instrumentalizados na atividade de planejamento com vistas à execução de uma determinada atribuição do Estado, seja ela de prestação de serviço, ou de regulação.

Esse terceiro critério, na prática, configura-se como uma síntese dos dois primeiros, sendo fundamental a existência de coerência metodológica e a consistência das políticas daí resultantes. Por conseguinte, tanto coerência como consistência seriam obtidas do reconhecimento da existência de racionalidades distintas na atuação governamental, a técnica e a política. Do ponto de vista técnico, uma política pública exige uma organização do espaço a partir dos requisitos técnicos de sua própria produção, por exemplo, os serviços de saúde pública exigem concentração demográfica. Já do ponto de vista político, há o embate entre os atores distintos, cada qual com seus interesses pretendem influenciar na

configuração regional pretendida (DE TONI; KLARMANN, 2002). Observa-se nesse caso, o já ponderado anteriormente tanto na discussão sobre região como na reflexão sobre escalas espaciais, nesta tese compreendidas como resultantes das disputas de poder.

Em que pese a imprecisão e a controvérsia em torno do polissêmico conceito de região, em função do foco dos estudos, os recortes a serem feitos devem seguir uma proposição determinante, que supera a questão dos níveis de agregação e os critérios de segmentação. “O recorte de uma região precisa dialogar com a totalidade do espaço segmentado, e definir o nível em que se fracionará e segundo que variáveis vai ser orientado esse fracionamento do espaço.” (CUNHA, SIMÕES e PAULA, 2005, p.8)

Justamente a partir desse ponto é que será discutido, tendo como foco as mais diversas formas de divisão regional adotadas no Rio Grande do Sul pelos diferentes órgãos. Dentre as quais destacam-se: o Corede, a Associação de Municípios, as regiões administrativas do Estado, entre outras, cada uma atendendo a objetivos distintos.

De acordo com De Toni e Klarmann (2002), a estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Sul foi se constituindo ao longo do tempo por critérios específicos de cada setor em função de seus objetivos específicos, influências políticas, proximidade geográfica e até mesmo aspectos naturais. Essa forma de divisão regional acaba gerando uma série de conflitos, prejudicando a eficácia administrativa, tendo isso sido diagnosticado já há bastante tempo e foi alvo de profundas discussões e consequentes proposições.

Ainda segundo De Toni e Klarmann (2002), essa é uma situação que aparece com recorrência e muita clareza em situações sócio-políticas absolutamente distintas na história dos governos gaúchos, como demonstram as experiências que serão relatadas a seguir: a) Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana; b) Programa Estadual de Descentralização Regional; e c) Programa de Regionalização Administrativa.

A primeira proposta lançada em 1974 é fruto de um processo iniciado ainda em 1970, em decorrência do Decreto 20.818/70 que “traça normas básicas para a organização, sob a forma de sistema, de atividades do Poder Executivo” (RIO GRANDE DO SUL, 1970, p.1). Assim sendo, em 1973 foi produzida a base

sistêmica⁸⁵ que resultou na proposta de uniformização da regionalização do Estado, com vistas a superar três ordens de problemas:

- problemas de desenvolvimento, como o ritmo insatisfatório de desenvolvimento sócio-econômico do Estado, o progressivo agravamento das disparidades regionais e a falta de complementaridade do desenvolvimento estadual à promoção do desenvolvimento regional;
- problemas de planejamento, como a falta de um quadro de referência para ajustar metas setoriais e planos regionais, a falta de planejamento a nível regional, a falta de uma política de desenvolvimento regional que promovesse a interiorização e a descentralização e a falta de cooperação e coordenação entre as várias instâncias administrativas;
- problemas de implementação, como a insuficiente transformação de intenções políticas em programas e ações, o reduzido engajamento da população e uma incorreta integração entre os agentes técnicos, executores e políticos do processo de implementação. (NYGAARD, 1990, p.186).

Na proposta foram levados em consideração quatro indicadores síntese, centralidade administrativa, tamanho funcional, grau de acessibilidade das cidades e grau de comunicabilidade. A centralidade administrativa devendo ser entendida como o grau de centralidade a partir da quantidade e tipologia das funções públicas cumpridas, ou seja, pela localização de escritórios ou órgãos setoriais regionais e sua respectiva área de abrangência. O tamanho funcional determinado pela comparação de indicadores demográficos, sociais, de equipamento e de funcionalidade, mediante análise fatorial. Já o grau de acessibilidade das cidades estabelecido pela infraestrutura viária de acesso aos centros urbanos. Quanto ao grau de comunicabilidade, seria estimado pelas formas de imprensa escrita e falada presentes nas cidades.

O trabalho resultou em duas proposições finais: uma referente à organização territorial do Estado para fins de programação e outra relativa à hierarquia da rede de cidades. Durante a execução desse trabalho, foi feito um levantamento das várias regionalizações presentes nos órgãos setoriais, que foram comparadas para aferição de sua compatibilidade, analisando-se, também, à luz de uma concepção espacial nitidamente vinculada à teoria espacial francesa, os fluxos regionais e a hierarquia urbana do Estado. (DE TONI E KLARMANN, 2002, p.527).

Em que pese o grande esforço na realização do trabalho, o resultado foi pífio em termos de capacidade de articulação dos órgãos de estado, com a proposta não sendo concretizada (DE TONI; KLARMANN, 2002). O que se verifica nesse caso, é

⁸⁵ Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (SISDRU) que subsidiou a Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana, publicada em 1974 (NYGAARD, 1990).

que as questões particulares, sejam das regiões como das corporações acabam prevalecendo sobre o interesse do Estado, o que os autores estão chamando de falta de capacidade de articulação.

Importante esclarecer que um movimento qualquer de reconfiguração nos critérios de regionalização significa agrupamentos de estruturas. Isso, se feito sem fortes argumentos ou prévia articulação política, gera obviamente uma reação por parte dos que se julgam desprestigiados ou prejudicados. Assim sendo, por questões muito mais políticas do que técnicas as propostas acabam não sendo implementadas, como foi o caso, conforme ponderação de Nygaard (1990, p. 187-8)

Dentre as dificuldades com as quais se viu às voltas naquela época e que certamente contribuíram para o seu insucesso podem ser colocadas as seguintes:

- como a hierarquia na rede urbana de 1973 decorreu principalmente de critérios técnicos, a regionalização resultante, vista como instrumento para uma tarefa política (planejamento, desenvolvimento), deveria ter sido reavaliada dentro dessa ótica;
- os centros regionais indicados assumiram uma importância destacada na promoção do desenvolvimento regional, fato que levou muitos prefeitos de municípios não-centros a questionarem a seleção feita e a reivindicarem para as suas cidades funções propostas para aqueles centros. Deve ser destacado o fato de que a Federação das Associações Municipais do Rio Grande do Sul (FAMURS) foi criada apenas em 1976 e que à época do SISDRU existiam apenas duas ou três associações; esse fato impediu, possivelmente, uma maior discussão política da regionalização;
- face à ausência de um plano de desenvolvimento do Estado que espacializasse diretrizes e programas e que pudesse balizar a regionalização proposta, a implantação do SISDRU foi considerada por muitos técnicos e políticos como prematura;
- não foi dada a importância devida ao fato de que o Estado, mesmo que planeje e programe de forma integrada, o que é raro, executa e implementa obras e programas de forma estritamente setorial. A lógica e a conveniência setorial, particularmente a sua administração espacial, deviam ter sido do maior interesse para a regionalização.

A segunda reflexão foi o Programa Estadual de Descentralização Regional, instituído pelo Decreto 32.567/87 com o objetivo de “[...] definir a regionalização do Rio Grande do Sul e implementar a descentralização das atividades setoriais da Administração Estadual direta e indireta, com base em regiões territoriais” (RIO GRANDE DO SUL, 1987, p.1). De acordo com Rückert (1997), esse é um dos marcos da retomada da questão do desenvolvimento regional no estado, consistindo numa proposta de descentralização regional a partir dos princípios básicos que passariam a nortear as ações do Estado no Rio Grande do Sul, a partir de então: a democratização, a descentralização e a participação.

Ao analisar o Plano do Governo Pedro Simon, eleito no final de 1986, Allebrandt (2010) chama a atenção para o momento político do país, de reelaboração das Constituições Federal e Estaduais após um longo período sob a égide militar. Trabalho esses que inovaram ao apresentarem esses novos princípios: participação, descentralização e autonomia dos entes federados.

Dessa forma, considerando o novo contexto, o programa apresentado pelo Governo Pedro Simon propunha uma divisão regional capaz de promover uma ação coordenada e eficaz dos órgãos públicos e aumentar a participação no processo de elaboração do planejamento e orçamento frente a prioridades de interesse regionalizado (DE TONI E KLARMANN, 2002).

O Decreto em seu artigo 2º previa que o Programa deveria promover:

- a) a descentralização das atividades do Governo Estadual;
- b) a ampliação do relacionamento entre o Estado e os Municípios;
- c) a ampliação da participação das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado;
- d) a criação de condições para o planejamento regional, em consonância com o planejamento global do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1987, p.1).

Fica evidente a condição estabelecida, a importância de elaborar uma Divisão Regional que seja utilizada e/ou incorporada por todos os órgãos públicos estaduais, dada a total falta de coordenação entre as regionais das Secretarias de Estado, pois cada uma possui uma divisão regional própria (DE TONI E KLARMANN, 2002).

De forma bem mais crítica, Nygaard (1990), comenta que, embora houvesse mérito na previsão de planejamento para o desenvolvimento regional, não havia encaminhamento quanto às formas de integração dos diversos planos regionais e mesmo com o estadual. Deveria minimamente apresentar alguns encaminhamentos quanto à necessidade de superação dos conflitos e à incompatibilidades dos diversos interesses, sejam eles municipais, regionais ou estadual. Ou seja, a pretensão de alcançar algo difícil sem o devido enfrentamento normalmente acarreta no insucesso. Para o autor, foram utilizados critérios contraditórios no processo de divisão regional.

De maneira genérica, o processo previa uma estrutura organizacional em Porto Alegre, onde ficariam a Comissão Coordenadora e a Comissão Executiva e nas 22 regiões, haveria, também, uma estrutura organizacional mínima, composta pela Coordenação Regional, por uma Comissão Executiva e pelos Colegiados Regionais:

da Administração Estadual e dos Municípios, e das Entidades Representativas da Comunidade Regional e de Modernização Administrativa (ALLEBRANDT, 2010; DE TONI E KLARMANN, 2002; NYGAARD, 1990).

Apesar de apresentar-se, além de uma compatibilização das diferentes divisões regionais, como um programa de descentralização administrativa, visando à racionalização das ações do Governo no sentido de integrá-las com os anseios das comunidades locais, pouca coisa realmente foi concretizada, e a própria divisão regional proposta, da mesma maneira que o Programa de Regionalização da década de 70, não chegou a ser adotada pelos órgãos estaduais, tampouco regulamentado no âmbito estadual (DE TONI E KLARMANN, 2002).

Além de explicar o porquê da não regulamentação, é importante também esclarecer acerca da definição das 22 regiões mencionadas. Para a divisão regional foram utilizadas duas outras divisões: a regionalização proposta em 1974 e a da FAMURS.

Resultou daí uma mescla imperfeita entre regiões polarizadas por centros de diferentes hierarquias, conforme seu grau de centralidade, e regiões formadas por municípios que se associaram basicamente por motivos políticos e por terem problemas comuns. Esse produto preliminar foi confrontado, a seguir, com a estrutura espacial adotada pelos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado, estrutura esta que vem sendo reciclada e aprimorada há várias décadas. (NYGAARD, 1990, p.189)

Mais uma vez prevaleceu o dissenso, seja por resistência política, seja resistência corporativa, ou mesmo administrativa. Questionamentos como os apresentados por Nygaard (1990) suscitam reflexões, diante de uma configuração histórica que qualquer estrutura de estado tenha se consolidado, construída ao longo do tempo de forma nem sempre tranquila, seria nesse instante solenemente ignorada. Nesse caso, não sem antes responder: “que tipo de regionalização é esta que está sendo apresentada? qual a sua fundamentação? não se constituirá mais em uma dificuldade do que em uma ajuda para alcançar os objetivos pretendidos pelo Programa?” (NYGAARD, 1990, p. 190). Ou como pondera Allebrandt (2010), estariam os deputados estaduais receptivos a novos espaços de participação nos quais perderiam o protagonismo? E no caso das municipalidades preteridas, que reação teriam? Parece óbvio que a resposta seria pela negação ao processo.

Já a terceira possibilidade foi concretizada pela criação dos Coredes, no início da década de 1990, mesmo que as experiências anteriores não tenham sido

exitosas, deram sua contribuição. É fato que em decorrência, das alterações estabelecidas pelas Constituições Federal de 1988 e Estadual de 1989, com a proposição da regionalização do orçamento do Estado algum avanço deveria ter tido.

A proposta de criação dos **Conselhos Regionais de Desenvolvimento** (Coredes) situa-se dentro deste espaço, como um processo de reformulação das estratégias e métodos de construção do planejamento estratégico estadual, principalmente no que diz respeito à **participação** e à formulação de **propostas orçamentárias** que contemplem as diferentes regiões do Estado, inserindo-as no processo de construção e dando legitimidade maior a ação protagonizada pelo mesmo. (DE TONI E KLARMANN, 2002, p. 12)

Essa proposta de regionalização ou de divisão regional avançou de forma lenta e persistente, culminando no Decreto 40.349/00, determinando que “os órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta deverão ter as suas estruturas regionais organizadas de acordo com a divisão territorial estabelecida no Anexo Único” (RIO GRANDE DO SUL, 2000), o anexo único descreve as regiões coredianas.

Embora isso possa ser considerado um avanço no sentido da unificação das divisões regionais administrativas do Estado, passou, e continua passando, por um processo de muitas reviravoltas, o que requer uma discussão mais aprofundada, pois as próprias regiões coredianas vêm se alterando ao longo do tempo.

Observa-se que, no caso dos Coredes, discussão a ser feita na próxima seção, há um esforço no sentido de consolidar a divisão regional estabelecida com base nos termos dos Decretos 42.777/03 e 45.436/08. Há, no entanto, uma solicitação de que as estruturas do Estado se ajustem também nesse sentido de tal forma que as mesmas de alguma forma sejam coincidentes com os Coredes. Isso poderia ser feito por intermédio de pequenos ajustes nas regiões, com a transferência de um município para outra região ou de ampliação/redução da área de abrangência da regional. Há casos em que tal solicitação/recomendação é atendida, como por exemplo, a Emater, que configurou suas regionais de tal forma a coincidir com as regiões dos Coredes. A regional Bagé é responsável por atender todos os municípios dos Coredes Fronteira Oeste e Campanha.

Por outro lado, há casos em que o Decreto 40.349/00 é desrespeitado mesmo no âmbito do Governo, caso do recém-criado Corpo de Bombeiros Militar.

Imaginava-se que, por se tratar de uma estrutura nova, fosse razoável que a mesma se constituísse em tal base, mas optou-se por replicar a estrutura existente do tempo de Brigada Militar. Há no estado, 12 comandos regionais, e no Corede Fronteira Oeste há nove unidades, sendo que essas são vinculadas a três regiões distintas. Itaqui e São Borja são vinculados à 11ª região, com sede em Santo Ângelo, já São Gabriel é vinculado à 4ª regional, localizada em Santa Maria. Ao passo que os demais municípios, Uruguaiana, Alegrete, Barra do Quaraí, Quaraí, Rosário do Sul estão vinculados à Santana do Livramento, 10ª região.

Como visto, as diversas iniciativas governamentais de discussão em torno da divisão regional foram em larga medida infrutíferas, sobretudo no sentido de uniformização de recortes territoriais. No entanto, a legislação previu a regionalização orçamentária e estabeleceu que a mesma se daria tomando por base os Coredes, criados em 1991, os quais serão objeto de discussão da próxima seção.

4.3 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes

Nesta seção será feita a apresentação dos Coredes, instâncias de regionalização orçamentária do Rio Grande do Sul, bem como se resgatará um pouco de sua trajetória e constituição. Como já mencionado, os Coredes foram criados no contexto de ampliação do processo de participação da cidadania nos processos inerentes aos governos no período pós-Constituição, no início da década de 1990. Assim sendo, primeiramente será feita uma apresentação formal do que é um Corede e deve se constituir, na sequência um resgate do histórico desses conselhos no Rio Grande do Sul e de que forma os mesmos têm participado da política regional no Estado.

Os Coredes foram instituídos pela Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994, que em seu artigo 2º menciona os objetivos destes conselhos.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994a).

Já em seu artigo 3º, que estabelece as competências desses conselhos, complementa-se que:

Art. 3º - Competem aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;

II - elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;

III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;

IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;

V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;

VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais. (RIO GRANDE DO SUL, 1994a)

Além disso, a criação desses conselhos viria em complemento ao parágrafo 8º do Art. 149 da Constituição Estadual de 1989, que prevê a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual, o que exige, portanto, que se crie algum mecanismo de conexão. Em outras palavras, havendo a intenção de que se regionalize toda a peça orçamentária do Estado e que se possibilite às comunidades de cada região que participe do processo por meio de conselhos regionais, há que se ter um meio de concretizá-la. Importante salientar também, que já na proposta de governo da gestão anterior havia a menção a criação de alguma estrutura regional que cumprisse tal papel tanto pela regionalização como pela participação (ALLEBRANDT, 2010; DE TONI E KLARMANN, 2002; NYGAARD, 1990).

A Lei 10.283/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994a), que estabelece a estrutura mínima de cada Corede, traz a seguinte redação

Art. 4º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento terão a seguinte estrutura básica:

I - Assembleia Geral Regional;

II - Conselho de Representantes;

III - Diretoria Executiva;

IV - Comissões Setoriais;

V - Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais (CASEPEs).

(...)

Art. 5º - A Assembleia Geral Regional, órgão máximo de deliberação do Conselho Regional de Desenvolvimento, será composta por representantes da sociedade civil organizada e dos Poderes Públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores.

A legislação estabelece o que deve ser comum a todos os Coredes, mas cada um pode se estruturar de forma distinta de acordo com as resoluções regimentais de sua Assembleia Geral, Conselho de Representantes ou até mesmo Diretoria Executiva. A Lei 10.283/94 faz uma única referência às representações, na Assembleia Geral, que prevê paridade na representação de trabalhadores e empregadores. Já o Decreto 35.764/94, que trata da regulamentação da Lei menciona que na Assembleia de Criação de cada Conselho deverão participar:

- I) os prefeitos Municipais e presidentes das Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicos da região;
 - II) os deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na região;
 - III) um representante de cada instituição de ensino superior da região; e,
 - IV) um delegado ou seu suplente, com o representante de cada segmento organizado da sociedade civil, eleito e devidamente credenciado, por Município.
- Parágrafo único - Entende-se por organizado aquele segmento representado por entidades, tais como, associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por Lei. (RIO GRANDE DO SUL, 1994b)

Observa-se nesse caso, que não há previsão legal de que um cidadão por sua livre e espontânea vontade, ou de algum movimento social possa participar como tal. Essa é uma das características coredianas muito criticada por segmentos da sociedade que são organizados, mas não constituídos.

O Decreto também faz menção às Comissões Setoriais, de caráter mais técnico, respeitando as capacidades e competências de cada membro participante, e ao Conselho de Representantes, uma síntese da Assembleia Geral.

Art. 6º, § 2º - Na constituição dos Conselhos de Representantes deverá ser garantida a representatividade de todos os segmentos organizados da sociedade civil, dos poderes públicos da região e das instituições de ensino superior, de forma equilibrada e proporcional à composição da Assembleia, assegurada também a paridade entre trabalhadores e empregadores. (RIO GRANDE DO SUL, 1994b)

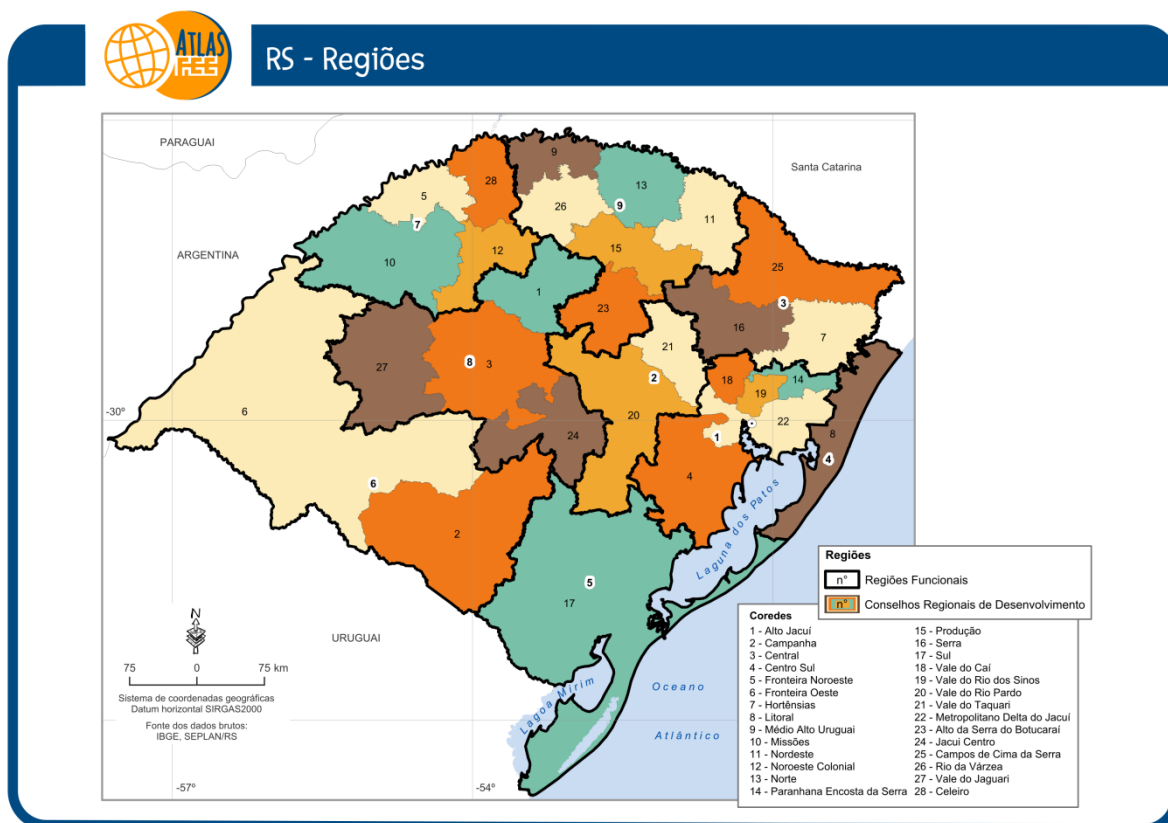
Na prática, essa determinação legal não é factível, pois depende da iniciativa das categorias se fazerem representar, ou seja, a representação será paritária ou não independente da legislação. O mesmo vale para o equilíbrio de representação entre a sociedade civil e as representações vinculadas aos poderes públicos, prefeituras, câmaras de vereadores e órgãos do estado. Além disso, como a participação é voluntária não há garantias de que as representações das mais diversas categorias se façam presentes ou mesmo que se repita a representação.

Essa condição acaba configurando cada reunião de forma única, o que de um lado assegura e afirma a pluralidade e até mesmo alguma espontaneidade das representações, de outro fragiliza discussões que demandam mais fôlego dos participantes. Sendo assim, alguns Coredes podem ser mais representativos do ponto de vista da sociedade civil ou predominantemente compostos por representações governamentais. No caso da Fronteira Oeste há um predomínio maior da classe política, sobretudo vinculada aos governos municipais. Mesmo que nas Assembleias Gerais haja a preocupação de assegurar o máximo de representação à sociedade civil, sobretudo as representações de classe, que efetivamente participam das mesmas, no cotidiano do conselho prevalece a atuação das representações das prefeituras principalmente.

Além disso, Decreto 35.764/94, em seu Artigo 1º estabelecia a denominação e a abrangência territorial de cada Corede, que de início eram 22. Posteriormente o Decreto 42.777/03 estabeleceu critérios e o rito necessário para a transferência de municípios entre Coredes e ainda criação, fusão, desmembramento de novos conselhos. Finalmente o Decreto 45.436/08 deu a redação que prevalece até o momento, quanto ao número de Coredes existentes, bem como sua abrangência territorial e denominação. Dessa forma, o território do Rio Grande do Sul, atualmente é constituído por 28 regiões, os Coredes, que além de suas competências legais, servem de parâmetro para o orçamento do Estado. Para tanto, se agrupam em nove Regiões Funcionais de Planejamento.

Como já visto as Regiões Funcionais foram criadas por recomendação do estudo Rumos 2015, e seguem os critérios de polarização, homogeneidade e bacias de emprego (RIO GRANDE DO SUL, 2006). No caso específico, o Corede Fronteira Oeste integra juntamente com o Corede Campanha a Região Funcional 6. Na região, além dos 13 municípios que integram o Corede Fronteira Oeste, somam-se mais sete municípios, Bagé, Caçapava do Sul, Lavras do Sul, Dom Pedrito, Aceguá, Hulha Negra e Candiota. Com uma população de 746.419 habitantes, correspondendo a aproximadamente 7% da população gaúcha, 86% urbana, em uma área de 64478,6 km², 22,8% do total do Estado (FEE, 2017). Na Figura 18, a seguir, é possível observar a configuração da distribuição das 28 regiões coredianas e das nove RF's no mapa do Rio Grande do Sul.

Figura 18: Distribuição dos Coredes e Regiões Funcionais no Mapa do Rio Grande do Sul



Fonte: Pessoa, 2018.

Importante salientar que os atuais 28 Coredes no início eram 22, e a proposta inicial de criação previa que fosse menos. Os motivos para o aumento desse número são diversos, variando de possibilidade de receber mais recursos até poder de influência institucional, ou seja, essa questão vai ao encontro do ponderado nesta tese sobre a configuração de uma região como um processo social (ETGES, 2001) e de uma escala (FERNANDEZ E BRANDÃO, 2010; PECK, 2010), mas também tem a ver com o momento político vivido (ALLEBRANDT, 2010; CARGNIN, 2014a).

De acordo com Allebrandt (2010), o processo de redemocratização do País após mais de 20 anos de ditadura militar é simbolizado pela reinserção da sociedade civil brasileira nesse novo cenário. Foi graças a esse envolvimento que, durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, constitui-se um regime de democracia combinado entre a democracia representativa e a participativa. A democracia representativa é simbolizada pela eleição dos representantes para os cargos do executivo e do legislativo. Já a democracia participativa está concebida por meio dos mecanismos de participação direta da população no processo legislativo (plebiscito, *referendum* e leis de iniciativa popular) e pela participação da sociedade nos

processos de planejamento e gestão das políticas públicas nos mais diferentes espaços.

Ainda segundo o mesmo autor, no Rio Grande do Sul há registros de algumas experiências envolvendo a participação da sociedade nas discussões do orçamento público. São exemplos dessa experiência os municípios de Pelotas e Porto Alegre. O primeiro considerado por muitos como o pioneiro do Orçamento Participativo. Já Porto Alegre, primeiramente em função dos chamados Conselhos Populares e, na sequência, com o Orçamento Participativo. Essas experiências somam-se ao diagnosticado pela equipe do Governo do Estado, que previa a modernização administrativa por meio da descentralização do processo decisório, o que pressupunha um novo formato de recorte regional (DE TONI e KLARMANN, 2002; ALLEBRANDT, 2010).

Além disso, na sequência da Constituição Federal, a Constituição Estadual, promulgada em 1989, mais especificamente nos seus artigos 149, §8, e 167, estabelece as bases fundantes para a criação dos Coredes, conforme recordam Büttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011):

Art. 149 – (...) § 8 - os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais.

...

Art. 167 - 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 em suas entidades representativas. (RIO GRANDE DO SUL, 1989)

Há ainda outro fator, a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia⁸⁶ e a consequente implantação dos Polos de Inovação Tecnológica em parceria com as universidades do interior, tanto comunitárias como estatais. Essa é uma nova configuração e se mostrou uma rica experiência de gestão descentralizada, o que fortaleceu essa noção, sobretudo nas Universidades Comunitárias. Tais instituições estavam naquele momento em processo de constituição e consolidação de sua atuação regional. A possibilidade de introdução de inovações tecnológicas associadas às vocações regionais não só facilitou como incentivou esse processo (ALLEBRANDT, 2010). Dessa forma, passavam essas instituições a assumir um

⁸⁶ Criada em 1987, inicialmente como Secretaria Extraordinária para Assuntos de Ciência e Tecnologia, com *status* alterado e renomeada em 1990.

papel de protagonista no processo de condução das ações para o desenvolvimento regional, ou seja, exerciam forte influência.

Com base nesse contexto, a campanha eleitoral de 1990 mostrou-se um fértil terreno para um debate com a sociedade gaúcha em torno dos processos participativos e de descentralização decisória. Com a eleição, para governador, de Alceu Collares (PDT - Partido Democrático Trabalhista), que havia sido prefeito de Porto Alegre na experiência dos Conselhos Populares, e trazia em seu plano de governo a proposta de criação de conselhos como canais de comunicação das regiões com a administração central. Aliando-se a isso, alguns movimentos regionais, como eventos em Ijuí e Santa Maria, contribuíram também para a criação dos Coredes (ALLEBRANDT, 2010; SILVEIRA, ALLEBRANDT E CAMPOS, 2015).

Os Coredes foram criados em 1991, institucionalizados em 1994, com a finalidade primeira de criar um canal de comunicação que possibilitasse a participação da sociedade na “formulação e na implantação de iniciativas de promoção do desenvolvimento regional” (BANDEIRA, 2006, p.25).

O material de divulgação do projeto apontava os seguintes objetivos gerais: a) levantar e debater as questões regionais; b) identificar e potencializar as vocações da região; c) estabelecer prioridades de investimento e ações estaduais; d) decidir sobre a alocação de recursos; e, e) fiscalizar a ação do governo na região e já propunha uma divisão territorial para os Conselhos. No entanto, a proposta de 12 regiões não demonstrou identidade com a organização territorial, destacada pela regionalização da federação das associações de municípios (LAHORGUE, 2008).

Allebrandt (2010) expõe que, durante o processo de criação dos Coredes em 1991, foram realizados eventos regionais e o Governo publicou um documento com sua visão oficial do que seriam os Conselhos Regionais, inclusive com proposição de regionalização. Havia três propostas, uma com 22 regiões, cujo recorte seria próximo ao das Associações de Municípios; outra com oito regiões, assemelhando-se com as regiões homogêneas do IBGE e a terceira, preferida pelo Governo, com 12 regiões, cujo formato vinha sendo discutido pela equipe de planejamento do Governo já há algum tempo. Mas na proposta não havia delimitação prévia desses recortes, independente de qual fosse ser adotado.

A proposta estabelecia três princípios básicos: descentralização política, desconcentração econômica e integração regional, dando mostras de que, pelo menos no discurso, o Governo estava efetivamente dividindo o poder decisório com

a sociedade civil. Aparentemente a proposta inicial era criar informalmente os conselhos como forma de consolidar a ideia e, com isso, superar a resistência da classe política, pois mostras dessa já haviam sido dadas nos Conselhos Populares em Porto Alegre e já foram manifestadas de início pelos parlamentares do próprio partido do governador (ALLEBRANDT, 2010).

Ainda segundo Allebrandt (2010), e Bandeira (1999), em função de o Governo ter deixado que as regiões definissem por si mesmas a configuração dos Conselhos, esses foram se organizando e sendo instalados a partir de junho de 1991. De acordo com Becker (2002), ainda em 1991 foram instalados 17 Coredes, Alto Jacuí, Central, Centro Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortênsias, Litoral, Médio Alto Uruguai, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Produção, Serra, Sul, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari. Em 1992, foram instalados mais dois, Campanha e Vale do Caí, depois disso, em 1993, foi instalado o Corede Paranhana – Encosta da Serra e, em 1994, o Vale do Rio dos Sinos.

Conforme Allebrandt (2010); Carginin (2014a), Bandeira (1999) e Becker (2000b), a intenção do Governo era então criar 22 conselhos, mas o Decreto 35.764, de dezembro de 1994 (RIO GRANDE DO SUL, 1994b) trouxe apenas 21, pois a região Metropolitana ainda estava sem o seu Conselho, que foi instalado somente em 1996.

A criação dos Coredes foi objeto de intensa discussão com o legislativo, pois não havia por parte do mesmo a acolhida desejada e necessária. Em paralelo à instalação dos Conselhos, foi criado o Fórum Permanente dos Presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, em março de 1992. Esse Fórum somente foi institucionalizado em 1998⁸⁷ e reconhecido legalmente por meio da Lei 13.595, de 30 de dezembro de 2010, como Fórum dos Coredes (RIO GRANDE DO SUL, 2010). Mesmo na informalidade, o Fórum foi importante interlocutor junto ao Governo na busca da institucionalização dos Coredes durante a gestão de Alceu Collares. Isso acabou acontecendo por meio da Lei 10.283/94, de outubro daquele ano (RIO GRANDE DO SUL, 1994a), que foi regulamentada pelo Decreto 35.764/94, entre outras, estabeleceu a abrangência territorial dos Coredes (BECKER, 2000b; ALLEBRANDT, 2010; CARGNIN, 2014a).

⁸⁷ O Decreto 42.777/98 em seu artigo 10 admitiu a existência de uma “associação devidamente registrada” para mediar a relação entre os Coredes e o Governo do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1998)

Ao longo do tempo, ainda houve a criação de mais seis conselhos: os Coredes Alto da Serra do Botucará (2002), Jacuí Centro (2004), Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea (2006); e Celeiro e Vale do Jaguarí (2008), totalizando, então, 28 Coredes a partir de 2008 (RIO GRANDE DO SUL, 2004a, 2006 e 2008; BUTTENBENDER, SIEDENBERG E ALLEBRANDT, 2011).

Parece evidente que, por se tratar de um processo que se dispõe a alterar a lógica da formulação de políticas focadas em um poder central e centralizador, a consolidação dessa proposta não tem se mostrado das mais fáceis. Desde a sua criação, a cada troca de governo é necessário que os Coredes demonstrem a relevância que lhes compete na legislação, relevância essa nem sempre reconhecida pelos governantes. No entanto, há avanços gradativos e sistemáticos ao longo dessa trajetória de mais de 20 anos, já que não surgem mais contestações e questionamentos por nenhum setor da sociedade quanto à importância dos Coredes (LAHORGUE, 2006; ALLEBRANDT, 2010; BANDEIRA, 2010).

O sucedâneo de Alceu Collares foi o Governo de Antonio Britto (PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro), em cuja gestão foi criado o Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), que foi o elo de interlocução do Governo com os Coredes. Nesse caso, a proposta visou integrar efetivamente os conselhos com a administração estadual, com os Coredes sendo chamados a participar da elaboração do Plano Plurianual, bem como nos orçamentos anuais. Esse processo foi bastante incipiente e precarizado, com o relativo insucesso devendo-se fundamentalmente à falta de recursos e à não aceitação da estrutura estatal dessa nova proposição. O maior avanço se deu no último ano de Governo com a criação da Consulta Popular⁸⁸ em 1998, mas ainda assim “de cima para baixo” (BANDEIRA, 1999; ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT E SIEDENBERG, 2011).

O terceiro Governo da história dos Coredes foi o de Olívio Dutra (PT - Partido dos Trabalhadores), em que se percebeu uma relação bastante tensa, pois inicialmente a proposta do Governo excluía os conselhos de participação de seu modelo de gestão. Segundo Allebrandt (2010, p.139), a grande proposta foi o Orçamento Participativo Estadual (OPE), em que o Governo

⁸⁸ Sobre a Consulta Popular há nesta tese uma seção a parte, que trata do tema de forma mais detalhadamente.

... o concebe alicerçado em quatro princípios básicos e indispensáveis da participação efetiva da população em um processo democrático e transparente de discussão, decisão e acompanhamento do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e das políticas públicas de Estado: a) a discussão de todo o orçamento e das políticas públicas; b) a garantia de participação universal voluntária de todo o cidadão no processo do OPE; c) a autorregulamentação do processo do OPE; e d) o princípio da prestação de contas do Governo sobre tudo que foi decidido, documentado e tornado público no processo do OPE.

Esse fato exigiu forte reação dos conselhos junto ao Governo, e agora, apoiados pelo legislativo⁸⁹, predominantemente de oposição, no sentido de garantir sua participação no processo. Isso aconteceu de forma precária, dependendo muito mais das relações entre coredianos e governistas nas regiões do que do protocolo de intenções assinado entre o Fórum dos Coredes e o Governo. O resultado de todo esse “imbróglio” acabou sendo preponderante para que os Coredes percebessem que a participação é muito importante, imprescindível, mas não é a única finalidade dos mesmos, que têm como objetivo maior o desenvolvimento regional. Decorre disso, então, a reflexão de que os esforços deveriam ser voltados para outras questões que também compunham o escopo dos conselhos, tais como a criação dos Fóruns das Messorregiões⁹⁰, a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) e a elaboração dos seus planos de desenvolvimento (ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT; SIEDENBERG, 2011).

Na sequência de Olívio Dutra veio a gestão de Germano Rigotto (PMDB), e desta vez a relação foi menos tensa, embora na prática os avanços tenham sido mais no âmbito das relações institucionais. O foco central da discussão se deu em torno da polêmica entre a continuidade do Orçamento Participativo e do retorno da Consulta Popular. Acabou prevalecendo um híbrido dos dois, unindo elementos do Orçamento Participativo, que é mais de discussão e mobilização, com os da Consulta, que é mais de decisão (ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT E SIEDENBERG, 2011).

⁸⁹ Nesse período é que foi constituído o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional na Assembleia Legislativa, uma parceira entre os Coredes, a própria Assembleia, a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e da União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS), como espaço de interlocução entre ambas (BANDEIRA, 2010; 2011).

⁹⁰ Segundo Bandeira (2010; 2011), os Coredes ocuparam papel de liderança nas negociações junto ao Ministério da Integração Nacional para a inclusão das Messorregiões da Metade Sul e Grande Fronteira do MERCOSUL no Programa de Promoção do Desenvolvimento de Messorregiões Diferenciadas, sendo que esta última em conjunto com o oeste de Santa Catarina e o sudoeste do Paraná.

Findo o Governo de Germano Rigotto, vem o de Yeda Crusius (PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira), no qual, de início, a grande discussão foi em torno do passivo da Consulta Popular, que acumulava um volume bastante elevado de recursos. As explicações para isso eram de toda ordem, desde a incapacidade operacional do Estado até a falta de recursos para a sua execução. Após longos debates, foi estabelecido um acordo entre as partes, com a diminuição dos valores para os Coredes em troca do compromisso do Governo na execução do orçamento relativo à Consulta Popular. Esse acordo foi cumprido em partes, pois, no último ano de governo, já se acumulou novo passivo (ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT; SIEDENBERG, 2011).

O grande avanço dos Coredes no Governo de Yeda Crusius foi a conquista da elaboração dos planos regionais de desenvolvimento⁹¹, cujo financiamento foi custeado pelo Estado. Os planos elaborados pelos Coredes acabaram se configurando como elementos preponderantes no início da discussão com o próximo Governo, o de Tarso Genro (PT). O Governo de Tarso Genro trabalhou na criação de um sistema de participação em substituição à Consulta Popular, ampliando o escopo para outras formas de participação em complemento ao foco da discussão orçamentária. Já do ponto de vista da relação institucional com os Coredes, embora nem sempre mencionados⁹², os planos estratégicos de desenvolvimento elaborados nas regiões têm sido considerados pelo governo.

A discussão do Plano Plurianual, elaborado de forma participativa, contemplando todos os projetos apontados nos planos elaborados pelos conselhos, foi o grande avanço na relação. Isso sinaliza para o já mencionado anteriormente, de que, embora os Coredes ainda apresentem muitas fragilidades estruturais, foram considerados importantes elos de relação entre a sociedade e o governo. Além disso, o governo reconheceu nos Coredes um importante parceiro na constituição do Sistema de Participação Popular e Cidadã, estabelecendo um constante diálogo com os mesmos, sobretudo na condução do recém-criado Processo de Participação Popular e Cidadã, que substituiu a Consulta Popular (RIO GRANDE DO SUL, 2014, SILVEIRA, ALLEBRANDT E CAMPOS, 2015).

⁹¹ Assim como no caso da Consulta Popular, o planejamento nos Coredes será discutido de forma pormenorizada.

⁹² Alguns agentes governamentais ainda “ressentidos” dos tempos do Governo de Olívio Dutra relutam em dar mérito aos Coredes, gerando um foco de tensão permanente em algumas regiões, sendo a recíproca verdadeira.

Ao final da gestão de Tarso Genro, como feito no último ano de cada governo, os Coredes elaboram o documento denominado PRÓ-RS, que no caso de 2014 foi intitulado “Pró-RS V - Propostas Estratégicas para o Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018)”. Nesse documento, elaborado pelo Fórum dos Coredes é feito o registro de uma avaliação das suas ações, bem como da relação com o Governo Estadual e propostas para o próximo quadriênio. No que tange à temática do planejamento do desenvolvimento regional suas propostas foram sintetizadas por Silveira, Allebrandt e Campos (2015, p.72).

a) a necessária adequação das instâncias de regionalização administrativa do Estado às regionalizações dos Coredes e às regiões funcionais de planejamento do Estado; b) destaque à importância de se valorizar a democracia participativa e os mecanismos de participação popular e cidadã na definição e execução dos projetos priorizados na Consulta Popular; c) proposta da revisão e de esforços para a implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, a partir da definição de projetos regionais estruturantes; e d) proposta de apoio aos Comudes na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento municipal, alinhados com o planejamento regional dos Coredes e com os planos plurianuais municipais, dentre outros instrumentos e mecanismos de gestão.

A troca de governo no início de 2015, com a instalação do Governo de José Ivo Sartori (PMDB), inaugura-se outra perspectiva na condução das políticas, alterando-se o foco de atuação do governo, buscando um equilíbrio orçamentário em detrimento do incentivo à expansão do nível de atividade econômica. Como resultado disso, passa-se a trabalhar em busca desse tal equilíbrio com base numa política fiscal restritiva e com o recrudescimento das ideias neoliberais. Instalando-se um ambiente de profunda crise econômica que associada à linha semelhante imposta pelo Governo Federal ocasiona na quase que total paralisia do Governo.

No entanto, na relação com os Coredes, embora haja uma refreada no processo da Consulta Popular, a qual tem seu *status* diminuído, há a retomada do processo de planejamento nas regiões, com a revisão dos planos elaborados em 2009-2010. Mesmo que seja objetivo desta tese discutir os novos planos de desenvolvimento regional, é importante esse registro, pois em breve será possível comparar eventuais resultados de ambos.

Na próxima seção, será feita a apresentação e uma reflexão em torno do processo da consulta popular. Inicialmente uma reflexão mais teórica sobre a participação da cidadania nos processos decisórios do setor público em ambientes

democráticos seguida da discussão em torno de um caso concreto, a consulta popular realizada no Rio Grande do Sul desde 1998.

4.4 - A Consulta Popular e a participação democrática no RS

A questão relacionada à participação social, política, ou ainda cidadã remete a discussões em torno da democracia e seus significados contemporâneos. É o que se pretende fazer nesta seção, um resgate inicial, que sem a intenção de esgotar o assunto, pretende apenas contextualizar a discussão em torno da democracia e uma das formas pela qual se evidencia. Importante salientar que se está falando de um contexto vinculado ao processo de redemocratização do Brasil com foco específico no Rio Grande do Sul e, portanto, é necessário que se resgate um mínimo da reflexão teórica em torno da participação.

De acordo com Nogueira (2005), os governos militares de 1964 a 1985, além de reproduzirem os traços mais perversos, criaram outras mazelas na história brasileira, dentre elas a corporativização da sociedade, fracionando-a de tal forma, como se fosse um conjunto de compartimentos estanques com interesses particulares e desejosos da interlocução direta com o Estado, sem mediação, seja de partidos ou de instituições representativas.

Nas palavras de Allebrandt (2010, p.38) “é lugar comum afirmar que com a Constituição de 1988 estabeleceu-se no Brasil um regime de democracia participativa ou democracia semidireta”, cuja conceituação será apresentada a seguir. Mas é fato que o processo de redemocratização da sociedade brasileira veio acompanhado, como não podia deixar de ser, de uma nova constituição, a qual apresentou algumas novidades aos brasileiros, como é o caso dos diversos mecanismos de participação social.

Retomando as formas de democracia, encontra-se em Bobbio (1986), uma sistematização de tal significado, em que o autor classifica quatro formas existentes de democracia: direta, parlamentar, representativa e participativa.

A democracia direta é entendida como a “participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes” Bobbio (1986, p.42), o autor define como insensata a proposta, pois diante da complexidade das modernas sociedades industriais, imaginar que seja possível que todos possam decidir sobre tudo é materialmente impossível. Interessa, no entanto, a compreensão de como se

traduziria a democracia direta, através de dois institutos, a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*. Fica evidente que, sobretudo a assembleia de cidadãos não é aplicável ao contexto atual da sociedade, e que tampouco poderia a democracia direta funcionar com base apenas em um dos institutos, no caso o *referendum*.

De forma genérica, Bobbio (1986, p.44) define democracia representativa como sendo aquela em que um conjunto de “deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

Já a questão da democracia parlamentar, é posta como uma aplicação particular da representação, sobretudo no que diz respeito ao Estado de maneira geral, embora nem todos os estados sejam parlamentares, o autor estende a significação, ponderada como o “estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc” (BOBBIO, 1986, p.44). Nesse caso, a premissa básica é a da centralidade, pois é no órgão central de decisão que chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais. O autor salienta que a questão do parlamento na história antecede a democracia, pois há registros de Estados parlamentares representativos sem que sejam democráticos, e essa é uma distinção relevante.

Utzig (2001) reflete em torno da democracia participativa, cuja expressão não é utilizada por Bobbio, mas de certa forma devidamente caracterizada dentro do espectro da democracia representativa, o que também serve para apurar a distinção feita em torno da democracia parlamentar. O que Utzig (2001) lê por democracia participativa, encontra respaldo no ponderado por Allebrandt (2010), que fala em democracia semidireta, é exposto por Bobbio (1986) em sua argumentação em torno da democracia representativa como veremos a seguir.

Inicialmente Bobbio (1986) faz uma distinção entre a participação delegada e a fiduciária. No caso da delegação, na qual o representante nada mais é do que apenas um interlocutor dos seus representados, devendo defender os interesses desse grupo, tendo o mandato revogável a qualquer tempo. Já no segundo caso, por ser fiduciário, cabe ao representante um mandato com mais autonomia, pois na condição de representante tem o poder de discernir sobre os interesses dos

representados sem necessariamente ouvi-los sistematicamente. Nessa distinção transparece a questão da democracia participativa, que pressupõe um modelo intermediário entre a democracia direta e a democracia representativa, ou seja, o mandato do representante por ser fortemente vinculado aos interesses de seu grupo de representados e como tal, se levado a pleno acaba não sendo nem um nem outro, ou seja, cria-se um intermediário que combina elementos de democracia direta com elementos de democracia representativa, que é chamado por Utzig (2001) de democracia participativa e por Allebrandt (2010) de democracia semidireta.

No concernente à democracia e às formas de participação, diversos autores explicam ou tentam explicitar de que modo se constitui cada formato assumido no debate, o que é feito a maneira de cada um. Exemplificando, Nobre (2004) apresenta uma divisão das possibilidades de participação em cinco modelos teóricos, o elitista, o pluralista, o legal, o participativo e o deliberativo; de outro lado Theis (2010) resume em dois modelos, o representativo e o participativo. Não há entre os autores discordância, apenas a amplitude conceitual assumida ou a síntese da proposição de Theis é maior, ao passo que na reflexão feita por Nobre é mais especificada. Esse apresenta os extremos enquanto aquele busca mais elementos no sentido de encontrar meios termos.

Estabelecendo um diálogo entre tais autores isso fica evidente, o que Nobre chama de modelo elitista, Theis (2010) classifica como representativo, e os dois argumentos derivam, sobretudo das explicações apresentadas por Schumpeter (1984). Nesse modelo, a participação no sistema democrático se dá exclusivamente pelos membros da elite política, as lideranças partidárias e os ocupantes de cargos públicos, com o cidadão tendo seu papel diminuído ao mínimo necessário, restrito ao voto. Sendo caracterizado pelo seu cunho competitivo, sobrepondo-se à participação.

No que diz respeito ao segundo modelo apresentado por Nobre (2004), o modelo plural, segue fundamentalmente as reflexões de Dahl (2001), com derivação no modelo anterior, também com preceitos competitivos, mas com pretensão de ser mais realista do que o outro e o foco central está em como se distribui o poder em sociedades democráticas. Em tal caso, a definição de poder é dada como a capacidade de impor os interesses do grupo frente os demais, que lhe são

opositores, ficando novamente a noção de modelo mais competitivo do que participativo, concepção essa reafirmada por Abu-El-Haj (2008, 2014).

O terceiro modelo, denominado legal, fortemente idealizado por Hayek (2004), tem como elemento central que a democracia é um meio para resguardar, preservar a liberdade, sendo assim o fim maior da política. Trata-se obviamente de um modelo normativo e liberal, que defende o chamado *laissez-faire* e o estado mínimo como valores principais da vida social. Segundo Nobre (2004) e Allebrandt (2010), defende os chamados direitos negativos, e são ideias vinculadas à nova direita.

O quarto modelo, marca a reaproximação entre os escritos de Nobre (2004) e Theis (2010), que é o foco na participação, é uma proposição da chamada nova esquerda e é um contraponto ao anterior, essencialmente liberal. A ideia posta é de que a superação das desigualdades materiais impostas pelo sistema capitalista e também o déficit de formação política da opinião e de seu resultado, passa necessariamente pela ampliação da participação nos processos decisórios (NOBRE, 2004, THEIS, 2010, ALLEBRANDT, 2010)

Tal ruptura é muito bem caracteriza por Theis (2010, p.5)

O ponto-chave estaria em romper o isolamento entre o político e o econômico, o que deslocaria o debate para o campo das lutas anticapitalistas. Wood (2006, p. 233) encara a questão da democracia participativa e da democracia radical como um “(...) truque que nos convida a imaginar, se não uma transição suave da democracia capitalista para a socialista (ou “radical”), no mínimo a realização das aspirações democráticas nos interstícios do capitalismo”.

Nobre (2004, p. 34), na conclusão de seus argumentos, refere-se à necessidade de identidade entre governantes e governados em torno de um único contrato social com vista à constituição de um só corpo político.

Dessa inspiração rousseauísta segue-se também a desconfiança em relação a todas as teorias democráticas fundadas na “agregação de vontades” e na competição entre líderes políticos, pois que não são capazes de apreender a “vontade geral”, mas apenas a “vontade de todos”.

O quinto e último modelo, apresentado por Nobre (2004), é o chamado modelo deliberativo, cuja principal referência é Habermas, contribuindo com a teoria da esfera pública e da ação comunicativa, que pode assim ser sintetizada.

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e *eficaz* a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. (HABERMAS, 1997, p.91)

Nesse sentido, de acordo com Nobre (2004, p.34), a democracia “está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com este ideal, justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais”, e tal ideal seria institucionalizado pela democracia deliberativa.

A breve recuperação teórica em torno da democracia busca sustentar uma forma de pensar que tem como foco importante a participação cidadã, como forma de consolidação da mesma. Ficou demonstrada a existência de pelo menos dois modelos de democracia que tem como condição fundamental a participação.

O Brasil da redemocratização na década de 1980, como já mencionado, abriu possibilidades para a que a participação ocupasse um papel importante na então nascente (re) democracia, e é o que será abordado a seguir.

Segundo Nobre (2004), a pressão oriunda dos movimentos sociais com a consequente introdução de novas pautas reivindicatórias criou um foco de tensão de difícil reconciliação tanto teórica como prática. O autor pondera que os resultados institucionais alcançados por esses movimentos obrigaram o Estado se abrir para suas agendas e reivindicações, mas ao mesmo tempo essas conquistas sociais e políticas se limitaram aos limites de negociação impostos pela lógica estatal. “Dito de outra maneira, a conquista de novos espaço de participação e de deliberação teve como contrapartida, antes de mais nada, a ‘tradução’ das reivindicações em formas concretas de institucionalização”. (NOBRE, 2004, p.29)

Ainda de acordo com Nobre (2004), a consequência disso é a sinalização de um novo modelo de cidadania, ainda não muito claro, mas teria a promoção da igualdade concomitante à promoção de um cidadão que não seja um mero cliente do Estado, sendo também um questionador da própria lógica da ação estatal, encontrando novas formas de participação e deliberação nas diversas instâncias decisórias governamentais. Assim sendo, não basta ao cidadão reivindicar ao Estado, mas participar nas esferas públicas, nos espaços de expressão da opinião

pública de modo a convencer que a sociedade reconheça suas demandas como legítimas.

Segundo Teixeira (2002, p.26), coadunando com o mencionado anteriormente, apresenta as diversas correntes teóricas no que diz respeito “às formas de participação existentes: a política da vida ou política generativa (Giddens, 1994); ação ético-política, a política da nova era (Franco, 1994); ação comunicativa (Habermas, 1987), *empowerment* (Friedmann, 1996)”, no entanto as diferenças dos pressupostos teóricos contêm uma visão emancipatória da política, depreendendo-se alguns elementos e valores comuns, tais como solidariedade, a não-preocupação com a tomada do poder, o respeito à pluralidade e às diferenças, a prática de relações democráticas.

De acordo com Ugarte (2004, p.93)

[...] afirmar que a participação cidadã é um ingrediente fundamental da forma democrática de governo é quase trivial, no entanto, para além da aparente obviedade, é uma afirmação carregada de suposições conflituosas. De que tipo de participação estamos falando? Participação em quê? Para quê? Como? Além disso, entre quem? O conceito de cidadania que serve para determinar quem são os membros da *polis* (comunidade política) ou, em outras palavras, para delimitar quem constitui o *demos*, é um conceito historicamente controvertido. Se os cidadãos são os sujeitos autorizados a participar na tomada de decisões coletivas, então os critérios que nos dizem quem são estes indivíduos terminam definindo qual é a forma de governo de uma comunidade política.

De acordo com Teixeira (2002), nessas formas diferenciadas de expressão e ação coletivas, com ou sem conteúdo político explícito a depender dos seus objetivos e contextos, é importante que se considere o elemento político na relação social, mesmo quando se pretende construir uma identidade política negando o Estado na busca de autoafirmação coletiva e autogoverno.

Uma tal complexidade não pode ser reduzida a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. Processo contraditório, envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais expressam sob várias formas, conforme a capacidade daqueles e as condições objetivas do regime político.

Entretanto é preciso delimitar o conceito de participação e, para isso, é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações. (TEIXEIRA, 2002, p. 26)

A participação pode ser dividida entre participação orientada para a decisão e participação orientada para expressão. A primeira é caracterizada pela intervenção de forma organizada, não episódica, pelos atores da sociedade civil no processo decisório; já a segunda possui um caráter mais simbólico e voltado para a expressão, caracterizada pela marcação da presença na cena política, mesmo que eventualmente possa ter impacto ou influência no processo decisório. (TEIXEIRA, 2002)

De outro lado, Becker (2000b) reafirma a necessidade de se encontrar alternativas à democracia representativa de tal forma que se torna uma democracia mais “subversiva” ou participante, com o poder de cima para baixo, caso contrário se estaria em uma democracia “participada”.

Nogueira (2005) apresenta quatro formas de participação possíveis no mundo moderno que coexistem entre si e também demonstram o grau de consciência política coletiva dos integrantes dos grupos, conforme listado a seguir.

Participação assistencialista: é de natureza filantrópica ou solidária, extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, considerada relevante entre os segmentos sociais mais pobres da sociedade, é o caso da ajuda mútua. Incidente, sobretudo entre os grupos sociais de menor consciência política coletiva.

Participação corporativa: dedicada à defesa dos interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. É uma forma de participação fechada em si, com os ganhos sendo apropriados exclusivamente pelo grupo em questão. Ainda em forma embrionária de organização política da sociedade como um todo, mas utilizada com os propósitos particulares do grupo, mesmo em casos mais amplos.

Participação eleitoral: já há neste caso uma consciência mais clara do poder político, inerente ao significado de participação, embora não haja um interesse específico a ser defendido, interfere na governabilidade e reflete em toda coletividade.

Participação política: inclui, complementa e supera a eleitoral e a corporativa, não colidindo nem rejeitando as outras duas formas. Realiza-se tendo em vista a comunidade e a organização da vida social como um todo, do estado. Essa participação consolida, protege e dinamiza a cidadania e os direitos humanos, com vistas à superação das desigualdades físicas e materiais por igualdade moral e legítima.

Do ponto de vista prático, a participação corediana pretende de alguma forma romper o predomínio da democracia representativa, aproximando-se de uma democracia participativa, nos termos colocados por Becker (2000b) e Utzig (2001), ou ainda a democracia semidireta referida por Allebrandt (2010). Já a participação seria classificada como orientada para a decisão como pondera Teixeira (2002). Fica evidente dessa forma, que tanto os Coredes como os processos participativos de maneira geral são objeto de resistência por parte dos atores detentores de mandato eleitoral, qualificados na democracia representativa (SCHUMPETER, 1984; UTZIG, 2001; THEIS, 2010; ALLEBRANDT, 2010), ou fiduciária (BOBBIO, 1986), ou ainda elitista (NOBRE, 2004).

De acordo com Bandeira (1999; 2006), no atendimento ao seu preceito legal, os Coredes, nos primeiros anos de existência, concentravam sua forma de participação na indicação de prioridades regionais, que deveriam ser atendidas com recursos orçamentários por parte do Estado. Essa sistemática não se mostrou muito eficaz, pois o atendimento às prioridades era pífio, gerando desmobilização por parte de muitos conselhos e desgastes na relação institucional Governo-Coredes, ainda que algumas propostas tenham sido incluídas no orçamento estadual, principalmente pela falta de recursos no Tesouro, o que gerava uma disputa entre as secretarias e os conselhos.

A relação entre o Governo da época, Antônio Britto (PMDB), com os conselhos, de início foi meio conturbada, com um segundo momento em que o Governo visou fortalecer a importância mais estratégica dos mesmos (COELHO, 2010; BANDEIRA, 1999). A ideia inicial era estabelecer uma sistemática em que os Coredes fossem parceiros na elaboração e concepção de um modelo participativo de planejamento no Estado. A experiência não foi exitosa, e, em paralelo a isso, os Coredes agiam no sentido de garantir seu espaço institucional. Em parceria com a Assembleia Legislativa, realizavam audiências públicas para discutir o orçamento estadual, discutindo-o e coletando sugestões (BANDEIRA, 1999).

Segundo Cargnin (2014a), o fato de o processo ter cunho contributivo, ocasionou que as demandas encaminhadas só eram incluídas no orçamento se estivessem no escopo de trabalho do planejamento setorial, sem acompanhamento quanto a sua execução até mesmo por não terem caráter de projeto em seu encaminhamento. Em geral eram demandas com uma justificativa superficial e com valor inatingível, não havendo objetivos, metas e orçamento.

No último ano do Governo, veio então a proposta de se estabelecer uma consulta à população, por meio da qual a mesma pudesse deliberar sobre o destino de parte dos recursos orçamentários do Estado em favor das regiões coredianas, a partir de uma relação de prioridades elaborada por esses (BANDEIRA, 1999; 2006; COELHO, 2010 e ALLEBRANDT, 2010). Tal proposta foi aprovada pelos Coredes, mas não de forma consensual: houve muita resistência em função do período pré-eleitoral, colocando frente a frente as propostas de “situação” e “oposição” naquele momento. Acabou prevalecendo o argumento de que embora a proposta não fosse a ideal, de certa forma abria um precedente interessante diante da coincidência de pautas entre o ato do governo e a demanda histórica dos Coredes por mais participação (ALLEBRANDT, 2010).

Em junho de 1998, foi aprovada na Assembleia Legislativa a Lei 11.179/98 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a), que estabeleceu a Consulta Popular, regulamentada pelo Decreto 38.610/98 (RIO GRANDE DO SUL, 1998b), que estabelecia como deveriam proceder os Coredes na operacionalização do processo nas regiões. Em seu artigo 3º, a Lei 11.179/98 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a) previa em seus incisos que:

- I - o fornecimento de dados pelo Poder Executivo aos Coredes, incluindo o valor destinado aos investimentos de interesse regional, com as restrições determinadas pela legislação pertinente, e uma lista de investimento-tipo, de competência estadual, com a indicação de valores unitários médios;
- II – elaboração, pelos Coredes, de uma lista de investimentos de interesse regional, individualizando as obras a serem submetidas por estes à Consulta Popular, com base nos dados de que trata o inciso anterior;
- III - consulta pelos Coredes às associações de municípios, às administrações municipais, às Câmaras de Vereadores e outras organizações representativas da sociedade da respectiva região, promovendo amplo debate público para elaboração da lista a que se refere o inciso II;
- IV - a lista de investimentos de interesse regional de cada Corede deverá conter, no mínimo, 10 (dez) e, no máximo, 20 (vinte) indicações de ações, cujo valor global não poderá ser inferior a uma vez e meia, nem superior a duas vezes e meia o valor global dos recursos assinalados para cada região;
- V - os Coredes deverão fazer imprimir uma cédula contendo a lista de investimentos de interesse regional, que conterá campos para a indicação das preferências dos sufragantes, limitada a escolha a até 5 (cinco) ações dentre as arroladas na cédula; [...]

Estabelecia ainda a Lei que o mínimo de votantes para validar o processo deveria ser 1% do eleitorado da região, que a elaboração da lista de investimentos deveria resultar de audiência pública com a participação livre de todos os eleitores

da região com direito a voz e voto, e ainda condicionava aos mínimos constitucionais, isto é, 10% para a saúde e 25% para a educação. Segundo Allebrandt (2010) e Bandeira (1999), participaram da Consulta Popular, em 1998, 379.205 eleitores, o que representava aproximadamente 6% do eleitorado gaúcho. Foram apreciados investimentos na ordem de 100 milhões de reais, que passaram a compor a peça orçamentária de 1999.

Já no ano de 1999, com a troca de governo e a consequente mudança de orientação pela entrada do Governo Olívio Dutra (PT) houve a substituição do mecanismo da Consulta Popular pelo Orçamento Participativo, nos moldes do que se fazia em Porto Alegre. Essa proposta apresentava diferenças metodológicas e conceituais em relação à Consulta Popular, trazendo também em seu bojo, a perda relativa de importância dos Coredes diante do processo. Esse novo processo visava à participação direta da população na discussão sobre o orçamento do Estado em assembleias públicas privilegiando a participação individual sobre a representativa. O intuito era promover um debate público sobre todo o orçamento e não apenas de parte dele. Seria possível discutir em torno dos investimentos propostos pelo Estado e de sua respectiva relevância (CARGNIN, 2014a).

O Orçamento Participativo era bastante complexo, composto por cinco etapas principais: as Plenárias Regionais de Diretrizes; as Assembleias Regionais Temáticas de Desenvolvimento; as Assembleias Públicas Municipais; as Plenárias dos Fóruns Regionais de Delegados; e as Reuniões do Conselho Estadual do Orçamento Participativo – RS (MARQUES JÚNIOR, PORTO JÚNIOR E FLORISSI, 2004; CARGNIN, 2014a).

Na primeira etapa era realizada uma plenária por região, aberta a participação voluntária dos residentes. Debatiam-se diretrizes regionais, a partir de diagnósticos e diretrizes elaborados pelo Governo nas áreas para orientar a discussão dos temas e programas de desenvolvimento de abrangência estadual e das obras e serviços regionais nas assembleias públicas municipais. (ALLEBRANDT, 2010; MARQUES JÚNIOR, PORTO JÚNIOR e FLORISSI, 2004).

Nas assembleias regionais temáticas de desenvolvimento, segunda etapa, eram debatidos e priorizados os temas e programas de desenvolvimento de abrangência estadual, que tinham continuidade e conclusão nas Assembleias Públicas Municipais. Cada cidadão podia votar em até três temas distintos e em cada tema num programa prioritário. Além disso, eram eleitos delegados, na

proporção de um para cada 20 presentes, participação livre e voluntária, que passariam a representar a região na Plenária Regional de Delegados (ALLEBRANDT, 2010; MARQUES JÚNIOR, PORTO JÚNIOR e FLORISSI, 2004).

Na terceira etapa, as Assembleias Públicas Municipais também abertas a qualquer cidadão, a população hierarquizava as prioridades temáticas e programas de desenvolvimento de abrangências estadual e as prioridades temáticas e demandas de obras e serviços regionais. Cada cidadão votava duas vezes: o primeiro em até três temas entre os programas de desenvolvimento estadual e, para cada tema, um programa prioritário, já o segundo voto era para até três temas diferentes do Programa de Obras e Serviços e, para cada tema, uma demanda prioritária em Obras e Serviços. Também eram eleitos delegados na proporção de um para cada 20 presentes, que participariam da Plenária Regional de Delegados.

A quarta etapa, Plenárias Regionais de Delegados, era dividida em duas rodadas, na primeira o Governo apresentava uma projeção das finanças estaduais e repassava aos delegados a sistematização das prioridades das assembleias públicas. Era feita a compatibilização entre as demandas eleitas e os diagnósticos apresentados pelas secretarias. Participavam todos os delegados eleitos nas etapas anteriores que escolhiam as Comissões Representativas dos Delegados, que faziam a sistematização e compatibilização das demandas, negociando com os delegados e com o Gabinete de Orçamento e Finanças, para atender o maior número de demandas, e ainda elegiam conselheiros para o Conselho Estadual do Orçamento Participativo. Na segunda rodada, recebiam e votavam o Plano de Investimentos e Serviços do Estado construídos pelas Comissões Representativas dos Delegados e sistematizado pelo Gabinete de Orçamento e Finanças (ALLEBRANDT, 2010; MARQUES JÚNIOR, PORTO JÚNIOR e FLORISSI, 2004).

A reunião do Conselho Estadual do Orçamento Participativo era a quinta etapa, na qual o Governo oferecia um curso de formação em orçamento público. O conselho discutia e definia com o Governo os critérios de distribuição dos recursos por área, acompanhava as etapas de discussão e elaboração da Matriz Orçamentária do Estado e deliberava o Projeto do Orçamento a ser encaminhado pelo Executivo ao Poder Legislativo. Participavam 204 conselheiros: um por região, eleito; 138 entre os delegados eleitos nas Assembleias Públicas Municipais, sendo 69 proporcionalmente à população de cada região e 69 proporcionalmente à participação nas assembleias em cada região; e dois indicados por cada Corede. O

Governo também participava, sem direito a voto, com dois titulares e dois suplentes (ALLEBRANDT, 2010).

Cabe neste momento um registro da disputa pelo poder, dos processos sociais que configuram as escalas e as divisões regionais como já mencionados anteriormente. Refere-se inclusive uma contradição no movimento corediano, pois ao mesmo tempo em que apregoa a necessidade de democratizar o processo decisório, também questionava a abertura plena.

A estrutura do Orçamento Participativo, fortemente hierarquizada, utilizava, no entanto, o recorte regional dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, com pequenos ajustes que, posteriormente foram oficializados através de Decretos. Entretanto, o ponto crucial era que os Conselhos Regionais não faziam parte da construção hegemônica do momento. Por um lado, estava a coalizão de governo, ancorada em um discurso de esquerda e com apoio de intelectuais ligados à esquerda e dos movimentos sociais. Por outro, a maioria da classe política da Assembleia Legislativa e os excluídos da nova ordem, entre os quais estavam os Coredes. (CARGNIN, 2014a, p. 141)

Evidentemente deve-se levar em conta o contexto histórico de tal posicionamento dos Coredes e também entender a situação como processual, ou seja, em construção.

Embora tenha sido um momento de forte tensão na relação dos Coredes com o Governo, parte da sistemática adotada no Orçamento Participativo foi assimilada no âmbito dos conselhos. Novamente na troca de governo, se redimensiona as ações do anterior, o que Allebrandt (2010) chama de síndrome de descontinuidade.

O Orçamento Participativo vigorou até 2002, pois em 2003 assume o governo Germano Rigotto (PMDB), retomando o processo da Consulta Popular, agora denominado de Processo de Participação Popular – Consulta Popular, que mescla pontos relativos à Consulta Popular do Governo Brito e do próprio Orçamento Participativo. Nas palavras de Coelho (2010, p.26), foram “introduzidas as assembleias de debates, uma tentativa de compartilhar aspectos de mobilização do Orçamento Participativo, preservando a deliberação final por voto secreto e universal.”

A Lei 11.920/03 (RIO GRANDE DO SUL, 2003b) atualiza a anterior, 11.179/98 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a), trazendo em seu artigo 1º como novidades a possibilidade de eleger prioridades de interesse municipal, no mínimo de 30% do montante, e regional, condicionando a criação dos Conselhos Municipais de

Desenvolvimento, os Comudes, e estabelecendo como obrigatórias a realização precedente de assembleias públicas municipais e regionais. No Art. 3º da referida Lei, traz as seguintes inovações:

(...)

II - os Coredes promoverão audiências públicas em cada região com a finalidade de conhecer a realidade financeira do Estado, os programas de interesse do Governo e definir as diretrizes estratégicas e os programas estruturantes do desenvolvimento regional que servirão de subsídio à Consulta Popular;

III - os Comudes, em parceria com os Coredes, promoverão assembleias públicas municipais com a finalidade de propor prioridades de investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger representantes para a assembleia regional;

IV - os Coredes organizarão assembleias públicas regionais ampliadas com os representantes dos Comudes para sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários e definir as opções de investimentos a serem incluídas na cédula para votação;

V - as decisões finais sobre as prioridades municipais ou regionais serão tomadas pelos cidadãos através de voto secreto em urna ou por meio eletrônico, estando habilitados a votar apenas os indivíduos com domicílio eleitoral no Município;

VI - excepcionalmente, no ano de 2003 poderão participar do processo os municípios onde ainda não tiverem sido implantados os Comudes, ou as normas relativas a Conselhos já existentes estejam sendo adequadas aos dispositivos previstos nesta Lei, sendo os trabalhos coordenados por uma comissão composta por um membro indicado pelo Prefeito, outro pelo Presidente da Câmara de Vereadores e até três pelo Corede da região correspondente, escolhidos entre dirigentes de organizações da sociedade civil do município;

VII - a Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular será composta por representantes dos Coredes, Famurs, AGM, Uvergs e do Governo do Estado, sendo seus membros designados até quinze dias após o início da vigência desta Lei, encerrando seu mandato um mês após a entrega do Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Legislativo.

(...)

Além dessas alterações, que foram na Lei, foi também publicado o Decreto 42.293/03 (RIO GRANDE DO SUL, 2003a) que, em seus artigos 5º e 7º, traziam também alterações no processo.

Art. 5º: -§ 5º - As Assembleias Públicas Municipais serão abertas, tendo direito a voz e voto os cidadãos com domicílio eleitoral no município.

§ 6º - Nas Assembleias Regionais Ampliadas, terão direito a voz e voto os membros estatutários do Corede, um representante de cada Comude da região, todos os prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores da região, além de delegados eleitos nas Assembleias Públicas Municipais, sendo um delegado por assembleia e mais um para cada 200 (duzentos) ou fração superior a 100 (cem) participantes.

Art. 7º -

§ 2º - A lista de investimentos e serviços finalísticos de interesse regional e municipal elaborada pelo Corede de cada região, deverá em compatibilizada na proporção dos recursos disponíveis para a região,

incluindo preferencialmente 3 áreas e contendo no mínimo dois e no máximo quatro projetos que deverão ser impressos na lista de votação.

§ 3º - O valor total dos projetos por função que serão incluídos na lista para votação, deverá ser, no mínimo, uma vez e meia e, no máximo, duas vezes e meia o montante disponível por áreas para cada região.

§ 4º - Os eleitores poderão votar em até seis itens da lista de votação, sendo 4 (quatro) referentes a prioridades regionais, e 2 (dois) referentes a prioridades municipais.

Para o ano de 2004, foi publicado o Decreto 43.167/04 (RIO GRANDE DO SUL, 2004b), que trazia como alterações fundamentais a garantia de pelo menos um delegado por município na Assembleia Pública Regional Ampliada, a obrigatoriedade de instalação dos Comudes, a proporção de 1/3 dos recursos alocados para despesas de capital e 2/3 em outras despesas correntes e o aumento do valor total na cédula para no mínimo o dobro do que a região estaria sendo beneficiada.

Para o ano de 2005, não houve alterações no processo, já para 2006 o Decreto 44.416/06 (RIO GRANDE DO SUL, 2006), traz em seu artigo 6º a seguinte alteração

(...)

IV - Os Coredes organizarão assembleias públicas regionais ampliadas com os representantes dos Comudes para sistematizar as prioridades regionais, fazer a indicação de programas prioritários ao desenvolvimento regional e definir as opções de investimentos e serviços a serem incluídos na cédula de votação, sendo, até, 60%, reservados para investimentos e 40% para serviços, bem como priorizar os programas estruturantes de cada região funcional do Estado, previstos no Rumos 2015, resultando, o primeiro, na cédula tradicional de votação e, o segundo, em documento específico a ser apresentado por cada um dos Coredes.

...

§ 4º - Os eleitores poderão votar em até três itens dos da lista da cédula de votação, nos termos do § 1º do Art. 11.

No ano de 2007, nova troca de governo, Germano Rigotto foi substituído por Yeda Rorato Crusius (PSDB), sem que houvessem alterações significativas, o Decreto 45.199/07 (RIO GRANDE DO SUL, 2007) eliminou a proporcionalidade entre investimento e serviços e determinou o voto em até três demandas na cédula que deveria ter entre quatro e 10 itens disponíveis.

No entanto, esteve ameaçada a própria realização da Consulta Popular no início do governo, dado a crise orçamentária que se encontrava o Governo na época, o que ocasionou a geração de um forte passivo com o processo. Registrava-se à época um passivo relativo às consultas de 2003 a 2006, na ordem de mais de 300 milhões de reais. Embora o Governo reconhecesse o passivo, não havia

concordância de como ajustar a questão. O resultado foi um acordo em que os Coredes reconheceram um “desconto na dívida” e o governo se comprometia pagar o restante de acordo com a disponibilidade de caixa. Fruto de todo esse imbróglio foi a redução do valor disponibilizado à Consulta Popular e também no número de eleitores participantes (ALLEBRANDT, 2010).

No ano de 2008, o Decreto 45.593/08 (RIO GRANDE DO SUL, 2008) trouxe uma única alteração, a proporcionalidade de um delegado para cada 50 presentes nas Assembleias Municipais. Já para 2009, houve mais alterações, contidas no Decreto 46.332/09 (RIO GRANDE DO SUL, 2009), aumentando a possibilidade de votos para quatro itens da cédula e condicionando a alocação de recursos respeitando os módulos mínimos como valores de referência para a discussão da composição da cédula. A grande alteração, no entanto, foi a inclusão de uma bonificação de 15% sobre os 100 milhões disponibilizados pelo Governo para a discussão, desde que atingissem a marca de um milhão de votos, o que possibilitaria a eleição parcial de alguma demanda.

Para 2010, as alterações contidas no Decreto 47.170/10 (RIO GRANDE DO SUL, 2010a), foram a ampliação dos valores para 150 milhões e de outra bonificação, 15 milhões para um milhão de votos e mais 15 milhões se houvesse 1,2 milhões de votos. Nesse caso, o que se verificou foi a empolgação do Governo com o relativo sucesso do processo nos anos anteriores e também a questão do ano eleitoral. No entanto o governo acabou não executando as prioridades eleitas em 2009 e gerou novo passivo para o próximo governo.

Em 2011, nova troca de governo, gerando apreensão nos atores coredianos, pois foi eleito Tarso Genro (PT), partido cuja relação institucional na experiência anterior não foi das mais tranquilas. No entanto, dessa vez não houve alterações legais no processo, apenas a intenção de que o processo fosse mais informal, com base em regimento substituindo o Decreto, justamente com base na crítica do “engessamento” dos valores. Além disso, por parte do governo adotou-se uma nomenclatura distinta da que vinha sendo utilizada até então.

Operacionalmente verificou-se que a falta dos valores de referência mais criou problemas do que ajudou, sendo necessário que a estrutura governamental voltasse atrás e retomasse os valores de referência para a composição das cédulas e a distribuição de recursos. Como novidade, a realização do Fórum Estadual da Participação, integrado pelos conselheiros do Plano Plurianual eleitos em audiências

públicas específicas e pelos conselheiros eleitos nos Fóruns Regionais da Participação (antigas Assembleias Ampliadas). Nesse fórum, o Governo apresentou resumidamente a peça orçamentária que seria encaminhada à Assembleia Legislativa.

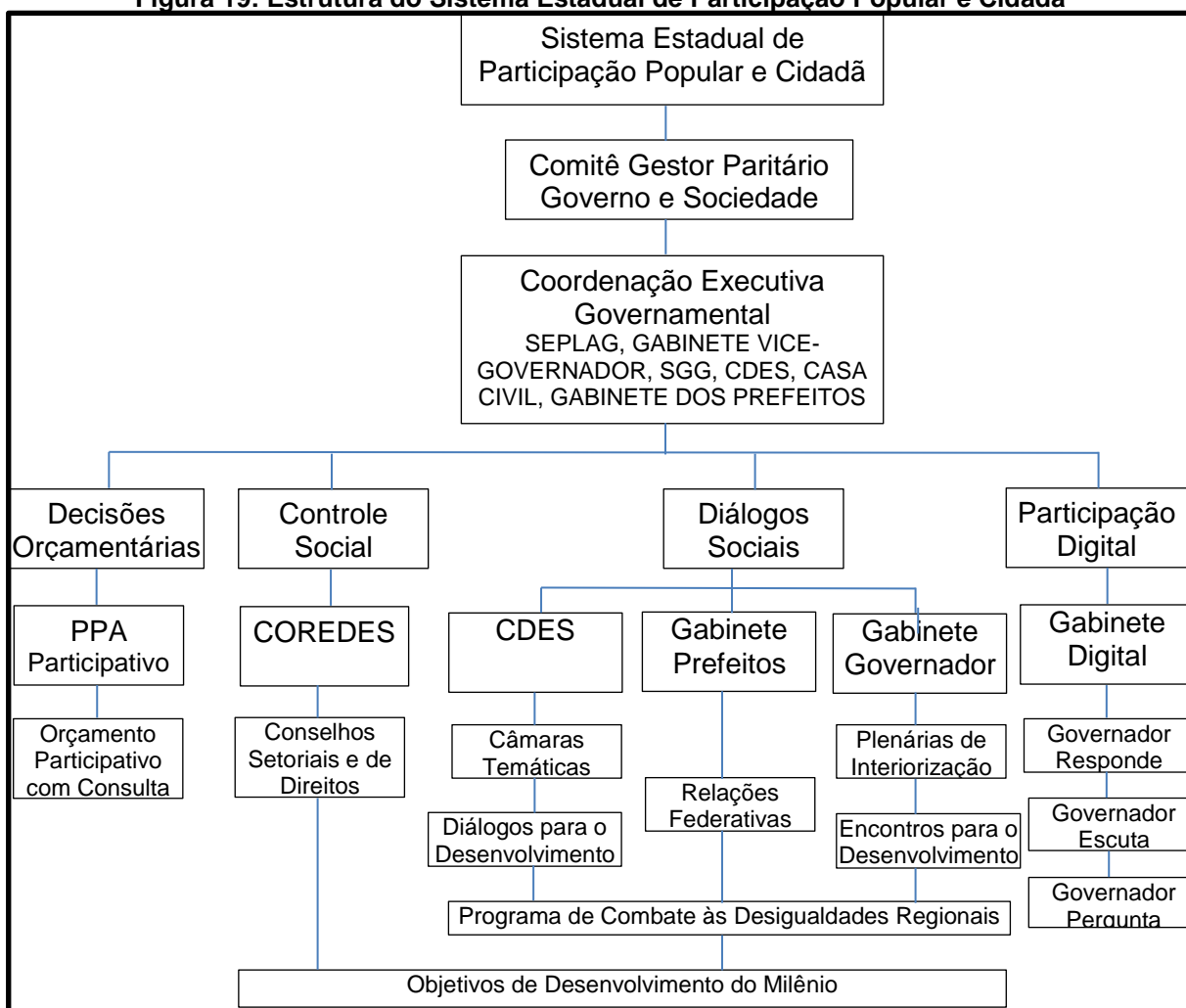
Já, para 2012, o Governo retomou o regramento, mas ainda assim não usou o Decreto e sim republicou o regimento, que altera a nomenclatura utilizada, mas de novidade traz apenas a inclusão das demandas estratégicas regionais, sem alocação de valor. O objetivo seria sinalizar para o Governo que a região entende que uma demanda dessas deve ser tratada de forma diferenciada, para além dos limites financeiros discutidos no processo. Para os demais anos do mandato de Tarso Genro, não houve significativas alterações, ficando as negociações em torno da inclusão do voto eletrônico na consulta, por meio da utilização das ferramentas digitais, tais como voto pela internet e via telefone celular, assim como a possibilidade no voto eletrônico desconectado, o chamado *off line*. Importante ressaltar também, que esse Governo criou o Sistema Estadual de Participação Cidadã, no qual a Consulta Popular é um dos meios que a população teria de participar nas discussões governamentais.

O Sistema, cuja estrutura pode ser vista na Figura 19, foi laureado em 2013 no Prêmio da Organização das Nações Unidas (ONU) ao Serviço Público, que faz distinção àquelas contribuições criativas que promovem a melhoria e eficiência da administração pública nos países de todo o mundo (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

No ano de 2015, novamente há troca de governo, no lugar de Tarso Genro, assume José Ivo Sartori (PMDB). Mas o processo de Consulta Popular continua vigendo nos mesmos moldes, com pequenas alterações que já se configuram de praxe, seja para aperfeiçoar o processo, seja por intenção governamental de atribuir algum tipo de mudança.

Em síntese, o processo da Consulta Popular, independentemente das questões de semântica, tem funcionado da seguinte forma: 1) Audiência Pública Regional, na qual se define as diretrizes regionais e as áreas temáticas que serão discutidas no processo; 2) Assembleias Públicas Municipais, nas quais os municípios elencam as suas demandas para encaminhamento ao Fórum Regional e elegem delegados; 3) Fórum Regional onde se define a composição da cédula; 4) Votação, com a população escolhendo na cédula de votação as demandas que lhe convier; e 5) Homologação dos resultados.

Figura 19: Estrutura do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã



Fonte: Rio Grande do Sul, 2014.

De maneira geral o processo é esse, mas há a possibilidade de cada Corede conduzir o processo do seu modo, desde que não desrespeite as regras básicas contidas ou no Decreto, ou no regimento. É fato que com o passar do tempo a Consulta Popular se consolidou como uma das mais importantes atribuições coredianas, sendo que para muitos essa seria a razão da existência dos mesmos. Sabe-se, portanto, que conforme a legislação que instituiu os Coredes lhes dá outras atribuições, dentre elas o planejamento para desenvolvimento regional, tema que será abordado na próxima seção.

4.5 - O Planejamento nos Coredes

Nesta seção, será discutido sobre o processo de planejamento nos Coredes, realizado com financiamento do Governo do Estado nos anos de 2009 e 2010.

Inicialmente se faz uma breve apresentação de como se deu o processo de negociação para tal realização e na sequência demonstra-se a estrutura metodológica básica seguida no processo de planejamento pelos Coredes e também na proposta pelo ILPES (Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social), organismo que realizou a capacitação dos atores coredianos.

Conforme já mencionado, a Lei 10.283/94, em seu artigo 3º, dentre as competências dos Coredes traz a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, dentre outras. Além disso, a criação desses conselhos viabilizou o complemento do parágrafo 8º do Art. 149, da Constituição Estadual de 1989, que prevê a regionalização dos orçamentos anuais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual essa determinação constitucional exigia a criação de algum mecanismo de conexão. Em outras palavras, havendo a intenção de que se regionalize toda a peça orçamentária do Estado e que se possibilite às comunidades de cada região que participe do processo por meio de conselhos regionais, há que se ter um meio de concretizá-la.

Nesse ponto, estabelece-se um diálogo entre a Lei 10.283/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994a) e a Constituição Estadual, pois um mecanismo eficiente para pautar a discussão seria a existência de um plano integrado de desenvolvimento da região. Caso contrário todos os avanços no sentido de obter uma maior participação no processo seriam apenas pontuais e individualizados, sem que necessariamente resultem em uma melhor condição para a comunidade regional. Becker (2000a) sustenta a necessidade de que as regiões, no caso específico os Coredes, deveriam ter seus planos de desenvolvimento como forma de enfrentar a situação que se configurava a partir da consolidação do neoliberalismo. Becker (2003) ainda menciona as questões relacionadas à articulação, que no caso da escala regional é um forte obstáculo a ser superado, em decorrência da disputa pelos investimentos tanto públicos quanto privados em favor da própria região, o que preteriria outra, dando início à disputa. O entendimento do autor é de que em decorrência do processo de globalização e de ascensão do neoliberalismo, a região ofereceria a resistência necessária, e para tanto seria preciso uma conjugação de esforços, que seriam definidos pelos planos estratégicos de desenvolvimento.

Ficando evidente, então, que, à medida que os agentes regionais tenham plena clareza dos objetivos comuns da região, terá logrado êxito a ideia embrionária de se

estabelecer uma discussão mais qualificada na base de tudo. Embora não seja suficiente, é necessária no sentido de estabelecer um direcionamento à região.

Os Coredes, mesmo não sendo os únicos, constituíram-se como um importante elo na cadeia estabelecida, fato reconhecido ainda em 1994 quando da elaboração da Lei e ao longo do tempo, como já ficou demonstrado. É fato também que este processo não havia se consolidado na amplitude de todos os Coredes, dentre os quais a Fronteira Oeste. Embora seja uma das atribuições coredianas, poucos tinham elaborado um plano formal de desenvolvimento, sequer superado fases intermediárias de um processo dessa natureza, como o diagnóstico por exemplo.

Compreendendo que um processo de planejamento é devidamente estruturado quando considera a existência conjunto de elementos conceituais: informações, deliberações e instruções. De acordo a existência ou não desses elementos classifica-se o planejamento, se mais ou menos estruturado. A combinação desses três elementos conceituais resulta em planejamento, ao passo que uma ausência gera outros três tipos de classificação. Na ausência de informações, o planejamento seria por intuição, a ausência de deliberações resultaria no planejamento por inspiração, e a existência somente das instruções seria o caso do planejamento por especulação. Estudo realizado em 2006 constatou que apenas quatro Coredes teriam o planejamento devidamente estruturado e 13 foram classificados como planejamento por especulação (SIEDENBERG, SAAD E SENGER, 2006).

Tal avaliação fica bem evidente na crítica efetuada por Veiga (2006, 23-4):

[...] 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. Parecem muito mais com aqueles “*cahiers de doléances*” dos Estados Gerais de 1789 do que projetos ou planos de desenvolvimento. Só quando existe um verdadeiro projeto – que realmente demonstre que a viabilidade do desenvolvimento da região depende de determinadas ações estratégicas muito bem identificadas – é que os diversos grupos sociais conseguem estabelecer as sinergias necessárias a colocá-las em prática. Só quando percebem com clareza uma real perspectiva de progresso é que as forças vivas de uma região podem “vestir a camisa”, independentemente se suas inclinações ideológicas, religiosas, políticas, etc. É isso que faz com que realmente se mobilizem para alavancar os recursos necessários, batendo à porta de outras instâncias que não apenas as dos orçamentos

públicos do Estado e da União. E é isso que também pode ajudar a criar condições de “blindagem” contra os estragos que resultam dos inevitáveis conflitos de interesse entre partidos, sindicatos corporações, igrejas, empresários, etc.

Reconhecendo essa debilidade, o Fórum dos Coredes, desde 2007 passou a discutir uma metodologia básica para a elaboração do plano pelos diversos Conselhos. Foi criado um Grupo de Trabalho que discutiu e elaborou uma metodologia que pudesse ser adotada por todos os Coredes a ser validada pela assembleia do Fórum. Em paralelo, também foi articulado com o Governo de Estado uma forma de financiamento da construção do referido plano. Também houve articulação junto ao Governo Federal no sentido viabilizar o planejamento nas regiões (ALLEBRANDT, 2010).

Tal processo obteve êxito em 2009, primeiramente com a qualificação técnica de atores sociais vinculados a cada um dos 28 Coredes, financiada pelo Ministério da Integração Nacional. A qualificação se deu por intermédio de um curso de 182 horas ministrado pelo ILPES, órgão vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) no Brasil. Esse curso foi realizado em Santa Maria, entre 2 e 20 de março de 2009 e continha uma determinada carga horária também à distância. Dessa forma, os atores coredianos estavam aptos a liderar o processo de planejamento em suas regiões (ALLEBRANDT, 2010; SIEDENBERG e AGOSTINI, 2015).

De outro lado, o Fórum dos Coredes gestionava a viabilização do financiamento do processo. O Governo acenou com parte significativa da verba, a Assembleia Legislativa participaria com montante equivalente e parte seria buscada junto aos municípios, no entanto apenas a verba do Executivo Estadual, no montante de um milhão de reais foi incluída no Orçamento de 2009. Resultou disso que, durante o primeiro semestre de 2009, foi firmado um Termo de Ajuste e Referência entre o Governo e o Fórum dos Coredes. Na sequência todos os Coredes firmaram Convênio com o Governo, em que se comprometem a elaborar os Planos Estratégicos Regionais num período de 180 dias a contar da assinatura do Termo (ALLEBRANDT, 2010).

Em 2010, foi feita a entrega pelos Coredes de 27⁹³ planos de desenvolvimento regional, apenas o Corede Metropolitano Delta do Jacuí não o fez, por não ter conveniado (SIEDENBERG e AGOSTINI, 2015). Os mesmos foram publicados pela Assembleia Legislativa em sua página na rede mundial de computadores e o Governo os utilizou como subsídio na elaboração do Plano Plurianual 2011-2014. A partir de então, estava superada pelos Coredes a barreira da falta de planejamento regional, ponto de suas atribuições ainda não devidamente atendido. Assim sendo, a preocupação passaria a ser a gestão dos planos e sua posterior revisão sistemática, fato que se discute nesta tese.

Quanto ao processo de planejamento em si, a primeira etapa foi a qualificação, na qual havia a disponibilidade de duas vagas para cada Corede e o MI custeou a hospedagem dos participantes pelo período de realização do curso. A condição colocada é que os candidatos à vaga tivessem curso superior e assumiriam o compromisso de coordenar o processo em suas regiões e servirem de multiplicador do processo (SIEDENBERG e AGOSTINI, 2015).

Importante salientar que independente da realização da qualificação do ILPES, havia no âmbito dos Coredes o desenvolvimento de uma metodologia construída pelo Grupo de Trabalho criado para tanto. Sendo assim, num segundo momento havia a previsão de realização de oficinas de alinhamento das estratégias de ação entre os multiplicadores mais representantes de Comudes e o Grupo de Trabalho do Fórum dos Coredes. Mas acabou sendo realizada apenas uma reunião entre os participantes do Curso do ILPES com o Grupo de Trabalho do Fórum dos Coredes e as diretorias dos Coredes (SIEDENBERG e AGOSTINI, 2015).

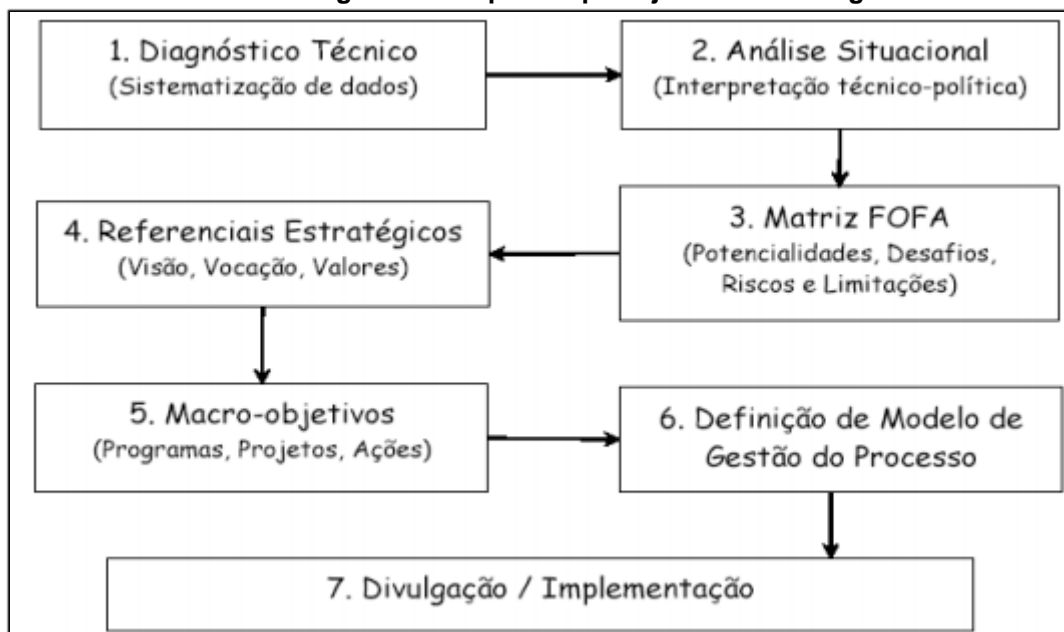
Havia algumas diferenças entre proposto pelo Grupo corediano e o ILPES. Foi publicizado um texto com as orientações para a construção do planejamento estratégico regional pelos Coredes. Na Figura 20, é apresentada a síntese das etapas propostas pelo Fórum dos Coredes.

A primeira etapa constitui de um diagnóstico técnico, no qual se busca organizar os dados existentes sobre a região. Na segunda etapa, a análise situacional, os dados são interpretados por especialistas e agentes políticos. A terceira etapa é a elaboração da matriz de forças e fraquezas, oportunidades e ameaças (FOFA). Uma quarta etapa para a definição de visão, vocação e valores regionais, constituindo-se

⁹³ Na verdade foram elaborados 26 planos, pois o Corede Norte já havia elaborado o seu recentemente, de tal forma que foram 26 convênios, mas 27 planos.

os referencias estratégicos. A quinta etapa se define objetivos, projetos e ações. Já na sexta etapa define-se o modelo de gestão do plano, e finalmente, a sétima etapa, momento que ocorre a divulgação e implementação do modelo.

Figura 20: Etapas do planejamento estratégico



Fonte: Siedenberg, 2009.

Segundo Siedenberg e Agostini (2015), o grande diferencial do modelo de planejamento proposto é a participação social, com engajamento da comunidade e de seus representantes, a fim de planejar as regiões do Estado do Rio Grande do Sul. Os autores enfatizam uma expressão muito utilizada pelo ex-presidente do Fórum dos Coredes em todos os eventos coredianos de então, de que mais importante do que o plano estratégico é a implantação de um processo de planejamento, uma cultura de planejamento estratégico em todo o Estado.

Além disso, a orientação recomendava que o processo de planejamento estratégico precisaria contemplar quatro eixos temáticos distintos, conforme o Quadro 11: gestão estrutural, gestão econômica, social e institucional. Cada eixo engloba subtemas pertinentes a si, por exemplo, o eixo econômico, engloba os setores produtivos, o mercado de trabalho, o comércio exterior, etc.

Já a abordagem metodológica apresentada pelo ILPES possui cinco etapas: diagnóstico, vocações, objetivos estratégicos, estratégia local de desenvolvimento e projetos de investimento, conforme apresenta a Figura 21. A primeira etapa consiste em reunir informações acerca da capacidade de desenvolvimento da região, em

termos de oportunidades, potencialidades e recursos disponíveis, através de entrevistas e fontes secundárias. Na segunda etapa, elegem-se as vocações, que segundo o autor, são as características que dão imagem diferenciada ao local ou região das demais regiões ou localidades. A terceira etapa é realizada a partir de uma análise dos problemas, em que são estabelecidas as situações desejadas. Na quarta etapa, formulam-se as estratégias, através da análise da matriz FOFA. Finalmente, a quinta etapa, refere-se aos projetos de investimento que objetivam materializar as estratégias eleitas, visando o alcance dos objetivos estratégicos (LIRA, 2003).

Quadro 11: Quadro dos eixos temáticos

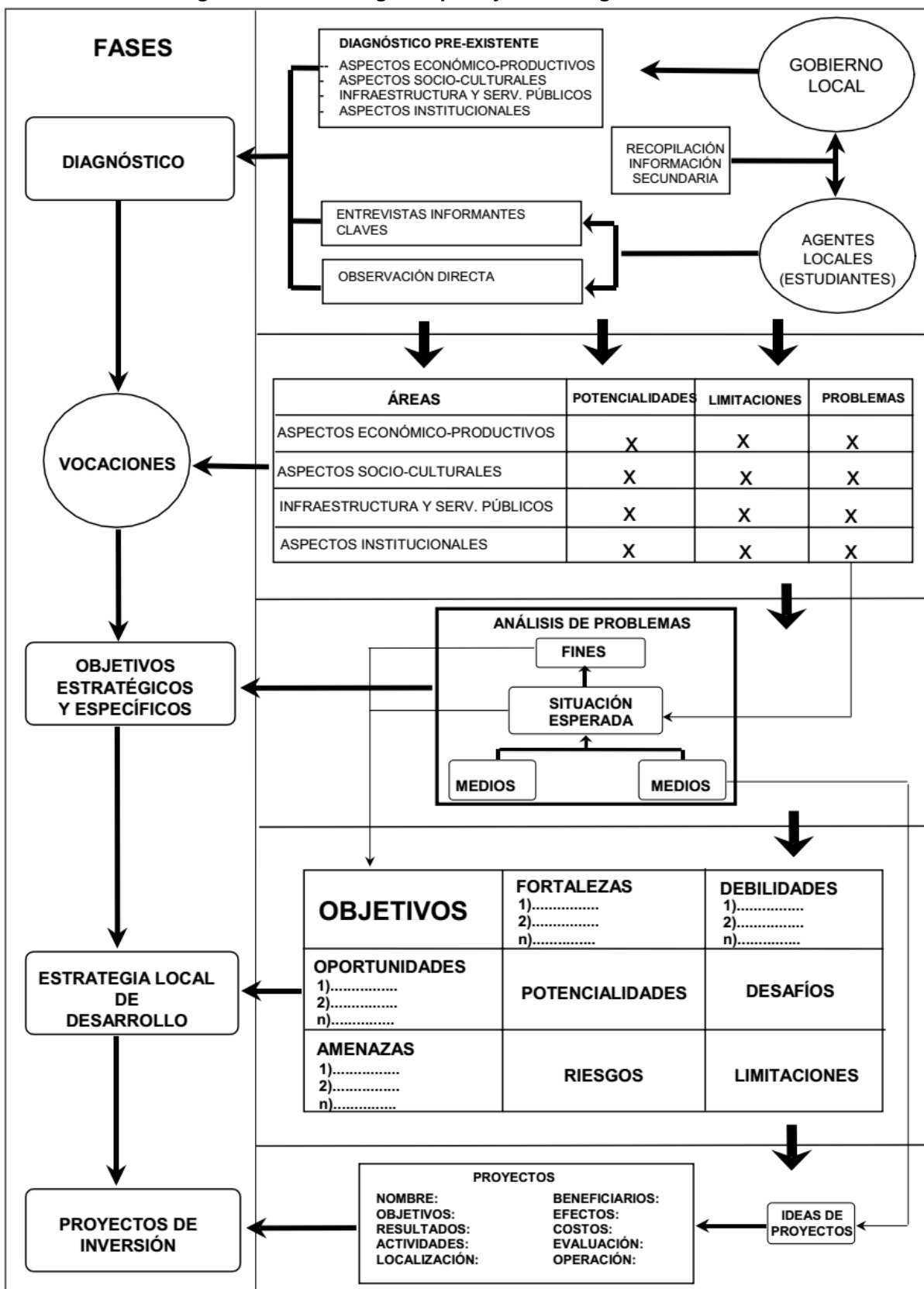
Eixos Temáticos	Subgrupos de Análise
Gestão Estrutural	Saneamento, energia, comunicações, transporte, meio ambiente, habitação e turismo
Gestão Econômica	Setor primário, setor secundário, setor terciário, mercado de trabalho, comércio exterior, gestão pública local
Gestão Social	Educação, saúde, justiça e segurança, assistência social, cultura, esporte e lazer
Gestão Institucional	Articulação e relações interinstitucionais, fomento de capital social e gestão de eventos

Fonte: Siedenberg, 2009.

A metodologia do ILPES contempla quatro eixos temáticos: aspectos econômico–produtivos; aspectos socioculturais; infraestrutura e serviços públicos; e, aspectos institucionais. Ainda, cabe destacar que esse método foi disseminado pelo Ministério da Integração em várias regiões do Brasil, para a promoção do desenvolvimento local e regional, que inclusive foi o financiador do curso de qualificação realizado em Santa Maria, em 2009.

Independentemente das pequenas diferenças metodológicas, há uma que é fundamental, mesmo que não seja explicitada textualmente, que envolve a participação. Na proposta do Grupo de Trabalho do Fórum dos Coredes essa é uma questão fortemente abordada, ou seja, preconiza que haja o maior envolvimento possível da população de maneira geral. Ao passo que na proposta do ILPES tal participação popular não é prevista, pois a metodologia propõe a oitiva de informantes chaves.

Figura 21: Metodología de planeamiento regional do ILPES



Fonte: Lira (2003).

Diante dessas pequenas divergências metodológicas, acarretou que a maioria das regiões se utilizou de uma mescla da metodologia proposta pelo Fórum dos Coredes e do Curso do ILPES. Esse se constituiu num aspecto negativo do processo, pois a ideia original de uniformizar metodologicamente o mesmo possibilitaria estudos comparativos no futuro. Esse fato não chega a comprometer tais comparações, mesmo que minimamente elas ainda são possíveis. Outra questão negativa do processo foi a disponibilização dos dados para o diagnóstico técnico das regiões pela da Fundação de Economia e Estatística do Estado (FEE), pois vários Coredes se utilizaram somente desses dados para compor seu diagnóstico e não buscaram aprofundar suas análises. Um terceiro aspecto negativo foi o período exíguo para a proposição de planejamento participativo como era intenção do grupo. O prazo de 180 dias não possibilita a devida participação da população em um processo desta dimensão SIEDENBERG e AGOSTINI (2015).

Importante também relatar que o Governo do Estado já financiou uma atualização dos Planos de 2009/2010. Embora não seja objetivo desta tese discutir a revisão dos planos, é importante salientar que tal fato foi viabilizado nos anos de 2016/2017. Destaca-se fundamentalmente que os Coredes têm conseguido sustentar sua capacidade de articulação e efetivamente cumprido esta atribuição legal.

Em suma, esse é o relato de como se deu o processo de discussão e viabilização do processo de planejamento dos Coredes. No próximo capítulo passa-se então a discutir o planejamento na Fronteira Oeste e sua articulação multiescalar diante da perspectiva da PNDR.

5 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo faz-se a reflexão final, na qual se estabelecerá a articulação da análise das entrevistas com a discussão teórica e demais levantamentos de dados realizados na pesquisa. Em outras palavras, é o cotejamento entre as políticas referenciadas e a forma como os atores regionais reagiram às mesmas diante do preconizado na teoria, ressaltando que isso vem ao encontro das escolhas feitas pelo pesquisador. Escolhas essas que estão relacionadas ao processo histórico de formação e conformação da região estudada, a Fronteira Oeste Gaúcha. Além disso, o método utilizado também justifica e fundamenta as escolhas, no caso o método materialista, dialético e histórico. Necessário se faz esclarecer, antes de tudo, qual a base de reflexão para depois estabelecer a discussão propriamente dita. Sendo assim, inicialmente este capítulo traz uma apresentação fundamentada em torno do método adotado para, na sequência, estabelecer a discussão entre os conceitos já apresentados com a coleta de campo, visando com isso responder as questões norteadoras da pesquisa.

5.1 - O marco teórico metodológico

Nas palavras de Minayo (2001), antropologicamente, sempre existiu para o “*homo sapiens*” a preocupação com o conhecimento da realidade. Sem adentrar na discussão epistemológica, concorda-se com a ponderação de Corazza (2003), de que o conhecimento de uma determinada realidade ou situação é obtido a partir de um método, entendido como “caminho para se chegar a um fim”⁹⁴.

Em se tratando de questão científica, devem-se tomar alguns cuidados para evitar a superficialização das questões que se pretende conhecer mais aprofundadamente. Suscitando Morin (1987, p.19)

⁹⁴ Essa expressão é utilizada por vários autores, tendo sido identificada também em Becker (2009); Marconi; Lakatos (1991); Minayo (2001); Richardson (1999) e Gil (2002) entre outros, estando relacionada à etimologia da palavra método.

Só podemos partir com a ignorância, a incerteza e a confusão. Mas trata-se de uma nova consciência da ignorância, da incerteza e da confusão. Aquilo de que tomamos consciência não foi a ignorância humana em geral, foi a ignorância escondida e dissimulada, a ignorância quase nuclear, no seio do nosso conhecimento considerado como o mais certo de todos — o conhecimento científico.

Tal como faz Morin, Becker (2001, p.8), em crítica ao positivismo, argumenta que “o caminho teórico-metodológico se faz ao andar da vida vivida e só sobre esta ‘experiência vivida’ é que se pode construir ‘um *corpus* de pensamento’ crítico dos níveis diversos de realidade”.

Dessa forma, acolhe-se o argumento de Corazza (2003, p.43) para quem o método é um caminho, “não um caminho traçado arbitrariamente, mas de acordo com a concepção que se tem dessa mesma realidade, ou seja, a definição do método do conhecimento não é independente da definição do objeto do conhecimento”.

De maneira geral, os autores tratam o método em duas dimensões, dos quais se destacam dois em particular, Becker (2009) e Prates (2006), que tratam do instrumental lógico-metodológico, dividido em “modo como”, o caminho, e as técnicas, o ferramental, ou seja, como orientação; além disso, Prates (2006, p.2), aborda o “método como conjunto de valores, teorias, paradigma epistemológico que orientam nossas investigações; e método ou metodologia como caminho, como o modo de fazer, como escolha de instrumentos, técnicas de coleta e análise”.

Por conseguinte, resgatam-se dois autores, um de referência genérica no que diz respeito à abordagem metodológica, Morin (1987, p.22) “o que aprende a aprender é o método”. Já Demo (2000) é mais específico, alertando para o que chama de desafio, de um lado, simplificar para ver melhor, e de outro, complicar para ser justo com a riqueza proporcionada pelo fenômeno em análises não estanques e não limitadas a *priori*, para o que o autor argumenta ser a dialética⁹⁵ a abordagem mais adequada.

Dessa forma, opta-se nesse trabalho pela adoção do método materialista, dialético e histórico, fundamentado na obra marxiana devido a sua contribuição no processo de leitura crítica da realidade social, bem como, na identificação de

⁹⁵ O objetivo do presente trabalho não é discutir a dialética em toda sua amplitude, e sim pontuar esta abordagem metodológica, para maiores esclarecimentos é possível de forma bem didática consultar Konder (2012), que apresenta em sua obra toda a trajetória da dialética enquanto significado e método de abordagem, desde a Grécia antiga, entendida como a arte do diálogo, até os tempos atuais, que privilegia, sobretudo, as contradições da realidade.

subsídios que possam contribuir para a proposição de ações que qualifiquem os processos sociais ora analisados (PRATES, 2006). O referido método, a partir de um conjunto de categorias específicas (totalidade, contradição, historicidade e mediação), possibilita uma compreensão sobre o movimento da realidade concreta a partir do reconhecimento de que ela é contraditória, processual e multicasual. Nesse sentido, conforme ressaltado por Marx (1996),

É sem dúvida, necessário distinguir o método de exposição formalmente do método de pesquisa. A pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear sua conexão íntima. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento real. Caso se consiga isso, e espelhada idealmente agora a vida da matéria, talvez possa parecer que se esteja tratando de uma construção *a priori*. (MARX, 1996, p.140)

Ou ainda em outro texto,

[...] se começássemos simplesmente pela população, teríamos uma visão caótica do conjunto. Por uma análise cada vez mais precisa chegaríamos a representações cada vez mais simples; do concreto inicialmente representado passaríamos a abstrações progressivamente mais sutis até alcançarmos as determinações mais simples. Aqui chegados, teríamos que empreender a viagem de regresso até encontrarmos de novo a população - desta vez não teríamos uma ideia caótica de todo, mas uma rica totalidade com múltiplas determinações e relações. (MARX, 1859, p.15)

A escolha por tal método alinha-se com a discussão proposta nesta tese, que envolve o planejamento e suas conexões escalares frente aos instrumentos de implantação da PNDR, o que se configura, *a priori*, como uma situação bastante contraditória, sobretudo no que tange aos conceitos de região, desenvolvimento regional e escala adotados. Sendo esse processo fruto de uma construção social, observa-se que a compreensão dos fenômenos sociais, a partir de uma perspectiva dialética crítica e histórica, torna-se fundamental. Assim sendo, o método escolhido cumpre dois papéis fundamentais, o primeiro que possibilita a partir de suas categorias centrais, a compreensão das diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional, e o segundo, resultante da compreensão de que, ele pode contribuir para a qualificação da atuação cotidiana em seus processos de planejamento e articulação da região com as demais escalas no sentido de melhor efetivar as políticas públicas correspondentes.

A questão em estudo integra, portanto, a realidade social, e recuperando as palavras de Corazza (2003, p.43-4)

[...] a realidade social não é um aglomerado nem uma soma de partes isoladas, mas forma uma totalidade contraditória e dialética, e as determinações recíprocas entre essa totalidade e suas partes só podem ser analisadas e compreendidas através de um método que as leve em conta. Este método capaz de analisá-las e compreendê-las é o método dialético.

Avançando na caracterização do método, o autor argumenta, com base no apresentado por Marx em sua explicitação sobre o método:

A compreensão desses problemas passa pela concepção da realidade da Economia Política como um todo social e histórico, complexo e contraditório, cujo conhecimento se processa, primeiro, através da abstração de suas partes e análise de suas articulações e leis internas e, depois, através da reconstrução desse todo concreto pelo pensamento. Nesse problema mental, o problema básico consiste em se ir além do mero conhecimento abstrato das partes, superando-se também um conhecer apenas dedutivo, a partir das leis gerais abstratas, para se atingir um conhecimento abrangente real e do todo concreto. (CORAZZA, 2003, p. 44)

Com isso, é possível avançar na melhor apresentação do método, com base em suas categorias de análise ou teórico-metodológicas, conforme referido por Prates (2006), contradição, totalidade, mediação e historicidade. Esclarecidas as escolhas, torna-se necessário definir as categorias referidas e como cada uma delas se relaciona, ou melhor, estão inter-relacionadas.

De acordo com Vianna (2001), a escolha do método dialético requer a identificação das contradições entre a *tese* e sua negação, a *antítese*, que também traz em si mesma a própria superação, à medida que nada está totalmente pronto, e que, em decorrência disso, resultará em uma *síntese*, um novo “produto” decorrente da negação das duas anteriores.

Exemplificando a definição da dialética, a partir de um trabalho de Becker (2001, p.7),

[...] esse artigo tem por pressuposto que o desenvolvimento capitalista é a própria contradição em processo, pois se move em meio a contradições superadas constantemente, porém postas e repostas continuamente pelo próprio capital através da negação das suas próprias determinações. Para tanto, nega, em primeiro lugar, a determinação humana do desenvolvimento transformando o trabalho humano na mercadoria recursos humanos; a determinação natural do desenvolvimento, transformando a natureza na mercadoria recursos naturais; a determinação material vinculada às necessidades humanas da organização produtiva real, transformando-a na

mercadoria recursos monetários. E nega, em segundo lugar, a sua própria negação, ao transformar as mercadorias em geral, em capital. E, assim, temos a “negação da negação”. E é, pela “negação da negação”, portanto, enquanto movimentos contraditórios, que a lógica dialética transforma-se em parte constitutiva das diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional.

De acordo com Bourguignon (2006), a lógica dialética tem como princípio básico a contradição e negá-la seria “amarrar”, “amordaçar” o processo de pensar o real. Como tal, a contradição está no pensamento e na realidade, e, se esta é viva, dinâmica e movimento, assim também deve ser o pensamento. Assim se compreende, portanto, que a dialética se configura em uma abordagem adequada ao presente estudo, uma vez que este aborda um processo caracterizado pela constante transformação.

Resgata-se aqui reflexão feita por Lencioni (2001) ao referenciar a influência do marxismo na geografia, por essa perspectiva a região é apresentada como parte de uma totalidade histórica, não harmônica nem lógica ou orgânica. Segundo a autora, a reconstituição histórica pode ser muito reveladora para a compreensão da região e conseqüentemente explicativa de seu momento presente. Especificamente no presente estudo, é justamente o que se propõe, a compreensão de uma região a partir de sua totalidade, historicidade, mediação e contradição.

De acordo com Prates (2006); Konder (2012) e Netto (2011), a totalidade é mais do que a reunião ou a simples soma das partes, ela representa um todo articulado, conectado interna e externamente. Ou como afirma Kosik (1989), as partes interagem internamente e se conectam entre si e com o todo, ou seja, a utilização da categoria totalidade deve ser feita a partir de uma problematização relativizada de tal forma que como pondera Konder (2012), há totalidades mais abrangentes e totalidades menos abrangentes e umas fazem parte das outras.

Dessa forma, é possível analisar como se dá a interação entre o planejamento no Corede Fronteira Oeste e a política regional no Brasil em consonância com a dimensão multiescalar conforme está proposto no presente trabalho. A totalidade, neste caso, possibilita que se verifique como o Corede Fronteira Oeste se articula diante da realidade concreta, ou seja, dado um conjunto de políticas que de alguma forma incidem na escala regional, é necessário que haja um processo de articulação capaz de assimilá-las gerando, assim, uma compreensão a partir de uma perspectiva de totalidade.

A contradição é apresentada por Cury (2000) como motor do movimento, pois a mesma se refere ao desenvolvimento da realidade, expressando um conflito no devir do real. “Assim, cada coisa exige a existência do seu contrário, como determinação e negação do outro” (CURY, 2000, p.30). Nesse caso, portanto, é possível evidenciar os conflitos existentes que, embora não sejam aparentes, estão na essência dos processos sociais, como é caso, por exemplo, das discussões em torno das prioridades, que de forma velada ou explícita, trazem à tona as percepções e os interesses de cada grupo de atores⁹⁶. Pode-se citar a discussão sobre que estrada deve ser pavimentada primeiro, a que interessa a um município ou a que interessa a uma categoria de produtores, por exemplo. Fica claro que, embora todos desejem o desenvolvimento da região, cada ator ou grupo de atores o entendem de forma distinta. A contradição, neste caso, estaria relacionada com o fato de que, embora se trate da definição de uma prioridade em nível regional (por exemplo, a pavimentação de uma estrada), o que prevaleceria seriam interesses particulares dos atores envolvidos, sejam os gestores, empresários, produtores rurais, grupos sociais.

Para Prates (2006), a historicidade significa o reconhecimento da processualidade, do movimento e transformação do homem, da realidade e dos fenômenos sociais. Isso significa que a realidade não é estática, devendo ser analisada pela sua dinâmica processual, ou seja, pelo movimento dos atores ou instituições diante dos fenômenos. Sintetizando a questão da historicidade, Lefebvre (1979, p.22) sustenta que “a história é o movimento de um conteúdo, engendrando diferenças, polaridades, conflitos, problemas teóricos e práticos, e resolvendo-os (ou não)”.

Essa categoria possibilita que se compreenda, por exemplo, a constituição do planejamento dos Coredes em geral e da Fronteira Oeste em particular ao longo do tempo analisado, identificando assim a configuração presente do mesmo, desde sua

⁹⁶ A opção dessa escolha está baseada em Dubar (2004), o ator é considerado como um indivíduo capaz de se adaptar e se adequar em consonância com o contexto no qual está inserido, não agindo de forma individualizada e sim estrategicamente construída. Por essa linha de raciocínio significa considerar que o ator age em alianças, de forma cooperativa em subordinação a ação coletiva, fazendo-o em função das situações em que se encontram. Assim sendo, essas não são características individualizadas, mas sim percepções partilhadas em um sistema social concreto, que fazem com que o conjunto das iniciativas coletivas prepondere em sua adaptação individual às regras do jogo que faz o ator. Em outras palavras, o ator é fruto do conjunto de ações por ele antecipadas e implementadas em combinação com outros atores, para tentar modificá-las em seu proveito. Há sim, nesse caso, um posicionamento do pesquisador na busca de uma melhor compreensão em torno do seu objeto de estudo.

criação. É necessário que se compreenda que a região do Corede Fronteira Oeste, enquanto região, deriva de um território criado historicamente na conformação das fronteiras brasileiras e carrega consigo toda essa “memória” que, evidentemente, possui relação com a gênese dos processos sociais analisados a partir desses estudos. Esta compreensão, a partir de uma perspectiva histórica, possibilita a identificação da constituição do Corede Fronteira Oeste de forma processual e dinâmica.

A categoria mediação, segundo Cury (2000), expressa as vinculações dialéticas entre os diferentes momentos de um todo, cujos fenômenos estão mutuamente imbricados numa teia de relações contraditórias, ou seja, indica que não há nada isolado, com os fenômenos encontrando sentido justamente na conexão com as relações exteriores. Tal categoria deve ser simultaneamente relativa ao real e ao pensamento (PRATES, 2006), de tal forma que possibilite a concretização das teorias e que essas guiem as ações. Assim, é possível analisar o processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste a partir de uma situação singular e isolada (particular) reconhecendo suas inter-relações mais amplas, a partir de uma visão de totalidade. Por meio da relação particular-singular-universal, é possível avaliar as particularidades do Corede Fronteira Oeste e suas inter-relações com os demais Coredes e com as políticas públicas existentes nas diferentes escalas analisadas.

Para Lefebvre (1979, p. 241), a dialética é a análise do movimento, o que requer a apreensão do conjunto de conexões internas, dos momentos contraditórios enquanto totalidade e nunca esquecer “que tudo está ligado a tudo”. De acordo com Netto (2011), a questão crucial está em descobrir as relações existentes entre os processos, que são fenômenos históricos, ou seja, que não são estáticos, e, como tais, são contraditórios dentro de uma totalidade e precisam ser mediados pelos distintos níveis de complexidade e por sua estrutura peculiar. Ou ainda, para Lefebvre (1979, p. 240), “no devir do pensamento e da sociedade, revela-se ainda mais visivelmente o movimento em espiral; o retorno acima do superado para dominá-lo e aprofundá-lo”; e Chasin (1988, p.16) complementa, “uma espiral de espirais, onde se vai elevando o nível.”

Em suma, essa é a base de reflexão metodológica na qual este estudo está ancorado, a partir do entendimento que a relação entre os atores envolvidos é

contraditória tanto nos interesses quanto na percepção e, ao mesmo tempo, está em constante transformação a partir das interações ocorridas.

5.2 - Técnicas de pesquisa: coleta, análise e interpretação dos dados

Como técnicas de coleta foram adotadas: a revisão bibliográfica, a pesquisa documental e a realização de entrevista semiestruturada.

A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico e que poderão ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa. A importância desse tipo de pesquisa é evidenciada por Gil (2002, p. 57): “é com base em fontes documentais que são elaboradas algumas das pesquisas econômicas de maior poder explicativo”. Como documentos foram consultados o plano de desenvolvimento regional, além da legislação correlata e informações relativas à consulta popular, planos plurianuais e outros programas no âmbito estadual e federal que contemplaram a Fronteira Oeste, todos devidamente referenciados, para que seja possível estabelecer os cruzamentos e a respectiva análise.

Já no caso da entrevista semiestruturada, também chamada por Lakatos e Marconi (2001) de despadronizada ou não estruturada e por Richardson *et al* (1999) de não diretiva; é a situação em que o entrevistador possui liberdade para desenvolver uma conversa informal com o entrevistado, buscando, a partir de um roteiro básico ou de perguntas abertas, as informações necessárias ou desejadas com espaço para aprofundar as questões, se considerado pertinente. Dessa forma, é possível que o entrevistado se sinta mais à vontade e revele informações adicionais que enriqueçam a análise em função de poder abordar os assuntos a sua maneira (RICHARDSON *et al*, 1999).

Para alcançar o primeiro objetivo foram adotadas as técnicas da revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevista semiestruturada. A pesquisa documental foi realizada nos planos plurianuais e outros documentos governamentais na escala federal e estadual e também no plano de desenvolvimento regional do Corede Fronteira Oeste. Assim foram obtidas informações para analisar de fato como se deu o processo de planejamento na região, como os atores participaram e que tipo de representação eles exercem. Ainda foram consultadas as bases de dados disponíveis, FEE, IPEA, IBGE, Portal da Transparência e ministérios, para a caracterização da região, bem como identificar

possíveis repercussões no território a partir do planejamento e da implementação das políticas públicas na região.

A realização das entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo ao longo do período propiciou uma análise aprofundada e uma melhor compreensão dos fatos qualificando a discussão, tanto nesta tese como em discussões futuras. Os entrevistados foram escolhidos pelo critério da intencionalidade e da acessibilidade, pelo fato de terem vivenciado o planejamento junto ao Corede Fronteira Oeste, serem oriundos de municípios distintos e que também possuam algum grau de interação com as demais escalas.

Os critérios da intencionalidade e da acessibilidade, de acordo com Gil (1999), consistem na seleção por parte do pesquisador daqueles atores que possam ser considerados representativos da população e que aos quais se tem acesso facilitado. Nesse caso, deve-se levar em consideração o conhecimento do pesquisador em torno dos agentes bem como a disponibilidade de concessão de entrevista por parte dos mesmos, também sendo, por conta disso, a amostragem não-probabilística, já que foi intencional. Diante desse critério, foram entrevistados 12 atores representativos de coletividades (segmentos) coredianas, escala regional adotada no estudo, bem como de outros níveis escalares, mesmo as que não componham o escopo de análise da tese, como é o caso dos Comudes, da Associação de Municípios, das regionais de governo, pois são membros da Assembleia Regional do Corede (RIO GRANDE DO SUL, 1994a). Houve ainda um entrevistado que trabalhou no Ministério da Integração Nacional na condição de Secretário de Políticas Regionais. Embora não fosse representante de algum segmento regional, foi importante interlocutor para auxiliar na compreensão da PNDR e como essa política impactou na região, pois participou ativamente na construção e implementação da PNDR e de seus programas. Os roteiros utilizados para as entrevistas semiestruturadas encontram-se nos apêndices “B” e “C” desta tese.

O segundo objetivo também foi alcançado a partir da realização da revisão bibliográfica, da pesquisa documental e da própria entrevista, já mencionada anteriormente, que forneceram os subsídios para a análise em questão. No que tange ao terceiro objetivo, a base da reflexão é feita na análise das entrevistas semiestruturadas supracitadas, cujos roteiros estão nos apêndices “B” e “C”.

Para os dados quantitativos, de natureza secundária, coletados junto as bases de dados disponíveis, FEE, IPEA, IBGE, portal da transparência e ministérios, foi adotado o tratamento estatístico simples, estatística descritiva, com a utilização de quadros, gráficos, cálculos de frequência e percentagens, que oferecem uma boa complementaridade aos dados qualitativos no processo de análise e interpretação dos mesmos (MARCONI; LAKATOS, 2006; RICHARDSON *et al.*, 1999).

Já para a análise e interpretação qualitativa dos dados, tanto os coletados na pesquisa documental quanto resultantes da realização das entrevistas semiestruturadas junto aos atores regionais, utilizou-se a análise de conteúdo, que segundo Bardin (1977, p.42) é

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise de conteúdo é dividida em três fases, a primeira é a pré-análise ou organização, em que o objetivo é tornar operacionais as ideias iniciais por meio da seleção e organização do material. A fase seguinte é denominada exploração do material, também chamada de codificação, a qual é subdividida em escolha das unidades de registro, da enumeração e a classificação ou escolha de categorias. Já a terceira fase é o tratamento dos dados e interpretação dos resultados, que contemple as inferências, a identificação de significados e as interpretações em consonância com o quadro teórico e com os objetivos propostos inicialmente ou até mesmo, relacionados com novos desdobramentos decorrentes da pesquisa (BARDIN, 1977).

Na sequência, será feita uma breve apresentação da região estudada, a Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, especificamente o território do Corede de mesmo nome. Importante enfatizar que a opção pela região de abrangência do Corede é a escolha original da tese por se tratar de uma institucionalização feita pelo Estado, conforme já discutido. Posteriormente dar-se-á a discussão em torno das questões norteadoras da pesquisa, que embasaram a reflexão que segue.

5.3 - O Corede Fronteira Oeste

Como já mencionado, a região de abrangência do Corede Fronteira Oeste, no Rio Grande do Sul é composta por 13 municípios⁹⁷ com uma população de 530.150 habitantes, aproximadamente 5% do total. A região possui uma extensão de 46.237 km², que ocupa 16,4% do território do estado, a maior área dentre os 28 Coredes no Estado. Levando-se em consideração o número de municípios do Estado, 496, os 13 municípios do Corede Fronteira Oeste representam apenas 2,6% do total (FEE, 2017).

Além disso, integra a Região Funcional 6, que por sua vez é composta pelos Coredes Fronteira Oeste e Campanha. Aos 13 municípios do Corede Fronteira Oeste, somam-se mais sete municípios da Campanha⁹⁸, totalizando 746.419 habitantes, o que corresponde a aproximadamente 7% da população gaúcha. Essa população está distribuída em uma área de 64.478,6 km², 22,8% do total do Estado, sendo que 86% é urbana (FEE, 2017). Na Figura 22 se observa a localização da Região Funcional 6 no mapa do Rio Grande do Sul bem como dos municípios que integram os dois Coredes.

Observa-se que é uma grande área territorial, a maior região corediana para poucos municípios e baixa densidade populacional. A conformação do território da fronteira oeste rio-grandense, na acepção apresentada por Souza (1995), é fortemente vinculada às características de solo da região, cuja cobertura vegetal é composta por campo e de pouca fertilidade, integrando o Bioma Pampa (MARCHI *et al*, 2010).

Esse território foi historicamente ocupado para a criação de gado, que exigia grandes extensões de terra, também marcado por conflitos na demarcação das fronteiras do Brasil ainda no século XIX (VELLINHO, 2005; CESAR, 2005). Ainda hoje a produção agropecuária é importante na região, principalmente no caso do arroz e carne, bovina e ovina, sendo a região a maior produtora de tais itens no estado (IPEADATA, 2015).

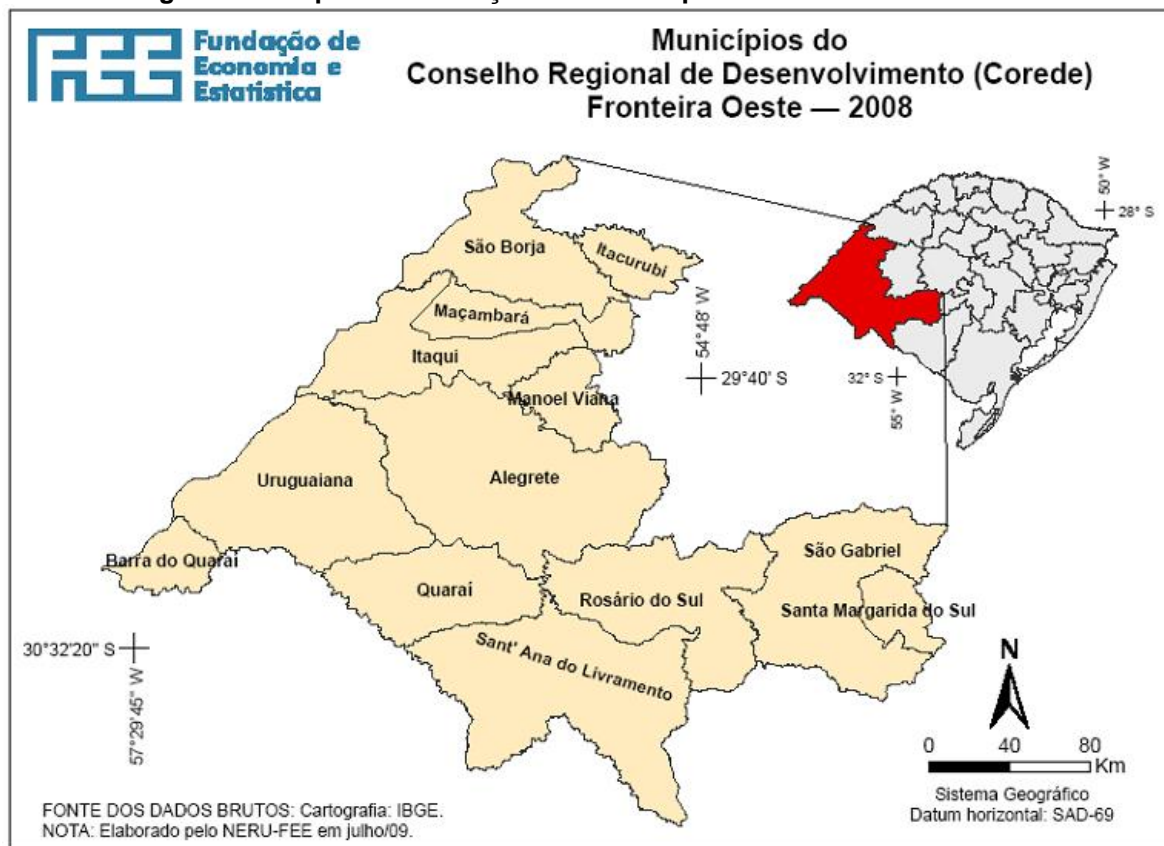
Essa é uma característica básica tanto da Metade Sul do Rio Grande do Sul como também da sua fronteira, que principalmente na divisa com o Uruguai justamente em sua definição criou as condições já mencionadas anteriormente. Tal

⁹⁷ Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel, Uruguaiana.

⁹⁸ Bagé, Caçapava do Sul, Lavras do Sul, Dom Pedrito, Aceguá, Hulha Negra e Candiota.

situação tem sido objeto de preocupação das lideranças políticas tanto regionais quanto estaduais ou federais. Como visto no capítulo três, a região foi beneficiária da PNDR por dois critérios, o que a inseriu no PDFF e no PROMESO.

Figura 22 - Mapa da localização dos municípios do Corede Fronteira Oeste



Fonte: FEE, 2009.

Além disso, em termos de Rio Grande do Sul, está inserida na Metade Sul, que é uma discussão remanescente da década de 1980, cuja região já era objeto de uma atuação diferenciada em termos de Estado. E mais recentemente foi incluída no Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul (PDIF), que se pouco resultado efetivo deu, pelo menos indica a preocupação do Governo para com a situação da região.

No contexto do PDFF, integrando a chamada sub-região XVII, a Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul é a que possui municípios com maior extensão territorial, se comparados ao restante do Arco Sul. Na base produtiva, observa-se uma forte especialização no trinômio bovinocultura de corte, ovinocultura e rizicultura, voltadas para o abastecimento do mercado nacional e também exportação. Além disso, há um potencial elevado no apoio logístico ao mercado com

os países vizinhos, Argentina e Uruguai (BRASIL, 2010). Já o PDIF, versão estadual do PDFF, segue o mesmo regramento da definição da faixa de fronteira versão federal, e representa muito mais a sistematização de propostas já existentes para a região do que algo inovador.

No que tange aos aspectos sociais, dados de 2014, a região apresenta alguns indicadores preocupantes, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), que, como se pode observar no Quadro 12, é bem abaixo da média estadual, 0,697 contra 0,757, 26º de 28 Coredes. Nesse caso o valor máximo seria 1, o que demonstra que o Estado apresenta um grau de desenvolvimento relativamente baixo, mas a região está em condições piores, dos 13 municípios, todos apresentam um indicador abaixo da média, o que denota um atraso em relação às demais regiões do Estado.

Quadro 12: Quadro do Idese 2014, População nos Censos de 2000 e 2010, Variação Populacional entre Censos, em percentagem

Municípios	Idese	População 2010	População 2000	Variação
Alegrete	0,748	77.653	84.338	-7,93%
Barra do Quaraí	0,716	4.012	3.884	3,30%
Itacurubi	0,678	3.441	3.503	-1,77%
Itaqui	0,702	38.159	39.770	-4,05%
Maçambará	0,736	4.738	5.035	-5,90%
Manoel Viana	0,695	7.072	6.995	1,10%
Quaraí	0,680	23.021	24.002	-4,09%
Rosário do Sul	0,693	39.707	41.058	-3,29%
Santa Margarida do Sul*	0,720	2.352	2.198	7,01%
Santana do Livramento	0,688	82.464	90.849	-9,23%
São Borja	0,712	61.671	64.869	-4,93%
São Gabriel*	0,672	60.425	62.249	-2,93%
Uruguaiana	0,671	125.435	126.936	-1,18%
Fronteira Oeste	0,697	530.150	555.686	-4,60%
Rio Grande do Sul	0,757	10.693.929	10.187.798	4,97%

Fonte: Fee, 2017. * Dados para a população de 2000 ajustados por estimativa .

Ainda em termos de Idese, ao se avaliar a série histórica disponibilizada pela FEE, que pela metodologia vigente está entre 2007 e 2014, observa-se que a situação nunca foi melhor. Nos anos de 2011 e 2012 a região apresentou o menor índice dentre os 28 Coredes, Quadro 13. Nos demais períodos, sempre, juntamente

com o Corede Centro Sul e o Corede Sul compartilharam a posição de piores indicadores. Considerando apenas 2009, ano em que foi elaborado o plano de desenvolvimento da região, ou 2007, informação considerada na discussão do plano, o Corede era o segundo pior do Estado no indicador.

Quadro 13: Série histórica do Idese, 2007 - 2014.

Região Corediana \ Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alto da Serra do Botucaraí	0,642	0,650	0,668	0,661	0,681	0,684	0,715	0,723
Alto Jacuí	0,726	0,735	0,740	0,741	0,751	0,753	0,780	0,789
Campanha	0,645	0,653	0,663	0,671	0,670	0,675	0,698	0,713
Campos de Cima da Serra	0,643	0,646	0,661	0,676	0,680	0,695	0,712	0,719
Celeiro	0,653	0,650	0,667	0,680	0,699	0,708	0,729	0,737
Central	0,683	0,686	0,694	0,703	0,720	0,725	0,741	0,755
Centro Sul	0,626	0,629	0,631	0,643	0,656	0,668	0,679	0,692
Fronteira Noroeste	0,723	0,726	0,730	0,733	0,747	0,760	0,781	0,798
Fronteira Oeste	0,634	0,640	0,645	0,652	0,654	0,667	0,684	0,697
Hortênsias	0,676	0,673	0,688	0,699	0,714	0,728	0,739	0,754
Jacuí Centro	0,633	0,641	0,649	0,650	0,661	0,675	0,698	0,708
Litoral	0,675	0,673	0,684	0,691	0,692	0,699	0,705	0,716
Médio Alto Uruguai	0,655	0,658	0,669	0,673	0,693	0,699	0,731	0,748
Metropolitano do Delta do Jacuí	0,733	0,734	0,738	0,747	0,750	0,757	0,763	0,772
Missões	0,676	0,679	0,684	0,688	0,702	0,711	0,736	0,747
Nordeste	0,685	0,695	0,707	0,712	0,726	0,733	0,749	0,764
Noroeste Colonial	0,736	0,745	0,762	0,758	0,778	0,799	0,816	0,826
Norte	0,714	0,720	0,738	0,752	0,769	0,772	0,796	0,805
Paranhana Encosta da Serra	0,662	0,668	0,676	0,701	0,704	0,711	0,720	0,736
Produção	0,712	0,712	0,726	0,739	0,755	0,764	0,777	0,785
Rio da Várzea	0,689	0,693	0,704	0,714	0,726	0,724	0,756	0,771
Serra	0,754	0,761	0,770	0,790	0,799	0,805	0,815	0,827
Sul	0,640	0,646	0,653	0,660	0,665	0,673	0,685	0,694
Vale do Caí	0,697	0,706	0,714	0,729	0,741	0,751	0,764	0,770
Vale do Jaguarí	0,650	0,650	0,656	0,658	0,670	0,683	0,716	0,732
Vale do Rio dos Sinos	0,687	0,692	0,709	0,714	0,715	0,720	0,727	0,735
Vale do Rio Pardo	0,668	0,677	0,689	0,701	0,711	0,719	0,737	0,751
Vale do Taquari	0,735	0,740	0,749	0,758	0,763	0,778	0,790	0,799
Estado	0,698	0,702	0,710	0,720	0,726	0,734	0,747	0,757

Fonte: Fee, 2017.

Seguindo a mesma tônica, a questão demográfica também preocupa, pois entre os censos de 2000 e 2010, enquanto a população do Estado cresceu 4,97%, a

da região apresentou um decréscimo de 4,6%, perdendo o equivalente a soma da população dos municípios de Quaraí e Santa Margarida do Sul juntos, 25.500 habitantes a menos do que tinha na pesquisa anterior, Quadro 12.

Esse dado lido em conjunto com o Idese deve gerar uma inquietação ainda maior, pois dos 12 indicadores que compõem o índice, nove deles levam em consideração a população, ou seja, são índices *per capita*. Essa é uma condição que pode melhorar pelo simples fato de haver uma diminuição populacional, mas não é o que se verifica, houve significativa redução na população da região, no entanto o avanço dos indicadores foi pífio em comparação com as demais regiões. Isso significa que na hipótese de um esperado aumento populacional, os indicadores seriam piores.

Embora se deva considerar a mudança de metodologia o que prejudica a comparação do índice nos extremos, mas ainda assim, isso é preocupante. Aliás, essa é uma das contradições que se evidencia nas políticas públicas implementadas, que via de regra priorizam as regiões de maior dinâmica econômica, o que faz sentido se for avaliado pela lógica da racionalidade econômica, mas isso traz como consequência o definhamento das regiões menos dinâmicas, como o caso da Fronteira Oeste.

No Quadro 14 são apresentados os anos extremos da série histórica do Idese na Fronteira Oeste, discriminado por município. Neste caso utilizam-se os dados apenas para que se possa perceber como se comporta o indicador ao longo de tempo, ou seja, qual a intensidade de variação do mesmo. Sendo possível assim verificar se houve alguma alteração de ordem estrutural na configuração do índice nos municípios.

Ao se analisar o Idese no ano de 2007, o município de Itacurubi foi o que apresentou o pior resultado, ou seja, o índice de menor magnitude. Já em 2014, Itacurubi avança duas posições, com Uruguiana e São Gabriel praticamente se igualando como piores desempenhos. Esse comportamento é explicado principalmente pela melhora dos indicadores da educação, que fazem a variável sair de 0,476 em 2007, pior resultado entre os 13 municípios do Corede, para 0,610 em 2014. O índice ainda fica bem abaixo da região, mas proporcionalmente é o melhor desempenho evolutivo do mesmo, superando em muito a evolução de Santa Margarida do Sul, último na educação em 2014, e de São Gabriel e Maçambará que apresentaram involução no índice no período.

Além disso, Uruguaiana foi o município que menos melhorou na variável saúde, fazendo com que a melhora das outras variáveis fosse insuficiente para compensar a perda relativa. Em termos de saúde, cabe destacar ainda os municípios de São Borja, Santana do Livramento e Itaqui que apresentaram uma piora no indicador durante o período.

Em termos de renda, todos os municípios apresentaram melhoria no indicador, sendo que se destaca o caso de Itacurubi, cuja variação foi proporcionalmente a menor na região. Isso evidencia a relevância dos avanços obtidos na educação, suficientes para melhorar a posição do município na comparação com os demais da região.

Quadro 14: Idese por município e variável Fronteira Oeste, 2007 e 2014.

Município – Corede – Estado	Idese Geral		Bloco Saúde		Bloco Educação		Bloco Renda	
	2007	2014	2007	2014	2007	2014	2007	2014
Alegrete	0,681	0,748	0,792	0,815	0,708	0,776	0,543	0,654
Barra do Quaraí	0,622	0,716	0,762	0,795	0,586	0,723	0,518	0,630
Itacurubi	0,606	0,678	0,822	0,873	0,476	0,610	0,521	0,551
Itaqui	0,641	0,702	0,743	0,734	0,655	0,716	0,525	0,656
Maçambará	0,723	0,736	0,834	0,838	0,714	0,689	0,622	0,681
Manoel Viana	0,609	0,695	0,765	0,787	0,548	0,650	0,514	0,649
Quaraí	0,605	0,680	0,728	0,785	0,660	0,704	0,426	0,552
Rosário do Sul	0,615	0,693	0,747	0,786	0,600	0,679	0,499	0,615
Santa Margarida do Sul	0,644	0,720	0,752	0,835	0,494	0,561	0,685	0,765
Santana do Livramento	0,626	0,688	0,750	0,748	0,641	0,703	0,486	0,612
São Borja	0,648	0,712	0,791	0,758	0,614	0,712	0,539	0,666
São Gabriel	0,629	0,672	0,741	0,778	0,610	0,602	0,536	0,634
Uruguaiana	0,614	0,671	0,684	0,709	0,642	0,695	0,515	0,611
Fronteira Oeste	0,634	0,697	0,743	0,760	0,638	0,699	0,521	0,633
Estado	0,698	0,757	0,792	0,813	0,627	0,697	0,675	0,763

Fonte: Fee, 2017.

Ainda falando especificamente da renda, o Quadro 15 evidencia uma participação importante do setor primário (agricultura e pecuária) no valor agregado bruto (VAB), correspondendo por 25,1% do total de 11,88 bilhões de reais no ano de 2015. Ao passo que no Estado este setor contribui com 9,4% do VAB total de 333,41

bilhões de reais em 2015. De outro lado, no caso da indústria, o VAB na região equivale a 11,3% contra 23,2% do VAB total do Estado, ou seja, a relação inverte-se. Já no caso dos serviços, pode-se dizer que a participação do VAB se equivale, 63,6% do total na região e 67,4% no Estado.

Ainda, segundo dados do Marchi *et al* (2010), a região passa por um processo de desindustrialização, em 1990 o VAB da indústria respondia por 25% do PIB, e em 2011, apenas 15,2%, o que explica em parte o baixo dinamismo econômico da região traduzido em indicadores considerados preocupantes. Dado esse que quando atualizado para 2015, reduz ainda mais a participação do setor, para 10,5% do PIB.

Quadro 15: Participação Valor Agregado Bruto (VAB) por setor nos municípios do Corede Fronteira Oeste, 2015.

	VAB Agropecuária	VAB Indústria	VAB Serviços
Alegrete	23,8%	12,0%	64,2%
Barra do Quaraí	63,7%	5,0%	31,3%
Itacurubi	56,1%	2,9%	41,0%
Itaqui	32,5%	17,1%	50,4%
Maçambará	63,3%	6,3%	30,4%
Manoel Viana	53,6%	4,6%	41,8%
Quaraí	28,2%	4,1%	67,7%
Rosário do Sul	26,7%	5,7%	67,6%
Santa Margarida do Sul	68,2%	6,5%	25,3%
Santana do Livramento	14,3%	17,2%	68,5%
São Borja	21,5%	12,9%	65,6%
São Gabriel	27,2%	10,3%	62,6%
Uruguaiana	17,9%	8,3%	73,8%
Fronteira Oeste	25,1%	11,3%	63,6%
Estado	9,4%	23,2%	67,4%

Fonte: Fee, 2017.

De modo geral, essas são algumas das características da região do Corede Fronteira Oeste. Importante salientar que essas informações são atualizadas se comparadas com as adotadas no processo de planejamento, que será discutido na próxima seção. Embora os dados sejam diferentes em sua magnitude pontuada, não evidenciam mudanças importantes na estrutura da região.

5.4 - O Processo de Planejamento no Corede Fronteira Oeste

Nesta seção será feita uma descrição de como se deu o processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste. Retratando, portanto, os procedimentos adotados durante o período preparatório, a discussão propriamente dita, e posteriormente sua divulgação final.

O “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional da Região Fronteira Oeste 2010-2020” foi elaborado através da parceria entre o Conselho de Desenvolvimento Regional da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul e a UNIPAMPA. Assim como os demais planos elaborados no âmbito de mais 26 Coredes contou com o apoio financeiro do Governo do Estado. Tal como o proposto pelo Fórum dos Coredes para o Estado como um todo, a principal finalidade foi implementar um processo permanente de planejamento estratégico regional integrado no âmbito da região Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Nesse processo, além da diretoria do Corede que naturalmente esteve envolvida no processo, a UNIPAMPA disponibilizou a equipe de coordenação do trabalho integrada por cinco professores da instituição. A equipe de coordenação dos trabalhos também contou com o apoio de cinco estagiários contratados para prestar suporte à mesma. Além disso, os municípios por intermédio dos Comudes indicaram interlocutores para contribuir na coleta dos dados. Conforme o rito dos trabalhos, após superada a etapa de viabilização do processo, encaminhada pelo Fórum dos Coredes durante mais de um ano de trabalho e articulações, teve início a etapa nas regiões (MARCHI *et al*, 2010).

Como mencionado anteriormente, o Curso ministrado pelo ILPES (Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Regional e Local) foi realizado em março de 2009. Nesse curso, além de participantes representantes do Governo do Estado, agentes financeiros e dos demais 27 Coredes, houve ainda a participação de dois representantes da região, como previsto inicialmente nas negociações do Fórum dos Coredes com o Governo do Estado e com o MI. Em abril, foi realizada a reunião de alinhamento metodológico entre o modelo proposto pelo Ilpes e o apresentado pelo Grupo de Trabalho do Fórum dos Coredes. Em junho de 2009, o Governo do Estado publicou o Termo de Referência deflagrando o início do processo propriamente dito. Já em julho, o Corede submeteu seu plano trabalho e conveniou junto ao Governo do Estado para a realização do planejamento na região. Também neste período

firmou convênio com a UNIPAMPA para a execução do trabalho. Em setembro de 2009, foi montada a equipe técnica, composta por professores e acadêmicos da universidade, iniciando a etapa regional e derradeira do processo (MARCHI *et al*, 2010).

Em paralelo ao processo de coleta e sistematização dos dados, em 16 de outubro de 2009, foi realizada em Alegrete uma assembleia preparatória com o objetivo de sensibilizar os atores regionais para o processo de planejamento. Na sequência as demais etapas do processo, nos meses de novembro e dezembro de 2009, realizaram-se as oficinas de trabalho em quatro assembleias distintas: em 19 e 20 de novembro, a primeira e a segunda assembleia, no município de Santana do Livramento; em 03 de dezembro, a terceira assembleia, no município de São Gabriel; e, no dia 17 de dezembro, a quarta assembleia, no município de São Borja, onde foi apresentado e pactuado o Plano Estratégico Regional (MARCHI *et al*, 2010).

Do ponto de vista metodológico, foi adotada uma adaptação incremental da abordagem utilizada pelo ILPES disseminada aos Coredes e a abordagem do manual de orientações do Fórum dos Coredes (SIEDENBERG, 2009).

O desafio colocado consistiu em mobilizar os atores regionais para a construção conjunta de estratégias e políticas que dinamizem o desenvolvimento econômico, estrutural, social e institucional de forma a contribuir para a redução das desigualdades regionais considerando as especificidades locais, dentro da região fronteira oeste do Rio Grande do Sul. (MARCHI *ET AL*, 2010, p.9)

Formalmente a estrutura proposta pelo Fórum dos Coredes contempla sete etapas diante de cinco na do ILPES. Nesse sentido a diferença são as duas últimas etapas, uma formalidade que obrigatoriamente deve acontecer independente de previsão metodológica ou não. Já se abstendo da formalidade, a diferença essencial está na proposição de ampla participação dos cidadãos, da sociedade, das instituições públicas e privadas que atuam na respectiva região, viabilizadas através de assembleias ou audiências públicas, fomentando o exercício da cidadania. Tal participação é considerada uma bandeira histórica dos Coredes não só no planejamento, mas em todas as suas atividades. Já o ILPES não tem essa previsão, pois elenca informantes chaves, abdicando da amplitude na discussão.

Conforme já mencionado, no Corede Fronteira Oeste foi adotada uma abordagem metodológica combinada, conforme explicitado na Figura 23. Esta metodologia contempla cinco fases distintas, denominadas oficinas: análise situacional; referenciais estratégicos; objetivos estratégicos; estratégias; e, projetos. Também contempla quatro eixos temáticos: gestão econômica; estrutural; social; e, institucional.

As principais adaptações realizadas na metodologia em relação à abordagem do Fórum dos Coredes são quanto à sequência das fases. A etapa Referencial Estratégico foi antecipada e a análise da matriz FOFA realizada para a elaboração de estratégias. Com relação à abordagem do ILPES, as adaptações ocorridas foram nas técnicas para se chegar aos resultados das fases, ora simplificando o processo (como na fase de objetivos estratégicos), ora adequando à realidade do Estado (como considerar planos já elaborados) na fase de projetos. Outra adaptação feita foi quanto à participação, no diagnóstico foram consultados informantes-chaves, mas a análise situacional foi feita em assembleia. Já a implementação e gestão do plano foram abordadas em momento distinto (MARCHI *ET AL*, 2010).

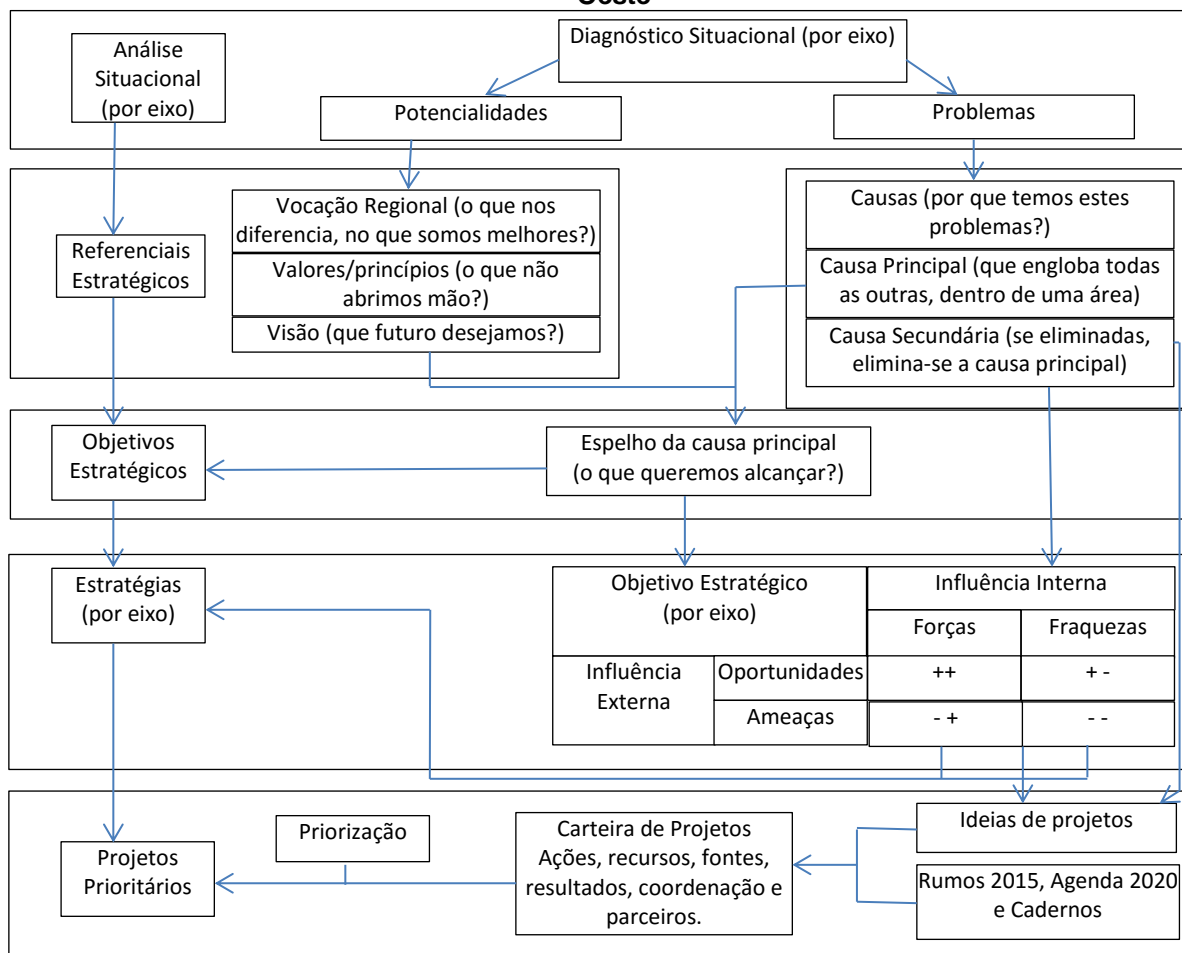
Na sequência é feito um detalhamento de como se deu a realização de cada etapa ao longo do processo.

A primeira etapa foi a análise situacional, realizada em dois momentos: diagnóstico técnico e análise técnico-política. No diagnóstico técnico foi pesquisado sobre a região, valendo-se da coleta de dados em fontes secundárias e entrevistas com informantes-chave. A análise técnico-política se refere à análise do diagnóstico em seus aspectos técnicos e políticos, culminando em uma síntese deste em termos de potencialidades e problemas regionais (MARCHI *ET AL*, 2010).

O diagnóstico situacional foi elaborado pela equipe técnica com apoio dos Comudes e suporte da FEE. A análise técnico-política foi realizada em assembleia regional através da apresentação dos principais tópicos do diagnóstico (pela equipe técnica), discussão e síntese dos dados. Essa síntese culminou em um quadro de potencialidades e problemas regionais por eixo temático que foi elaborado e pactuado pelos atores regionais com apoio da equipe técnica. As potencialidades procuram demonstrar os elementos existentes na região, ou ainda, que possam ser estimulados e que evidenciam os pontos fortes da região. Por outro lado, os problemas consistem em elementos existentes na região que necessariamente

precisam ser resolvidos ou removidos para permitir o desenvolvimento da região (MARCHI ET AL, 2010).

Figura 23: Metodologia aplicada para elaboração do plano estratégico do Corede Fronteira Oeste



Fonte: Machri et al, (2010).

A segunda etapa consistiu na elaboração dos referencias estratégicos, que consistem nos elementos inspiradores da região, denominados: vocação regional; valores e princípios regionais e visão regional.

A vocação regional (ou vocações regionais) define, valida ou ressalta os principais potenciais dos seus municípios. Também podendo ser entendida como as aptidões, capacidades ou talentos passíveis de serem desenvolvidos pelos municípios e suas instituições. Com base nas potencialidades regionais, devem-se destacar algumas que podem ser atuais ou futuras. Os valores e princípios estão relacionados com padrões sociais entendidos, aceitos e mantidos pelas pessoas e pela sociedade. Facilita a definição e baliza o cumprimento da visão e das vocações da região. A visão regional descreve um cenário futuro desejável para a região.

Envolve os sonhos dos cidadãos, isto é, a identificação das principais características que a sociedade gostaria de alcançar ou pelas quais a sociedade em questão gostaria de ser conhecida no futuro. Os referenciais estratégicos foram elaborados pelos atores regionais com o suporte da equipe técnica. Para tanto, utilizou-se como base o quadro de potencialidades regionais. O trabalho foi realizado em grupos com a utilização de cartões e cartazes para facilitar a consolidação de ideias (MARCHI *ET AL*, 2010).

A terceira etapa possui como meta a elaboração de objetivos estratégicos. Objetivos estratégicos podem ser conceituados como um estado futuro desejado e que precisa ser alcançado. Com esse objetivo, trabalhou-se a partir do quadro de problemas regionais, que representam a situação atual, questionando-a para identificar as causas principais e secundárias. As causas são fatores que ocasionam o problema. Identificar e remover as causas consiste na habilidade de bem solucionar os problemas. As causas principais são as mais gerais e englobam as outras em uma mesma área. As causas secundárias são aquelas que se solucionadas ou eliminadas, contribuem para eliminar a causa principal. O inverso da causa principal (espelho) pode ser visualizado como o objetivo a ser alcançado, ou seja, o objetivo estratégico (MARCHI *ET AL*, 2010).

Na etapa quatro, trabalhou-se a elaboração de estratégias, aqui definidas como proposições que descrevem como a região irá alcançar o objetivo estratégico. São construídas através de reflexão crítica a respeito das oportunidades e ameaças (influências externas em relação à região) e das forças e fraquezas (influências internas, ou seja, pertencentes à região). Oportunidades e ameaças são fatores externos, que a região não tem ação de gerenciamento e controle, e que, podem ajudar ou atrapalhar o êxito do objetivo estratégico. Por outro lado, as forças e fraquezas são fatores internos, que a região possui alguma ação de gerenciamento e controle, e que, podem ajudar ou atrapalhar o êxito do objetivo estratégico. Este exercício ajuda a separar elementos que realmente são estratégicos para a região, além de permitir a combinação destes, em uma matriz (FOFA) de modo a viabilizar a elaboração de possíveis estratégias. Procura-se raciocinar com quatro combinações: o aproveitamento de forças e oportunidades; o uso de oportunidades para superar fraquezas; o uso de forças para evitar ameaças; e, a explicitação de ameaças e fraquezas. Estas combinações requerem da equipe conhecimento técnico, político e

criatividade para elaborar e definir as estratégias realizáveis, a fim de alcançar o objetivo estratégico (MARCHI *ET AL*, 2010).

Na etapa cinco, elaboração dos projetos, ocorre a materialização das estratégias definidas anteriormente. A elaboração de projetos está baseada nas estratégias desenvolvidas, nas ideias de projetos, oriundas das causas secundárias de problemas regionais e nas diretrizes já definidas pelo Estado. O objetivo desta oficina é obter uma carteira de projetos, ou seja, um conjunto de projetos priorizados que operacionalizam as estratégias dentro da disponibilidade de tempo, recursos e pessoas. Os projetos foram elaborados com uso de um modelo (Figura 24), no qual as equipes explicitaram ações, prazos, responsáveis, recursos e resultados esperados.

Figura 24: Modelo para projetos

Planejamento Estratégico do COREDE - FO (2010-2020)							
Eixo temático:		Sub-tema:					
Objetivo Estratégico:							
Estratégia:							
Título do projeto:							
Beneficiários e região de abrangência:							
Ações (o que)	Responsáveis (quem)	Datas (quando)	Detalhamento (como e onde)	Recursos			Indicadores de resultado
				Origem	Custeio	Investimentos	
Prazo de Execução:							
<input type="checkbox"/> Curto prazo (até 2 anos) <input type="checkbox"/> Médio prazo (até 5 anos) <input type="checkbox"/> Longo prazo (mais de 5 anos)							
Resultados esperados (metas):							
Comitê gestor:							

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

A priorização de projetos significa estabelecer uma ordem lógica para a execução dos projetos de acordo com critérios específicos, tais como: benefício, abrangência, satisfação, investimentos, contribuição para o desenvolvimento e simplicidade. Para auxiliar, adaptou-se uma ferramenta da qualidade, conhecida como Matriz BASICO, para priorizar os projetos regionais (Figura 25). Em tal caso, a ideia visou colaborar com o processo de planejamento, facilitando e orientando o pensamento dos planejadores para a construção coletiva do plano estratégico do

Corede Fronteira Oeste. Sabe-se que os desafios são muitos e que os recursos são escassos, nesse sentido, o termo estratégico refere-se estritamente a proposição de ações que possam atingir com maior grau de êxito os objetivos propostos, considerando a realidade regional da fronteira oeste.

Figura 25: Matriz BASICO, para priorizar projetos

	Benefício para a região	Abrangência regional	Satisfação para a comunidade	Investimentos	Contribuição para o desenvolvimento regional	Operacionalidade simples
5	Benefícios de vital importância	70 a 100 por cento	Muito Grande	Minima utilização	Impacto positivo muito grande	Grande facilidade de implantação, domínio da tecnologia requerida
4	Grandes benefícios que irão resultar em significativos impactos	40 a 70 por cento	Grande	Algum recurso	Grandes reflexos no DR	Boa facilidade, dependendo de alguma tecnologia externa
3	Benefícios de razoável impacto	20 a 40 por cento	Médio	Recursos além dos destinados para o setor	Bons reflexos no DR	Média facilidade, tecnologia de difícil disponibilidade e mudanças de comportamento
2	Algum benefício possível de ser quantificado	5 a 20 por cento	Razoável	Recursos que exigem captação externa	Pouco impacto no DR	Pouco exequibilidade, dependendo de ações políticas ou mudanças acentuadas de cultura e comportamentos
1	Benefícios de pouca expressão	até 5 por cento	Pequena	Recursos muito significativos, de total captação externa.	Nenhum reflexo perceptível para o DR	Baixíssima exequibilidade, dependendo de ações que extrapolam a instituição.

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

No Quadro 16, são apresentados o conjunto de objetivos estratégicos para a Fronteira Oeste definidos durante o processo a partir da participação dos atores regionais. Note-se que, no caso da Gestão Social, foi feito um desdobramento em três campos distintos: saúde e assistência social; educação cultura e lazer; e segurança.

Com base nos objetivos estratégicos, definiram-se as estratégias e os consequentes projetos prioritários. Foram definidas 17 estratégias, praticamente três por eixo temático e 25 projetos, uma média de 1,5 projeto por estratégia ou quatro por eixo temático. Observa-se que a maioria desses projetos não foram executados⁹⁹. Há os projetos que precisariam de uma quantia vultosa de recursos financeiros, mas também há os que exigiam apenas capacidade de mobilização e consequentemente de iniciativa. Esses últimos é que são mais problemáticos na

⁹⁹ Encontra-se no sítio da Assembleia Legislativa do Estado a íntegra dos 27 planos de desenvolvimento regional elaborados em cada Corede, inclusive o da Fronteira Oeste, em <<http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/PlanosEstrat%C3%A9gicos/tabid/5363/Default.aspx>>.

análise, pois evidenciam a falta de capacidade mobilizadora, que exige gestão, o que o Corede Fronteira Oeste, assim como os demais, não possui.

Quadro 16: Conjunto de objetivos estratégicos para o Corede Fronteira Oeste, por eixo

Eixo Temático	Objetivo Estratégico
Gestão Econômica	Promover o desenvolvimento regional com base no planejamento, articulação e integração.
Gestão Estrutural	Melhorar a fiscalização, intensificar os investimentos, aumentar a representatividade regional e o apoio público para concretizar melhorias na infraestrutura.
Gestão Social: saúde e assistência social	Estabelecer visão política/comunitária de longo prazo, criando conscientização coletiva de desenvolvimento de cultura empreendedora e qualificação profissional através do comprometimento dos municípios quanto à adesão aos programas federais, oferta de serviços de alta complexidade e atendimento geriátrico e criação de hospital-escola para formação de profissionais.
Gestão Social: educação, cultura e lazer	Realizar diagnóstico a nível Corede para subsidiar a elaboração de políticas regionalizadas para buscar maiores investimentos.
Gestão Social: segurança	Criar políticas públicas na área de segurança, com unidade e integração dos órgãos, de forma sistemática e continuada, com participação da sociedade civil organizada.
Gestão Institucional	Dar legitimidade ao papel do Corede/Comude como articulador da relação de interdependência entre o poder público, as instituições de ensino e a iniciativa privada, através da conscientização da importância da cooperação para o desenvolvimento regional sustentável.

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

O depoimento dos atores entrevistados confirma tal afirmativa, mesmo em momentos que houve essa possibilidade não logrou êxito, caso da Consulta Popular, seja por dificuldade circunstancial, seja por falta de recurso mesmo.

Mesmo tendo sido relacionada como uma questão problemática, havia no planejamento a preocupação com a gestão do mesmo. Para tal fim foram criadas comissões para cada eixo temático com a função de encaminhar a concretização dos projetos, tendo sido inclusive cronogramas de atividades e indicadores de resultados esperados.

A **responsabilidade das comissões** é de **atuar**, sob a orientação da diretoria do Corede, na **gestão dos projetos** a serem desenvolvidos nos respectivos eixos, através da **busca de recursos para execução** e do **desenvolvimento de articulação intermunicipal** na região Fronteira Oeste. (MARCHI ET AL, 2010, p.91)

As comissões faziam a gestão operacional do plano por intermédio da ferramenta de gestão conhecida como PDCA, que consiste em quatro fases, planejamento, execução, avaliação e correção. Já a diretoria do Corede fazia a gestão estratégica do plano sendo subsidiada pelas comissões em avaliação anual (MARCHI *ET AL*, 2010).

Em suma, esse foi o processo de planejamento realizado no final do ano de 2009 no Corede Fronteira Oeste. A coordenação do processo, a cargo de um professor da UNIPAMPA, procurou estimular e viabilizar a participação. Assim sendo pode-se dizer que efetivamente o processo cumpriu sua proposta de ser elaborada de forma participativa. No entanto, a fragilidade do mesmo fica na gestão, que não funcionou adequadamente. Importante salientar que esse é um problema previsível em função da característica das estruturas coredianas, pautadas pela atuação voluntária. Como o funcionamento dos Coredes se dá dessa forma, falta aos atores envolvidos a dedicação, o envolvimento, necessários para a gestão adequada de seus processos.

Na sequência, dar-se-á a discussão em torno das questões norteadoras da pesquisa, que embasaram a reflexão em torno do objeto de pesquisa, resultando na presente tese.

5.5 - Caracterizando os entrevistados

A primeira questão norteadora foi: quem são, quais são os interesses e de que forma participaram os atores envolvidos no processo de planejamento no Corede Fronteira Oeste? Para se responder a questão, é necessário minimamente identificar o perfil tanto dos participantes do planejamento como um todo, como dos próprios entrevistados escolhidos dentre o universo de participantes. Sendo assim, começa-se apresentando um breve perfil dos 12 entrevistados.

Dos entrevistados, três eram, à época, servidores federais, sendo um professor que trabalhou na coordenação dos trabalhos, outro que acompanhou as plenárias e o terceiro o técnico do MI. Além disso, o quarto entrevistado também tinha vínculo com órgão federal, pois era estudante universitário e trabalhou como estagiário bolsista no processo. Outros dois entrevistados eram ligados ao governo estadual e entre os seis restantes, três eram da sociedade civil, movimento sindical e órgãos de classe, e os demais vinculados à administração municipal.

Apenas dois dos entrevistados não possuíam curso superior completo, o estudante que estava cursando e outro representante da sociedade civil que não havia concluído a graduação, possuindo curso técnico. Dentre os demais dois possuíam apenas a graduação e o restante todos com pós-graduação, sendo três doutores, três mestres e dois especialistas. A formação universitária era diversa, sendo em engenharia (1), comunicação social (2), zootecnia (1), direito (2), administração (2, um incompleto), economia (1), arquitetura (2) e ciências contábeis (incompleto).

Quanto à faixa etária, a exceção do estudante, que possuía 23 anos, os demais todos entre 35 e 60 anos à época do planejamento. Foram entrevistadas duas mulheres e 10 homens.

Para fins de identificação das falas nas entrevistas, mas preservando a identidade dos entrevistados, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, foi utilizada a seguinte convenção: SF1, SF2 e SF3 para os servidores federais; SE1 e SE2 para os servidores estaduais; EST para o estudante; SC1, SC2 e SC3 para os integrantes da sociedade civil; e SM1, SM2 e SM3 para os servidores municipais.

Além disso, foram consultadas cinco outras entrevistas feitas para o projeto “Planejamento e desenvolvimento regional: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Coredes)”, sob coordenação dos professores doutores Rogério Leandro Lima da Silveira (UNISC) e Sérgio Luís Allebrandt (UNIJUI)¹⁰⁰. Nesse caso, foram consideradas apenas as entrevistas conexas à Fronteira Oeste, tendo inclusive repetição de entrevistados. Importante salientar que tais entrevistas foram utilizadas apenas como base para compreensão e complementar o raciocínio estabelecido na tese sem citá-las ou mencioná-las.

No que diz respeito à participação nas assembleias relativas ao processo de planejamento tem-se a seguinte configuração. Foram realizadas quatro assembleias de caráter regional, duas em Santana do Livramento, nos dias 19 e 20 de novembro de 2009, uma em São Gabriel, dia 3 de dezembro de 2009 e outra em São Borja dia 17 de dezembro de 2009 (MARCHI *ET AL*, 2010).

¹⁰⁰ O projeto foi realizado entre dezembro de 2012 e dezembro de 2014, e financiado pela FAPERGS e pelo CNPq, com apoio institucional da UNISC, UNIJUÍ, UFRGS, UFSM e UNIVATES.

A seguir, no Quadro 17, é apresentada a frequência de participação por município nas Assembleias Regionais. Não foram contadas as participações do pessoal envolvido com a coordenação e sistematização dos trabalhos por não assinarem as listas de presença (MARCHI *ET AL*, 2010).

Quadro 17: Participação por município nas Assembleias Regionais

Município	1ª Assembleia	2ª Assembleia	3ª Assembleia	4ª Assembleia	Total
Alegrete	9	4	4	2	19
Barra do Quaraí	1	1	2	1	5
Itacurubi	4	4	1	1	10
Itaqui	5	3	5	4	17
Maçambará	5	4	4	3	16
Manoel Viana	4	7	5	5	21
Porto Alegre	-	1	-	-	1
Quaraí	7	6	5	3	21
Rosário do Sul	6	6	6	2	20
Santa Margarida do Sul	3	5	4	4	16
Santana do Livramento	7	4	-	-	11
São Borja	5	8	5	8	26
São Gabriel	-	4	8	-	12
Uruguaiana	2	3	2	3	10
Não declarado	-	-	-	1	1
Total	58	60	51	37	206

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

Destacam-se no caso específico, os municípios de São Gabriel, com representação apenas na segunda e terceira reunião, e Santana do Livramento, com representação apenas nas reuniões em que foi sede. Há o caso de uma participação da capital do estado, de uma liderança do movimento sindical e de uma representação que não declarou município de origem, a representação da URCAMP, nitidamente se colocando com representação regional. Chama a atenção também, o caso em que a representação se deu de forma protocolar, Barra do Quaraí e Uruguaiana, embora presentes em todas as assembleias, com representação diminuta. No caso de Uruguaiana, a maior concentração populacional da região teve uma baixa participação. De acordo com Marchi *et al* (2010) das quatro reuniões realizadas, a primeira foi de apresentação do diagnóstico situacional, a última de discussão da estratégia de viabilização do plano e sobre a gestão do mesmo, ao passo que as

duas intermediárias foram de construção do plano propriamente dito. Curiosamente, à medida que as assembleias assumiam relevância, a participação diminuiu. Deve-se destacar, no entanto, Santa Margarida do Sul, que proporcionalmente à sua população foi o município de maior representatividade. Com exceção de São Borja, que sediou a última assembleia, as demais representações foram menores, embora em alguns casos essa redução de representatividade possa ser considerada irrelevante, casos de Itaqui e Manoel Viana. No caso de São Borja, deve-se ainda destacar que a diretoria do Corede Fronteira Oeste na época tinha dois representantes desse município, que estiveram presente em todas as Assembleias.

O Quadro 18 apresenta o percentual de participação por entidade de representação nas Assembleias Regionais. Importante salientar a dupla representação de alguns dos presentes realizada, como é o caso dos representantes de Comudes, que também se declaram representantes de prefeituras ou do estado. Necessário destacar também que não foi considerada a participação do pessoal de coordenação dos trabalhos, que estavam vinculados à Unipampa ou a diretoria do Corede. Assim sendo, observa-se que as prefeituras foram predominantemente representadas, somando-se a dupla representação chega-se a 64% dos presentes. Destaca-se também a pouca representatividade dos órgãos ou autarquias estaduais existentes nos municípios da região, apenas sete o que equivale a 3,3%, e do empresariado, 11 presenças (5,3%). A presença na assembleia foi completada pelos representantes de Comude e Câmaras de Vereadores. Deve-se destacar também que a grande maioria dos presentes eram representantes ou também representavam na ocasião estruturas públicas, 89% dos presentes. Sendo que a representação de municípios, prefeituras e câmaras de vereadores, significou 84% do total dos presentes. É razoável que as municipalidades se façam representar de forma mais incisiva, no entanto, chama a atenção a baixa representatividade das estruturas do Estado. Pois ao cabo, essa escala é uma das mais indicadas ou beneficiadas, sobretudo quando se pensa na mediação dos interesses. O que reforma o papel assumido pelos Coredes, que é justamente o de fazer a mediação entre as diversas escalas, ou seja, a região se configura como escala intermediária, conforme preconiza a Lei 10283/94 (RIO GRANDE DO SUL, 1994a), mesmo que não exerça poder executivo.

Quadro 18: Participação por entidade de representação nas Assembleias Regionais

Representação	1ª Assembleia	2ª Assembleia	3ª Assembleia	4ª Assembleia	Total
Ag. de Desenvolvimento	-	-	-	1	1
Câmara de Vereadores	12	6	8	6	32
Comdica	-	-	-	1	1
Comude	3	3	-	2	8
Conselho Educação	-	-	-	1	1
Corede	2	1	2	1	6
Empresário	2	4	5	-	11
Estado	2	3	1	1	7
Estado/Comude	1	1	-	-	2
Prefeitura	27	30	27	15	99
Prefeitura/Comude	9	9	8	7	33
Sociedade Civil	-	2	-	-	2
Unipampa	-	1	-	1	2
Urcamp	-	-	-	1	1
Total	58	60	51	37	206

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

Uma terceira nuance, no que tange a estabelecer o perfil dos atores participantes do processo, diz respeito ao sexo dos mesmos. Dessa forma, é possível observar a participação das mulheres nos temas de interesse da região, que no caso específico correspondeu a 25% dos participantes, conforme o Quadro 19. Não é objetivo de esta tese discutir a participação das mulheres nos processos decisórios e de discussão política do país ou mesmo da região, mas é no mínimo preocupante observar que há pouco envolvimento das mesmas em tais processos. Ressalta-se também que nesse caso específico, a participação poderia ser voluntária, ensejando uma série de questionamentos quantos aos porquês disso, mas esse assunto deve ser discutido noutro momento.

Quadro 19: Participação por sexo nas Assembleias Regionais

	Homens	Mulheres	Total
1ª Assembleia	40	18	58
2ª Assembleia	43	17	60
3ª Assembleia	40	11	51
4ª Assembleia	31	6	37
Total	154	52	206

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

A última observação a ser feita, diz respeito às escolhas dos participantes pelos grupos de discussão. Alguns não referenciaram na lista de presença em qual grupo estavam participando, motivo pelo qual foi considerado como geral, para trânsito em mais de um grupo. Conforme a metodologia são quatro os grupos de discussão previstos de acordo com a área que se referem, denominados de Gestão Social, Gestão Estrutural, Gestão Econômica e Gestão Institucional. No Quadro 20, encontra-se a distribuição da participação nos grupos de discussão, sendo que a Gestão Social é a predominante, com 36,4% do total de representantes que assim optaram. Os demais grupos se equivalem na participação, com algo em torno de 15% a 17%. Tal configuração demonstra que houve de parte dos participantes uma tendência, em função de seu comparecimento, a discutir mais em torno do social, envolvendo as temáticas da educação, cultura, lazer, segurança, saúde e assistência social. Além disso, pode-se interpretar essa alta representação também como sendo decorrente da complexidade da temática, pois envolve várias áreas distintas entre si no cotidiano das municipalidades. Ao passo que as demais temáticas, institucional, econômica e estrutural são mais específicas e até mesmo abstratas aos atores regionais, ou seja, não estão necessariamente no cotidiano dos mesmos.

Quadro 20: Participação por grupo de discussão/gestão nas Assembleias Regionais

	1ª Assembleia	2ª Assembleia	3ª Assembleia	4ª Assembleia	Total
Gestão Institucional	12	9	10	4	35
Gestão Social	20	24	21	10	75
Gestão Econômica	9	13	6	2	30
Gestão Estrutural	9	9	8	8	34
Geral	8	5	6	13	32
Total	58	60	51	37	206

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

Como visto, ao todo registraram presença nas assembleias 206 atores regionais, dos mais variados segmentos de representação e de todos os municípios. No entanto, ao se fazer uma filtragem de modo a eliminar as repetições, ou seja, suprimir da contagem aqueles atores que participaram de mais de uma assembleia, de modo a obter-se o número real de participantes, verifica-se que foram 90. Assim, é apresentado agora o perfil específico desses 90 atores que em algum momento do processo participaram.

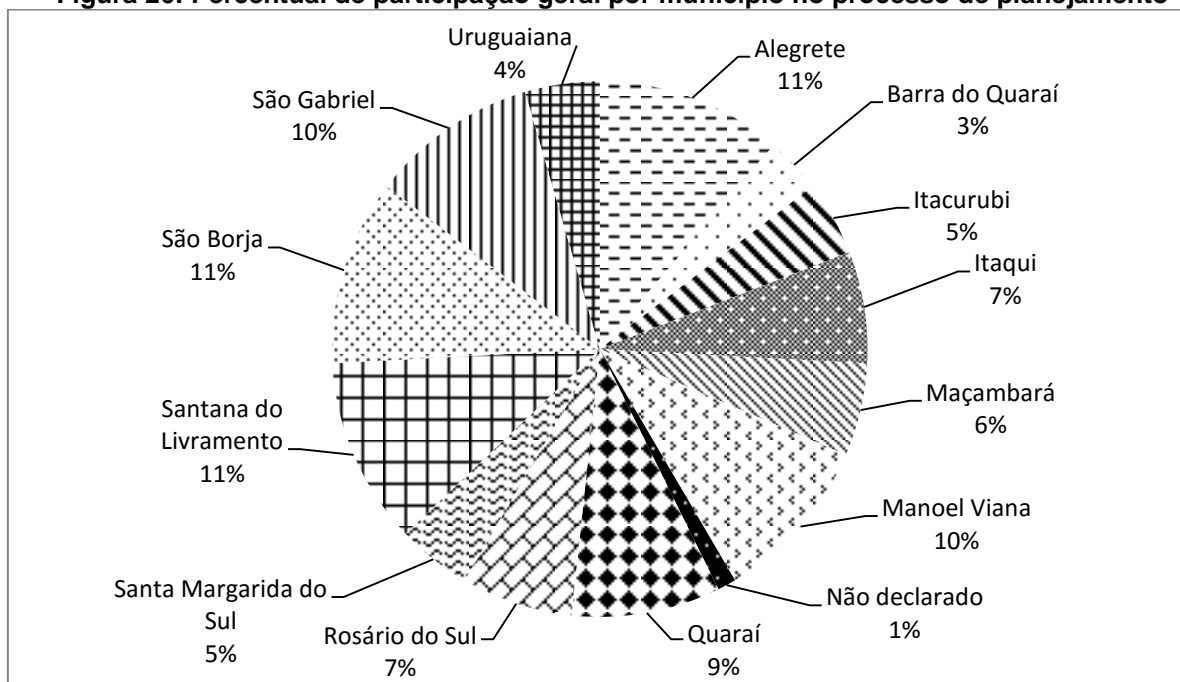
Inicialmente é necessário ponderar que o envolvimento de 90 atores num universo de 500.000 (população aproximada da região em 2010) é um número muito baixo. Isso denota o pouco envolvimento da população para com processos dessa natureza, que declaradamente se propõem participativos.

Quanto ao município de origem, apresenta-se na Figura 26 o percentual de representação de cada município no processo. Cumpre destacar que os municípios menos populosos apresentaram uma representação mais expressiva, não só quando relacionada a si mesmo, mas também em comparação aos demais. Veja-se o caso de Santa Margarida do Sul, menor população da região, representado apenas 0,4% do total (Figura 27), já no processo de planejamento sua representação chegou a 5%. Olhando de forma isolada, em termos absolutos a participação do referido município foi pequena, quatro representantes. No entanto, comparando-se com Uruguaiana, por exemplo, que é o mais populoso da região com 23,7% da população total (FEE, 2017), ver Figura 27, que teve apenas 4% no geral do processo de planejamento, a representação de Santa Margarida do Sul é bastante significativa, que possui apenas 0,4% da população regional.

Pode-se dizer que também foram significativas as representações de Alegrete, 11%, e Manoel Viana, com 10% dos participantes respectivamente. O percentual de participação relativamente elevado não é exclusividade dos dois municípios, mas considerando-se que nenhum dos dois sediou assembleias, fica demonstrado o engajamento de suas representações. Ainda, no caso de Manoel Viana, é município de pequeno porte no contexto regional, apenas 1,3%, mas que seus representantes significaram 10% do todo. Santana do Livramento, São Borja e São Gabriel, também apresentaram percentuais significativos de representação, 11% nos dois primeiros e 10% no terceiro, no entanto sediaram assembleias. Deve-se salientar também que tanto Santana do Livramento quanto São Gabriel participaram apenas de duas assembleias, e que tal percentual, se deu principalmente por serem sede.

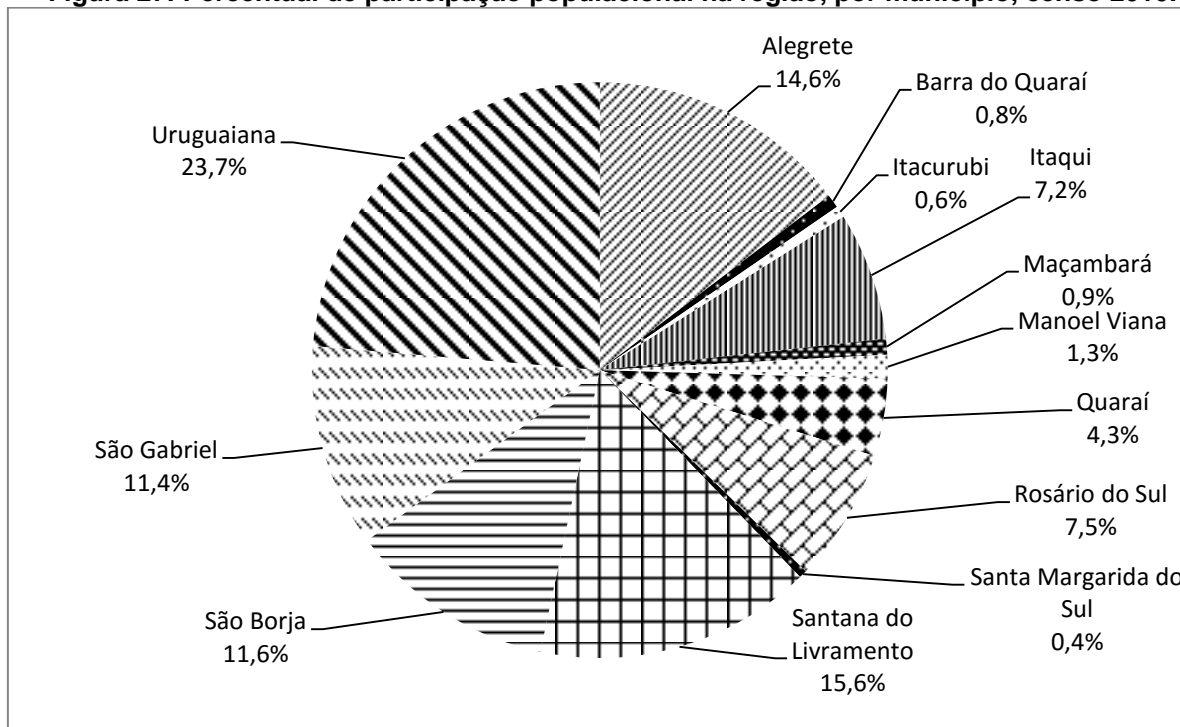
Cabe salientar também que Alegrete, Santana do Livramento, São Borja e São Gabriel compõem um grupo de municípios equivalentes em termos populacionais. Os quatro possuem entre 11 e 15% da população regional cada e disputam entre si e com Uruguaiana o posto de referência regional.

As Figuras 26 e 27, a seguir, apresentam os percentuais de participação de representações no processo de planejamento e de população de cada um na região conforme o censo de 2010.

Figura 26: Percentual de participação geral por município no processo de planejamento

Fonte: Marchi *et al*, 2010.

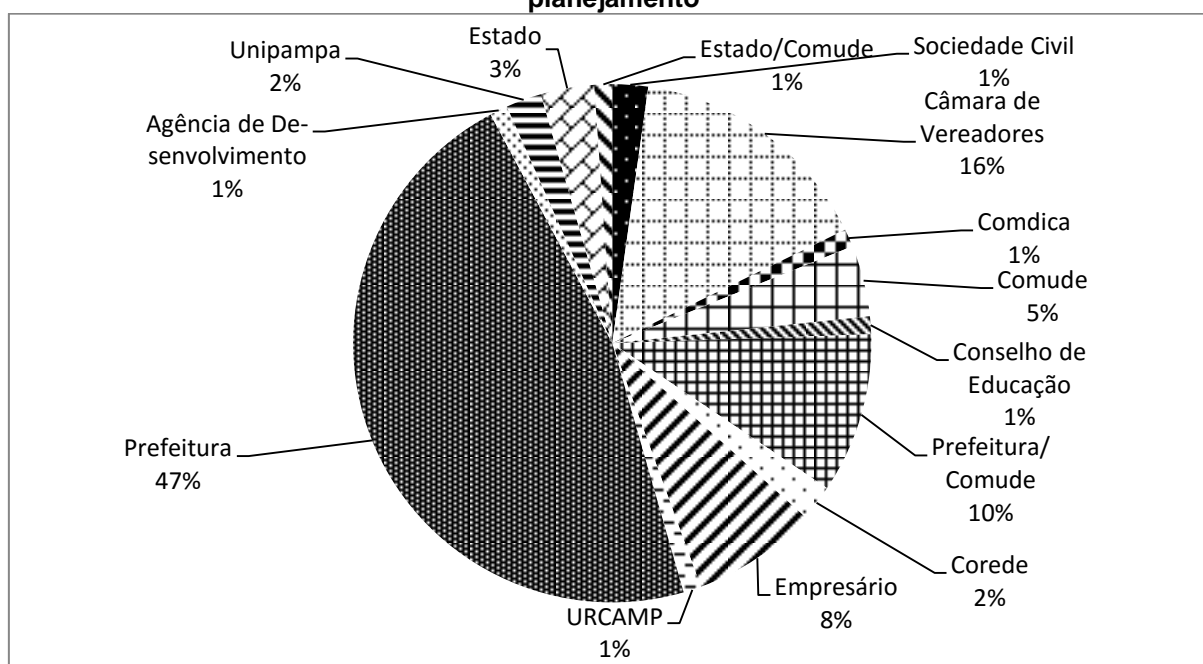
Com base nessas figuras é que se fez a reflexão anterior, na qual é possível verificar como cada município se fez representar no processo, e nesse caso específico fica latente um contraponto a já comentada Consulta Popular, na qual o pragmatismo da população nos municípios pequenos facilita a mobilização.

Figura 27: Percentual de participação populacional na região, por município, censo 2010.

Fonte: FEE, 2017.

A Figura 28 apresenta o percentual de participação de cada entidade de representação. No caso deve-se levar em consideração que a representação da Unipampa não é totalizada por completo, em função do não registro do pessoal envolvido com a coordenação dos trabalhos, conforme já mencionado anteriormente. Cabe esclarecer também que as representações apontadas de forma genérica como sociedade civil foram atribuídas àqueles atores que, ao assinarem a lista de presenças, não registraram que entidade estavam representando naquele momento.

Figura 28: Percentual de participação geral por entidade de representação no processo de planejamento



Fonte: Marchi *et al*, 2010.

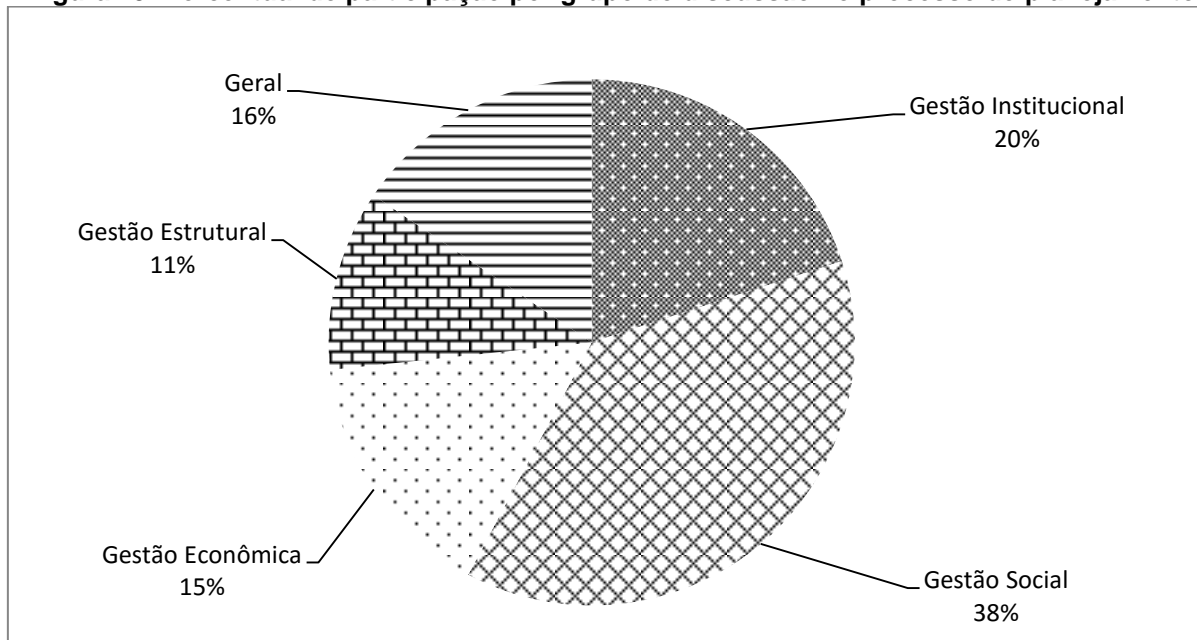
Importante registrar o perfil de representações da última assembleia que apresentou a presença de alguns atores vinculados a conselhos municipais, Comdica¹⁰¹ e Conselho de Educação, e de uma agência de desenvolvimento Uruguaiana. Isso indica que mesmo que tenha havido uma representação pequena e meramente protocolar, contraditoriamente algumas representações, especialmente essas, sinalizam que há minimamente uma articulação nos municípios, pois na reunião definidora das estratégias de gestão do plano, a representação se deu pelos interessados diretos no processo, que aparentemente estavam omissos até então. Evidentemente, as prefeituras responderam por 47% das presenças e se somadas às combinações com os Comudes, de mais 10%, quase 60% das representações estavam diretamente relacionadas ao executivo municipal. O quadro se mantém

¹⁰¹ Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

inalterado em relação à análise sem a filtragem da repetição, com predominância absoluta das representações vinculadas as estruturas administrativas dos municípios, prefeituras e câmaras de vereadores, com uma pequena redução de 84% para 73%. Se de um lado isso pode ser um dado positivo, demonstra que as chamadas lideranças políticas locais apoiaram e se envolveram com o processo, de outro sinaliza com uma versão muito oficialista do plano, ou seja, que possa representar muito mais os interesses dos gestores municipais do que da população de maneira geral. Essa questão não é totalmente refutada pelos atores entrevistados, pois há o uso da expressão “chapa branca” por dois deles, SF2 e EST.

Observando-se a participação nos grupos de discussão, Figura 29, chamados de “gestão”, verifica-se que não há alteração significativa na configuração de participação, com exceção do grupo “estrutura”, que tem uma redução destacada no seu percentual de participação nas assembleias como um todo. Essa observação indica que no caso dos atores que participaram do grupo, foram mais presentes no processo inteiro, o que assegurou uma menor rotatividade.

Figura 29: Percentual de participação por grupo de discussão no processo de planejamento

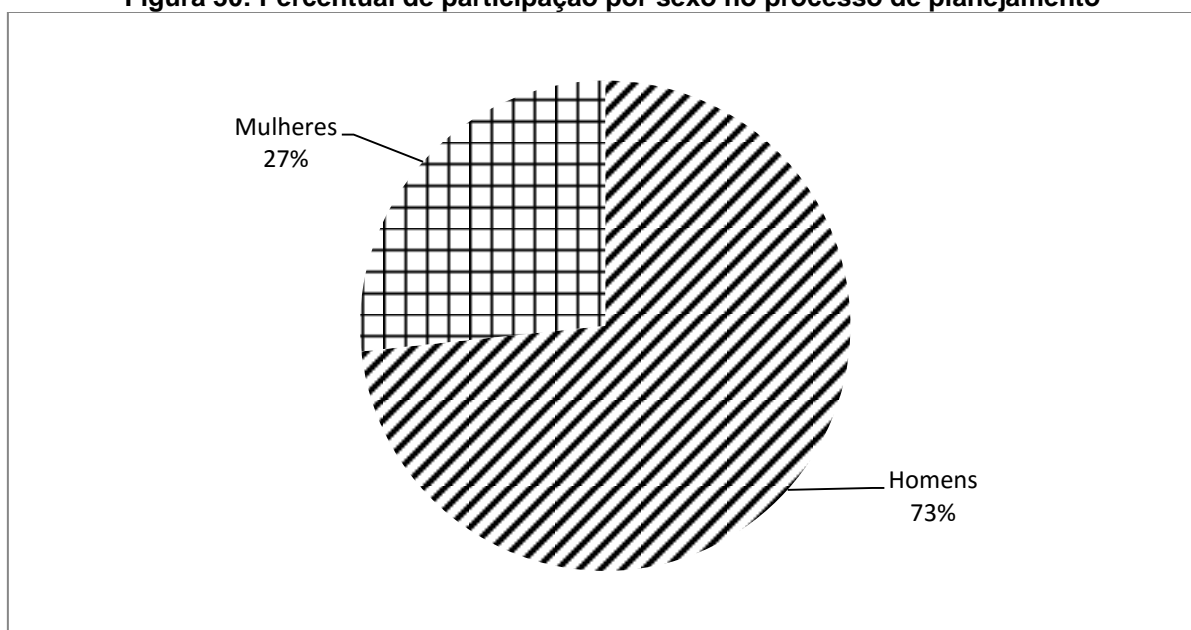


Fonte: Marchi *et al*, 2010.

A Figura 30 apresenta a distribuição percentual entre homens e mulheres participantes do processo. Na observação sem filtragem, foi constatado que 25% dos atores eram do sexo feminino, ou seja, para cada mulher que participava das

discussões, havia três homens na mesma situação. Fazendo a filtragem, verifica-se um pequeno aumento para 27% do total. Essa variação é insignificante, mas pelo menos indica que não houve recuo na participação feminina no processo. Repetindo, embora o objetivo da tese não seja discutir a participação feminina em eventos dessa natureza, evidencia que há ainda nesse aspecto um longo caminho a ser percorrido pelas mesmas quando se trata de espaço nos processos de discussão de interesse mais geral.

Figura 30: Percentual de participação por sexo no processo de planejamento



Fonte: Marchi *et al*, 2010.

Como demonstrado, é predominante a participação de atores vinculados à esfera pública, principalmente prefeituras e câmaras de vereadores, ou seja, é a escala municipal (local) se fazendo presente. Embora a magnitude dessa representação seja um tanto desproporcional, já era previsível, pois todo o sistema conspira a tal convergência. Primeiramente, a Lei 10.283/94, que institucionalizou os Coredes, estabelece aos conselhos papel de mediadores de interesses regionais e não de executivos. Há ainda o Decreto 42.777/03, que estabelece o repasse de um valor anual por parte do Governo do Estado aos Coredes para a sua manutenção, recursos esses insuficientes para assegurar o pleno funcionamento de um conselho cuja participação é voluntária e que por ter caráter regional exige muitos deslocamentos de seus integrantes. No caso específico da Fronteira Oeste, há ainda

o agravante das grandes distâncias que se necessita percorrer, o Corede abrange a maior região em termos de extensão territorial do estado.

Normalmente ocorre de os Coredes se beneficiarem da parceria com as universidades comunitárias, que propiciam ao mesmo uma estrutura de funcionamento, cedendo ainda um servidor para exercer os trabalhos de secretaria. Os Coredes que eventualmente consigam estabelecer esse tipo de parceria conseguem uma melhor articulação com sua região, o que não é o caso da Fronteira Oeste. As relações de parceria nesse caso se dão de outra forma, mas não de cessão de estrutura e pessoal. Sendo assim, a condução dos trabalhos fica restrita à atuação voluntária de cidadãos engajados ou em decorrência do interesse de alguma instituição, como seria o caso das prefeituras ou mesmo das câmaras de vereadores. Essa configuração exige um empenho muito grande por parte dos envolvidos para que o nível de articulação seja compatível aos outros conselhos que recebem o apoio das universidades comunitárias de sua região. Cabe salientar também que, no caso das universidades federais, a exemplo das municipalidades, esse tipo de parceria não é replicável. Deve-se entender que o setor público tem impedimento legal para eventuais ajudas, não só aos Coredes, mas a qualquer organização sem que houvesse autorização prévia, ou seja, legislação específica, que não há.

Para o caso dos Comudes, a situação é mais complexa ainda, criados pela Lei 11.451/00, foram concebidos como a versão local dos Coredes, mas ao contrário desses não possuem previsão de custeio pelo erário. Tal condição os coloca como dependentes ou do poder público municipal (prefeitura) ou da constituição autônoma de massa crítica dentre os atores locais, que poderia ser por intermédio de alguma instituição que capitaneasse o processo ou de algum cidadão engajado que se disponibilizasse enquanto tal a participar. Em suma, a falta de condições que assegurem a mínima independência no seu funcionamento, torna os conselhos, dependentes de outras instituições, que naturalmente atuam também no sentido de priorizar seus interesses. Ainda há outro agravante, a criação dos Comudes se dá de forma inversa aos Coredes, ou seja, se estes foram constituídos em parceria com as regiões, aqueles foram criados por lei antes de se constituírem ou até mesmo sem grandes discussões, como aconteceu em 1991. Esse fato é determinante ainda na fragilidade de funcionamento dos Comudes, tanto que foi necessária a inclusão de um artifício legal complementar “estimulando” a criação dos mesmos.

Art. 4º - A Comissão Estadual de Coordenação da Consulta Popular contará com a colaboração dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes que designarão Comissões Regionais para organização dos atos preparatórios da consulta popular nas respectivas regiões. [...] § 4º - Nos municípios, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - Comudes, comporão uma comissão municipal, [...] § 5º - No ano de 2003, poderão participar do processo os municípios onde ainda não tiverem sido implantados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - Comudes [...] (RIO GRANDE DO SUL, 2003a. p.1).

Observa-se, portanto, que, embora legalmente tenham outras funções, na prática, os Comudes constituíram-se como prepostos coredianos da Consulta Popular nos municípios. Essa seria uma deturpação relevante das atribuições de tais conselhos, que segundo Allebrandt (2010) poderiam se constituir como arranjos institucionais de interação entre sociedade civil e o Estado. Mas o próprio autor reconhece a necessidade de ampliação da participação dos cidadãos, “especialmente dos segmentos menos organizados e populares” (ALLEBRANDT, 2010, p. 8).

Assim, a participação acaba ficando muito vinculada às administrações municipais, que, sem discutir o mérito, viabilizam as discussões coredianas, seja pela cedência de espaços ou mesmo viabilizando o transporte. Em função disso, há uma contradição nesse processo, o apoio institucional confere às prefeituras um caráter de “benfeitor” do conselho, tornando-o dependente das mesmas, sendo que os mesmos deveriam ter mais autonomia.

Cabe salientar que a Lei 11.451/00, que criou os Comudes, previu paridade em sua composição.

Art. 9º [...] § 1º - O Conselho Municipal de Desenvolvimento - Comude - será composto de forma paritária por representantes do Poder Público Municipal, das entidades civis locais organizadas e legalmente constituídas, tendo como órgãos deliberativos e executivos a Assembleia Popular, a Diretoria-Executiva e a Comissão de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais - CASEPE. (RIO GRANDE DO SUL, 2000, p.1)

Conforme apresentado na Figura 28, 16% dos participantes das assembleias do planejamento são vinculados aos Comudes, sendo que desses, 64% faziam representação dupla juntamente com a prefeitura. Essa situação não passou despercebida pelos entrevistados, quando questionados quanto à participação das prefeituras e câmaras de vereadores no processo de planejamento.

Em termos de executivos municipais, tal situação é confirmada no seguinte testemunho: “creio que foram os principais apoiadores do plano, através dos Comudes, pois viabilizaram a presença das representações municipais nas assembleias de planejamento” (SF1). No entanto esse posicionamento não é consenso, “os prefeitos não negam os Coredes, mas só o procuram quando necessário, quando precisam, [...] ajudam muito pouco, embora participem com as estruturas das prefeituras nas discussões, mas por interesse da dita prefeitura” (SE2). Com uma postura mais reflexiva, “na prática, o planejamento foi muito mais de prefeituras do que da sociedade civil” (SC1).

De forma mais abrangente, o entrevistado SM1 sintetiza o processo, criticando tanto a sociedade civil quanto o legislativo.

As prefeituras ajudam, oferecem estrutura, discutem, mas os vereadores são que nem as ACIs, a participação é de um deles e não do conjunto, tinha o vereador de Quaraí, o de São Borja, o de Alegrete, eles são engajados e por isso são vereadores e não o contrário. (SM1)

Necessário aqui resgatar Becker (2000b) que reafirma a necessidade de se encontrar alternativas à democracia representativa de tal forma que se a mesma torne uma democracia mais “subversiva” ou participante, com o poder de baixo para cima. Ao fazer tal afirmação, o autor pondera acerca justamente dessa situação, em que mesmo que a sociedade seja contemplada com a possibilidade de participar de forma mais efetiva, e nesse caso, planejamento, acaba por não fazê-lo. De forma complementar Siedenberg e Allebrandt (2010) reiteram que o planejamento é uma representação do exercício da sociedade exercendo o poder sobre seu futuro por meio de iniciativas que definam seu destino, negando a resignação. É preciso ainda compreender em que contexto está se falando, planejamento público, mas não estatal, e mais, em escala regional, dimensão de mediação e não finalística. Como enfatizam Silveira; Campos; Oliveira (2015), em função da retomada das ideias liberais após a década de 1990, houve uma perda relativa de importância do Estado nos processos de planejamento, gerando uma mudança de conteúdo e de abordagem no planejamento, tornando-os cada vez menos normativos.

Nesse sentido é importante resgatar alguns aspectos que não foram mencionados pelos entrevistados, sugerindo, portanto, que foram ignorados na discussão, explicando assim algumas dificuldades de compreensão apontadas pelos

atores. O primeiro tópico diz respeito à noção de economia aberta, característica da escala regional, ou seja, não impeditivos relevantes que possam de alguma forma “proteger” a região (CONCEIÇÃO; NUÑEZ, 2007). A segunda questão é abordada por Becker (2003), ao refletir acerca da articulação regional como um forte obstáculo a ser superado, em decorrência da disputa pelos investimentos, que ao favorecerem uma região estão preterindo outra. O terceiro aspecto a considerar é que o planejamento não é só técnico, mas também político, encaminhando assim a criação de atitudes políticas de aceitação para as decisões técnicas de planejamento (MATUS, 1996; 1998).

Disso depende-se a necessidade de que houvesse, por parte da sociedade civil, um grau de apropriação tal do produto do planejamento que superasse tais obstáculos, fazendo com que a região como um todo somasse esforços no sentido de minimamente concretizá-lo. Cabe ainda um último apontamento nesse sentido, o que Allebrandt (2010) chama de “síndrome de descontinuidade”, ou seja, a total ignorância das ações de uma gestão anterior quando de grupos políticos adversários, que somente seria superada pela institucionalização dos processos que, no caso em pauta, significa apropriação por parte da sociedade de tal forma que um novo governo se sinta constrangido de não apoiar o pleito. Eis então, o porquê da necessidade de o processo ser participativo e considerar ainda as incertezas do futuro, como pondera Matus (1996; 1998).

Com relação à participação da sociedade civil no processo, as críticas são ainda mais contundentes, “a sociedade civil, na maioria das cidades médias e pequenas é sempre a mesma meia dúzia, as associações estão muito fragilizadas, deveria ocorrer um processo de melhorar a participação” (SC3), “há envolvimento das pessoas, mas não das instituições de maneira geral” (SM1).

As entidades de classe são muito individualistas, essa região não tem uma visão coletiva, a cultura é complicada, só se juntam quando tem problema, aí se juntam todos para chorar ou ir na igreja rezar, mas para uma ação conjunta permanente, uma agência de desenvolvimento, o conselho, as pessoas pensam no seu umbigo no interesse da sua entidade, não conversam, por exemplo, não se consegue juntar para uma conversa franca patrão e empregado, adversários ferrenhos. (SM2)

Há nesse caso, uma crítica mais explícita por parte dos entrevistados, mas independentemente disso, prevalece o já citado anteriormente, reforçado pelo dito por diversos autores: as escalas, assim como a região são construções históricas

resultantes dos embates cotidianos que vão assim as configurando (VAINER, 2001; BRANDÃO, 2007, 2014a; FERNANDEZ E BRANDÃO, 2010; SMITH, 2002; PECK, 2010; SWYNGEDOUW, 2010; CASTRO, 1992; HARVEY, 2004), e é disso que se está falando.

Essa compreensão é necessária principalmente por conta da competição entre regiões na busca pelos recursos que tornarão sua realidade cotidiana melhor. Assim sendo, o planejamento com vistas ao desenvolvimento requer muita articulação decorrente principalmente de um processo participativo, haja vista as limitações orçamentárias governamentais. Nesse sentido, há divergência entre os entrevistados quando questionados sobre a articulação com os demais entes da federação no processo de planejamento. São unânimes ao responderem que não foi discutida a relação dos governos estadual e federal com o plano. No entanto divergem na forma de estabelecer esse relacionamento, enquanto para alguns são as fontes financiadoras do planejamento, seja por intermédio de políticas públicas (SC3, SC1, SF3, SF2, SF1, SE2, EST e SM2), já os demais (SE1, SM1, SM3 e SC2) entendem que a região deve ter seus projetos, frutos do processo, e então buscar formas de financiamento.

Isso é bom, pois se tu seguir o governo tu vai acabar fazendo o que eles querem, mas de outro lado, tu tens a tua aptidão e vais trabalhar em cima disso, mas corre o risco de não ter o apoio necessário. Então seria importante haver um diálogo sobre isso, não é certo nem de um nem de outro jeito. A região tem sua visão e precisa que o governo tenha esse mesmo entendimento, então é necessário uma articulação regional e a partir daí ir ao governo. (SE1)

De forma complementar, “é aquilo que eu falei, a gente pede e insiste que uma hora a coisa sai, no Estado é mais fácil, mas em Brasília é complicado” (SC3). Embora concorde com a manifestação anterior, essa última fala evidencia despreocupação na articulação necessária para viabilizar um recurso orçamentário qualquer, focando muito mais na pressão do que na capacidade de convencimento. Mesmo que isso possa parecer falta de visão do ator, evidencia uma configuração histórica nas dinâmicas espaciais no sentido apresentado por Fernandez e Brandão (2010).

Um depoimento que evidencia a autocrítica e ao mesmo tempo explicita o quanto ainda é necessário que se avance, inclusive em termos de legislação.

Eu acho que falta articulação entre os entes que fazem parte da região com o Estado e a União. Um exemplo, nós temos aí o caso das ambulâncias, ambulancioterapia, é uma coisa que se o estado e as prefeituras se articulassem poderiam ter um esquema de transporte para a capital ou um ponto regionalizado, um veículo que chega em Porto Alegre volta vazio para cá e depois volta vazio para buscar um paciente, porque no retorno ele não poderia trazer alguém, isso é coisa que já foi falado ao secretário, reduziria pelo menos 30% dos custos, um recurso que hoje o estado e as prefeituras não tem, ajudaria (SM2).

É fato que não houve envolvimento institucional tanto do Estado quanto da União no processo, ou seja, não se colocaram como atores efetivos da região, sendo as suas participações periféricas, com as representações sendo personificadas em seus servidores, que podem ou não ter preservado os interesses institucionais.

Dessa forma, tem-se um perfil do processo de participação no planejamento estratégico para o desenvolvimento da região Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul. Em síntese, constata-se que os atores participantes são principalmente vinculados às administrações municipais e conseqüentemente defendem os interesses das prefeituras. Mas também reconhecem os problemas decorrentes de tal situação e fazem a autocritica de forma bastante contundente, inclusive destacando a baixa participação da sociedade civil. Ponderam também a necessidade de articular melhor as demandas regionais tanto de forma inter quanto intraescalar, mesmo que não tenham explicitado isso de forma direta. A postura apresentada representa bem a disputa pelo poder, embora os discursos sejam respeitosos, fica evidente que há de parte de alguns entrevistados o conflito como pano de fundo.

5.6 - A articulação do planejamento do Corede Fronteira Oeste e os instrumentos de implementação da PNDR

A segunda questão norteadora envolveu a relação existente entre os projetos apontados como prioritários para o Corede Fronteira Oeste e os instrumentos de implementação da PNDR, concretizados pelas políticas de desenvolvimento nas diferentes escalas espaciais. Na busca de resposta à tal questão é necessário investigar em torno da mobilização da sociedade e de sua articulação em diversas escalas. Sendo que ainda foi feita uma discussão em torno da participação da sociedade no processo e da noção conceitual dos atores em termos de região, regionalização, desenvolvimento regional e da política regional no Brasil no Rio Grande do Sul.

Como já demonstrado, não houve uma preocupação direta dos atores em articular o plano com as demais escalas, sejam elas (inter) regional, estadual ou federal. Sendo que tanto o governo federal quanto o estadual eram vistos como possíveis financiadores, mas não discriminando devidamente como seria feito tal financiamento. Além disso, a região efetivamente se beneficiou de recursos disponibilizados pelas políticas de desenvolvimento regional tanto federal como estadual, caso da instalação da UNIPAMPA, do IFF, dos programas da PNDR, políticas federais e da consulta popular, estadual.

Mesmo sem serem questionados, os atores naturalmente citaram a Consulta Popular, que, aliás, foi destacada como sendo a principal fonte de recursos pela qual a região tinha ingerência. Embora majoritariamente a Consulta Popular tenha sido mencionada como fonte de recursos, isso não foi unânime, tendo muitas críticas, mesmo dos entusiastas, às questões corporativas das estruturas do Estado.

Não houve articulações nos moldes da consulta, não houve aquela disputa acirrada, as pequenas reuniões eram de mobilização e nas grandes reuniões regionais não foi visto disputa, o que se viu foi o pessoal meio que sonhando, pensando alto demais ou pensando mais no local do que no regional. Não houve articulação de segmentos, inclusive um segmento que senti falta foi o comunitário, que acabou não participando. A sociedade civil participou muito pouco (comunidade, sindicatos, ...), teve mais participação das prefeituras e câmaras de vereadores. Não participaram porque não acreditaram e não sabem o que é trabalhar com planejamento, prevalecendo a visão de curto prazo, é uma questão cultural, se há a oferta de algum recurso, eu vou, caso contrário não. (SC1)

Esse depoimento evidencia que a Consulta Popular é fator mobilizador das questões relacionadas à região, sobretudo quando se trata do Corede, cuja estrutura de funcionamento é precária, como já demonstrado. Há outros depoimentos que complementam o anterior, ampliando a crítica à Consulta Popular, mesmo que de forma velada.

Se viveu um momento interessante por conta da Consulta Popular, houve disputa entre os municípios por uma questão de votos e de busca de recursos, então essas assembleias do Corede e o assunto do planejamento surgindo, começou a ganhar força a ideia, porque senão cada vez mais ia prevalecer a questão da consulta, quem pode mais chora menos, e sempre alguém vai ficar para trás, e outros conseguiam o recursos mas não conseguiam usar porque não tinham projeto, como é o caso da educação, como o recurso é da CRE eles acabavam ligando e perguntando “qual é a escola que tu quer reformar?” então a coisa ficou fácil quando entra a questão do planejamento, pois o professor já vinha martelando nisso há algum tempo. (SM1)

Pelos depoimentos não houve articulação em prol de alguma demanda específica, embora tenha havido defesas enfáticas em torno de algumas dessas definições.

como o caso de um vereador que queria pavimentar entre Alegrete e Quaraí, 110 km, ao passo que todo mundo quer asfaltar a RS 566 entre Alegrete e Maçambará, porque já estávamos asfaltando a RS 529, de Maçambará até a BR 472, pois há um vazio de 300 km aí nesse miolo, seria a ligação dentro da região. A região possui três grandes rodovias paralelas, BR 290 (Uruguaiana-Porto Alegre), BR 287 (São Borja-Santiago) e BR 293 (Quaraí-Bagé). A BR 472 liga duas delas, a BR 290 e a BR 287, na outra ponta, tem a estrada que liga Alegrete a Manoel Viana, e aí vai a São Francisco de Assis e Santiago, então a RS 566 faria a outra ligação na parte mais central da região, Alegrete-Maçambará que possibilitaria ligar então de São Borja a Livramento, fechando um vazio de 300 km. A região tem cinco polos, São Borja ao norte, Uruguaiana ao Sul, Livramento no extremo sul, Alegrete no meio e São Gabriel bem a leste. Então essa estrada fecharia a interligação na região, essa foi a discussão nas reuniões e o vereador esse queria asfaltar de Quaraí a Alegrete no meio do nada para levar meia dúzia de carro, que era importante para ele, mas não para a região. (SC3)

Importante salientar que o referido vereador é um defensor das ideias liberais, adepto da noção de “território vencedor” preconizada na primeira fase da política dos eixos, que assume uma visão de competitividade. Nesse caso, a partir de seu ponto de vista, havia uma disputa entre o seu território e outro qualquer. Como reflete Peck (2010), as relações escalares são relações de poder, portanto meio de lutas político-econômicas. Ou como ponderam Fernández e Brandão (2010) ao se referirem as escalas como dimensões que a partir de lutas ou de rotinas sociais, resultado de uma construção social, partir da sobreposição de um complexo de atores sociais envolvidos nas lutas políticas que as utilizam em seus movimentos estratégicos.

Nesse sentido, os atores SF3, EST e SM3 ponderam que deve prevalecer a ideia de região e não a individualização em prol de um município específico. Concordando com tais ideias e complementando SC3 “quando se é vereador, prefeito, etc, sempre se quer puxar a brasa para seu assado”.

“O fato é que existia de parte de alguns, total ignorância ao que se estava falando, apresentando-se nas discussões muito despreparados” (SC3). Tal manifestação é refutada por SF1, SF3, SE1, SM1 e SM3, pois embora o início da discussão tenha se dado com a participação do professor da UNIPAMPA nas reuniões da Consulta Popular, não houve por parte das pessoas nenhum tipo de incompreensão a respeito. “Então a mobilização era meio que natural, as pessoas se conheciam e ficava fácil discutir nas plenárias, houve muita discussão” (SM1).

Há também controvérsia com relação à avaliação sobre a participação, com alguns atores considerando boa outros não, destacam-se alguns depoimentos. Para SC1, SM1 e SM3 a participação foi boa tanto do ponto de vista da qualidade da discussão quanto da quantidade de atores envolvidos. Cabe aqui salientar uma contradição no depoimento de SC3, que anteriormente tinha mencionado o despreparo de alguns participantes, mas que tal despreparo não comprometeu a qualidade da discussão. Já SC1, SE1, SE2, SF2 e EST avaliaram como boa a discussão, com qualidade, com propriedade, mas em termos de números foi baixa.

Depende do ponto de vista. Em termos ideais, a participação pode ser considerada deficitária, pois houve pouco engajamento da sociedade civil e das classes empresarial e rural. Entretanto, considerando o fato de ser um primeiro processo deste tipo na região, percebemos uma participação bastante ativa de representações municipais, principalmente ligadas à educação, segurança, saúde, além de pessoas do setor público municipal (prefeitos, vereadores e secretários), e ligados aos setores produtivos (rural, turismo e agropecuário). Notadamente, o setor público teve um maior engajamento. (SF1)

Nitidamente nesse contexto se fala do modelo participativo apresentado por Nobre (2004), Theis (2010) e Allebrandt (2010), que argumenta pela necessidade de ampliação da participação nos processos decisórios como forma de superação das desigualdades materiais impostas pelo sistema capitalista e também o déficit de formação política da opinião e de seu resultado. Essa, aliás, deve ser vista como uma das principais contribuições que os Coredes podem dar à sociedade rio-grandense na medida em que se tem uma participação orientada para a decisão sem abrir mão da orientação para a expressão nos termos apresentados por Teixeira (2002). De forma geral, mesmo que não se alcance a desejada democracia “subversiva” defendida por Becker (2000b) de forma mais universalizada, verifica-se que no âmbito das discussões no processo de planejamento houve sim um exercício de democracia “participante”.

Além disso, há também por parte dos atores a argumentação da distância geográfica a ser percorrida na Fronteira Oeste, ou seja, devido a grande extensão territorial, há dificuldades no deslocamento o que dificulta que a participação dos municípios mais distantes seja plena.

Apesar das ausências percebidas e citadas na outra questão, avalio como muito boa a qualidade das discussões realizadas. Ficou claro em todas as assembleias que as pessoas que ali estavam, tinham conhecimento e vontade em contribuir para um futuro melhor para a região. (SF1)

Com relação às explicações dadas pela baixa participação, também há controvérsia, segundo SC1, “a participação é baixa mesmo”, opinião compartilhada por SC3 e SM2, que complementam atribuindo também com argumentos relacionados a questões culturais e de falta de articulação. Já SE1 atribui muito a questões relacionadas à compreensão que as pessoas têm do papel do Corede, associando muito à Consulta Popular, e sendo assim entendem que podem participar votando. De outro lado, SM1 considera que a participação foi satisfatória do ponto de vista quantitativo e atribui isso ao fato da coordenação dos trabalhos ter ficado a cargo da UNIPAMPA, o que despartidarizou o processo, alcançando uma pluralidade interessante.

No que tange à avaliação de sua participação no processo, apenas três atores se posicionaram de forma mais conceitual, os demais se limitaram a explicar operacionalmente sua participação. SM1 menciona a preocupação dos representantes de seu município e, não personificar a participação, ou seja, demonstrar que aquela fala ela resultado da discussão no Comude e não do interlocutor.

Já SE1 faz uma manifestação mais reflexiva, de certa forma inconformada, com a forma como se dá a participação, na qual há até discussões interessantes, mas equivocadas no princípio, que é a dificuldade de separar os eventos planejamento e consulta popular e do lugar de representação.

Eu me coloquei no processo representando o meio rural sempre colocando que o desenvolvimento passa pelo rural, não tem como pensar desenvolvimento regional sem pensar nisso, só o urbano não dá, pelo menos aqui para nós. [...] A prefeitura, como sustenta o Comude, termina fazendo prevalecer a sua visão [...] os políticos (prefeitos) de certa forma apoiam o processo, mas na hora do vamos ver, não movem uma palha, o interesse pela participação parece que é para legitimar o processo e se coincidir tudo bem, caso contrário tudo bem também. Os conselheiros só estão lá para garantir ou ocupar o espaço de representação, mas não pela participação propriamente dita, as pessoas não têm uma boa compreensão disso e acabam indo para dizer que tal setor ou entidade está lá, mas não participam de fato. Tem mais, alguns nem mesmo repassam aos seus representados o que foi discutido e se, por exemplo, a reunião for de tarde e o meu horário de trabalho for manhã, acabo não indo, pois não há hora extra e se for de prefeitura, às vezes o cara é conselheiro para justificar um emprego para si. Então o processo já nasce com problema, pelo menos nos municípios maiores, já no caso dos municípios menores há um envolvimento maior das pessoas ditas comuns, sociedade civil, embora os participantes sejam os mesmos. Nesses municípios há maior facilidade de comunicação há maior interesse e até de cobrança pelo retorno de sua participação. A representação é feita de fato, as pessoas representam a sua

entidade ou poder, estão lá porque querem ou precisam marcar sua presença, mas não há individualidade nisso. Independente do seu grupo, o discurso é institucional. (SE1)

A manifestação é contundente e explicita os problemas enfrentados em um processo que se propõe diferente do tradicional, com o qual se está acostumado. Analogamente pode-se dizer que se trata de uma participação fiduciária nos termos apontados por Bobbio (1986), que por ser fiduciário, cabe ao representante um mandato com mais autonomia, pois na condição de representante tem o poder de discernir sobre os interesses dos representados sem necessariamente ouvi-los sistematicamente. Nesse caso, os representantes, seja de caso pensado, seja por força das circunstâncias se atribui um poder que talvez não tenha, essa é o principal apontamento feito por SE1. Ainda na linha Bobbio (1986), é evidente que na prática essa é uma participação delegada, pois o representante sequer tem um mandato formal, ou seja, revogável a qualquer tempo. Essa aparente confusão é devidamente pontuada e explicada por Teixeira (2002), ao mencionar que a participação é um processo contraditório e complexo envolvendo uma relação multifacetada de poder e de expressão de identidades, interesses e valores que se expressam conforme condições objetivas do momento.

[...] é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações. (TEIXEIRA, 2002, p. 26)

Depreende-se, portanto, ser natural em processos dessa natureza a postura ambígua dos atores, no entanto isso acarreta consequências que distorcem as possibilidades advindas da proposta. No caso concreto está em discussão um plano de desenvolvimento para a região e isso deveria exigir dos participantes uma preocupação mais de longo prazo.

Essas consequências ficam latentes quando os atores entrevistados são questionados quantos aos instrumentos de implementação da PNDR, no caso específico PDFF e PROMESO (Metade Sul). Nesse sentido, emblemática a fala de SM1.

O momento era diferente, esse tipo de discussão entra quando se está em dificuldade, naquele momento vivíamos relativa fartura, emendas, PAC, havia muitos recursos. Então esses programas não apareceram na

discussão, como se tinha acesso a outros recursos mais fáceis, mais paternalistas, ignorou-se isso. Por exemplo, se conseguiu dois projetos de R\$ 3,5 milhões por causa da chefe de gabinete do deputado (ministro), que era daqui. E a Emater desenvolveu um para a cadeia do leite, se produzia 200 mil litros por ano, agora é um milhão por mês. Teve outro para fruticultura e para o mel também.

Embora com outro enfoque, por ver de outro prisma, tal manifestação encontra respaldo inclusive em quem estava à frente da PNDR.

O problema é que tu ficava seis meses pactuando, negociando a liberação de 200 mil reais e quando menos se esperava um deputado liberava 500 mil sem nenhum tipo de entrave regional, ou seja, não precisava negociar nada na região, o deputado iluminado fazia a benevolência. (SF3)

Corroborando os depoimentos anteriores, relacionados à questão das emendas parlamentares, SC3 manifesta-se.

A Faixa de Fronteira é mais inibidora do que incentivadora do desenvolvimento, a fronteira é muito grande, então o governo criou isso aí, mas na prática não funciona, os recursos dados para as bancadas dos estados deveriam ser melhor distribuídos, pois o recurso é distribuído pelos deputados em função de *lobbies*, e como 80% deles são da metade norte, concentra o dinheiro para lá. Isso o Corede discutiu, mas não consegue superar, pois o poder do deputado é muito grande e o Corede nem eleitor é.

Mas de maneira geral, os atores participantes mencionaram que a questão da PNDR em nenhum momento foi central na discussão, tendo sido ventilado a possibilidade de que eventualmente poderia ser uma fonte de recursos, mas sem o devido aprofundamento.

Com relação ao PROMESO, “tinha vindo recurso para as pedras, o vinho, então nos municípios em que existia isso eles trouxeram para a discussão, mas com a questão de ficarem os recursos com os prefeitos, morreu. Então, a PNDR possibilitou um melhor aparelhamento das estruturas tanto da fruticultura como das pedras, podendo-se dizer que seria uma resposta ao planejamento, mas essas ações não surgiram com o planejamento. (SC1)¹⁰².

Essa situação suscitou críticas à postura dos dirigentes políticos e ao próprio processo de planejamento.

Esse mundo do planejamento estratégico é um mundo pré-fabricado, pois a gente está discutindo hoje o que se quer para daqui a 20 anos, as pessoas

¹⁰² Relatos de que os recursos tinham sua utilização sob forte pressão de alguns prefeitos, fez com que a eventual possibilidade de aprofundar essa discussão fosse abandonada.

não entendem. O planejamento de 2010 foi muito teórico, tem pouca aplicação, para o Corede serve, mas deveria servir para os prefeitos, vereadores, deputados, etc, embora os prefeitos às vezes participem, se consideram heróis, sobreviventes e querem mudar o mundo. Eles saem de um processo complicado, eleição, e ganham não por serem preparados, mas sim por serem simpáticos, serem amigos, etc. Então chegam, precisam mostrar serviço, ignoram tudo que está sendo feito, e se o outro prefeito for adversário político, pior ainda. (SC3)

Já SM2, de forma mais reflexiva refere-se à possibilidade de haver por parte do Estado uma atuação mais abrangente e respeitosa com relação aos pleitos regionais, de tal forma que se a pauta regional coincide com a do governo tudo bem, caso contrário, faça sua pressão junto ao deputado, o que seria problemático.

Os deputados não enxergam a região, não têm representatividade por que têm pouco voto para eleger um deputado, então o sistema todo ele é assim, centralizador. Não tem uma política distrital dentro dessa ideia de ter uma certa autonomia, um certo recurso para gerir uma região, fica basicamente nessa questão de consulta (popular), mas na efetividade o planejamento não é regional, fica na vontade de ser, mas na prática não é. (SM2)

Aflora, nesse aspecto, a discussão em torno das escalas e das regiões. Do ponto de vista das escalas, a noção de que as mesmas não são definidas a priori e que no caso do sistema eleitoral, o que interessa ao deputado, por exemplo, a dimensão é bem maior do que a vislumbrada pelo ator regional, ou seja, são decorrentes de um processo de construção social (VAINER, 2001; BRANDÃO, 2007, 2014a; 2014b; FERNANDEZ; BRANDÃO, 2010; SMITH, 2002; PECK, 2010; SWYNGEDOUW, 2010; CASTRO, 1992; HARVEY, 2004).

Nesse sentido, a questão da região é outro aspecto que deve ser abordado, tanto no sentido de compreender o Corede Fronteira Oeste como uma região quanto o processo de regionalização no Rio Grande do Sul. Em função do processo de construção histórica da região (GOLIN, 1998; VELLINHO, 2005; CESAR, 2005; MRE, 2012; PESAVENTO, 2014) a Fronteira Oeste seria bem identificada com o recorte atual referido pelo Corede. Também por questões históricas, poderiam principalmente os municípios limítrofes compor outra região. Citam-se os casos de São Borja e Itacurubi mais ao norte, com forte carga missionária em sua história ou São Gabriel e Santa Margarida do Sul, pela sua localização territorial mais ao centro do Estado, ora sendo percebidos como Campanha, ora Central.

Mas são unânimes em reconhecer que quando se fala Fronteira Oeste, essa é região, ou seja, o Corede tem efetivamente a identificação com o seu nome devido

sua área de abrangência ser devidamente conectada com o que se configurou ao longo do tempo como tal.

A região tem uma identidade mesmo que não tenha uma articulação regional, ela fez um limite, mas ela tem uma identidade, grande extensão de terra, planícies, a questão do arroz, do pampa, e aqui tem a questão das missões, de São Borja para cima começa mudar um pouco, a terra vermelha, terreno mais quebrado, o resto é planície mesmo, vastidão de campos. Mas São Borja ainda é fronteira. Tem quase que uma dupla identidade, às vezes o pessoal discute por causa do turismo, a questão missioneira tem um apelo interessante. Um pedaço do território de São Borja, é Missões, tem uma tira ali, na divisa com Santo Antônio, que era São Borja, mas o resto é planície. (SM2)

Se há consenso em reconhecer que a região possui muita identidade com seu território, há ressalvas na operacionalização da questão administrativa no que tange aos processos regionais. Há duas questões postas, a primeira é da grande extensão territorial, que dificulta a articulação e a integração, e a segunda é a divisão regional do Estado, que gera problemas e discussões de toda ordem.

No que diz respeito às distâncias, de forma reflexiva, sem, no entanto ser enfático, um único entrevistado contrapõe a configuração territorial do Corede, “penso que uma alternativa para a região seria se houvesse dois Coredes, um abrangendo os municípios mais ao sul (fronteira com o Uruguai) e outro mais ao oeste (fronteira com a Argentina)” (SF1). Os demais atores admitem a dificuldade de integração por conta das grandes distâncias, mas não consideram a possibilidade de reconfigurar a região.

Algum tempo atrás houve um movimento, alguns interesses, de Manoel Viana e Itacurubi querendo ir para as Missões, mas acabaram se dando conta que têm muito mais afinidades com a Fronteira Oeste do que as Missões. Inclusive, agora o movimento é contrário, o pessoal do Vale do Jaguari assediou e houve uma negativa veemente, mesmo com as dificuldades enfrentadas pelas distâncias e outros problemas, há a identificação com a Fronteira Oeste. (SC3)

Já no que diz respeito à questão administrativa, a questão é vista como mais complexa, tanto por pela questão de implementação de uma política pública, quanto pela capacidade de articulação e compreensão.

Outra questão é o recorte territorial desigual, fazendo com que os atores não consigam a devida apropriação e dessa forma poderem chegar num estágio mais avançado de desenvolvimento. Ora o ator participa da Mesorregião, ora do Território da Cidadania, ora dos Territórios Rurais, ora da regional de saúde e assim por diante, ele acaba perdido, não sabendo o

que de fato vai acontecer. Os governos precisam superar o isolamento das castas políticas. (SF3)

Essa manifestação é contundente por si só, e se levar em conta que é uma opinião de alguém que fala na perspectiva do governo, chama mais atenção ainda. Efetivamente esse é um dos problemas, sendo colocado pelos atores entrevistados em diversas nuances. A unidade de divisão regional seria algo considerado bom, para os planejadores seria um problema a menos (SF1, SF2), para as ações seria mais produtivo, pois haveria a otimização das estruturas (SE1, SE2), para os atores facilitaria a participação (EST, SM3, SC2).

Sem dúvida essa é uma situação complexa, como reitera, exemplificando SE2.

Veja o caso de Itacurubi, pertence ao Corede Fronteira Oeste e Região Funcional 6, conseqüentemente na peça orçamentária do Estado é nesta região que aparece, com esta codificação. No entanto, na saúde, por exemplo, está vinculada a região missioneira. Pense a execução orçamentária disso, a regional de Saúde nas Missões encaminhando ou discutindo demandas oriundas de outra região, impraticável. Então poderíamos pensar de redirecionar o município para outro Corede, mas qual deles? Isso não é claro nem para Itacurubi, imagina para os Coredes ou o Estado.

Cabe salientar que os exercícios feitos pelo Estado de rearranjar a divisão regional lograram pouco êxito, por questões corporativas ou mesmo de interesses regionais. Resgata-se novamente a principal definição de região apresentada nesta tese, é um processo de construção social, mas sobretudo busca-se uma frase cunhada por Santos (1985, p.66-7) “uma região é, na verdade, o lócus de determinadas funções da sociedade total em um momento dado”. Ou seja, como as regionais de Estado foram constituídas em momentos distintos, com propósitos distintos, por atores distintos, é razoável que se configurem de forma também distinta, e natural que se ofereça resistência a essa mudança.

Os atores também discordam de forma antagônica quando questionados sobre a noção de desenvolvimento regional, o que denota que sequer minimamente isso chegou a ser objeto de discussão e reflexão prévia no processo de planejamento. São pelo menos três respostas distintas, em função da noção pregressa do ator entrevistado.

A primeira noção remete ao grupo mais acadêmico, com formação na área correlata.

A visão que eu tenho de Desenvolvimento Regional, como pesquisador, é que existem dois processos. Um onde o Desenvolvimento Regional ocorre segundo uma força exógena, outro segundo uma força endógena. No primeiro as forças exógenas induzem o desenvolvimento de uma determinada região, como a PNDR e outras políticas ou mesmo uma grande empresa que se instala na região, entre outras formas. No movimento endógeno, de dentro para fora, o Desenvolvimento Regional se dá pelo poder dos atores locais e regionais de produzir desenvolvimento, através da articulação entre si e pela exploração consciente de elementos de diferenciação que a região possui (clima, solo, natureza, etc). (SF1)

Embora bem estruturada a explicação, o entrevistado não aborda a essência da questão, que é o entendimento do conceito de desenvolvimento regional, aqui abordado como um processo histórico, que exige uma transformação nas bases sociais e econômicas, mudanças estruturais, portanto, necessidade de enfrentamento aos fatores exógenos, aproveitamento das potencialidades e, sobretudo, uma estratégia construída de forma conjunta entre os diversos atores da região (BECKER, 2003, 2009; ARRAIS, 2007; BUARQUE, 1999; RAMOS; MARINO, 2004; DALLABRIDA, 2010).

Já SF3 tenta esclarecer um pouco mais a noção, contudo também não aborda um conceito mais claro, embora deixe pistas sobre o que entende por desenvolvimento regional e que conseqüentemente espelha o discutido em termos de PNDR.

O conceito do sentimento de pertencimento, do empoderamento dos atores é necessário, mas não há condição de desenvolvimento sem recursos financeiros, fundo, com projetos discutidos na região, tem que ser de baixo para cima, é a região que se conhece, a questão econômica é determinante para que as pessoas tenham dignidade de se inserir, pouco adianta eu querer oportunizar às pessoas alguma coisa, educação por exemplo, mas se não houver uma resolução financeira, não conseguirão as pessoas se desenvolverem. Do ponto de vista dos governos, há necessidade de haver transversalidade de ação entre as esferas de governo e dentro dos próprios governos. (SF3)

Ponderação feita por SC1 aproxima muito do conceito discutido por Oliveira e Lima (2003).

Conseguir mudar o quadro que tu tinhas com o envolvimento maior dos moradores, participação maior, mudança de mentalidade e foco com melhoria aos moradores e distribuição de renda e social, ambiental. A questão cultural é que fica um pouco para trás na discussão.

Um segundo grupo de atores entende o desenvolvimento como sendo desenvolvimento econômico, que de forma simples e direta seria definindo como,

aumento, ao longo do tempo, do fluxo de renda, ou seja, da produção *per capita* de bens materiais (FURTADO, 2001; BARAN, 1986).

Destacam-se nesse grupo as seguintes manifestações: “desenvolvimento regional é o aumento da riqueza na região, é produzir mais, é vender mais, é ter condições de asfaltar ruas, construir prédios, etc...” (SC2), ou “eu diria que é todo um processo que ocorre na região que busca através de aporte de recursos para geração de emprego e renda e satisfação pessoal das pessoas que vivem ali” (SC3).

Desenvolvimento Regional é difícil de responder, é uma palavra muito grande, é majestosa no nome, mas poucas pessoas sabem dizer o que é, difícil de entender e de explicar. Às vezes tu colocas uma indústria ali e as pessoas não estão satisfeitas, é muito difícil. Envolve muitos atores nessa história, por exemplo, o grande produtor não se enquadra no Desenvolvimento Regional via Corede, pois é regido pelas leis do Sistema Financeiro Nacional, o Corede que se lixe, se a lavoura está bem, se o gado está bem, se a soja está bem, se o arroz está bem, eles estão pouco ligando para o Corede e para o Desenvolvimento Regional, enquanto que nós nos preocupamos com o pequeno produtor, que é muito importante porque gera, alimentos para a cidade, fixa homem no campo, gera emprego. (SC3)

Já o terceiro grupo admite outras variáveis a serem consideradas, no entanto mantém a questão econômica com central, tomando a si Fonseca (2006), que embora o fenômeno do desenvolvimento não seja limitado ao campo da economia, os elementos econômicos estão no centro desse processo. Alguns depoimentos evidenciam isso de forma muito clara, outros nem tanto, mas como pode ser visto nos depoimentos a seguir essa é uma mensagem subliminar.

Primeiro eu acho que não existe desenvolvimento enquanto não existir distribuição desse desenvolvimento, enquanto as pessoas que vivem disso não puderem usufruir o resultado disso, o resultado do desenvolvimento tem que atingir a todos, dar oportunidade para todos. (SM2)

Limita-se ao núcleo que tu estiveres, por exemplo, para a associação comercial desenvolvimento é fomentar o comércio, para os arroteiros, é o arroz, para as papeleiras é plantar eucalipto, não há um pensamento sistêmico, organizado. (SM1)

É desenvolvimento econômico, é mais oportunidade é as pessoas viverem melhor é qualidade de vida é acesso a estradas, saúde, acesso à educação, as pessoas poderem estudar. (SE1)

É o Estado trazendo elementos para a região enxergar o seu potencial e começar a trabalhar a partir desse potencial e desenvolver a sua cultura, não deve tentar copiar, trazer cultura de fora não resolverá, por exemplo, nossa cultura é a agropecuária, então não adianta trazer uma indústria metal mecânica. A indústria teria que ser adequada a nossa matéria prima, por exemplo, a carne, frigorífico. O desenvolvimento entendido pelo ponto

de vista econômico é a base, só vai avançar se houver condições de autofinanciamento. (SE2)

Diante do exposto, verifica-se que não houve na região uma discussão que de alguma forma equilibrasse a noção em torno do desenvolvimento regional. Tampouco a noção trabalhada nesta tese conforme o defendido por Buarque, 1999; Oliveira e Lima, 2003; Becker, 2003, 2009; Arrais, 2007; Ramos; Marino, 2004; e Dallabrida, 2010, preconizando ser este um processo histórico, que exige transformação nas bases sociais e econômicas, mudanças estruturais, e, sobretudo uma estratégia construída de forma conjunta entre os diversos atores da região.

Toda a argumentação remete a uma condição de enfrentamento da condição inicial de uma determinada região para que atinja no futuro uma condição que, no seu entendimento, seja melhor do que a presente. Dessa forma, “[...] pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo” (OLIVEIRA; LIMA, 2003, p. 31).

Dessa forma, o questionamento quanto à condição da região após o processo de planejamento, recebe respostas compatíveis com as devidas noções de cada ator. No geral foi valorizado o esforço feito no processo, que embora com problemas, apresentou um resultado avaliado como positivo no geral. Para os que vinculam o desenvolvimento à questão econômica, buscam um indicador para mensurar, mas os indicadores disponíveis não evidenciam avanços significativos, gerando nesses atores a sensação de estagnação. Já aqueles que valorizam o processo de transformação de forma mais ampla, entendem estar avançando não só por causa do planejamento, mas também por isso.

Levando-se em consideração os indicadores, no caso o indicador mais atualizado é o Idese, já evidenciado anteriormente, verifica-se que há melhoria nos resultados. No entanto, como já alertado, deve-se levar em consideração as variáveis que o compõe, muitas delas consideram a população no denominador, nesse caso a avaliação só espelha a realidade em anos de censo, caso contrário é só uma estimativa. Nessa mesma linha, a variável que mais oscila é a renda, de tal forma que se houver uma safra muito boa ou se o preço dos grãos estiver em alta, naturalmente melhora o Idese, sem que isso signifique uma efetiva melhoria da condição de vida da população.

Assim, verifica-se que a região em seu processo de discussão do planejamento não considerou a PNDR como base, logo não houve a devida conexão, ou seja, o discutido não foi articulado com a política existente de então. Levando em consideração o momento vivido à época, as emendas parlamentares surgiam como mecanismo mais eficiente de obtenção de recursos do que a própria PNDR. Em alguns casos, mesmo que o recurso tenha sido obtido pela PNDR, é atribuído ao parlamentar. De outro lado é considerado como papel prioritário do Corede a realização da Consulta Popular, que por muitos inclusive é compreendida como sendo sinônimo do Conselho.

Com relação à noção que os atores têm de região, no caso objetivo Fronteira Oeste, existe noção de que a configuração da mesma é resultado de um processo histórico, com base muito forte na identidade regional, região de fronteira, bioma do pampa e grandes extensões de terras. Contrariamente há uma crítica sistemática com relação às divisões regionais adotadas pelo Estado que geram dificuldades nos processos regionais, sejam na articulação e integração, sejam administrativos.

Quanto à noção de desenvolvimento regional é difusa carecendo de um trabalho sistemático nesse sentido. Deve-se ter em mente que a falta de concordância na temática pode significar rupturas na sequência, o que afetaria o bom andamento das questões regionais.

5.7 - A compreensão da região quanto à relação entre o Planejamento no Corede Fronteira Oeste e as demais escalas espaciais

A terceira questão norteadora dizia respeito a compreensão dos atores coredianos quanto à relação do planejamento regional com as políticas e ações nas demais escalas espaciais da política regional no Brasil. Nesse sentido busca-se compreender melhor qual a visão dos atores com relação à política e como vislumbram o Corede Fronteira Oeste em tal contexto.

É questão relevante para esta discussão, as origens da PNDR, que segundo SF3 começa a partir de uma aproximação do Rio Grande do Sul com Santa Catarina em meados da década de 1990. No Rio Grande do Sul, a discussão era a da política regional discutida no Governo de Antônio Brito e em Santa Catarina discutia-se um plano de desenvolvimento para a região oeste. Dessa aproximação resultou uma discussão em torno da Bacia do Rio Uruguai.

Foi criado um projeto piloto de desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai e a combinação das propostas foi apresentada ao Governo Federal solicitando recursos que contemplassem a Bacia do Rio Uruguai. Não veio recurso, mas como resultado o governo achou importante o trabalho feito por dois Estados numa política de desenvolvimento regional que era transfronteiriça. Como isso seria impossível de operacionalizar em âmbito estadual, daí começou a discussão e articulações pelas mesorregiões. (SF3)

Essa proposta embrionária resultou na criação da Mesorregião da Grande Fronteira do MERCOSUL, que congrega o noroeste gaúcho, o oeste catarinense e o sudoeste paranaense. Juntamente com a Metade Sul do Rio Grande do Sul, que envolve a Fronteira Oeste são as duas mesorregiões integrantes do PROMESO que estão sobre o território rio-grandense.

Cheguei para trabalhar no Ministério da Integração, na Secretaria de Projetos Regionais em 2006, em seguida conseguimos institucionalizar a PNDR. No entanto enfrentei dificuldades, muita resistência dos técnicos do Ministério no sentido de transferir o poder de decisão às regiões, eles diziam que se isso acontecesse perderiam o poder, mas era isso que as regiões precisavam, pois quem melhor do que um fórum regional de discussão para dizer o que é preciso. (SF3)

Outra dificuldade enfrentada no âmbito do Ministério da Integração Nacional foi o orçamento pequeno e a solução encontrada foi incentivar as emendas parlamentares por meio de uma sensibilização junto aos deputados. O trabalho foi bem sucedido principalmente por possibilitar que os mesmos atendessem as demandas dos prefeitos. No entanto o deputado não seguia o rito proposto pela política, de ouvir a demanda do Fórum Regional, gerando uma distorção no processo (SF3).

O deputado traz a emenda (recurso), vem aqui, faz um discurso, conquista votos, sugere nomes locais para cargos importantes na sua estratégia política, e nós (município) temos acesso ao recurso de forma mais fácil. A questão é que para acessar recursos via Política (qualquer uma) é muita burocracia. (SM1)

Tal situação coloca em cheque a credibilidade da política e até mesmo do processo de planejamento na avaliação dos atores entrevistados, pois segundo os mesmos, embora houvesse recurso disponível para os municípios nas diversas políticas do governo, é muito mais fácil acessar os recursos via deputados, com a vantagem de haver ainda uma fatura política nisso.

Observa-se, nesse caso, que todo o esforço feito na elaboração da política, no caso a PNDR, que está embasada em uma série de indicadores e também é fruto da contribuição de um corpo técnico importante no país, como fica evidente nos trabalhos de Araújo (1999), Ferreira (2002) e Bandeira (2004).

De outro lado, o processo de planejamento também passa a ser questionado, pois toda a discussão passa a ser ignorada a partir de eventos episódicos como é o caso das emendas. Esse seria um “vazamento” no processo de participação, com os atores sendo “corrompidos” pelo sistema e transformando a participação em um processo muito mais orientado para expressão, como pondera Teixeira (2002).

Diante disso, questionados quanto à atuação do Corede no campo do planejamento, mais uma vez há respostas diversas, destacando-se dentre as avaliações positivas o fato de que como processo foi válido, conforme SF2 e SF1, pois há um componente não mensurável que é o efeito pedagógico, ou seja, as pessoas exercitam a participação.

Já os mais pessimistas, argumentam que houve algum envolvimento e consequente contribuição no início 2010, 2011, tendo inclusive sido utilizado pelo Estado no PPA, no entanto na região de maneira geral as instituições ignoraram o plano (SE1, SM1). SM3 assinala, “fica a sensação de que o ‘livrinho’ se desmanchou com o tempo”.

Dentre realizações do Corede que decorrem do planejamento lista-se o caso da política de APL's no Governo Tarso Genro, em que a região encaminhou o projeto, apontamento do planejamento, mas não havia a devida organização sendo insuficiente para aprovar o recurso e a consequente instalação do APL, “faltou parceria, o pessoal não era articulado, a região tem um problema, a desconfiança do pessoal” (SC1).

“No processo de discussão política falta avançar, essa questão da Consulta Popular atrapalha, pois as pessoas vinculam muito a isso, depois o Governo não executa, o Corede fica desmoralizado” (SE2). O entrevistado ainda menciona que no caso do planejamento há como consequência um esvaziamento, o que é grave, pois é um processo que se diz participativo.

Em concordância, SF2 aponta para uma ligeira deturpação, “ao optar preferencialmente pela Consulta Popular, o Corede abre mão, por exemplo, de pressionar pela criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que na época poderia render alguma coisa”. Tal opinião encontra respaldo em ponderação

feita por SF3, “a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional teria consolidado a política, mas não deu certo”.

Está se falando de planejamento, deve-se compreender assim como já referido por Matus (1996; 1998) e Siedenberg e Allebrandt (2010) que há nesse caso forte componente político principalmente no que diz respeito à aceitação das decisões técnicas. É necessário ainda ter em mente que o cenário é muito nebuloso, o que dificulta ou limita as projeções (MATUS, 1996), que no caso concreto, há eleições periódicas em todos os níveis, o que pode reverter intenções.

Veja-se o caso da própria PNDR, com a troca de governo em 2010, houve de início uma descontinuidade da equipe como pondera SF3 e na sequência da própria política. De forma contraditória inclusive à CNDR, que pelo menos do ponto de vista do discurso demonstrava que o Governo acreditava na mesma, mas a questão política relegou a proposta resultante da Conferência a uma gaveta no Senado Federal.

O mesmo pode ser dito com relação aos Coredes no Rio Grande do Sul, “embora haja deputados que discursam sobre isso, mas o que eles querem mesmo é chegar aqui e dizerem isso fui eu que consegui e não o Corede ou outro organismo qualquer” (SE2). O componente político é forte nessa relação, é preciso que se entenda que o modelo de democracia adotado no país é o representativo, e essa representação é fiduciária, conforme afirma Bobbio (1986). Quebrar essa lógica é uma das razões de existência dos Coredes, mas não se vislumbra isso no curto prazo, e têm sua parcela de culpa nisso, pois acabam legitimando essa forma de agir.

Minha crítica ao processo é que foram trabalhados muitos apontamentos e se responsabilizou muito os governos (Estado e União) e não se buscou trabalhar o desenvolvimento propriamente dito, tanto é que muito pouco foi feito do planejado. Diante da dimensão proposta, não se fez quase nada, se trabalhou muito mais o serviço do que o desenvolvimento efetivo, veja bem, a saúde, por exemplo, não deveria ser discutida, isso é obrigação do Estado, mas todo o esforço recai sobre esses serviços (saúde, segurança e educação). (SE2)

Nessa discussão do planejamento nas regiões e da atuação dos Coredes ressurgem uma discussão antiga, que é a da priorização das chamadas áreas básicas de atuação do Estado, embora sejam questões primordiais, saúde, educação e

segurança, na visão de alguns não deve ser discutido, já na de outros devem sim, para afirmar que tipo de política o Estado tem para a área.

Juntamente vem a discussão, inclusive objeto de reflexão desta tese, de articular os planos regionais com as políticas das escalas nacional e estadual. Mas há divergência nisso e bem sustentado.

Se tu seguires o governo, vais acabar fazendo o que eles querem, de outro lado, tu tens a tua aptidão e vais trabalhar em cima disso, não só porque o Governo oferece dinheiro, mas porque é a tua aptidão. Mas aí, é claro, que se corre o risco de não ter o apoio necessário. Então seria importante haver um diálogo sobre isso, não é certo nem de um nem de outro jeito. A região tem sua visão e precisa que o governo tenha esse mesmo entendimento, então é necessário uma articulação regional e a partir daí ir ao governo. (SE1)

Essa manifestação coaduna com SF3, quando comenta da necessidade de empoderamento da região em detrimento do agente governamental, que por sua vez remete à discussão já feita em torno dos processos participativos, desenvolvimento regional e planejamento. Recuperando Becker (2003, p.61) “Quer queiramos ou não, estratégias bem sucedidas de desenvolvimento regional estão, normalmente, associadas, [...] a vigorosas estratégias (re)estruturantes [...] formuladas e executadas por sujeitos coletivos regionais”.

De outro lado, a política pública de maneira geral pode e deve ser aproveitada, como o caso da instalação da UNIPAMPA na região. Tal medida é resultado de discussões em torno da crise vivida pela URCAMP, mas a definição de ser uma Instituição *multicampi* e a localização dos *campi* é resultado das articulações na região. Nesse sentido, são unânimes em reconhecer que tanto a criação da UNIPAMPA como a ampliação do IFF trouxe uma excelente colaboração à região. Essa situação é apontada como uma coisa boa, embora ainda não esteja consolidada, com muitos problemas a superar. No entanto, os atores consideram que houve uma reconfiguração nas cidades sedes de campus universitário, com “reversão da perda de população jovem” (SC3), mudança de atitudes por haver muita gente de fora (SE2, SC2, EST), mudança cultural com quebra de resistências históricas (SF2, SM2, SC2) e maior qualificação na prestação de serviços (SM1, SC2, SM2). Como um processo, evidentemente que é preciso avançar.

A grande questão é o professor que vem de fora, não pode vir aqui estudar e ir embora, o que ele fez nos quatro ou seis anos que ficou aqui de legado para a cidade? Então para mim o grande segredo é interagir os cérebros

com a sociedade e devagar eles vão se integrando. Para isso é preciso vontade dos professores de se integrar com a sociedade e da sociedade também se integrar com a universidade. (SC3)

De forma bastante otimista, SE2 menciona o caso do PAMPATEC, em Alegrete, como resultado do trabalho da Universidade articulado com a política de polos tecnológicos e a criação do Curso de Medicina em Uruguaiana, resultado da mobilização regional. Ou mesmo uma questão bem pontual, mas emblemática como pondera SC3, “me chamou a atenção a iniciativa do professor peruano, com doutorado, que vai jogar xadrez nas escolas municipais, parece uma coisa tão simples, mas mostra como a UNIPAMPA pode transformar a cidade”.

O caso da política de ampliação da oferta de vagas públicas de nível superior por intermédio dos programas EXPANDIR e REUNI, não é exatamente uma política de que dialogou com o planejamento, embora o mesmo tenha se beneficiado da existência da UNIPAMPA. Mas retrata possibilidades de interação entre a região e as demais escalas espaciais que poderiam ter sido discutidas.

O que acabou não sendo feito no processo de planejamento, a única manifestação dissonante remete à articulação em prol de determinadas questões, como é o caso do Fórum dos Coredes que seria um mecanismo de pressão e articulação política, mas não no planejamento. Ou ainda o exemplo da RS 529, “a estrada de Maçambará foi definida em 2000 como prioridade da região, então fomos indo, insistindo e foi que deu, ficou pronto, vamos pedindo, e somos persistentes, embora não se consiga agora, uma hora sai”. (SC3)

Essa manifestação tipifica que há ainda incipiência no processo de planejar, mas que também falta ao Corede Fronteira Oeste capacidade de gestão, embora no plano apareça textualmente o modelo de gestão do mesmo. Avalia-se que além de uma questão meramente operacional há também uma dificuldade política. Nesse sentido, os atores têm compreensão distinta a respeito.

Falta ao Corede uma estrutura de gerenciamento (executiva), que possa fazer esse meio campo (SE2).

A dificuldade é de qualificação e de resistência (SM2).

A gestão do plano depende da cabeça das pessoas, a falta de estrutura do Corede não prejudica a gestão do plano, mas sim a não compreensão dele pelas pessoas (SC3).

Tal situação remete ao ponderado por Matus (1996), que menciona os entraves a serem superados na esfera pública devido à baixa capacidade pessoal e

institucional dos governos de maneira geral, o que resulta ou é resultado da postura sem mediação entre técnicos e políticos. O político trata a questão como uma arte ignorando os quadros técnicos que por sua vez ficam encastelados, dificultando o diálogo necessário. É isso que se verifica no depoimento dos atores, falta uma mediação entre os políticos e técnicos no processo, com um agravante, não há ingerência sobre a fonte de recursos.

“O Corede termina funcionando como bombeiro, o plano não é um catecismo, por uma série de questões, tempo, mudança de ponto de vista, falta de estrutura, enfim, não há gestão do plano, essa é uma autocrítica” (SC1). Essa autocrítica expõe também essa questão de como a classe política trata o corpo técnico evidenciado a partir da baixa capacidade pessoal de governo e a baixa capacidade institucional, que são interdependentes, de tal forma que uma contribui para o (in) sucesso da outra.

“Uma questão é a troca de governo, que leva tempo a nivelar as ações, entender o que é Corede, consulta, planejamento, aí as pessoas misturam a questão política com isso e há também a desmobilização” (SM1). “É preciso superar a questão política regional, em suma, a articulação política na região é importantíssima” (SE2). Novamente retoma-se Matus (1996), quanto à visão de cada ator se de curto ou de longo prazo, e o planejador situacional se vê entre essas duas perspectivas, sendo que mesmo na eventual racionalidade dos modelos existe a possibilidade de se ter um olhar distinto. A consequência dos diferentes modos de se ver é que tanto a compreensão como a ação em torno do problema será distinta, atendendo os anseios de uns ou de outros.

Os atores apresentam-se angustiados com isso, a falta de gerenciamento ou da capacidade de gestão, no entanto há nesse caso específico um erro na origem, que é a falta de discussão em torno do objetivo maior, o desenvolvimento regional. Se não há consenso na compreensão desse conceito, como consensuar em torno das ações necessárias. Faltou então, o que Lira (2006) chama de teoria substantiva, que é o conhecimento em torno do fenômeno em questão. Portanto, mesmo que falte a estrutura gerencial, o plano poderia cumprir o papel de referência. Nas palavras de Siedenberg e Allebrandt (2010), entendendo que o planejamento é uma representação do exercício da sociedade, exercendo o poder sobre seu futuro, negando a resignação, estaria o plano servindo como uma das formas de superação à democracia representativa como preconizado por Becker (2000b).

Nesse contexto, além de fornecer um mecanismo de cobrança junto à classe política, o plano também poderia contribuir para transformar as atitudes dos atores regionais gerando um maior comprometimento regional com os resultados do processo. Se as críticas feitas pelos entrevistados são de fato um problema e isso é histórico, a superação desses problemas se dará de forma processual. Nesse sentido, cabe uma atitude mais propositiva do Corede no sentido de valorizar o trabalho, mas seria preciso no caso concreto utilizar mais o preconizado no Artigo 2º da Lei 10.283/94, mesmo em momentos aparentemente alheios a isso como seria o caso da Consulta Popular.

Em suma, durante o processo de planejamento, não houve a devida interação com os mecanismos de implementação da PNDR. Os atores, em alguns casos, sequer reconhecem que houve uma política pública em escala regional proposta pelo Governo Federal. Há de parte deles uma visão muito focada na escala estadual devido ao entendimento do que se trata o Corede.

Desperdiçou-se no caso em questão, algumas oportunidades de fazer uma reflexão nesse sentido, fundamentalmente por não haver uma preocupação maior com a definição conceitual de sua razão maior da existência, no caso o desenvolvimento regional. Embora a PNDR possibilitasse o exercício de discussão na região, a opção foi pelo caminho mais curto das emendas parlamentares. Tal opção, fruto da ocasião, acaba por inibir o processo de participação, impossibilitando, portanto, o desenvolvimento da cultura desejada de uma democracia mais “subversiva”.

6 CONCLUSÃO

A crise econômica em escala global gestada na década de 1960, com o fim do padrão ouro e acirrada com os choques de oferta do petróleo, durante a década de 1970, cujas consequências em combinação com a derrocada dos regimes autoritários na América Latina em geral possibilitou o ressurgimento das ideias liberais baseadas no esvaziamento das funções do Estado. Em paralelo a isso, com o processo de redemocratização e o fim do governo militar em 1985, a nova Constituição Federal de 1988 propiciou a possibilidade de se alterar a forma de participação cidadã nos processos democráticos. Na mesma linha a Constituição Estadual também abre essa possibilidade e regionaliza o orçamento do Estado.

No caso do Rio Grande do Sul, a criação dos Coredes é exemplo desse processo. Esses conselhos se constituíram em contexto de intensa discussão na sociedade gaúcha, especialmente no ambiente universitário, a revelia dos parlamentares e até mesmo parte do executivo. A criação dos mesmos resultou que a regionalização dos orçamentos no Rio Grande do Sul segue a divisão territorial dos Coredes. Dentre as atribuições dos mesmos está a elaboração de planos de desenvolvimento regional, que foi um dos elementos discutidos na presente tese. Desde sua criação em 1991, os Coredes estabeleceram uma relação dialética com os diversos governos que se instalaram no Estado, ora de tensionamento ora de avanço. Um desses avanços foi a elaboração dos planos de desenvolvimento regional, o que aconteceu em 2009.

No Brasil, em termos econômicos, a virada para o século XXI foi alvissareira, coincidindo no caso brasileiro com a ascensão ao Governo de uma proposta desenvolvimentista. Disso resulta um realinhamento na condução das políticas governamentais, e no caso específico de interesse desta tese, na atuação do Ministério da Integração Nacional. Ainda no final da década de 1990, as discussões que culminaram com a criação desse Ministério suscitou a PNDR, que tem seu embrião nos PROMESOs. Uma das características fundamentais desses programas é a divisão regional estabelecida, são mesorregiões que transcendem os limites territoriais estaduais, superando a noção anterior das macrorregiões. O

entendimento é de que esse tipo de divisão apresenta tantos desequilíbrios intra-regionais como inter-regional. Nesse sentido, no Rio Grande do Sul identificaram-se duas mesorregiões, a Grande Fronteira do MERCOSUL, que também abrange partes dos territórios de Santa Catarina e do Paraná, e a Metade Sul, na qual se situa a região do Corede Fronteira Oeste.

Esse foi o cenário em que se fez a reflexão proposta, que objetivou analisar a relação entre o planejamento regional realizado no Corede Fronteira Oeste e as políticas de desenvolvimento territorial, criadas e implementadas em perspectiva multiescalar, no contexto da retomada da Política Regional no Brasil. Desta forma, valendo-se do método do materialismo, dialético e histórico, a reflexão levou em consideração depoimentos coletados junto a um grupo de atores coredianos envolvidos na discussão, bem como, foram privilegiados dados oriundos da pesquisa em documentos relacionados ao processo de planejamento na região. Isso feito à luz dos conceitos centrais de desenvolvimento regional, planejamento para o desenvolvimento e escalas espaciais, e também contextualizando historicamente tanto a questão conceitual quanto aos aspectos inerentes à questão da política regional do Brasil e do Rio Grande do Sul.

Em termos de desenvolvimento, primeiramente, foi discutido em torno da construção do conceito ao longo do tempo, entendido inicialmente como equivalente a crescimento econômico. No avanço das discussões, o conceito evolui, passando a ser tratado como desenvolvimento, sintetizado na distribuição da riqueza gerada. Embora ainda com forte viés econômico, a discussão remete a aspectos inerentes à desigualdade no processo de distribuição dessa riqueza. Um grupo de autores se dedica a estudar as causas desse processo se dar de maneira desigual. A partir de então, pensa-se o desenvolvimento em magnitudes regionais, tanto em escalas supranacionais como subnacionais. Para pontuar o conceito de desenvolvimento regional entende-se região como sendo fruto de um processo histórico que a molda. Assim sustenta-se que o conceito de desenvolvimento regional pressupõe uma ruptura na perspectiva que o ator se coloca, pois é um processo histórico, que exige transformação nas bases sociais e econômicas, mudanças estruturais, e sobretudo uma estratégia construída de forma conjunta entre os diversos atores da região.

Destarte, o planejamento é visto como uma possibilidade de melhor enfrentar a situação. Nesse sentido, sem abdicar da configuração histórica de seu significado, o planejamento que se discutiu na tese não é necessariamente o estatal, mas sim o

planejamento em perspectiva situacional. No caso específico, acredita-se que o papel do Estado não deva necessariamente ser central no processo, mas uma parte importante na mediação e articulação, papel que também deve ser exercido pela região. É imprescindível que se tenha consciência da condição de não ingerência sobre os recursos materiais e de que as regiões são como economias abertas, o que se de um lado é uma escala que propicia a participação da cidadania, de outro requer que haja comprometimento político com a causa. Apresenta-se um conceito, “cálculo que precede e preside a ação”, que é relativizado pelo entendimento de que planejamento não é só técnico, mas também preponderantemente político, exigindo atitudes políticas de aceitação para as decisões técnicas de planejamento.

Por essa perspectiva seria necessário a compreensão da magnitude de cada problema para a região mediante diagnóstico, discussões e encaminhamentos adequados a sua dimensão. Nesse momento, entende-se que as configurações das escalas espaciais oferecem bons subsídios para o entendimento da mediação necessária. Compreende-se que as escalas são configuradas a partir dos conflitos e embates que resultam dos diferentes interesses dos atores regionais e que essas escalas são mediadoras entre si. Pressupõe, portanto, que não há nada de pacífico e inocente nas relações intra e interescares e, conseqüentemente, o planejamento deve levar isso em consideração, sobretudo no caso de atores que planejam sem controle de sua implementação.

Historicamente a política regional brasileira foi dividida em quatro fases: a Nacional-Desenvolvimentista, do pós-guerra até 1964 caracterizada pelo esforço de industrialização da economia brasileira; a Desenvolvimentista-Militar, de 1964 até meados da década de 1980, com forte participação do Estado na economia e no esforço pelo desenvolvimento regional, sobretudo na escala macrorregional, Norte e Nordeste em especial; a Fase Neoliberal após a Constituição Federal de 1988, contraditoriamente caracterizada pela negação das escalas intermediárias entre o local e o global; e a Fase Neodesenvolvimentista que teve início na metade final da década de 1990 caracterizando-se pela preocupação em diminuir as diferenças econômicas e sociais entre as regiões, como é o caso da PNDR.

A PNDR procurou evidenciar as regiões que se caracterizavam por determinadas similaridades e a partir de então possibilitar formas de enfrentamentos de seus problemas. Mesmo que fortemente voltada ao econômico, trata-se de uma política que, por vislumbrar escalas intermediárias às tradicionais e também propiciar

espaço de participação cidadã nas discussões das prioridades, pode ser vislumbrada como uma experiência a ser mais bem explorada. De resultado concreto, pouco trouxe, devido à falta de recursos em decorrência da não aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Em termo práticos, no caso das chamadas políticas implícitas foi mais contundente, embora a da infraestrutura viária ainda continue precária, em termos de educação e agropecuária houve avanços significativos na região. Na educação, a instalação da UNIPAMPA beneficiou seis dos 13 municípios da região e do IFF, em dois, são considerados marcos tanto do ponto de vista da ampliação da oferta de vagas no ensino público de nível superior como também na mudança cultural dos municípios, projetando uma perspectiva de reversão do quadro de perda populacional. Já no caso da agropecuária, a região é notabilizada por ser grande produtora de grãos, arroz em especial, com a soja em ascensão; e também de carnes, estando seus municípios também entre os maiores produtores de bovinos e ovinos do Estado, ainda houve uma ampliação do número de assentamentos da reforma agrária, melhorando significativamente os índices de concentração da região, notabilizada pelas grandes propriedades.

Ao se focar a configuração da divisão regional no Estado, destacando-se a formação do território da Metade Sul, fica evidenciada a luta em torno da demarcação dos limites territoriais do Brasil. Sendo esse um dos motivos que explica o estágio em que a região se encontra e sustenta fundamentalmente suas características socioeconômicas e culturais. A região é considerada decadente e, por muito tempo, polarizou politicamente a discussão em torno da existência de uma política voltada para reverter o seu quadro de ostracismo. Para o caso da Fronteira Oeste, deveria ser replicada a discussão, mas a mesma se viu de certa forma excluída das políticas mais ostensivas de enfrentamento a situação, por motivos dos mais variados, o Estado priorizou a área central e o litoral da Metade Sul.

Em termos de reflexão histórica, o Estado apresentou, em pelo menos três oportunidades, a proposta de se uniformizar a divisão regional de suas estruturas, sem lograr êxito. Além disso, verifica-se um esforço no sentido de fazer o enfrentamento às desigualdades regionais, que tem se notabilizado mais pela intenção do que pela ação. Cita-se nesse caso, a Política de Desenvolvimento Regional do final dos anos de 1990, o estudo RUMOS 2015, os Cadernos de Regionalização e o RS 2030. Houve também nesse período a criação dos Coredes

em 1991, institucionalizados em 1994, a consequente definição dessas regiões como sendo as regiões orçamentárias previstas na Constituição Estadual. Como consequência dos Coredes, a consolidação do chamado movimento corediano, que embora com muitas fragilidade vem sobrevivendo a várias linhas de atuações governamentais nem sempre favoráveis a sua existência. Resultando dessa trajetória a criação do processo de consulta à população das prioridades orçamentárias regionais, a Consulta Popular, que de forma contraditória centraliza as atenções dos Coredes gerando uma confusão quanto ao seu papel, para muitos a isso restrito. De forma mais ampla, os Coredes têm outras atribuições, dentre elas a elaboração dos planos de desenvolvimento regional, viabilizados depois de um amplo processo de articulação no ano de 2009, com o financiamento do Governo do Estado.

A região do Corede Fronteira Oeste é uma das 28 regiões coredianas do Estado, respondendo aproximadamente a 5% da população distribuída em uma área territorial equivalente a 16,4% do território do Estado, a maior área dentre os 28 Coredes, e seus 13 municípios apenas 2,6% do total. Observa-se, portanto, que essa grande área territorial possui baixa densidade populacional e está inserida num contexto de solo pouco fértil, cuja cobertura vegetal é campo, integrando o chamado Bioma Pampa. Não se pode deixar de destacar a forma de constituição do território, marcado por conflitos na demarcação das fronteiras do Brasil ainda no século XVIII.

A região é caracterizada também por apresentar indicadores socioeconômicos abaixo da média do Estado, com o seu Idese sendo apresentado como um dos três “piores” Coredes, oscilando entre a terceira colocação e a segunda, dependendo do desempenho agrícola de cada ano. Além disso, a região é o principal ponto de integração com os países do Cone Sul, sendo sempre referida como importante nesse processo de intercâmbio com as nações vizinhas, no entanto sua infraestrutura viária é inadequada, frágil do ponto de vista do tráfego pesado inter-regional e inexistente em termos de conexões intra-regionais.

Para o processo de planejamento foi adotado um misto entre a proposta feita pelos Coredes e a apresentada pelo ILPES na qualificação feita em 2009. A metodologia utilizada previu e procurou privilegiar a participação cidadã, que ficou abaixo do esperado ou do considerado ideal, sobretudo nas representações da sociedade civil e nos municípios de maior porte. Em parte explicado pelas grandes distancias a serem percorridas, a elementos culturais da população e também pela

característica do movimento corediano, cuja participação é voluntária, sendo o ônus defesa por conta do próprio ator e também pela relativa confusão feita quanto ao papel dos Coredes que, para o senso comum, é o de fazer a Consulta Popular.

Quanto ao perfil desses participantes do processo de planejamento, evidenciou-se que os atores participantes são principalmente vinculados às administrações municipais e conseqüentemente defendem os interesses das prefeituras. Mas também reconhecem os problemas decorrentes de tal situação e fazem a autocrítica de forma bastante contundente, inclusive destacando a baixa participação da sociedade civil. Ponderam também a necessidade de articular melhor as demandas regionais tanto de forma inter quanto intraescalar, mesmo que não tenham explicitado isso de forma direta. A postura apresentada representa bem a disputa pelo poder, embora os discursos sejam respeitosos, fica evidente que há de parte de alguns entrevistados o conflito de interesses como pano de fundo.

De maneira geral, a questão da PNDR em nenhum momento foi central na discussão, tendo sido ventilado a possibilidade de que eventualmente poderia ser uma fonte de recursos, mas sem o devido aprofundamento. Essa situação mostra uma das fragilidades dos Coredes de maneira geral e do processo de planejamento de forma particular, que é a noção de que a região se conecta, se relaciona com a escala estadual, e isso se dá fundamentalmente pela Consulta Popular. No que tange à escala federal a relação se dá via deputado, esse é o grande equívoco demonstrado pelos atores regionais, pois assim desvirtua a noção de participação preconizada no âmbito dos Coredes e até mesmo da Constituição ao prever a essa participação, denominada como deliberativa.

Um dos fatores que explicam esse comportamento é o contexto vivido à época, as emendas parlamentares surgiam como mecanismo mais eficiente de obtenção de recursos do que a própria PNDR, menos burocrático e trabalhoso. Em alguns casos, mesmo que o recurso tenha sido obtido pela PNDR, é atribuído ao parlamentar. A sistemática utilizada na PNDR, de que o recurso para ser liberado deveria ser previamente homologado no Fórum Regional acabava dificultando a obtenção dos mesmos. No entanto essa prática na região, ainda que não intencionalmente, gera a noção de que o processo participativo não é bom.

Com relação à noção de região, no caso objetivo Fronteira Oeste, fica claro o (re) conhecimento de que a configuração da mesma é resultado de um processo histórico, com base muito forte na identidade regional, região de fronteira, bioma do

pampa e grandes extensões de terras. De forma antagônica, há crítica sistemática com relação às divisões regionais adotadas pelo Estado que geram dificuldades nos processos regionais, sejam na articulação e integração, sejam administrativos. Embora criticadas, tais divisões não têm sido alteradas, ou melhor, as tentativas de alteração não têm sido exitosas, esbarrando em uma série de eventos de resistência. Isso é compreensível, na medida em que tais divisões remetem a momentos, objetivos e atores distintos ao longo tempo, tendo assim, a sua razão de ser.

Quanto à noção de desenvolvimento regional, é difusa carecendo de um trabalho sistemático nesse sentido. Essa situação inclusive deveria ter sido trabalhada no processo de discussão do planejamento. Deve-se ter em mente que a falta de concordância na temática pode significar rupturas na sequência, o que afetaria o bom andamento das questões regionais. Crítica feita pelos atores quanto ao não segmento do plano pelos atores sucedâneos, ignorando no caso, que é preciso que haja comprometimento com a causa e que alguém só se compromete com aquilo que conhece.

Há, de maneira geral, a valorização do esforço feito no processo, que embora com problemas, apresentou um resultado avaliado como positivo. Os atores que vinculam o desenvolvimento à questão econômica, buscam um indicador para mensurar, mas os indicadores disponíveis não evidenciam avanços significativos, ficando a sensação de estagnação. Já aqueles valorizam o processo de transformação de forma mais ampla, entendem estar avançando não só por causa do planejamento, mas também por isso. Esse é naturalmente um movimento dialético, pois há avanços e recuos sistemáticos, sendo que a rotatividade dos atores se de um lado gera descontinuidade, de outro, força a retomada, esse pode ser apontado como o maior ganho para a região.

Não houve articulação com os mecanismos de implementação das políticas da escala federal para a região, pelo menos não de forma deliberada. Veja-se o caso da educação que não que dialogou com o planejamento, embora esse tenha se beneficiado da existência da UNIPAMPA, por exemplo. Sendo que a única manifestação remetente à articulação com as demais seria para pressionar por alguma medida e o que seria feito por intermédio de interlocutores junto ao órgão visado, o que mais uma vez denota a dificuldade em processos participativos, pois

esse relato justamente contraria a perspectiva de uma participação mais voltada para a decisão, de outro lado, denota que não há nada de ingênuo nessa seara.

Assim como o processo de participação sofre com esses “vazamentos”, o mesmo pode-se dizer com o planejamento, sobretudo na parte de gestão. É reconhecida essa debilidade corediana, mesmo que haja previsão metodológica para tanto. Há dificuldades de natureza técnica operacional, mas, sobretudo política. Além das dificuldades naturais, verificou-se um erro na origem, que é a falta de discussão em torno do objetivo maior, o desenvolvimento regional. Se não há consenso na compreensão desse conceito, como consensuar em torno das ações necessárias. Mesmo faltando a estrutura gerencial, se houvesse o domínio “generalizado” do plano, o mesmo poderia cumprir o papel de referência. Em outras palavras, exerceria uma representação do exercício de negação à resignação sobre o futuro desta sociedade, evidenciado pela participação cidadã. Então fica claro que mais do que o problema gerencial, que existe, falta um elemento fundante nessa questão, o sentimento de pertencimento.

Nesse contexto, além de fornecer um mecanismo de cobrança junto à classe política, o plano também poderia contribuir para transformar as atitudes dos atores regionais, gerando um maior comprometimento regional com os resultados do processo. O processo é histórico e como tal deve ser entendido, conseqüentemente a superação desses problemas se dará de forma processual. Nesse sentido, cabe uma atitude mais propositiva do Corede no sentido de valorizar o trabalho, sobretudo valendo-se mais do § 3º do Artigo 3º da Lei 10.283/94, “manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política”.

Finalizando, como forma de se estabelecer uma síntese, retoma-se a questão central de pesquisa: **qual a relação existente entre o planejamento regional realizado no Corede Fronteira Oeste e as políticas de desenvolvimento territorial, criadas e implementadas em perspectiva multiescalar, no contexto da retomada da política regional no Brasil?** No esforço de se refletir em torno dessa temática estabeleceu-se como objetivo geral “analisar a relação entre o planejamento regional realizado no Corede Fronteira Oeste e as políticas de desenvolvimento territorial, criadas e implementadas em perspectiva multiescalar, no contexto da retomada da Política Regional no Brasil”.

A base conceitual adotada na reflexão é multifacetada e polissêmica, e como tal sujeita as mais diversas interpretações de acordo com a abordagem metodológica. Assim sendo observou-se que embora os atores entrevistados tenham uma compreensão semelhante em torno de alguns dos temas apresentados, tais como, planejamento e região, divergem no aspecto mais central, o desenvolvimento regional. A divergência estabelecida é natural devido a natureza do tema, no entanto, a falta de um consenso mínimo implica em falta de comprometimento para com o resultado. Em outras palavras, a dificuldade enfrentada na condução da gestão do plano de desenvolvimento regional deriva da falta de estrutura corediana, mas também da falta de comprometimento político com a causa regional, apontada no planejamento. Essa falta de compromisso é decorrente de questões ideológicas, evidenciadas pelos “silêncios” durante o processo ou pela negação posterior.

Mesmo que não seja toda a explicação, afinal está se falando de categorias multifacetadas, essa divergência embrionária evidencia a dificuldade de reconhecimento das relações multiescalares e conseqüentemente as articulações possíveis no processo de planejamento. As escalas por si só, são dimensões complexas e conflituosas, denotando que a falta de discussões prévias dificultem a compreensão dessas relações. Deve-se considerar ainda que a participação fica comprometida em termos de deliberação, situando-se muito mais como de posição. Conseqüentemente faltam elementos para que as eventuais adversidades sejam enfrentadas adequadamente, pois mesmo que sejam identificadas, não há condições, nem materiais nem políticas, de fazê-lo. O resultado disso, como já mencionado anteriormente é que não houve preocupação e conseqüentemente articulação com os mecanismos de implementação das políticas da escala federal para a região.

Por fim, registram-se alguns elementos conexos que podem servir de estudos futuros no sentido de melhor compreender essas relações, tanto no âmbito da região como em outras dimensões escalares. Ficam, portanto, alguns questionamentos: quanto ao trabalho do Corede no sentido de ampliar a noção da sociedade no seu papel de mediação do processo de participação cidadã; ou a busca de elementos que expliquem a conduta de demandar sem o devido acompanhamento posterior, tanto na mobilização quanto na execução dos pleitos. Observa-se que há alguma mobilização nos momentos de se identificar necessidades e até mesmo de se

apontar soluções possíveis, no entanto no momento seguinte, o da efetivação da solução apontada não há o mesmo esforço, por quê?

REFERÊNCIAS

ABREU, Leonor Farias et al. Panorama dos planos estratégicos de investimentos em infraestrutura de transporte e logística para a Amazônia. In: XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. A integração de cadeias produtivas com a abordagem da manufatura sustentável. **Anais**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_075_530_11103.pdf>. Acesso em 02 DEZ 2017.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna. **Análise Social**, vol. XLIII (1.º), 2008, 159-180. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218640562R3vDL0hl7Uf70DU1.pdf>>. Acesso em 10 mai 2014.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 13. Brasília, janeiro - abril de 2014, p. 7-17. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n13/a01n13.pdf>>. Acesso em 10 mai 2014.

ALCOUFER, Alain. Furtado, o Brasil e os economistas franceses: influências cruzadas. In: COELHO, Francisco da Silva e GRANZIERA, Rui Guilherme. (org.) **Celso Furtado e a formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. 302 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, fevereiro de 2010.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard. A experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul: uma análise a luz da gestão social e da cidadania deliberativa. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 254-287.

ALMEIDA, Jalcione. A problemática do desenvolvimento sustentável. In: BECKER, Dinizar Fermiano. **Desenvolvimento sustentável**: necessidade e/ou possibilidade. 4. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2002. p. 21-29.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Planejamento no Brasil: memória histórica. **Parcerias Estratégicas**. N. 18 - agosto/2004.

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

AMPARO Paulo Pitanga do. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014

ANDRADE, Manuel Correia de. Brasil: globalização e regionalização. **GEOgraphia**. v. 3, n. 5, 2001. Disponível em <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/51/49>>. Acesso em 10 OUT 2016.

ANSOFF, H. Igor; MC DONNEL, Edward J. **Implantando a administração estratégica**. 2.ed. São Paulo; Atlas,1993.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, abr.-jun. 1999. p. 144-161.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **Planejamento e desenvolvimento regional: a intervenção governamental e a problemática regional em Goiás**. Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 06, n. 12, 2007.

AZZONI, Carlos R.. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. In: DINIZ, Clélio Campolina. (org.) **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: UNB, 2007. p. 237-247.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Texto para Discussão nº 630. Brasília: Projeto "Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional" (IPEA/BNDES/ANPEC), 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0630.pdf>. Acesso em: 05 set. 2012.

_____. **As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2004.

_____. Evolução e situação atual dos Coredes. In: Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS III: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Coredes, 2006. p. 25-59.

_____. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina. (org.) **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: UNB, 2007. p. 191-219.

_____. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: COELHO, João Gilberto Lucas; FRIZZO, Paulo Afonso; MARCONDES, Valéria. (Org.) **Pró-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul 2011-2014**. Passo Fundo: Passografic, 2010. p. 115-162.

_____. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 212-253.

BANDEIRA, Pedro *et al.* Desequilíbrios regionais. Crescimento regional no Rio Grande do Sul: tendências e desafios. In: **Projeto RS-2010 – realizando o futuro**. Porto Alegre: SCP, 1998. Disponível em <<http://planejamento.rs.gov.br/estudos-sobre-o-rio-grande-do-sul-periodo-1938-1998>>. Acesso em 08 SET 2015.

BANFIELD, Edward C. Ends and means in planning. In: MAILICK, Sidney ; VAN NESS, Edward H. (Org). **Concepts and issues in administrative behavior**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall: 1962. Tradução: Joel Souto Maior.

BARAN, Paul Alexander. **A economia política do desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

BARDIN, Laurence. **Análise do conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre; FEE, 2001.

BARROS, José Roberto Mendonça de. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. Perspectiva: São Paulo, 1970.

BAUMANN, Renato. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, Renato (org.) **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus/SOBEET, 1996. p.33-51.

BECKER, Dinizar Fermiano. Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. (org.) **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. v. 1. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000a.

_____. **REDENEP: a pesquisa, o planejamento e a gestão do desenvolvimento local-regional**. Lajeado: UNIVATES, 2000b.

_____. A economia política da regionalização do desenvolvimento contemporâneo: em busca de novos fundamentos teórico-metodológicos para entender as diferentes dinâmicas de regionalização do desenvolvimento contemporâneo. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v.6, n.3, p. 7-46, set./dez. 2001.

_____. (coord.) **Pró RS II: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. v.1. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2002.

_____. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. IN: BECKER, Dinizar F. & WITTMANN, Milton L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2003.

_____. O conhecimento se fazendo. In: AGOSTINI, Cintia; BANDEIRA, Pedro Silveira; DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.) **Desenvolvimento contemporâneo e seus (des) caminhos: a contribuição da obra de Dinizar Becker**. Lajeado: UNIVATES, 2009. p. 139-198

BELLINGIERI, Julio Cesar. **Desenvolvimento e suas representações em três cidades paulistas**. 2014. 290 f. Tese. Instituto de Geociências e Ciências Exatas Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 2014, Disponível em: ??? Acesso em 21 Set. 2015.

BELTRÃO, Pedro Calderan. **Sociologia do desenvolvimento**. Porto Alegre: Globo, 1965.

BEZZI, Meri Lourdes. **Uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas**. Santa Maria: UFSM, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (org.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOISIER, Sérgio. Desarrollo (local): de que estamos hablando? In: BARQUERO, Antonio Vázquez; MADOERY, Oscar. **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Rosário: Homo Sapiens, 2001. Disponível em <<http://abacoenred.mayfirst.org/wp-content/uploads/2015/10/DesarrolloLocal.pdf>> Acesso em 20 out 2015.

BOISIER, Sérgio. La planificación del desarrollo regional en America Latina. In: BOISIER, Sérgio, et. al. **Experiencias de planificación regional en America Latina: una teoría en busca de una práctica**. Santiago de Chile: ONU/CEPAL/ILPES/SIP, 1981.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de la ciudades em la era de la información**. México: Santillana/Taurus, 2000.

BOUDEVILLE; Jacques Raoul. **Os espaços econômicos**. Difel: São Paulo, 1973.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. **Emancipação**, v.6, n.1, p. 41-52, 2006.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2007.

_____. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.17-37, jan./jun. 2011a.

_____. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. In: **Curso territorialidade e políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, maio de 2011b. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/55553470/Visoes-teoricas-sobre-desenvolvimento-regional>. Acesso em 16 Out. 2014.

_____. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (org.) **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014a. p. 213-232

_____. Crise do (s) capitalismo (s) e os espaços produzidos nas escalas nacional, mundial e regional. In: ETGES, Virginia Elisabeta; AREND, Silvio Cezar. **Crises do capitalismo, estado e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014b. p. 9-39.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. 1988.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em 04 MAR 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: relatório anual de avaliação, ano base 2005 - exercício 2006. Brasília: MP, 2006.

_____. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2008/l11892.htm> Acesso em 04 MAR 2017.

_____. **DECRETO Nº 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm>. Acesso em 10 JUN 2015.

_____. **Decreto nº 8.780**, de 27 de maio de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8780.htm> Acesso em 04 MAR 2017.

_____. **Lei nº 11.640**, de 11 de janeiro de 2008. Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA e dá outras providências. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.640-2008?OpenDocument> Acesso em 08 DEZ 2016.

_____. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF: MI, 2010.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 375**, de 2015. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>>. Acesso em 10 DEZ 2016.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Portal da transparência**. Disponível em <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>> Acesso em 10 JUN 2017.

_____. **LDB**: Lei de diretrizes e bases da educação nacional: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 14. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro. v.21, n.1, abr. 1991. p.3-24.

_____. Celso Furtado e a teoria econômica. In: COELHO, Francisco da Silva e GRANZIERA, Rui Guilherme. (org.) **Celso Furtado e a formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRINCKMANN, Flavio A. *et al.* Infraestrutura. In: **Projeto RS-2010** – realizando o futuro. Porto Alegre: SCP, 1998. Disponível em <<http://planejamento.rs.gov.br/estudos-sobre-o-rio-grande-do-sul-periodo-1938-1998>>. Acesso em 08 SET 2015.

BUAINAIN, Antônio Márcio. Modelo e principais instrumentos de regulação setorial: uma nota didática. In: RAMOS, Pedro; [et al.]. **Dimensões do agronegócio brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: MDA, 2007.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Coredes: estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.) **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 311-338.

CAMARGO, Luis Henrique Ramos de. Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In; ALMEIDA, Flávio Gomes de; e SOARES,

Luiz Antonio Alves. (org.) **Ordenamento territorial**: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CANO, Wilson. **Introdução à economia**: uma abordagem crítica. São Paulo: Unesp, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos, 1995. Revista de Economia Política. São Paulo, v.15, n.4. out-nov. 1995. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/60-11.pdf>> Acesso em 05 nov 2016.

_____. Relações norte-sul no contexto atual: uma nova dependência. In: BAUMANN, Renato (org.) **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus/SOBEET, 1996. p.5-15.

CARGNIN, Antonio Paulo; RUCKERT, Aldomar Arnaldo. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. **Confins**, n.19, 2013. Disponível em <<http://confins.revues.org/8519>>. Acesso em 10 MAI 2017.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dinâmica regional gaúcha: evolução e perspectivas. In: **Estudos Deplan**. Apontamentos para uma agenda de desenvolvimento da economia gaúcha. Secretaria do Planejamento e Gestão. Porto Alegre, n.2 nov. 2010. p. 28-44.

_____. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília, DF: MI, 2014a.

_____. Duas décadas de políticas para o Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul. **REDES** - Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul, v. 19, nº 2, p. 53 - 76, maio/ago. 2014b.

CARGNIN, Antonio Paulo et al. **Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 2014.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Desafios do desenvolvimento brasileiro. In: CARNEIRO, Ricardo de Medeiros; MATIJASCIC, Milko. (org.) **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011. p. 15-28.

CASTRO, Iná Elias de. O problema da escala. In: **Geografia**: conceitos e temas. CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 117-140.

_____. Análise geográfica e o problema epistemológico da escala. **Anuário do Instituto de Geociências**. v. 15, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <<http://ppegeo.igc.usp.br/pdf/anigeo/v15/v15a04.pdf> >. Acesso em 20 fev. 2015.

CAVALARI, Rossano Vieiro. **O ninho dos pica-paus**: Cruz Alta na revolução federalista de 1893. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2001.

CESAR, Guilhermino. **Origens da economia gaúcha** (o boi e o poder). Porto Alegre: IEL-Corag, 2005.

CHASIN, José. **O método dialético**. 1988. Disponível em <<http://orientacaomarxista.blogspot.com.br/2010/10/metodo-dialetico-jose-chasin.html>>. Acesso em 22 mar 2015.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a teoria geral da administração**. 5.ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

_____. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: Makron Books, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996

_____. Introdução geral. In: CHESNAIS, François. (coord.) **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998. p.11-33.

COELHO, João Gilberto Lucas. Coredes, regionalização e participação popular. In: COELHO, João Gilberto Lucas; FRIZZO, Paulo Afonso; MARCONDES, Valéria. (Org.) **PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul 2011-2014**. Passo Fundo: Passografic, 2010. p. 20-34.

_____. Coredes: consolidação e desafios. In: Conselhos Regionais de Desenvolvimento. (Org.) **PRÓ-RS V: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul 2015-2018**. Lajeado: Univates, 2014. p. 20-25.

CONCEIÇÃO Ronald Jesus da & NUÑEZ Blas Enrique Caballero. **Planejamento participativo e desenvolvimento regional sustentável: uma análise do método aplicado na Região Metropolitana de Curitiba (RMC)**. Seminário Nacional "Paisagem e Participação": práticas no espaço livre público São Paulo, 2007. Disponível em <http://www.fau.usp.br/eventos/paisagemeparticipacao/poderpublico/A03_pd_rmc.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2011

CORRÊA, José Carlos Severo; et. al. **Planejamento estratégico de desenvolvimento regional: Conselho Regional de Desenvolvimento Alto Jacuí**. Cruz Alta: UNICRUZ, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito chave da geografia. **Geografia: conceitos e temas**. CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Org.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 15-48.

_____. Região: A tradição geográfica. In: CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

_____. Diferenciação sócio-espacial, escala e práticas espaciais **Cidades**, São Paulo, v. 4, n. 6, 2007, p. 62-72. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/570/601>>. Acesso em 10 SET 2014.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção no espaço: um texto para discussão. In: Carlos, Ana Fani et al (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p.41-52.

CORAZZA, Gentil. O caminho de volta do abstrato ao concreto: uma introdução ao método da economia política em Marx. In: Corazza, Gentil. (org.) **Métodos da ciência econômica**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, **Anais...** Lisboa, Portugal, 8-11, Oct. 2002.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80**. Rio de Janeiro/Campinas: Relume Dumará / UNICAMP, 1997.

CUNHA, Alexandre Mendes; SIMÕES, Rodrigo Ferreira e PAULA, João Antonio de. **Regionalização e história: uma contribuição introdutória ao debate teórico-metodológico**. Texto para discussão nº 260. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Desenvolvimento regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

_____. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: DALLABRIDA, Valdir Roque. (org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 212-253.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis/Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2009.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER). **Mapa rodoviário**. Disponível em <<http://www.daer.rs.gov.br/mapas>>. Acesso em 10 NOV 2017.

DE TONI, Jackson. **O que é o Planejamento Estratégico Situacional?**, 2010. Disponível em:

<<http://www.cgca.com.br/userfiles/file/O%20que%20%C3%A9%20o%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20Situacional%20por%20Jackson%20de%20Toni.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

DE TONI, Jackson; KLARMANN, Herbert. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.23, Número Especial, p.517-538, 2002. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2019/2400>. Acesso em: 05 set. 2012.

DI FILIPPO, Armando. El ILPES: reflexiones sobre su historia y perspectivas de futuro. In: MÁTTAR Jorge; PERROTTI, Daniel E. **Planificación, prospectiva y gestión pública**: reflexiones para la agenda de desarrollo. CEPAL: Santiago de Chile, 2014. p. 207-34.

DINIZ, Clélio Campolina. Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil. **Texto para Discussão 168**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2001. <<http://cedeplar.face.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20168.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2015

DUARTE, Aluizio Capdeville. Regionalização: considerações metodológicas. **Boletim de Geografia Teorética**, Rio Claro, s.ed., n. 10, v.20, 1980. P. 5-32.

DUBAR, Claude. **Agente, ator, sujeito, autor**: do semelhante ao mesmo. In: Primeiro Congresso da Associação Francesa de Sociologia, 2004, Paris. Disponível em:<<http://pt.scribd.com/doc/94289553/DUBAR-Claude-Agente-ator-sujeito-autorAtor-agente-autor-do-semelhante-ao-mesmo-2004>>. Acesso em 20 Jul 2015.

EKERMAN, Raul. Apresentação. IN: MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**: com algumas de suas aplicações à filosofia social. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ELLMAN, Michael. **Planejamento socialista**. Zahar: Rio de Janeiro, 1979.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. **Trajatórias do desenvolvimento**: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

ETGES, Virgínia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. **Vale do Rio Pardo**: (re)conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.

_____. **Mesorregiões brasileiras**: o portal da metade sul/RS – MESOSUL. 2005. Disponível em: <http://www.coredesul.org.br/files/pub/136553570326778_e4-04.pdf>. Acesso em 15 set. 2014.

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odím. Desenvolvimento Regional – a diversidade como potencialidade. Blumenau: **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, vol 1, n. 1, 2013.

Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal** (IFDM). Disponível em <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em 15 SET 2015.

FEE. **Indicadores FEE**. Porto Alegre: FEE, 2017. disponível em <[http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/ indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/](http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/)> Acesso em 20 OUT 2017.

FEE. **Mapas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2009. Disponível em: <<http://mapas.fee.tche.br/>>. Acesso em: 30 mai. 2012.

FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. Introducción. In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. (org.) **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2010. p. 17-43

FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David; HAGUENAUER, Lia. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa; MOREIRA, Marcelo. Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: DINIZ, Clélio Campolina. (org.) **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: UNB, 2007. p. 353-379.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: uma experiência inovadora de desenvolvimento regional do governo brasileiro. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044419.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2015.

FONSECA, Laura Regina da Silva Câmara Maurício da. **Sociedade civil, esfera pública e hegemonia: um estudo sobre a criação da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA**. 246 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2013.

FONSECA, Manuel Alcino Ribeiro da. **Planejamento e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FRANCO, Augusto. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável**. Brasília: Instituto de Política, 2000.

FRANTZ, Walter. A experiência corediana de organização social do desenvolvimento regional. In: Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró RS II: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2002.

FREITAS, Weder David de. O planejamento regional brasileiro no fim século XX: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista Territorial**. Goiás, v.1, n.1, p.47-72, jul./dez. 2012.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Nacional, 1975.

_____. O processo histórico do desenvolvimento. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio. (org.) **A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos**. São Paulo: 34, 2001.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da economia brasileira**. 7.ed. Rio de Janeiro, LTC, 2000.

GALVÃO, Antonio Carlos F.; VASCONCELLOS, Ronaldo R. Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional. In: CARVALHO, Fátima M. A. de; SILVA, José Maria Alves da Silva e; VIEIRA, Wilson da Cruz. **Crise e reestruturação econômica na América Latina**. Viçosa: UFV, 1998. p. 87-115.

GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. A política brasileira de desenvolvimento regional e o ordenamento territorial. IN: DINIZ, Clelio Campolina. **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: UnB, 2007. p. 329-352.

GARCIA, Paulo Francisco Britto. **A "procustomania" na elaboração e gestão do PPA 2000-2003: a prática determinista inconsciente preside a formulação do plano. - o planejamento estratégico situacional como ferramenta de governo**. Dissertação (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa) Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, novembro de 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLIN, Luiz Carlos Tau. **A guerra guaraníca: como os exércitos de Portugal e Espanha destruíram os Sete Povos dos jesuítas e índios Guaranis no Rio Grande do Sul (1750- 1761)**. Porto Alegre: EdUFRGS, 1998.

GONÇALVES, Raquel Garcia. **Modelos emergentes de planejamento: elaboração e difusão, um estudo do Planejamento Estratégico Situacional**. Tese de doutorado. IPPUR – UFRJ: Rio de Janeiro, 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. *et al.* **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998

GONZÁLEZ, S. C. La geografía escalar del capitalismo actual. **Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona:

Universidad de Barcelona, 15 de mayo de 2005, vol. IX, n. 189. Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-189.htm>>. Acesso em 10 fev. 2015.

GRANDI, Matheus da Silveira. Sob novas luzes: Davidovich e Bahiana no debate brasileiro sobre escalas geográficas. **III Encontro Nacional de História do Pensamento Geográfico. I Encontro Nacional de Geografia Histórica**. 5 a 10 de novembro de 2012. Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.3hpg1gh.net/gt_8/GT%208-%20192%20-%20GRANDI_MS.pdf>. Acesso em 20 fev. 2015

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 36 n. 143 jul./set. 1999.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v.16, n.1, p. 203-207, jan./jun. 2012 Entrevista especial com Jorge Natal e Hipólita Siqueira

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HADDAD, P. R.; FERREIRA, C. M. C.; BOISIER, S.; ANDRADE, T. A. **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: ETENE-BNB, 1989

HAESBAERT, Rogério. **Regional-global**: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 10. ed. Loyola: São Paulo, 2001.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

HAYEK, Fredrich August. **O caminho da servidão**. 6.ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2004.

HEROD, Andrew. **Scale**: Key ideas in geography. New York: Routledge, 2011.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOLANDA, Nilson. **Planejamento e projetos**: uma introdução às técnicas de planejamento e elaboração de projetos. 3. ed. Rio de Janeiro: Apec, 1975.

HORTA, Célio Augusto da Cunha. Escala espacial e Geografia: pela transposição da região. **Geografias**. Belo Horizonte. Vol. 9, n. 2, 2013.

IBGE. 2017. **Censo agropecuário 2006**. Disponível em

<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006_segunda_apuracao/default.shtm>. Acesso em 10 dez. 2017.

IFF. Instituto Federal Farroupilha. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2009-2013**. Santa Maria – RS: IFF, 2009.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. Santa Maria – RS: IFF, 2014.

INUI, Luis Roberto. **Considerações evolucionárias em um modelo de desenvolvimento com oferta ilimitada de mão-de-obra**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós- Graduação em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

IPEADATA. **Agropecuária**, 2015. disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 20 fev 2015.

ISTO É DINHEIRO. São Paulo, 29/04/2016. Disponível em <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20160429/rumo-all-comeca-voltar-aos-trilhos/367814>>. Acesso em 10 OUT 2017.

JESSOP, Bob. La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas. **Eure**, v. XXIX, n. 89, Santiago de Chile, mayo 2004. p. 25-41.

JORNAL DO COMÉRCIO. Porto Alegre, 11/01/2017. Disponível em <http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2017/01/economia/541022-estado-contesta-saida-da-rumo-all-de-portos-secos.html>. Acesso em 10 OUT 2017.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. 28.ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KRUGAMN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional**: teoria e política. São Paulo: Makron Books, 1999.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). IN: LAFER Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. Perspectiva: São Paulo, 1970.

LAHORGUE, Maria Alice. Desigualdades regionais. In: Coredes-RS. Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS III**: bases para um consenso pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Coredes, 2006. p. 73-82.

_____. Política de C&T e participação: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no sul do Brasil. In: Jornadas Latino-Americanas de Estudos Sociais, das Ciências e das Tecnologias, 2008, Rio de Janeiro. VII ESOCITE, 2008.

Anais...Disponível em <www.necso.ufrj.br/esocite2008/trabalhos/36162.doc>. Acesso em: 15 jul. 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 2001.

LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. **Economia brasileira: fundamentos e atualidade**. São Paulo: Atlas, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal e lógica dialética**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LEITE, Ubajara Berocan. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Reunión de expertos sobre “población territorio y desarrollo sostenible”** Santiago, 16-17 de agosto 2011.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. Região e geografia – a noção de região no pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani. (org.) **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 2001.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Texto para discussão nº 358. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20358.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; LIMA, João Policarpo Rodrigues. Mecanismos recentes de desenvolvimento regional no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, nº 28, p. 71-104, 2011.

LIMA, Jandir Ferrera; OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto de. O processo de construção da política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, n. 31, 2012, 3. q. Disponível em <<http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER31/31.6.pdf>>. Capturado em 21 NOV 2015

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido da teoria do planejamento urbano. 279 f. Tese, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

LIRA, Luis A. La confección de estrategias de desarrollo regional. In: Arenas, Federico. **Manual de desarrollo regional**. Maturana y Cía: Santiago de Chile, 1990

LIRA, Luis. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago – Chile: Ilpes/Cepal, 2006.

LIRA, Ivan Silva. **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local**. Santiago – Chile: Ilpes/Cepal, 2003.

LOCKE, John. **Several papers relating to money, interest and crade, et cetera**. 1696. Disponível em <<http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Locke.html>>. Acesso em 10 mai. 2016.

LOPES, P. **Participação das populações locais no desenvolvimento da educação**. Caso de estudo: escolas comunitárias da região de Batafá, Guiné-Bissau, 2004-2006. Dissertação de Mestrado – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2008.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Macroeconomia do emprego. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. (org.) **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009a. p. 49-75.

MAGALHÃES, Raphael de Almeida. Desenvolvimento econômico: escolha política, e não técnica. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. (org.) **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009b. p. 253-262.

MAGALHÃES JÚNIOR Álvaro Pontes de et al. **Cenários RS 2030**. Porto Alegre: FEE, 2014.

MAIA, Jayme de Mariz. **Economia internacional e comércio exterior**. São Paulo: Atlas, 1994.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARCHI, Jamur Johnas; *et. al.* **Plano estratégico de desenvolvimento da região Fronteira Oeste (2010-2020)**. Passo Fundo: Passografic, 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Metodologia científica**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 1991.

MARQUES JÚNIOR, Liderau dos Santos; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva; FLORISSI, Stefano. Processo orçamentário no Estado do Rio Grande do Sul: uma proposta alternativa de participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual. **Revista Econômica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.8, n.2, p. 317-349, jul./dez. 2004. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/listar-paginas-rec/908-volumes-publicados/1347-volume-8-n2>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

MARQUES, Ana Flávia; ETGES, Virgínia Elisabeta; CAMPOS, Heleniza Ávila. Novos palcos para um novo desenvolvimento. O papel das bacias hidrográficas e do

zoneamento ecológico-econômico. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, BA. n. 14, p.12-22, Julho de 2006.

MARQUETTI, Adalmir Antonio; HOFF, Cecília Rutkoski (coord.). **Tendências regionais: PIB, demografia e PIB per capita**. Porto Alegre: FEE, 2014.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. Berlin, 1859. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marx/1859/08/15.htm>> Acesso em 15 fev. 2015.

_____. **O capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. **O capital: crítica da economia política**. I. 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 1 (130), p. 41-59, janeiro-março/2013.

MATTEO, Miguel. Teorias de desenvolvimento regional. In: CRUZ, Bruno de Oliveira *et al* (orgs.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011, p. 79-112.

MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. **Estratégias y plan**. 11. ed. México: Siglo Veintiuno, 1998.

MERHY, Emerson Elias. Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil. In: GALLO, E. (Org.) **Razão e planejamento: reflexões sobre política, estratégica e liberdade**. São Paulo - Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1995. p.117-149. Disponível em <<http://sites.multiweb.ufsm.br/residencia/images/Disciplinas/livros-02.pdf>> Capturado em abr 2017.

MESQUITA, Zilá. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Ensaio FEE**. v.5, n. 2. Porto Alegre, 1984.

MIGLIATO, Antonio Luiz Tonissi; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. **Metodologias do planejamento estratégico empresarial e do situacional: deficiências, comparações e contribuições**. São Paulo: USP, 2003. mimeo.

MIGLIOLI, Jorge. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: TAQ, 1982.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política: com algumas de suas aplicações à filosofia social**. v. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: Minayo, Maria Cecília de Souza. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

Ministério da Educação (MEC). **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas.** Brasília: MEC, 2007a.

_____. **Reestruturação e expansão das Universidades Federais** – Reuni. Brasília: MEC, 2007b.

_____. **Expansão das universidades federais: o sonho se torna realidade!** Período 2003 – 2006. Brasília: MEC, 2006.

Ministério da Integração Nacional (MI). **Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000-2003.** Exercício 2002. Brasília: MI, 2003.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** MI: Brasília, 2005a.

_____. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira:** bases de uma política de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira. Brasília, DF: MI, 2005b.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (Sumário Executivo).** MI/IICA: Brasília, 2008.

_____. **Revista Espaço Regional.** a. I, n. 01, 2. ed., junho de 2007, Brasília – DF.

_____. **Faixa de Fronteira:** Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília, DF: MI, 2009a.

_____. **PROMESO:** Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. Brasília: MI, 2009b.

_____. **A PNDR em dois tempos:** A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, DF: MI, 2010.

_____. **PNDR:** avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: MI, 2011.

_____. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – CNDR. **Documento de referência.** Brasília: MI, 2012a.

_____. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – CNDR. **Texto de referência:** resumo executivo. Brasília: MI, 2012b.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **II Plano Nacional de Reforma Agrária:** paz produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: MDA, 2005.

_____. **Relatórios para Brasil e semiárido, regiões, estados, territórios e municípios.** 2016. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>>. Acesso em 30 Nov. 2017.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Efemérides brasileiras**. Obras do Barão do Rio Branco - VI A. Brasília, 2012. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/975-Obras_do_Barao_do_Rio_Branco_VI_Efemerides_Brasileiras.pdf>. Acesso em 10 dez. 2017.

Ministério dos Transportes (MT). **Infraestrutura rodoviária**. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/rodovias-brasileiras.html>>. Acesso em 10 NOV 2017.

Ministério dos Transportes (MT); Ministério da Defesa (MD). Plano nacional de logística e transportes. **Relatório executivo**. Brasília: MT/MD, 2007. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/2814-pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes.html>>. Acesso em 10 NOV 2017.

_____. Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT. **Relatório executivo**. Brasília: MT/MD, 2009. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/2814-pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes.html>>. Acesso em 10 NOV 2017.

_____. Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT. **Relatório executivo**. Brasília: MT/MD, 2012. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/2814-pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes.html>>. Acesso em 10 NOV 2017.

MINTZBERG, Henri. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e programação na administração pública**. Florianópolis/Brasília: UFSC/CAPES/UAB, 2011.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

MODAL Revista de Infraestrutura e Logística. Porto Alegre, 19/08/2016. Disponível em <<http://revistamodal.com.br/rumo-ex-all-quer-acabar-com-o-acesso-do-rs-ao-mercosul-por-ferrovia/>>. Acesso em 10 OUT 2017.

MONASTÉRIO, Leonardo; CAVALCANTE, Luis Ricardo. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ, Bruno de Oliveira *et al* (orgs.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011, p. 79-112.

MORIN, Edgar. **O método: a natureza da natureza**. Tomo I, 2.ed. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1987.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. **Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa**. 1997. Disponível em <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/3039>>. Acesso em: 14 out. 2011.

NALLE JUNIOR, Claudionei. **Desenvolvimento regional e políticas públicas: o caso do Projeto Amanhã da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

NARA, Rubia. A problematização da escala no estudo do urbano: um ensaio sobre o micro e o local. In: XIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. **Anais**. Rio de Janeiro, 18 a 22 novembro 2013. Disponível em <http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT09_Rubia.pdf>. Acesso em 20 fev. 2015

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. In: **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, Dez. 2000.

NETTO, João Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 21-40

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **Um estado para a sociedade civil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMANN, J. (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: UFMG, 1977. p. 333- 343.

NYGAARD, Paul Dieter. As regionalizações e o planejamento estadual - uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre. v. 1, n.1, p. 184-197, 1990. Disponível em <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/780/1043>>. Acesso em 20 NOV 2017.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 09/01/2017. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,porto-seco-entre-brasil-e-argentina-fica-sem-dono,10000098862>>. Acesso em 10 OUT 2017.

OLIVEIRA, Gilson Batista de & LIMA, José Edmilson de Souza. **Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável**. Rev. FAE, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial: uma abordagem empreendedora**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

- Organização das Nações Unidas (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O que é IDH?** Disponível em <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em 15 SET 2015.
- OTRANTO, Celia Regina. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. In: **RETTA**, v.1, n.1, p-89-108, jan-jun 2010.
- PACHECO, Eliezer. **Os Institutos Federais**: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Brasília: MEC, s/d. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/sinstitutos.pdf>>. Acesso em 10 ago 2017.
- PECK, Jamie. Economias políticas de escala: políticas rápidas, relaciones interescales y workfare neoliberal.. In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. (org.) **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafios para América Latina. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2010. p. 77-120
- PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 9. ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2014.
- PEREIRA, Paulo Affonso Soares. **Rio, redes e regiões**: a sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres. Porto Alegre: AGE, 2000.
- PERIN, Zeferino. (org.) **Desenvolvimento Regional**: um novo paradigma em construção. Erechim: Edifapes, 2004.
- PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.
- PETTY, William. **Tratado dos impostos e contribuições**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- PESSOA. M.L. (org.) Regiões do RS. In: _____. **Atlas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2017. <<http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/territorio/regioes-do-rs/>>. Acesso em: 8 de março de 2018.
- PINHO, Diva Benevides e VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.) **Manual de economia**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- PRATES, Jane Cruz. O método e o potencial interventivo da pesquisa social. **Revista Temporalis**, n.9, ABEPSS, Brasília, 2006.
- PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago de Chile: Cepal, 2012. Disponível em <<http://www.cepal.org/pt-br/node/36720>>. Acesso em 10 nov 2016
- QUESNAY, François. **Análise do quadro econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RAMBO, Anelise Graciele; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Desenvolvimento territorial e escalas geográficas de poder e gestão - o caso da Cooperacana, Porto Xavier - RS. **Geosul**, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 95-114, jul./dez. 2008
<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/issue/view/1256>>. Acesso em 20 fev. 2015

RAMOS, Marília Patta; MARINO, Juan Mario Fandino. Condicionantes históricos o desenvolvimento capitalista global em nível regional. In: WITTMANN, Milton Luiz; RAMOS, Marília Patta. **Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. **Economia brasileira**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RESENDE, Guilherme Mendes et al. BRASIL: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. n. 11, jan.-jun. 2015. Brasília: Ipea, 2015.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RICHARDSON, Roberto Jarry; *et. al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 1999.

RICUPERO, Rubens. Inserção internacional brasileira. In: CARDOSO Junior, José Celso. (org.) **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Brasília: Ipea, 2009. p. 15-47.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a 59, de 2011. Porto Alegre, RS: Assembleia Legislativa, 2011. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br>> Acesso em: 22 jul. 2011.

_____. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994, 1994a. **D-O 197 de 18/10/94 P-1**, Porto Alegre, RS, 17 out 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=12666&Texto=>> Acesso em: 22 jul. 2011.

_____. Lei n. 11.179, de 25 de junho de 1998. 1998a. **D-O 119 de 26/06/98**. Porto Alegre, RS, 25 jun. 1998, Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6395&hTexto=&Hid_IDNorma=6395>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Lei n. 11.451, de 28 de março de 2000, 2000. **D-O 60 de 29/03/00**. Porto Alegre, RS, 28 mar. 2000. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=3800&hTexto=&Hid_IDNorma=3800>. Acesso em: 22 jul 2013.

_____. Lei n. 11.920, de 10 de junho de 2003, 2003b. **D-O 111 de 11/06/03**. Porto Alegre, RS, 10 jun. 2003. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=46429&hTexto=&Hid_IDNorma=46429>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Lei n. 13.595, de 30 de dezembro de 2010, 2010. **D-O 248 de 31/12/10**. Porto Alegre, RS, 30 dez. 2010. Disponível em:
<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.595.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto 20.818, de 26 de dezembro de 1970, 1970. **D-O 140 de 29/12/70**. Porto Alegre, RS, 26 dez 1970. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=37791&hTexto=&Hid_IDNorma=37791> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Decreto 32.567, de 2 de junho de 1987, 1987. **D-O 100 de 02/06/87**. Porto Alegre, RS, 2 jun 1987. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=20672&hTexto=&Hid_IDNorma=20672> Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. Decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994, 1994b. **D-O 247 de 29/12/94**. Porto Alegre, RS, 28 dez 1994. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439> Acesso em: 22 jul. 2011.

_____. Decreto n. 35.707, de 14 de dezembro de 1994, 1994c. **D-O 237 de 15/12/94**. Porto Alegre, RS, 14 dez 1994. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12858&hTexto=&Hid_IDNorma=12858>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Decreto n. 38.610, de 25 de junho de 1998, 1998b. **D-O 119 de 26/06/98**. Porto Alegre, RS, 25 jun. 1998. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6390&hTexto=&Hid_IDNorma=6390>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 40.249, de 11 de Outubro de 2000, 2000. **D-O 195 de 13/10/00**. Porto Alegre, RS, 11 Out 2000. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=3517&hTexto=&Hid_IDNorma=3517>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 42.293, de 10 de Junho de 2003, 2003a. **D-O 112 de 12/06/03**. Porto Alegre, RS, 10 jun. 2003. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=46435&hTexto=&Hid_IDNorma=46435>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 42.777, de 22 de dezembro de 2003, 2003. **D-O 249 de 28/12/03**. Porto Alegre, RS, 22 dez 2003. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47168&hTexto=&Hid_IDNorma=47168>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Decreto n. 42.986, de 26 de março de 2004, 2004a. **D-O 59 de 29/03/04.** Porto Alegre, RS, 26 mar 2004. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=47415&hTexto=&Hid_IDNorma=47415>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 43.167, de 17 de junho de 2004, 2004b. **D-O 115 de 18/06/04.** Porto Alegre, RS, 17 jun. 2004. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=47694&hTexto=&Hid_IDNorma=47694>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 44.416, de 26 de abril de 2006, 2006. **D-O 79 de 27/04/06.** Porto Alegre, RS, 26 abr. 2006. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=49585&hTexto=&Hid_IDNorma=49585>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 45.199, de 09 de agosto de 2007, 2007. **D-O 152 de 10/08/07.** Porto Alegre, RS, 09 ago. 2007. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=50894&hTexto=&Hid_IDNorma=50894>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 45.436, de 9 de janeiro de 2008, 2008. **D-O 007 de 10/01/08.** Porto Alegre, RS, 10 jan. 2008. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=51355&hTexto=&Hid_IDNorma=51355>. Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Decreto n. 45.593, de 10 de abril de 2008, 2008. **D-O 070 de 11/04/08.** Porto Alegre, RS, 10 abr. 2008. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=51563&hTexto=&Hid_IDNorma=51563>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 46.332, de 06 de maio de 2009. **D-O 084 de 07/05/09.** Porto Alegre, RS, 06 mai. 2009. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=52707&hTexto=&Hid_IDNorma=52707>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Decreto n. 47.170, de 08 de abril de 2010, 2010a. **D-O 066 de 09/04/10.** Porto Alegre, RS, 08 abr. 2010. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=54106&hTexto=&Hid_IDNorma=54106>. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Concepção geral do plano de reestruturação econômica da Metade Sul do Rio Grande do Sul In: **Projeto RS-2010** – realizando o futuro. Porto Alegre: SCP, 1998. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/estudos-sobre-o-rio-grande-do-sul-periodo-1938-1998>>. Acesso em 08 SET 2015.

_____. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico. Departamento de Coordenação e Acompanhamento de Projetos de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico.

Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do SUL: documento síntese. Porto Alegre: SCP, 2006.

_____. **Sistema Estadual de Participação:** construção e desafios. Porto Alegre: SeplagPC, 2014.

_____. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. **Futuro RS:** agenda de desenvolvimento: temas para uma agenda de desenvolvimento: cadernos para o futuro 1. N. 1. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2016.

ROBINSON, Joan. **Economic philosophy.** Bungay, Suffolk: Pelican Book, 1962.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico:** um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1961.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo.; RAMBO, Anelise G. Metodologia das escalas geográficas de poder e gestão aplicada à análise de desenvolvimento em quatro territórios rurais no Brasil. **Confins** [Online], 8, 2010. Disponível em <<http://confins.revues.org/6370>> Acesso em 20 dez. 2014

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Descentralização política e gestão territorial no Rio Grande do Sul – Brasil. In: VI Encontros Geográficos de América Latina. 1997. **Anais.** Disponível em <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/05.pdf>>. Acesso em 10 NOV 2016.

SABOURIN, Eric. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. IN: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.). **Agricultura familiar brasileira:** desafios e perspectivas de futuro. Brasília: MDA, 2017. p.263-289

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento:** incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALVATORE, Dominick. **Economia internacional.** 6.ed. Rio de Janeiro, LTC, 1998.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANTANA, Carlos A. M. (et. al.). Política agrícola: avanços e retrocessos ao longo de uma trajetória positiva. In: BUAINAIN Antônio Márcio, (et, al.). **O mundo rural no Brasil do século 21:** a formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade:** ensaios. Petrópolis: Vozes, 1982.

_____. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Elinaldo Leal; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo Souza; BRAGA, Alexandra Maria da Silva. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, Ano 2, n. 1, jul. 2012. p.44-61. Disponível em <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/index>>. Acesso em: 10 mar 2013.

SCHNEIDER, Flávio Miguel; LÜBECK, Elisa. (org.) **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Pallotti, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Ademir Antonio; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sérgio; Silva, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2.ED. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENRA, Kelson Vieira. Cinquenta anos de políticas públicas federais de desenvolvimento regional no Brasil. **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Maio de 2011, Rio de Janeiro - RJ – Brasil.

SIEDENBERG, Dieter Rugard; SAAD, Andréa Zamin; SENGER, Maria. Lacunas e possibilidades de aperfeiçoamento no processo de planejamento regional dos Coredes/RS. In: Coredes-RS - Forum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **PRÓ-RS III: bases de um conceito pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Coredes-RS, 2006.

_____. Bases do planejamento e estratégias do desenvolvimento regional no RS. In: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. **Anais**. Santa Cruz do Sul, RS – Brasil - 28 setembro a 01 de outubro 2004. Disponível em: <<http://www.unisc.br/site/sidr/2004/planejamento/10.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2015.

SIEDENBERG, Dieter Rugard. Condicionantes político-administrativos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul – a experiência dos Coredes. In: WITTMANN, Milton Luiz e RAMOS, Marília Patta. **Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento**. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2004. p. 135-158.

_____. Um modelo aplicado: o planejamento nos Coredes. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2010. p. 87-98

SIEDENBERG, Dieter Rugard; PASQUALINI, Fernanda. A origem e trajetória do planejamento regional. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Fundamentos e**

técnicas de planejamento estratégico local/regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2010. p. 15-28

SIEDENBERG, Dieter Rugard e ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Fundamentos do planejamento. IN: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional.** Santa Cruz do Sul: Edunisc: 2010. p. 29-48.

SIEDENBERG, Dieter; AGOSTINI, Cíntia. O processo de construção dos planos estratégicos regionais dos Coredes em 2009-2010: formulação, concepção e elaboração. In: FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. (orgs.) **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).** [recurso eletrônico] Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. Disponível em <www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/ebook_coredes_final.pdf>. Acesso em 30 out 2015.

SILVA, José Maria Alves da. Estabilização e desenvolvimento econômico na era da globalização: antecedentes e perspectivas. In: CARVALHO, Fátima M. A. de; SILVA, José Maria Alves da Silva e; VIEIRA, Wilson da Cruz. **Crise e reestruturação econômica na América Latina.** Viçosa: UFV, 1998. p. 11-34.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Desenvolvimento sustentável: um conceito em disputa, um direito a ser (re)afirmado. **Justiça do Direito.** Passo Fundo, UPF. v. 23, n. 1, 2009. p. 28-41 <http://www.upf.br/seer/index.php/rjd/article/viewFile/2128/1369>

SILVA, Simone Affonso da. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. **Texto para Discussão 2150.** Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, Aurélio Ferreira da. **O Reuni entre a expansão e a reestruturação:** uma abordagem da dimensão acadêmico-curricular. 183f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, outubro de 2014.

SILVA, Márcia Cristofio da. **Os eixos de integração e desenvolvimento da IIRSA:** uma análise de regionalização. Monografia. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Geografia. Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2013. 75 p.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; CAMPOS, Heleniza Ávila. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/issue/view/129>> . Acesso em: 14 dez. 2012.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; CAMPOS Heleniza Ávila; OLIVEIRA, Victor da Silva. Globalização, planejamento e desenvolvimento regional: reflexões sobre a importância da escala regional e do planejamento territorial. In: FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. (orgs.) **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul:** uma análise

experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). [recurso eletrônico] Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. Disponível em <www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/ebook_coredes_final.pdf>. Acesso em 30 out 2015.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; ALLEBRANDT, Sérgio Luís; CAMPOS, Heleniza Ávila. O planejamento e o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: políticas estaduais, processos e experiências regionais. In: FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. (orgs.) **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**. [recurso eletrônico] Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. Disponível em <www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/ebook_coredes_final.pdf>. Acesso em 30 out 2015.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SMITH, Neil. Geografia, diferencia y políticas de escala. **Terra Livre**. São Paulo Ano 18, n. 19, jul./dez. 2002. p.127-145. Disponível em <<http://www.agb.org.br/index.php/revista-terra-livre>>. Acesso em 10 dez. 2014.

SOARES, Daniela Nogueira. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR: desafios e alternativas. **Simpósio de Desenvolvimento Regional**. Brasília, Outubro de 2013.

SOBREIRA NETO, Francisco; HOURNEAUX JUNIOR, Flávio; POLO, Edison Fernandes. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. **Organizações&Sociedade (O&S)**, Salvador, v.13, n.39, p.149-165, out./dez. 2006.

SOTO, William Héctor Gómez. El mito del desarrollo y la sustentabilidad en las sociedades de modernidad inconclusa. Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental. **Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo**, 2013. Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.

SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo (PEP): uma abordagem para os municípios. IN: SOUTO-MAIOR, Joel. **Curso sobre planejamento estratégico e participativo para municípios**. Cruz Alta: UNICRUZ, 2003. mimeo.

SOUZA, Antonio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **UNICIÊNCIAS**, v.8, 2004.

SOUZA, Cristiane Mansur M. de; THEIS, Ivo. Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas – uma breve introdução. In: MANSUR, Cristiane; THEIS, Ivo. (org.) **Desenvolvimento regional: abordagens contemporâneas**. Blumenau: Edifurb, 2009.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. Atlas: São Paulo, 2005.

SOUZA, Marcio. Espacializando o desenvolvimentismo – imaginário, escalas e regulação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 14, jul. 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/4098>> Acesso em: 28 Fev. 2015.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias. GOMES, Paulo Cesar da Costa; e, CORRÊA, Roberto Lobato. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

SOUZA, Vitor Helio Pereira. O transporte rodoviário no Brasil: algumas tipologias da viscosidade. **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. v. XIV, n. 331, Barcelona: Universidad de Barcelona, agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-21.htm>>. Acesso em 20 NOV 2017.

STIGLITZ, Joseph E. **Os exuberantes anos 90**: uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

SUL 21. Porto Alegre, 06/09/2016. Disponível em <<https://www.sul21.com.br/jornal/mudanca-de-concessionaria-acelera-desmonte-das-ferrovias-gauchas/>>. Acesso em 10 OUT 2017.

SWYNGEDOUW, Erik. ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. In: FERNANDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. (org.) **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires: Mino y Dávila, 2010. p. 47-75

TALASKA, Alcione. Região e regionalização: revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do Corede Norte/RS. **Caminhos de Geografia**. Uberlândia. v. 12, n. 37, p. 201–215, mar. 2011.

TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré. **Inovação, território e cooperação**: um novo panorama da geografia econômica do Rio Grande do Sul. 2014. 334 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Setembro de 2014.

TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA´s nacionais, na lirsas e na macrometrópole paulista. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 37, pp. 671-695, set/dez 2016. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3703>> Acesso em 10 MAI 2017.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2002.

THEIS, Ivo Marcos, Desenvolvimento desigual e participação: notas sobre planejamento em Santa Catarina, Brasil. 8 Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Buenos Aires, Argentina, agosto de 2010. Disponível em: <www.catedras.fsoc.uba.ar/panaia/augm/MIV.47.doc>. Acesso em 21 nov 2012.

THIELE, Péricles Purper. **Planejamento estratégico regional**: equidade ou competitividade? Uma análise dos Coredes Central e Jacuí-Centro. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016.

TRUCCO, Ignacio. Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos. **DAAPGE**. Santa Fe, Argentina: UNL., a. 12, n. 19, p. 99-138, 2012

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia. In: COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (org.) **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 93-106

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa. **Projeto institucional 2009**. Disponível em: <http://www.unipampa.edu.br/portal/dmdocuments/PROJETO_INSTITUCIONAL_16_AGO_2009.pdf>. Acesso em 20 MAR 2017.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014 – 2018**. Bagé: UNIPAMPA, 2013

_____. **UNIPAMPA**. Desenvolvido pela Universidade Federal do Pampa. 2006-2017. Apresenta informações gerais sobre a instituição. Disponível em <<http://novoportal.unipampa.edu.br/novoportal/>>. Acesso 10 JAN 2017.

UTZIG, José Eduardo. Orçamento participativo de Porto Alegre: uma discussão à luz do princípio da legitimidade democrática e do critério de performance governamental. In; GUIMARÃES, Nadya Araujo & MARTIN, Scott. (org.) **Competitividade e desenvolvimento**: atores e instituições locais. São Paulo: SENAC, 2001. p. 471-490

VAINER, Carlos Bernardo. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano, 9, 2001. Rio de Janeiro. Ética, planejamento e construção democrática do espaço. **Anais** do IX Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v.1, 140-151. Disponível em: <www.anpur.org.br/anais>. Acesso em 20 jan. 2015

VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: micro e macro. São Paulo: Atlas, 2000.

VEIGA José Eli da, O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**. v. 15, n. 43, 2001. p. 101-119. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf>>. Acesso em 08 Jun. 2012.

_____. **Desenvolvimento sustentável**; o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

_____. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (Corede). **RdE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, BA, ano VIII, n. 13, Jan. 2006, p. 19-27. Disponível em: <<http://www.zeeli.pro.br/3081>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

VELLINHO, Moysés. **Capitania d’El-Rei**: aspectos polêmicos da formação rio-grandense. Porto Alegre: IEL-Corag, 2005.

VELOSO, L.B., O Planejamento estratégico no contexto de elaboração do plano plurianual municipal. UFRGS, Porto Alegre, 2009.

VERSCHOORE FILHO, Jorge Renato de Souza. **Metade Sul**: uma análise das políticas públicas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. 170f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Administração) – UFRGS/Escola de Administração/PPGA, Porto Alegre, março de 2000.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Metodologia do trabalho científico**: um enfoque didático em produção científica. São Paulo: EPU, 2001.

VIEIRA, Rogério Oliveira de Castro. Os programas de desenvolvimento integrado e sustentável das mesorregiões diferenciadas : a materialização de um novo paradigma no desenvolvimento regional brasileiro. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044406.pdf>> Acesso em 11 NOV 2015.

WILLIAMSON, John. **A economia aberta e a economia mundial**: um texto de economia internacional. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ZAGO Camila Avosani; MALEBRANCHE Helios. Planejamento de Logística e Transportes: um estudo dos planos de infraestrutura brasileiros. In: 29º Congresso Internacional de Administração. Gestão estratégica: da crise a oportunidade. **Anais**. Natal, 2016. Disponível em: <<http://www.admpg.com.br/2016/index.php?id=89>>. Acesso em 20 NOV 2017.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado Senhor (a) _____,

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa intitulada “**O planejamento regional no Corede Fronteira Oeste: uma análise da articulação das políticas territoriais numa perspectiva multiescalar**”. Tal pesquisa é realizada pelo professor da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, José Carlos Severo Corrêa, com orientação dos professores Rosane Bernardete Brochier Kist e Rogério Leandro Lima da Silveira, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como parte integrante de seu processo de doutoramento.

Este trabalho busca analisar a relação entre o planejamento regional realizado no Corede Fronteira Oeste e as políticas de desenvolvimento territorial, criadas e implementadas em perspectiva multiescalar, no contexto da retomada da Política Regional no Brasil.

Como uma das etapas desta pesquisa, há a realização de entrevistas para levantamento de informações. As entrevistas realizadas serão gravadas e os dados utilizados de forma **totalmente confidencial**, ou seja, em **nenhum momento os entrevistados serão identificados**. O pesquisador também se compromete que após a pesquisa ser concluída os dados serão apresentados em momento oportuno para os participantes, e demais segmentos interessados. Caso concorde em participar da pesquisa dentro das condições informadas, por favor, assine a segunda via deste termo, que também será mantida de forma **confidencial**, somente em nosso poder, e para o controle das entrevistas realizadas.

Desde já agradecemos pela atenção e participação.

José Carlos Severo Corrêa
Pesquisador Responsável
E-mail: josecorrea@unipampa.edu.br

Telefone: (55)96560506

ASSINATURA:  José Carlos Severo Corrêa

Prezados, após ter sido devidamente esclarecido (a) sobre os procedimentos da pesquisa referente ao projeto intitulado: “**O planejamento regional no Corede Fronteira Oeste: uma análise da articulação das políticas territoriais numa perspectiva multiescalar**”, e recebido informativo com as normas da mesma, manifesto que **concordo em participar** dentro das condições informadas.

_____, ____ de julho de 2016.

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Dados de Identificação do entrevistado

Ressalta-se que os dados sobre identificação dos entrevistados serão utilizados para a caracterização dos sujeitos da pesquisa. Entretanto, o pesquisador se compromete a manter sigilo sobre os dados que identifiquem os atores entrevistados.

Data:

Local:

Nome

Idade

Formação

Atuação profissional

Entidade de representação

2. Processo de planejamento

- Qual a função exercida no processo de planejamento?
- Você acompanhou sistematicamente as reuniões? () sim () não De que forma?
- Você acompanhou ou articulou reuniões que visavam definir estratégia de aprovação de alguma demanda específica? () sim () não Explique como ocorreu este processo.
- Que ações foram realizadas para mobilizar a população nas reuniões?
- Como você avalia a participação do conjunto de atores?
- A que fatores você atribui esse resultado (nível de participação) tanto quantitativo (número de participantes, segmentos representados, quais participaram, ausências notadas de representação, etc...) como qualitativo, qualidade da discussão em si.
- Como foram trabalhadas as questões relacionadas à Metade Sul, Mesorregião, Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Faixa de Fronteira?
- Qual a sua opinião a respeito deste processo?
- Qual a sua compreensão a respeito disso (questão acima)

3. A atuação do Corede FO e suas ações no campo do planejamento

- Poderia citar algumas ações do Corede FO que tenham sido propostas no planejamento ou para torna-lo realidade?

- Na sua opinião, há ações que foram desconsideradas no processo de planejamento? () sim () não Por quê?

4. Região e regionalização

- Quanto ao recorte regional, você identifica que efetivamente a Fronteira Oeste do Corede é uma região plena, ou é maior do que o Corede, ou quem sabe é menor?

Em outras palavras, ao se referir ao Corede FO, identifica-se com a Fronteira Oeste ou haveria algum município distinto dos referenciados no Corede?

- Você acredita que o fato das regiões administrativas do Estado serem distintas, influencia neste processo? () sim () não Se sim, de que forma?

- Como você definiria desenvolvimento regional? Esta definição foi norteadora da discussão feita no planejamento? () sim () não Por quê?

- Você acredita que a região está evoluindo nesse processo de desenvolvimento regional? () sim () não Por quê?

- Que tipo de influência/impacto/repercussão teve ou têm tido na região as políticas públicas das escalas federal e estadual (Educação, infraestrutura, agricultura,etc..)?

- O processo de planejamento procurou articular com as políticas federais e estaduais? () sim () não Se sim, essa articulação ocorreu com relação a quais políticas?

- Como você compreende a relação existente entre a região, a Unipampa e o IF. com relação ao desenvolvimento da região?

- Poderia descrever um aspecto em que isso (relação) se confirma.

- Houve envolvimento das Prefeituras e das Câmaras de Vereadores no processo de planejamento do Corede Fronteira Oeste?

() sim () não

- Se sim, de que forma ocorreu este processo?

- Se não, saberia dizer o por quê?

- Houve envolvimento de representantes da sociedade civil (entidades locais e regionais, órgãos de classe, entre outros) no processo de planejamento do Corede Fronteira Oeste? () sim () não De que forma?

- Como foi pensada a relação com os governos estadual e federal no planejamento?
 - Qual a participação desses no processo?
 - Ocorreu uma articulação entre o governo estadual e federal no processo de planejamento?
- () sim () não De que forma ocorreu este processo?
- Como ocorreu o processo de construção e implementação do planejamento estratégico no Corede FO?
 - E quanto ao financiamento dos programas e projetos prioritários no planejamento regional, como foi pensado/projetado?
 - Quanto à gestão e implementação do planejamento regional, como foi concebida e como efetivamente foi concretizada?

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA ATOR MINISTERIAL

Perfil do entrevistado: idade, instrução, atuação profissional pregressa, ...

Tempo de trabalho junto ao ministério

Cargo ocupado

Natureza do cargo, mais político ou técnico

Participação no processo de construção da política e de seus instrumentos (Promeso, PDFF, ...)

A política foi elaborada de que forma? Veio meio pronta ou se discutiu entre os atores no ministério? Seguiu alguma base teórica ou a partir de dados empíricos ou ainda de uma intenção política?

Os conceitos utilizados seguiram que linha? Havia um grupo de coordenação técnica? E a questão política/ideológica como se configurou?

Qual era a noção de desenvolvimento regional discutida?

Como isso se dava em termos de governo, relação do MI com os demais ministérios, sobretudo aqueles ditos transversais?

E a discussão em torno das escalas?

Quanto aos recursos para as regiões, como se deu a discussão para priorização ou destinação dos mesmos?

Os projetos aprovados seguiam alguma diretriz, por exemplo, característica de abrangência regional, ou havia liberdade de critérios para a destinação, por exemplo, qualidade técnica do projeto? O econômico prevalecia em relação ao social ou o contrário? E quanto a dimensão dos projetos elegíveis e/ou aprovados?

A avaliação dos projetos para a liberação de recursos, como era? Havia preocupação em distribuir de forma igualitária ou apenas pelo mérito de cada projeto e o recurso destinado?

E a pressão dos deputados? A questão das emendas parlamentares?

Havia algum tipo de articulação com os governos estaduais e os municípios?

Como a política e os programas do MI dialogavam entre si e com as regiões, especificamente no Corede?

Na capitalização política de um projeto aprovado ou recurso, como se dava essa relação? E no caso dos projetos ditos transversais?

E a avaliação dos projetos, era restrita à prestação de contas ou havia um acompanhamento mais de longo prazo?