

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

VICTOR DA SILVA OLIVEIRA

Heterogeneidades regionais e políticas territoriais: análise das peculiaridades regionais do Estado do Rio Grande do Sul nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e no Programa Territórios da Cidadania.

Recife
2017

Victor da Silva Oliveira

Heterogeneidades regionais e políticas territoriais: análise das peculiaridades regionais do estado do Rio Grande do Sul nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e no Programa Territórios da Cidadania.

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Tania Bacelar de Araújo

Recife
2017

Victor da Silva Oliveira

Heterogeneidades regionais e políticas territoriais: análise das peculiaridades regionais do estado do Rio Grande do Sul nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e no Programa Territórios da Cidadania.

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, linha de Pesquisa Dinâmicas territoriais do desenvolvimento e regionalizações, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Tese aprovada, em 22/02/2017, pela comissão examinadora:

Dr^a. Tania Bacelar de Araújo
Professora Orientadora – PPGeo/UFPE

Dr^a. Ana Cristina de Almeida Fernandes
Professora examinadora – PPGeo/UFPE

Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic
Professor examinador – PPGeo/UFPE

Dr. Joao Policarpo Rodrigues Lima
Professor examinador – PIMES/UFPE

Dr. Tiago Costa Martins
Professor examinador – PPGCIC/UNIPAMPA

Recife
2017

Agradecimentos

Durante os quatro anos do processo de doutoramento são inúmeras as pessoas que contribuem para essa difícil etapa da qualificação acadêmica tornar-se mais agradável, seja pela contribuição no trabalho ou na vida pessoal, especialmente frente ao desafio de realizá-lo tão distante de casa. Certamente deixando de citar várias dessas pessoas, mencionarei alguns que representam os demais.

Primeiramente meu núcleo familiar, meus pais Elsa e Alcir e minha irmã Rochéle, esteios de conforto nos momentos difíceis dessa caminhada e base segura pra seguir trilhando novos caminhos.

A minha orientadora, professora Tania Bacelar de Araújo, já possuindo da minha admiração enquanto pesquisadora e atuante no cenário político. Esse sentimento apenas cresceu durante a realização dessa pesquisa, a cada orientação, disciplina cursada e as suas inúmeras demonstrações de simplicidade e ética – infelizmente escassas em nossa sociedade e no meio acadêmico.

Aos colegas de Grupo de Pesquisa em Inovação Tecnologia e Território (GRITT), em nome da professora Ana Cristina de Almeida Fernandes e Bertrand Roger Guillaume Cozic, pela receptividade desde os primeiros dias de UFPE e pelas contribuições a este trabalho.

Ao Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR) e ao Observa DR (Observatório do Desenvolvimento Regional) da Universidade de Santa Cruz do Sul, em nome do professor Rogério Leandro Lima da Silveira, orientador durante mobilidade discente, experiência que possibilitou a realização de parte significativa deste trabalho.

A Wirtschafsuniversität Wien e ao Institute for Multi-Level Governance and Development, em nome do professor Andreas Novy, orientador do período sanduíche no exterior, momento que somou em reflexões já realizadas e aproximação com a experiência europeia.

Aos demais professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Geografia pela atenção as demandas encaminhadas.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE) pelo essencial apoio financeiro.

Ao amigo, colega e irmão que a vida me presenteou, Tiago Costa Martins, pela parceria em pesquisas, pelo compartilhamento de angústias e boas conversas e risadas junto com a Marcela, seja em São Borja, Santa Maria, Itaara, Salvador, Viena, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga...

Aos amigos que Recife me proporcionou, em nome de Paula, Paulo e Arlindo, amizades que levarei com muito carinho.

Aos recifenses, pernambucanos e nordestinos, pela sua forma calorosa e alegre de viver e contagiar que me fizeram um apaixonado por esses pagos.

Resumo

Os desequilíbrios regionais encontrados no Brasil são oriundos do seu processo histórico de formação territorial. Por vezes, os ciclos econômicos voltados para o mercado externo ou interno privilegiando determinadas escalas deixaram a margem do processo grandes porções territoriais e estratos sociais, criando um passivo de demandas básicas não atendidas em grande parte das regiões interioranas do país. No estado do Rio Grande do Sul é possível averiguar esse fenômeno ao aproximar seu histórico heterogêneo de ocupação e as transformações que concentraram regionalmente as atividades econômicas em anos recentes. Políticas para diminuir os lastros territoriais no país ocorrem desde meados do século XX, entretanto, recentemente tem encontrado espaço na arena política ações explícitas de valorização da diversidade regional brasileira como vetor para superar os desequilíbrios, sobretudo com a inserção das comunidades alvo por intermédio do fortalecimento de mecanismos de participação social. Duas dessas políticas são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul e o Programa Territórios da Cidadania, um de abrangência estadual e outro federal. Apesar das inúmeras particularidades, ambas as ações partem da valorização das peculiaridades territoriais e da participação social para sanar os gargalos do desenvolvimento regional e tem no planejamento descentralizado um dos seus mecanismos. A presente pesquisa se propôs a analisar o tratamento das peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul nos Planejamentos Estratégicos Regionais (2009/2010) realizados pelos COREDEs e no Programa Territórios da Cidadania, identificando os determinantes de maior ou menor aderência às especificidades regionais. Para tratar dessa questão foram traçadas técnicas quantitativas e qualitativas, articuladas a dialética e a análise de política pública. Nesse processo, primeiramente foi resgatada a construção das políticas, explicitando a gênese da mesma, as matrizes principais que originaram a proposta de intervenção, as instituições envolvidas e as transformações nas prerrogativas de atuação. Para análise dos resultados dos mesmos, foram selecionados os planejamentos realizados por cada uma das regiões, assim como entrevistas semiestruturadas com agentes envolvidos no processo. Dos planejamentos fora buscado averiguar qualitativamente a execução da metodologia assumida, assim como a fundamentação dos projetos propostos nas etapas técnicas e participativas do planejamento. Por fim, fora analisada a vinculação dos projetos com as peculiaridades regionais, onde se verificou uma prevalência em atender demandas básicas fruto do processo histórico de formação territorial do Brasil em detrimento da inserção das peculiaridades nos projetos propostos. Entre as variáveis que justificam a maior aderência em determinadas regiões estão os planos que buscaram nas etapas participativas a fundamentação direta ou indireta para os projetos propostos assim como a presença de instituições de ensino superior comunitárias no processo e na própria gênese das políticas que propiciaram uma expressão de poder territorial na política de determinados setores frente à realidade do território.

Palavras – chave: Território. Desenvolvimento regional. Política regional.

Abstract

The regional imbalances found in Brazil come from its historical process of territorial formation. At times, the economic cycles focused on the external or internal market favouring certain scales left the margin of the process large territorial portions and social strata, creating a passive of basic demands that are not met in most of the country's interior regions. In the state of Rio Grande do Sul it is possible to verify this phenomenon by approaching its heterogeneous history of occupation and the transformations that regionally concentrated the economic activities in recent years. Policies to diminish the territorial ballasts in the country occur since the mid-twentieth century, however, has recently found space in the political arena explicit actions of valorization of the Brazilian regional diversity as a vector to overcome the imbalances, especially with the insertion of the target communities through the strengthening of mechanisms of social participation. Two of these policies are the Conselhos Regionais do Rio Grande do Sul and the Programa Territórios da Cidadania, one of state coverage and the other federal. Despite the many peculiarities, both actions start from the valorization of territorial peculiarities and social participation to heal the bottlenecks of regional development and has in the decentralized planning one of its mechanisms. The present research aimed to analyse the treatment of the regional peculiarities of Rio Grande do Sul in the Regional Strategic Planning (2009/2010) carried out by COREDEs and in the Programa Territórios da Cidadania, identifying the determinants of greater or lesser adherence at regional specificities. In order to deal with this question, quantitative and qualitative techniques were used, articulating dialectics and public policy analysis. In this process, the construction of the policies was first rescued, explaining the genesis of it, the main matrices that originated the intervention proposal, the institutions involved and the transformations in the prerogatives of action. For the analysis of the results, the planning of each region was selected, as well as semi-structured interviews with agents involved in the process. In the planning had been sought to ascertain qualitatively the execution of the methodology assumed, as well as the substantiation of the proposed projects in the technical and participatory stages of the planning. Finally, it was analysed the linkage of the projects with the regional peculiarities, where it was verified a prevalence in meeting basic demands fruit of the historical process of territorial formation of Brazil to the detriment of the insertion of the peculiarities in the proposed projects. Among the variables that justify the greater adherence in certain regions are the plans that sought in the participatory stages the direct or indirect substantiation for the proposed projects as well as the presence of community higher education institutions in the process and in the very genesis of the policies that gave expression Of territorial power in the politics of certain sectors against the reality of the territory.

Keywords: Territory. Regional development. Regional policy.

Lista de Figuras

Figura 1 - Formações geomorfológicas do Rio Grande do Sul.....	84
Figura 2 - Altimetria do Rio Grande do Sul.....	85
Figura 3 - Número de reses abatidas entre os principais municípios produtores de charque no Rio Grande do Sul em diferentes anos.....	93
Figura 4 - Localização da ocupação alemã e italiana no Rio Grande do Sul frente ao relevo do Estado.	105
Figura 5 - Instalação da rede férrea no Rio Grande do Sul.	114
Figura 6 - Macrorregiões do Rio Grande do Sul.....	127
Figura 7 - Participação relativa das regiões no PIB do Rio Grande do Sul - 1939-2000.	129
Figura 8 - Participação relativa das regiões no PIB industrial do Rio Grande do Sul - 1939-2000.	130
Figura 9 - Variação populacional entre os anos de 2000 e 2010.	133
Figura 10 - Densidade demográfica do Rio Grande do Sul por COREDE, 2010.....	135
Figura 11 - Variação do PIB real 2000-2010 indexado.....	136
Figura 12 - PIB per capita 2010.....	137
Figura 13 - Coeficiente de Gini, 2010.....	138
Figura 14 - Urbanização do Rio Grande do Sul por COREDE, 2010.	140
Figura 15 - Percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em relação a população total, dados de 2014 e 2010 respectivamente.....	142
Figura 16 - Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo, 2010.....	143
Figura 17 - IDESE por municípios, 2010.	144
Figura 18 – IDHM, 2010.	145
Figura 19 - Total dos contratos do Pronaf em valores constantes - dezembro de 2015.	199
Figura 20 – Os 120 Territórios da Cidadania	206
Figura 21 - Regionalização atual dos COREDEs	213
Figura 22 - Localização de campi de universidades vinculadas a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias.	215
Figura 23 - Número de matrículas no ensino superior no Rio Grande do Sul estratificado por tipo de instituição.	219

Figura 24 - Área de abrangência da pesquisa.....	242
Figura 25 - Esquema das etapas de planificação do PTC.	246
Figura 26 - Esquema das etapas de planificação dos COREDEs.....	253
Figura 27 - Resultado da avaliação do planejamento do PTC, Bloco 1 parte 1.	261
Figura 28 - Resultado da avaliação do planejamento do PTC, Bloco 1 parte 2.	262
Figura 29 - Resultado da avaliação do planejamento do PTC, Bloco 2.	265
Figura 30 - Síntese dos resultados da aplicação da matriz de avaliação do planejamento do PTC.....	267
Figura 31 - Resultado da avaliação do planejamento dos COREDEs, Bloco 1 parte 1.	269
Figura 32 - Resultado da avaliação do planejamento dos COREDEs, Bloco 1 parte 2.	270
Figura 33 - Resultado da avaliação do planejamento dos COREDEs, Bloco 2.....	273
Figura 34 - Síntese dos resultados da aplicação da matriz de avaliação do planejamento dos COREDEs.	277
Figura 35 - Vinculação dos projetos propostos dos Territórios da Cidadania com o diagnóstico.	281
Figura 36 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com o diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - PTC.....	282
Figura 37 - Vinculação dos projetos propostos do PTC com as etapas posteriores ao diagnóstico.	284
Figura 38 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com as etapas posteriores ao diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - COREDEs.	284
Figura 39 - Vinculação dos projetos propostos dos COREDEs com o diagnóstico.	285
Figura 40 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com o diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - COREDEs.....	287
Figura 41 - Vinculação dos projetos propostos dos COREDEs com as etapas posteriores ao diagnóstico.....	288
Figura 42 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com as etapas posteriores ao diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - COREDEs.	289
Figura 43 - Percentual de projetos propostos nos planejamentos do PTC com vinculação a peculiaridades regionais.....	295
Figura 44 - Percentual de projetos propostos nos planejamentos dos COREDEs com vinculação a peculiaridades regionais.....	296

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Participação percentual do Rio Grande do Sul, por setor, na renda interna do país (1939, 1949 e 1959); Participação percentual do Rio Grande do Sul, por setor, no PIB do Brasil (1970 e 1975).	124
Tabela 2 - Número e percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais –PTC.....	291
Tabela 3 - Percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais e básicos e percentual de projetos com vinculação direta e indireta ao diagnóstico e as demais etapas – PTC.....	292
Tabela 4 - Número e percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais – COREDEs.....	293
Tabela 5 - Percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais e básicos e percentual de projetos com vinculação direta e indireta ao diagnóstico e as demais etapas – COREDEs	294

Lista de Quadros

Quadro 1 - Informações para construção do diagnóstico do planejamento territorial do PTC.	246
Quadro 2 - Informações para construção do diagnóstico do planejamento territorial dos COREDEs.	254

Lista de Abreviações

ABRUC - Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
AL – Assembleia Legislativa
APL - Arranjo Produtivo Local
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
BB – Banco do Brasil
BEI – Banco Europeu de Investimento
BM – Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPA - Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
CDES - Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social
CECA - Comunidade Europeia para o Carvão e o Aço
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEF – Caixa Econômica Federal
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNDR - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODETER - Colegiados de Desenvolvimento Territorial
CONFRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COPLAN – Comissão Nacional de Planejamento
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
CP – Consulta Popular
DLIS - Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EU – União Europeia
EUROSTAT - Directorate-General of the European Commission
FDDR - Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEE – Fundação de Economia e Estatística
FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEOGA – O - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Orientação
FEOGA-G - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Garantia
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
Fórum dos COREDEs – Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento

FSE – Fundo Social Europeu

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IES – Instituições de Ensino Superior

IFOP - Instrumento Financeiro para a Pesca

ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificação Econômica e Social

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

MAPA - Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

NUTS - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques

ObservaDR – Observatório do Desenvolvimento Regional

ONU – Organização das Nações Unidas

OPE - Orçamento Participativo Estadual

PAC – Política Agrícola Comum

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PDS - Partido Democrático Social

PDSTR - Política de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PED – Planejamento Estratégico de Desenvolvimento

PEDR - Programa Estadual de Descentralização Regional

PET - Projetos Estratégicos Territoriais

PIB – Produto Interno Bruto

Plano Laifer - Plano Nacional de Reparcelamento Econômico

Plano Trienal – Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PPP - Processo de Participação Popular

PRD - Planos Regionais de Desenvolvimento

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTC – Programa Territórios da Cidadania

PTDRS - Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável

RedeSist - Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais

SCP - Secretaria de Coordenação e Planejamento

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEPLAN/RS – Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul

SRI - Sistema Regional de Inovação

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TC – Território da Cidadania

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

ULBRA - Universidade Luterana do Brasil

UNICRUZ - Universidade de Cruz Alta

UNIJUI - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

URI - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	TERRITÓRIO E REGIÃO NO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÕES POLÍTICO E ECONÔMICAS DO BRASIL	23
2.1	O Brasil oligárquico e as repercussões territoriais	23
2.2	Industrialização: concentração econômica no Sudeste	30
2.3	Crise da dívida e ascensão da financeirização: valorização da inserção global e das potencialidades locais	51
2.4	Tentativa de retomada do estado desenvolvimentista: valorização do mercado interno e avanços da desconcentração regional	70
3	FORMAÇÃO DAS HETEROGENEIDADES DO RIO GRANDE DO SUL	83
3.1	A influência do quadro natural	83
3.2	Fases de ocupação do estado do Rio Grande do Sul	85
3.3	O processo de industrialização do estado	116
3.4	Leitura atual de indicadores de desenvolvimento territorial do Rio Grande do Sul.....	131
4	TRANSFORMAÇÕES NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, AMADURECIMENTO DAS POLÍTICAS REGIONAIS E O CASO DO RIO GRANDE DO SUL.....	147
4.1	Transformações do planejamento governamental no Brasil.....	147
4.2	Trajetória da política regional europeia e diálogo com a experiência brasileira.....	165
4.3	Apontamentos metodológicos	187
4.4	Experiência recente da escala federal: o Programa Territórios da Cidadania.....	196
4.5	A experiência gaúcha: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE/RS.....	212
5	A ANÁLISE DO CASO DE DUAS POLÍTICAS TERRITORIAIS RECENTES	241
5.1	Processos de planejamento - PTC E COREDES	242
5.2	Análise dos processos de planejamento.....	257
5.3	Projetos propostos	279
5.4	Aderência das peculiaridades nas políticas analisadas	295
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	313
	REFERÊNCIAS	324

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas realizadas.....	336
APÊNDICE B – Matriz avaliativa do planejamento do PTC	339
APÊNDICE C – Matriz avaliativa do planejamento dos COREDEs	354
APÊNDICE D - Quadro síntese da vinculação direta ou indireta dos projetos propostos com as etapas do diagnóstico e demais.....	369

1 INTRODUÇÃO

No decorrer da formação territorial brasileira, transformações internas e externas de diversas ordens teceram a atual situação. Em grande parte da sua história, com vinculações comerciais majoritariamente voltadas para o exterior e em relativamente curtos períodos orientados para o mercado interno, as nuances políticas, econômicas e produtivas que geraram um passivo de desigualdade e concentração perpassam por privilégio a determinados estratos sociais, setores e regiões em detrimento de outros.

Contextualizado na formação territorial e de forma diretamente interligada, as forças que expressam poder no território, este entendido a partir das considerações de Raffestin (1993), também são alteradas. A expressão do poder modifica-se como consequência a projeções que os homens constroem no território através das transformações realizadas em distintas escalas e em instâncias ligadas ao mercado, estado e/ou sociedade civil.

Dessa forma, baseado em Santos (1999) e no método dialético, revisar os processos históricos afastam as análises da possibilidade de considerar a realidade uma coleção de fatos desconexos e de apreender o todo como a soma de todas as partes.

A formação brasileira é a expressão dessas concepções, a estrutura social hierárquica herdada do período escravocrata e a condição de colônia que delineou os esforços produtivos para o mercado externo teceram condições primordiais – mesmo que não únicas – para a construção histórica do país, gerando as bases da exclusão e elegendo porções territoriais privilegiadas.

Assim – como integrante da realidade brasileira – o estado do Rio Grande do Sul guarda similaridades com o ocorrido do Brasil, especialmente no referente às rupturas regionais e estratificação social. Por vias distintas, com uma matriz produtiva primária voltada para o atendimento interno e processo de industrialização realizado pela articulação de agentes regionais, a ‘questão regional’ gaúcha é tecida desde suas distintas fases de ocupação, perpassando pelo processo de industrialização concentrada e chegando aos dias atuais com indicadores semelhantes aos do passado.

Fatos esses que suscitaram em passado distante e próximo tentativas de desagregação de porções do território. Em anos mais recentes, a busca por soluções perpassaram pelas possibilidades criadas na Constituição de 1988 e primam pela descentralização administrativa e ampliação da participação social em processos consultivos e deliberativos.

O posicionamento do estado a partir de ações de planificação, com as primeiras datadas das décadas iniciais do século XX, estiveram em concordância com os movimentos do mercado, estruturando, basicamente, porções territoriais que propiciavam a intensificação das relações comerciais do Brasil com o mercado externo, desprendendo esforços na construção do parque industrial no Sudeste e Sul em detrimento de outras regiões do país.

É apenas a partir da metade do século passado, mas sobretudo ao final, que ações afirmativas de planificação passam a inserir na pauta estratos sociais e regiões historicamente desassistidas pelo poder público, incorporando inclusive ações de corte territorial preocupadas na valorização da diversidade brasileira e as tornando vetor para o desenvolvimento, aproximadamente cinco décadas após a experiência europeia.

Entre essas ações se destacam duas. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) do Rio Grande do Sul, que atuam desde 1991 e sob marco legal a partir de 1994, com prerrogativas de autonomia frente ao governo estadual, porém articulado com o mesmo – em determinados períodos mais que outro – na discussão e atuação para diminuição das desigualdades regionais baseados em iniciativas associadas com a sociedade regional com valorização das peculiaridades de cada região e ampliação dos canais de participação social.

Na escala federal, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) – entre outros, como o debate para implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – oriundo do amadurecimento de ações vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) propõe uma alternativa às práticas setoriais rígidas e torna o território como ponto inicial e final de atuação que busca compreendê-lo de forma ampliada e considerando as forças locais de poder na configuração da política que visa estruturar e aumentar a oferta de bens sociais a territórios marginalizados da pauta política.

Ambas as propostas, mesmo que com viés distinto, enfrentam o passivo histórico que posicionou as desigualdades regionais encontradas no Brasil em níveis

elevados. Atuando em uma escala distinta da tríade afirmada no pacto federativo e de forma intersetorial, diversas são as resistências encontradas por essas políticas que somam atributos de ações regionais realizadas em anos anteriores e do momento político de sua formulação na tentativa de buscar o desenvolvimento, tendo as peculiaridades regionais como vetor de potencialização, como trata Araújo (2000).

Diante dessas duas propostas, mesmo que ainda recentes no Brasil, foi buscado nessa pesquisa **analisar o tratamento das peculiaridades regionais** do Rio Grande do Sul nos Planejamentos Estratégicos Regionais (2009/2010) realizados pelos COREDEs e no Programa Territórios da Cidadania, buscando especialmente **identificar os determinantes de maior ou menor aderência às especificidades regionais**.

A **hipótese de partida** aborda o fato de no Brasil, em geral, as políticas públicas, mesmo as de caráter territorial, tendem a desconsiderar as diversidades das regiões para as quais se dirigem. Esse fato decorre da prevalência da abordagem setorial e pelo processo de formulação das políticas por demandas *top-down* que tendem a não considerar a rica diversidade regional do país e atingem as regiões com formulações únicas, implicando em resultados divergentes e por vezes insatisfatórios frente aos objetivos da política.

Entre os fatores que contribuem para a aderência maior ou menor às peculiaridades regionais nas políticas públicas, dois elementos tendem a se destacar: a) a forma de construção da política, evidenciando aspectos técnicos, conceituais e institucionais inseridos nas propostas e a origem da iniciativa para intervenção política; e b) o processo de participação social, elemento chave à medida que expõe um padrão de participação na construção das matrizes propositivas das políticas, fator intimamente ligado com a formação territorial e que se expressa de distintas formas, entre estas na constituição de instituições e nas expressões de poder nas políticas.

Para tratar das questões propostas esse trabalho está organizado em seis capítulos, sendo que esta introdução consiste no primeiro e o último as considerações finais. No segundo capítulo são tratadas as repercussões territoriais das transformações políticas e econômicas no Brasil, apontando, sempre que possível o caráter explícito, porém focando na ação implícita, visto que em outrora

não havia preocupação latente com os rebatimentos regionais apesar dos mesmos ocorrerem.

A revisão está baseada em textos históricos e clássicos da temática, em paralelo ao tratamento de conceitos caros a pesquisa, como território, região e concepções econômicas e políticas. O capítulo parte do resgate do Brasil oligárquico e do surgimento e consolidação da sociedade agrária e sua distribuição territorial aliada a diversidade natural que propiciou distintos ciclos econômicos ligados a posição do país na divisão internacional do trabalho que fomentou a produção para exportação em paralelo a uma segregação territorial e social, baseada no trabalho e em padrões culturais. Posteriormente foi buscado identificar os movimentos produtivos, políticos e econômicos, internos e externos, que teceram a concentração regional no Brasil. A partir da crise da dívida (anos 80 e parte dos 90, no século XX), são modificadas as acepções e por consequência as repercussões territoriais em reação a (re)ascensão do liberalismo elegendo regiões ganhadoras, como chama Cargnin (2011). Por fim, com a tentativa de retomada do estado desenvolvimentista se realinham as posições políticas aliadas a um momento econômico favorável que possibilita a inserção de pautas excluídas da política com maior força que auxilia em avanços na desconcentração regional.

No capítulo terceiro, o tratado na escala federal é buscado no âmbito do Rio Grande do Sul, realidade escolhida para análise das políticas selecionadas devido ao COREDEs atuarem nesse estado e pela diversidade do seu território, exposto do capítulo em questão. Assim, foi pretendido compreender a formação da heterogeneidade regional do Rio Grande do Sul e as repercussões territoriais das decisões políticas e produtivas que geraram a 'questão regional' gaúcha.

Brevemente é tratada a diversidade do quadro natural do estado que por si gera possibilidade de interação homem/natureza distintas a depender do quadrante. Não obstante, as primeiras fases de ocupação estiveram intimamente ligadas a ele, visto o peso da produção agropecuária e sua interface com o meio estipulados em paralelo ao papel subordinado da economia do estado frente à central. Aproximaram-se as primeiras fases de ocupação com o processo de surgimento e amadurecimento da indústria no Rio Grande do Sul que surgira como uma das de maior potencialidade no país, porém em décadas mais recentes se concentrou regionalmente no Sudeste.

As transformações do planejamento no Brasil em paralelo ao seu momento histórico e a compreensão do amadurecimento das propostas regionais, sobretudo as selecionadas destacando a sua gênese, foi trabalhado no capítulo quarto. É relatado também a experiência europeia, suas diretrizes básicas e processo de transformação e valorização da mesma no decorrer dos mais de cinquenta anos de existência, a título de aproximação – não comparativa – com as políticas analisadas. Por fim, realiza-se alguns apontamentos metodológicos anteriormente a tratar de analisar as políticas selecionadas propriamente ditas, destacando o método dialético utilizado e a estruturação da abordagem a ser seguida ao salientar a gênese das políticas, quem as propõe e o processo de constituição vinculando-os as marcas do poder da ação territorial.

Por fim, no quinto capítulo são tratados os últimos itens da metodologia adotada, quando novamente o processo de construção das políticas e seus resultados são abordados, analisando-os com a finalidade de verificar se ambas estão aderindo às peculiaridades regionais em acordo com suas prerrogativas ou então seguindo a lógica majoritária das políticas no Brasil e desconsiderando as peculiaridades regionais.

No capítulo quinto, primeiramente foi realizado uma análise do processo de planejamento em si, recorte das políticas selecionado para análise, tratando das prerrogativas que o compõe, a metodologia adotada, ambas participativas, e as concepções recorrentes dessas. Posteriormente, uma análise do planejamento de onze COREDEs¹ e de três dos quatro Territórios da Cidadania com a finalidade de identificar nuances nos estudos realizados pelas regiões e que potencialmente implicariam nos projetos elencados. Foi usado como base o estudo realizado por Silveira (2014) que resgatou o processo de planejamento dos COREDEs por intermédio de aplicação da Escala Likert, a qual foi base para nossa análise com as devidas adequações de acordo com os objetivos desse trabalho. Na sequência foram resgatados os projetos propostos pelos planejamentos revisados, os mesmos foram classificados em três categorias, uma em referência a sua fundamentação nas etapas técnicas do planejamento, outra nas etapas majoritariamente participativas e por fim se aderente a peculiaridade regional ou de ordem básica. O último

¹ A seleção dos COREDEs ocorreu baseada na sobreposição dos quatro Territórios da Cidadania presentes no Rio Grande do Sul. Foram selecionados todos os COREDEs com algum município em sobreposição, totalizando onze.

subcapítulo trata das regiões com maior e menor número de projetos vinculados a peculiaridades regionais e as razões, como aproximação dos processos participativos em regiões que preocupações de ordem regional articulam-se e formam instituições para tratar de suas demandas, sejam elas de ordem básica ou territorial.

Uma síntese dos principais achados e sua relação com a hipótese de partida é apresentada na sessão final do texto a título de considerações finais à luz da discussão realizada anteriormente.

2 TERRITÓRIO E REGIÃO NO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÕES POLÍTICO E ECONÔMICAS DO BRASIL

Nesse capítulo foi buscado elucidar como repercutiram territorialmente as transformações políticas e econômicas do Brasil apontando, sempre que possível, o caráter explícito da pretensão de inferir sobre o território, porém focando na ação implícita. De forma paralela é realizada uma apreciação de conceitos que serviram para as análises e discussões dessa pesquisa, buscando traçar essas compreensões a partir do movimento das mudanças ocorridas no país e refletiram nas concepções de região, território e nos arranjos institucionais.

Para tratar dessa questão foi proposta uma reflexão a partir das transformações produtivas mundiais e nacionais, evidenciando as modificações nos padrões e as consequências diretas ou indiretas na política e na economia do país. Não obstante, as nuances políticas do Brasil trazem importantes elementos para compreensão dos diferentes encaminhamentos seguidos ao longo da formação territorial do Brasil, especialmente por assumir determinadas concepções políticas-ideológicas que acabam por influenciar em determinado tempo no território.

Como resultado dessa reflexão foi pretendido, de forma geral, perceber o surgimento da ‘questão regional’ brasileira e os elementos que influenciaram a partir de uma revisão histórica que ajude a elucidar as raízes da diversidade e da desigualdade no Brasil, assim como trazer o arcabouço teórico que fundamenta essa pesquisa.

2.1 O Brasil oligárquico e as repercussões territoriais

Recentemente na política mundial, especialmente no final da década de 1990 no caso brasileiro, é retomada a preocupação com a política territorial. Mesmo que de forma ainda tímida no debate político, essa pauta cada vez mais vem reabrindo espaço para discussões de ações estatais que se desvinculam dos tradicionais cortes setoriais que historicamente regem a intervenção do território. Nos bancos acadêmicos, a discussão entorno da relevância territorial nas proposições de políticas públicas é ainda mais forte, reestabelecendo os debates esfriados na década de 1970 e ampliando as percepções limitadas que influenciaram o meio político nas décadas seguintes.

Não por acaso, as preocupações com a política territorial foram diminuídas a partir da década de 1970, ao mesmo passo que as concepções sobre território também sofriam do mesmo descrédito, transformando-se as prerrogativas sobre o mesmo na academia e na política pública. Não é objetivo dessa tese apresentar uma densa reflexão sobre as transformações da produção mundial e do Brasil, contudo, essas elucidam importantes caminhos para compreensão das mudanças entorno da preocupação territorial e das desigualdades do Brasil.

As transformações históricas possuem relação com as distintas concepções territoriais junto à política pública. Essas são regidas essencialmente pelas mudanças nos padrões de acumulação majoritariamente difundidos na economia mundial. Santos (1999) ensina que ter clareza da interface histórica do homem, com os regimes de produção e acumulação, auxiliam na elucidação das relações homem/homem, homem/natureza e as suas formas de expressão.

Pelo fato das transformações não terem preocupação explícita com as repercussões territoriais, fato advindo apenas em décadas recentes, como será exposto no decorrer desse trabalho, não foi buscado apresentar uma análise sobre ações próprias com esse fim.

Nesse sentido, a cada novo sistema de produção e reprodução é alterada as grandes estruturas e o funcionamento do espaço, uma vez que, espaço para Santos (1997 e 1982) é tecido também por relações exógenas a ele, que o moldam de uma forma direta ou indireta, em uma dialética das escalas local e global. Assim, espaço geográfico, diferentemente de outras concepções sobre o conceito, deve ultrapassar as questões naturais e contemplar também a problemática social, todo sistema de objetos e ações que se movimentam junto, um modificando o outro.

Assim, é possível realizar uma tentativa de periodização a partir das mudanças realizadas nos grandes sistemas de produção, a inserção do Brasil no contexto urbano-industrial, sem desprender-se das rugosidades tecidas pela sociedade agrária do país.

Como ponto inicial deve-se perceber a consolidação da sociedade agrária no Brasil que, desde o descobrimento em 1500 até a transição para a sociedade urbano-industrial, em 1930 segundo Pochmann (2010), operou como principal e quase exclusiva força interna no delineamento da produção nacional. Por mais de quatro séculos, e aproximadamente duzentos anos após as primeiras experiências mundiais de desenvolvimento industrial, o padrão agrário exportador reinou na pauta

econômica da política nacional, gerando extremas segregações sociais e desigualdades regionais entre os poucos núcleos produtores geridos por uma elite com fortes vínculos externos – econômicos, políticos e culturais. – algo que, com roupagem distinta, persiste até os dias atuais.

Foi pretendido, ao revisar o período da consolidação da sociedade agrária brasileira, perceber o seu surgimento, especialmente as questões caras a sua distribuição territorial cabendo destacar apenas alguns aspectos relevantes para essa pesquisa.

Assim, desde os primeiros ciclos econômicos agrários, como o da cana-de-açúcar, foram gestadas características no cenário econômico e territorial do país que se perpetuaram. A primeira delas é a organização da estrutura socioeconômica do país voltadas para a dinâmica externa, visto a vinculação da monocultura em grandes propriedades – com altos índices de concentração de terra - para a exportação, movidos pela força de trabalho escravo que posteriormente se assalariou por baixos salários, desmobilizando a possibilidade criação de mercado interno.

Tavares (1977) menciona a dependência econômica nos países latinos. Segundo a autora, a falta de autonomia era formada pela insuficiência do setor agrícola e da parca atividade industrial dar dinamismo próprio para as atividades internas. Assim, o crescimento econômico era quase que em totalidade dependente da demanda externa por produtos primários, ao que autora denomina de crescimento “para fora” da economia vinculada à divisão internacional do trabalho de forma subordinada.

Outra característica do período colonial que se reproduziu em diversos ciclos econômicos foi a estruturação de dois diferentes segmentos econômicos. O primeiro vinculado aos empreendimentos com fluxos no exterior, guarnecidos de tecnologias modernas e apoio estatal. O segundo, de caráter secundário na economia nacional, composto por pequenos movimentos de produção, muitas vezes para subsistência de grande contingente populacional, sem apoio técnico e desassistidos pelo poder público.

Em foco territorial, o que se percebia eram pequenos enclaves prósperos de modernidade e presença do estado, com crescimento de uma elite agrária que passou a influir no delineamento dos caminhos nacionais. Em contrapartida, se

manifestava em grande parte do território o empobrecimento humano de condições econômicas, socioculturais e esvaziamento político.

Esse fato, fortalecido pelo papel secundário da economia brasileira frente ao centro hegemônico da época, desenvolveu uma grande longevidade a sociedade agrária brasileira, preterindo um mercado interno pela construção e manutenção dos vínculos com o centro dinâmico externo. Sociedade esta restrita a poucas famílias elitistas distribuídas nos enclaves de prosperidade econômica combinada com a não existência de projetos nacionais de integração produtiva e construção de mercado interno.

O fator do trabalho foi preponderante na manutenção da sociedade agrária no país. A ocorrência de trabalho escravo por quase quatrocentos anos em praticamente todos os quadrantes do território nacional agiu de forma a manter a integração do espaço brasileiro, mesmo que com poucas relações comerciais.

Forças conservadoras que pertenciam a elite agrária passaram diversos anos balcanizando o Estado para manutenção de suas prioridades, entre estas o trabalho escravo. No ano de 1808, com o desembarque da família real no Brasil, algumas modificações importantes ocorreram na política praticada, entretanto pouco se alterou estruturalmente.

Com a abertura dos portos e liberação econômica da colônia para comercialização com qualquer nação, não mais apenas com Portugal, acreditou ser possível haver o início das movimentações manufatureiras. Entretanto isso não se consolidou, pelo contrário, houve manutenção da sociedade agrária e inserção paulatina da colônia exportadora de bens primários para o centro econômico do período, a Inglaterra, e importação de bens manufaturados do mesmo país, expondo o caráter periférico do Brasil em relação ao centro econômico.

O liberalismo foi aprofundado, contraditoriamente, a partir da independência do país em 1822. O papel do Imperador assegurou a possibilidade de comércio livre com diferentes nações, a manutenção da grande propriedade e o trabalho escravo, meios de produção essenciais para a atividade agrícola exercida nas diferentes regiões do país.

Nesse momento era discutida a necessidade de limitação da grande propriedade e difusão da pequena propriedade com trabalho livre, ao passo que permitiria avançar em direção oposta a já consolidada elite agrária brasileira. Fato

que levou ao fomento por parte do governo imperial da migração de europeus de diferentes nacionalidades, especialmente para o sudeste e sul do Brasil.

No caso específico do Rio Grande do Sul, é iniciado o processo de migração e apropriação da terra de forma diferente da patriarcal, como ocorrera até então, com portugueses provenientes do arquipélago dos Açores. Entretanto, foi em 1825 que as experiências mais exitosas iniciaram, com a chegada das primeiras famílias de alemães que se instalaram nas proximidades dos leitos dos rios que formam o Lago Guaíba, junto a Porto Alegre. Com propriedades que possuíam no máximo 75 ha, foi alterado profundamente a forma de produção no campo, gerando consequências das mais diversas ordens, especialmente germinando uma dualidade da formação territorial do Estado que veio a aprofundar-se com a ampliação da chegada de migrantes, agora italianos, em 1875².

Sobre a escravidão no Brasil, simplesmente aboli-la não seria suficiente para construir uma base democrática de acesso a direitos de cidadania e antepor-se as aspirações latifundiárias. Organizar um trabalho livre se fazia necessário, como afirma Pochmann (2010), superando, paulatinamente, as heranças do escravismo e inserindo o negro na sociedade de forma distinta da então praticada.

Porém essas transformações não ocorreram mesmo com a independência do país, ao passo que apenas aproximadamente 10% da população possuía direito de participação nos processos eleitorais. Postergaram-se as reformas necessárias para transformação da estrutura agrária e social do país, privilegiando a manutenção da escravidão sem sua inserção cidadã na sociedade.

No plano político e econômico, o período pós-independência também representou manutenções e afirmações de delineamentos das décadas anteriores. O senado permaneceu balcanizado pelos grandes proprietários latifundiários e a economia fortaleceu seu papel subordinado frente ao sistema de trocas com o exterior, expondo sua dependência, antes com Portugal, agora com Inglaterra.

No espectro cultural, era moldado desde o descobrimento do país um mosaico de diversidade, fruto das inúmeras etnias indígenas, dos colonizadores e migrantes europeus e das diversas tribos africanas das quais eram capturados e escravizados os negros. Interessante é perceber que nos enclaves econômicos

² Esses fatos estão discutidos em maior detalhe no capítulo terceiro dessa tese.

modernos que dialogavam diretamente com o exterior, as trocas não se limitavam ao campo econômico.

Havia por parte da elite branca a inspiração das tendências europeias e a busca por reproduzir o modo de vida nos redutos modernos brasileiros. O grande excedente produtivo gerado pelas economias primário-exportadoras era em grande parte utilizado para manutenção do padrão de vida europeu da elite, gerando um grande lastro entre as pompas da oligarquia e as práticas socioculturais das populações tradicionais, causando com base na diversidade a desigualdade. Não houve no momento de acúmulo de capitais da produção primária força política suficiente para utilização dos excedentes para transição para produção manufatureira.

A rica diversidade brasileira, seja ela natural ou sociocultural, poderia – e ainda pode – ter sido um importante vetor para um processo de desenvolvimento que viesse a garantir bases sólidas para democratização de bens sociais. Entretanto, o que se viu – e ainda se vê – é justamente o oposto, a geração de uma desigualdade baseada na diversidade, quando as classes mais subalternas possuem religião, cor da pele e estão territorialmente delimitados, fatos esses frutos do processo de composição econômica baseada em limitadas famílias e em enclaves territoriais, entre outras situações.

Furtado (1974) analisa o fato da classe econômica dominante buscar padrões de consumo e reprodução voltados para Europa, sendo este um dos limitantes para o desenvolvimento de forças motrizes distintas no país, uma vez que o excedente produtivo não era investido para além dos privilégios da aristocracia e da manutenção do sistema agrário latifundiário.

O fato da elite manter consumo de produtos manufaturados a partir da exportação de bens primários geraria descompasso de preços, uma vez que era crescente o preço vinculado a produtos da manufatura e se desvalorizava a exportação primária. Dessa vinculação externa desfavorável ao Brasil e demais países Latino Americanos que Prebisch (1964) pautou suas primeiras inquietações sobre o subdesenvolvimento latino-americano, fato explorado posteriormente.

A inserção do país de forma subordinada no sistema de trocas mundial acabou por favorecer a formação de pequenas porções descontínuas do território nacional com produção moderna e presente no grande mercado. A precariedade e mesmo ausência de infraestrutura de transporte dificultou a formação de mercado

interno, tornando preponderante as trocas externas. A dissolução das “ilhas de modernidade” do Brasil foram discutidas por Oliveira (1981) em seu texto clássico “Elegia para uma re(li)gião”, onde o autor debate a integração do mercado interno do Brasil em meados do século XX, afirmando que, em termos econômicos e produtivos, a região no Brasil havia sido superada.

Como afirmado, nem mesmo a proclamação da independência foi suficiente para superação das raízes agrárias do país. Da mesma forma, nem o fim do trabalho escravo, principal força motriz presente em todas ilhas de modernidade do país, foi suficiente para encerrar o ciclo da produção primária exportadora. As rugosidades da sociedade escravistas permaneceram dificultando o avanço da grande indústria. No Brasil, especialmente no nordeste e na região sul do Rio Grande do Sul, o escravo estava envolvido em atividades além da produção principal, como por exemplo, trabalho domésticos e pequenos reparos na infraestrutura dos engenhos e charqueadas.

Diferentemente, nas lavouras do café no sudeste, havia pequenos núcleos de trabalhadores livres que prestavam tais serviços, ficando o escravo quase que exclusivamente destinado ao cultivo do café. Além disso, o crescente desembarque de migrantes europeus com práticas em atividades de manufaturas deixavam os escravos em desvantagens nas primeiras experiências de industrialização do Brasil, em especial no nordeste e sul do Rio Grande do Sul.

A transição para o trabalho livre e urbanização/industrialização foi possível com a intensificação da migração europeia, resolvendo também o problema de mão de obra qualificada, porém dificultando a transformação do negro em produtor rural ou empregado urbano em boas condições, promovendo a continuidade da ordem social vigente desde o descobrimento do Brasil.

O avanço para sociedade urbano/industrial ao passo da manutenção da segregação social passou a gerar os primeiros núcleos de habitação popular em locais de baixo valor da terra e sem assistência do poder público para necessidades primárias, como saneamento, educação e saúde. Mesmo com os primeiros surtos da criação de uma nova classe urbana, a reforma agrária não ocorreu, a pauta das grandes transformações sociais no Brasil foram novamente postergadas pela política de Estado mínimo, agindo apenas para consolidação e continuidade das estruturas já postas.

Assim, a prevalência da minimização do Estado foi preponderante para a formação, estruturação e continuidade de uma sociedade agrária que escravizou, aproveitou da rica diversidade brasileira e teceu desigualdades sociais e regionais que possuem grandes reflexos atualmente. O baixo dinamismo da sociedade agrária que se reproduzia apenas pela extensão de sua produção e pouco pela intensidade produtiva, contribuiu para a sociedade brasileira permanecer subordinado na divisão internacional do trabalho, havendo esforços de industrialização de forma retardada frente a outros países, cabendo agora perceber tais transformações no Brasil frente as mudanças produtivas globais e sua inserção no processo de industrialização.

2.2 Industrialização: concentração econômica no Sudeste

Traçado o período de pujança da oligarquia agrário/exportadora até meados de 1930, em que a diversidade do país teve caráter fundamental para a organização de diferentes ciclos econômicos, trata-se agora de identificar os movimentos produtivos, políticos e econômicos, internos e externos, que teceram a desigualdade regional no país de forma marcante. Como referido anteriormente, é ultrapassado o período de total desarticulação interna e as desigualdades passam a expressar-se não mais a partir das ilhas de modernidade, mas em função da construção de um parque industrial nacional em um espaço temporal reduzido e atrasado em comparação com outras nações.

Para identificar esse processo foi resgatado o papel ativo do Estado nacional no processo de industrialização e sua parcimônia no tocante ao 'movimento natural' de concentração econômica no capitalismo. Corroborando com a intervenção estatal foi resgatado peso do estruturalismo histórico no período nas economias latino-americanas, sobretudo na brasileira. Traçada assim os períodos de valorização da diversidade e da constituição da desigualdade regionais no país, foi realizado um ensaio sobre a concepção de região baseadas na realidade percebida.

Os primeiros passos da expansão urbano/industrial ocorreram poucos anos após a ascensão do fordismo nos Estados Unidos. Essa nova forma de produção trouxe importantes repercussões nas perspectivas territoriais, inclusive nos países latino americanos. Em Dearborn, no estado norte-americano de Michigan, em 1914, Henry Ford iniciou a implementação do sistema de produção baseado na otimização do tempo e da força de trabalho.

Conhecido como ‘o dia de oito horas e cinco dólares’, em referência ao tempo de serviço diário e aos honorários pagos ao trabalhador, Ford aprofundou os ensinamentos publicados em 1911 por Frederick Taylor que descrevia a fragmentação do trabalho no chão de fábrica como elemento para sua organização e consequente aumento da produtividade. Apesar de acrescentar importantes elementos nas considerações já realizadas por Taylor, as principais transformações propostas por Ford extrapolaram a organização do trabalho.

Segundo Harvey (2001) a principal constatação realizada por Ford ao propor uma produção em massa era a necessidade de um consumo de massa. Outras condições de trabalho eram necessárias - leia-se controle -, nova gerência, nova estética – simplificada -, nova psicologia – consumista -, uma sociedade democrática, modernista e populista. Em suma, um novo homem, uma nova sociedade deveria emergir para sustentar o novo padrão produtivo.

Importantes transformações foram realizadas até a Segunda Guerra Mundial, porém foi no período pós-II Guerra (entre 1945 – 1973) que houve as maiores mudanças no regime de acumulação e no controle do trabalho, assim como sua expansão para Europa devido aos esforços desprendidos pela Guerra exigirem uma maior produtividade. Pautado por preceitos keynesianos, que defende a intervenção do estado para suprir bloqueios ao desenvolvimento e a incapacidade do mercado em manter-se confiante em investir garantindo assim uma demanda agregada que assegura os lucros empresariais, o fordismo encontrou espaço para sua difusão. Primeiramente nos países do então denominado ‘primeiro mundo’ e posteriormente no ‘terceiro mundo’.

No Brasil, o período de intensificação da industrialização ocorre em paralelo a crise de 1929 que internamente solapou a capacidade de importação, a qual era auferida a partir da exportação do café que teve seu preço reduzido de forma drástica no cenário mundial de crise. Segundo Tavares (1977), é iniciado um processo de transformação de uma economia antes voltada “para fora” para outra organizada “para dentro”.

Tavares (1977, p.33) afirma ter havido “um acréscimo substancial dos preços relativos das importações, do que resultou um estímulo considerável à produção interna substitutiva”. Ocorrera, então, uma perca de importância relativa do setor externo no processo de formação da renda nacional, sendo que a variável endógena passa a ser decisiva nos investimentos e desenvolvimento. Porém se preservou a

base exportadora precária e sem dinamismo, sendo este um caráter parcial das mudanças ocorridas, surgimento de um novo tipo de economia dual. Passa-se a perceber mudanças devido às limitações de consumo impostas pelas dificuldades do setor cafeeiro e consequente alijamento do poder de importação.

Contrariando a política liberal ocorrida até então no Brasil, é encontrado cenário favorável para inserção do Estado como um dos agentes propulsores do processo de industrialização, justamente como as teses keynesianas propunham. A parca integração nacional em paralelo ao inexpressivo mercado interno, frutos das grandes concentrações construídas ao longo dos primeiros ciclos econômicos no país faziam efervescer a pertinência do que Pochmann (2010) denominou de ‘fuga para frente’. Esse compromisso foi assumido pela política nacional, objetivando uma expansão rápida da economia sob tutela do Estado.

O período de rápida expansão industrial no Brasil, que perdurou entre as décadas de 1930 e 1970 aproximadamente, iniciou com o golpe de estado realizado por lideranças de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, que depôs o então presidente Washington Luís e levou ao posto Getúlio Vargas, dando fim a República Velha. A principal intensão das lideranças revoltosas era suprimir a aristocracia da política café com leite que alternava seus ideários e figuras políticas no executivo nacional.

Somada a grande depressão de 1929 que assolava os mercados mundiais com o novo cenário político pós Revolução de 1930, a ação do novo governo pautou suas ações na busca por maior proteção interna, substituindo importações e fortalecendo o mercado brasileiro.

De fato, a crise instaurada no cenário mundial deprimiu os interesses da economia primária no país, entretanto, soldou juntamente ao cenário político que emergia oportunidade para novos setores, superando a limitada exportação de bens primários, ou seja, em concordância com o afirmado por Harvey (2011) ao descrever as cíclicas crises do capitalismo e as formas de reajustes, seja por meio de deslocamento geográfico e/ou surgimento de novos segmentos majoritários e, como mencionado anteriormente, no caso da crise das exportações, houve manutenção do setor primário em paralelo a expansão intensa da industrialização.

Mantega (1987) chama atenção para os dois projetos de política econômica colocadas na arena no período. Por um lado os liberais defensores do livre mercado e dos interesses das oligarquias agroexportadoras e da burguesia comercial

importadora e exportadora, enquanto os reformistas se alinhavam por um projeto alternativo, baseado na constituição da nação brasileira, fortalecimento da indústria, pautada na presença forte do Estado na criação de infraestrutura e insumos.

Entre os reformistas, a grosso modo, havia dois grupos distintos que, apesar de possuírem alguns interesses comuns, se diferenciavam. A elite, que advogava especialmente pela expansão industrial e seu paralelo poder político em substituição ao agroexportador; e os populistas que incorporavam as demandas das camadas sociais trabalhadoras. Em síntese, era defendido um projeto com cunho social, distinto do até então praticado pela elite agroexportadora, comprometido com os interesses de grande parte da população.

O projeto reformista, que perdurou, apesar da não extinção dos segmentos liberais, unia contraditoriamente duas classes que historicamente se colocam em oposição, elite industrial e proletariado, demonstrando tamanha peculiaridade do momento de industrialização do país.

Contudo, em paralelo a compreensão dualista posta no cenário político econômico brasileiro, Oliveira (1981, p.32) analisa esta de forma distinta, não dualista, mas dialética. Nas palavras do autor “a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico é reproduzindo relações arcaicas no novo”.

Essa interpretação abrange, sobretudo, a relação entre setor agroexportador e o industrial que em muitas análises se coloca de forma antagônica. Para o autor veio a complementar-se no processo de expansão da acumulação. Segundo Oliveira (1981), além do fornecimento de grandes contingentes de força de trabalho, seja com transferência de população propriamente dita ou então com a produção de alimentos a baixo custo que garantiram os valores de segurança alimentar na cidade, o meio rural surge como possibilidade de mercado para a indústria, e mais que isso, introduz novas relações no campo que torna viável a agricultura comercial de consumo interno e externo pela formação de um proletariado rural.

Oliveira ainda aborda a questão demonstrando que o desenvolvimento do capitalismo industrial fez uso dos processos pré-capitalistas, sobretudo de subsistência, ao passo que este “pacto estrutural” preserva modos de acumulação distintos combinados e não antagônicos.

Assim, a nova perspectiva produtiva que se afirmava nos Estados Unidos com a produção e consumo em massa sob prerrogativas de intervenção estatal veio a

encontrar formas de ingressar e expandir-se do Brasil devido ao seu momento político e econômico. Diversas foram as repercussões territoriais desse processo, desde novos agentes de poder, até a afirmação do apreço social pelas características exógenas ao Brasil.

Essas transformações geridas pela nova forma de produzir e consumir alicerçadas na intervenção direta do Estado, mesmo que de forma heterogênea dentro dos Estados-nação e entre eles, culminaram no que Gramsci (1999) analisou como uma transformação do homem. A ascensão do fordismo significou um esforço coletivo para criar em um pequeno espaço de tempo e com alto grau de consciência um novo trabalhador, um novo homem, ao passo que os novos métodos de trabalho se tornaram indicativos do modo particular de viver, pensar e sentir a vida.

Da massificação exigida pelo novo processo de produção, assim como sua posterior internacionalização, foi gerada a apreciação e culto às novas tendências culturais balizadas especialmente pelo padrão norte-americano de produzir e consumir. Basicamente a atuação do país agindo como 'banco mundial' ao emprestar capital para estruturação produtiva dos países em troca de abertura econômica para seus produtos e serviços culminou também na transferência de tendências culturais que indiscriminadamente foram aderidas pelas elites políticas e econômicas dos países periféricos, em especial os latinos, passando a desprezar a diversidade das culturas locais em privilégio ao culto do novo, do moderno.

No caso brasileiro, a busca por reprodução do modo de vida europeu ocorria antes mesmo da industrialização, especialmente nos enclaves modernos dos primeiros ciclos agrário exportadores. Desde o processo de expansão industrial, foi experimentada a expansão dessa tendência, expandindo um padrão de consumo diferente entre as camadas populacionais. Devido ao fato das grandes reformas estruturais no Brasil serem postergadas desde os primeiros ciclos econômicos, foi inviabilizado mesmo com o crescimento urbano-industrial, um consumo em massa, o qual foi preterido pelo consumo exacerbado das classes abastadas da sociedade.

Celso Furtado (1974) percebeu haver uma imitação dos padrões de consumo das classes mais abastadas da sociedade voltadas para uma apreciação pelo estrangeiro. Essa relação remete a aceitação do externo como conquista de progresso ligada a um prestígio social. Essa apreciação é acompanhada sempre de penetração de ideias e valores estrangeiros.

Nas palavras de Furtado (1974, p. 80):

A existência de uma classe dirigente com padrões de consumo similares aos de países onde o nível de acumulação de capital era muito mais alto e impregnada de uma cultura cujo elemento motor é o progresso técnico transformou-se, assim, em fator básico na evolução dos países periféricos.

Já as bases da sociedade, de acordo com Pochmann (2010), tiveram sua inserção limitada aos bens salário, como alimentação e vestuário, com pouco acesso aos bens de consumo duráveis que passaram a ser manufaturados no país. Esse fato decorrente também do rápido crescimento imposto pela política nacional de industrialização e urbanização impôs a necessidade de respostas ágeis, entre as quais, o favorecimento da expansão de segmentos de maior renda, ou seja, com crescimento da concentração de renda social e regionalmente.

Como mencionado anteriormente, apenas após a II Guerra Mundial o fordismo encontra a maturidade, pautado principalmente pela configuração do papel do Estado frente os novos processos que emergiam. Havia no período um elevado número de setores industriais que encontravam cenário favorável para o seu desenvolvimento, especialmente em regiões privilegiadas dos EUA, Alemanha e Reino Unido que garantiam uma demanda efetiva crescente. A reconstrução da Europa se mostrou uma oportunidade para a reprodução do fordismo, visto que, com ‘patrocínio’ do Estado havia grande demanda por bens de capital e também de consumo.

Foi justamente no período histórico de expansão do fordismo que a divisão internacional do trabalho é consolidada, expondo as relações territoriais entre os grupos de Estado-nação. O sistema de troca, de forma simplificada, era pautado na importação por parte dos centros hierárquicos de grande parte dos produtos primários do restante do mundo não comunista.

Essa relação permeou as ações de ‘progresso’ nos países periféricos por vários anos, buscando cada vez mais explorar suas riquezas naturais e incrementar a produção agropecuária, basicamente pela incorporação de novas áreas. Percebendo a incapacidade de acompanhar o crescimento dos valores dos produtos manufaturados perante o valor dos primário-exportadores, pensadores sul americanos passaram a contestar a situação exposta pela divisão internacional do trabalho, afirmando que a sua persistência iria apenas reproduzir uma situação desfavorável aos periféricos.

Passa-se para o momento econômico de substituição de importações o qual pode ser entendido, nas palavras de Tavares (1977, p.35), como “um processo de

desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países centrais”.

A autora chama atenção para o real significado do termo ‘substituição de importações’. Na realidade, sua adoção para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos é simplória. Autora explica a razão. Não é um simples movimento para menos importações e mais produção interna. A restrição de importação é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada, aí surge a necessidade de produzir internamente.

Tavares (1977, p. 41) utiliza o termo substituição de importações como sendo “um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial”.

Esse processo, a via de regra, é iniciado na produção de bens de consumo terminados, uma vez que para esse, a reserva de mercado é maior, fato somado ao menor nível tecnológico empregado em tal produção.

Com a substituição é aumentada a renda, contudo a demanda derivada por importações de matérias primas e outros insumos cresce rapidamente tendendo a ultrapassar as disponibilidades de divisas. É uma contradição do processo e é na superação dessas contradições que reside a essência da dinâmica do processo de substituição de importações. Tavares (1977, p. 45) afirma que “a possibilidade de continuar a substituir depende do tipo de substituições previamente realizadas”

Por conta dessas razões, a autora diz que dificilmente o processo de substituição ocorre da base para o topo da pirâmide produtiva, ou seja, dos bens de consumo menos elaborados até atingir os de capital.

Mello (1994) corrobora destacando que a industrialização é o processo de consolidação de forças produtivas capitalistas, sobretudo a passagem de um modo capitalista específico para o industrial, criando-se um departamento de bens de produção capaz de permitir a autodeterminação do capital e de libertar a acumulação de quaisquer barreiras decorrentes da fragilidade da estrutura técnica do capital.

No caso brasileiro, o autor aponta como ponto de partida a economia cafeeira. Esta engendrou os pré-requisitos para o surgimento do capital industrial e da grande indústria. Essas condições básicas eram: capital concentrado; força de trabalho

transformada em mercadoria; e criação de um mercado interno de proporções consideráveis. Esse fato proporciona elementos para compreensão do crescimento industrial concentrado justamente nas áreas cafeeiras, sobretudo em São Paulo, sendo esta uma das principais heranças deixadas pela industrialização, o desequilíbrio regional.

Mello destaca com ênfase o momento que a grande indústria atraiu os capitais cafeeiros. Essa atração não ocorrerá em períodos de crise, como afirmou anteriormente Tavares (1977), mas sim de grande rentabilidade do capital cafeeiro.

Ao acumular capital, o complexo cafeeiro gerou condições de transforma-lo em capital industrial e criou as condições para as mudanças necessárias. Mello (1994, p. 101) destaca que “uma oferta abundante no mercado de trabalho e uma capacidade para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, o que só foi possível porque se estava atravessando um auge exportador”.

Durante o processo de intensificação da atividade industrial no Brasil, o país, que até então era quase que totalmente dependente tecnologicamente, passou a reduzir os níveis de vinculação técnica em determinados setores. Entretanto, mesmo com grande esforço nacional, a capacidade de autonomia foi mitigada pela ampliação tecnológica com base na importação de pacotes técnicos sem a preocupação da geração de uma expertise endógena que pudesse paulatinamente desprender-se da dependência externa. Diversos fatores contribuíram para esse fato, como por exemplo, os recentes núcleos de pesquisas universitários no país que, além de serem preteridos pela iniciativa de rápida expansão industrial com importação de conhecimento, ainda possuíam poucos anos de experiência em paralelo a outros centros europeus e norte-americanos.

Aliado a esse fator houve a constatação de falta de condições financeiras para gestação de um complexo inovador, fato que incidiu também no processo de industrialização ter perdido em determinado momento sua pretensão estritamente nacional havendo necessidade de inserção de recursos externos para financiar o parque industrial, sobre tudo a indústria de base.

Soma-se também a resposta rápida buscada durante todo o processo de industrialização que preteriu a construção de bases técnicas nacionais em prol da sua importação. A substituição ocorreu em paralelo a necessidade de importar tecnologia, dado pelo próprio caráter de substituição adotado, que impossibilitava a criação de técnicas genuinamente adequadas as condições internas. Nas palavras

de Tavares (1977, p. 50) “grande parte das atividades substituidoras de importações era realizada por investimentos diretos estrangeiros, associados ou não a empresários nacionais, que traziam consigo, além do capital, a técnica adotada em seus países de origem”.

Contudo, mesmo com o avanço industrial pautado em indústrias externas, os investimentos eram realizados de forma direta, sendo que a economia nacional não realizou grandes desprendimentos financeiros. O endividamento externo do país ainda era pequeno frente à produção nacional, sua ampliação e as repercussões territoriais na política são recorrente de outras condições da economia mundial que vieram a ocorrer em anos posteriores a expansão industrial no Brasil.

Porém, como destacado anteriormente, houve espaço para inserção do capital externo para completar o baixo nível de poupança no país que limitava os investimentos, como afirma Mantega (1987). Nos primeiros momentos da guinada industrial esse se mostrou mais tímido, especialmente até meados da década de 1950 quando são abertos maiores vetores de aplicação de recursos diretos de outros países no Brasil e de captação de empréstimo no exterior por empresas nacionais.

A pauta teórica que fundamentou o processo de expansão industrial no Brasil estava vinculada ao estruturalismo histórico, introduzido pelo argentino Raúl Prebisch e seguido por outras importantes figuras para o pensamento econômico, como Celso Furtado. A teoria nasce justamente da busca em propor uma alternativa a situação avessa a possibilidade de desenvolvimento dos países latino americanos. Prebisch percebia a necessidade da superação do modelo agrário-exportador visto a desvantagem histórica da comparação entre os preços de produtos industrializados, os quais eram importados pela América Latina dos países centrais, e os agrários exportadores, principais geradores de divisas dos países latinos para obtenção de manufaturas. Assim, as economias periféricas deixadas sob a vigência das livres forças do mercado tentem a permanecer no subdesenvolvimento. Assim, foi proposta pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) a implementação de uma política de desenvolvimento baseada na industrialização para o mercado interno, “para dentro”.

Como sugestão para alcançar o objetivo, a Comissão insere o Estado como elemento central e ativo na economia, gerando condições para a industrialização, ao passo que, apesar do caráter eminentemente nacionalistas, não era refugada a

presença de capital estrangeiro, visto a conhecida incapacidade de investimento e renda do Brasil em época. Contudo, o acesso à poupança externa era direcionado a empréstimos junto a Governos e venda de títulos do tesouro.

De acordo com Souza (1999), a percepção da necessidade de criação de alternativas para o setor agrário-exportador penetrou na base política e econômica de vários países latino-americanos, entre os quais o Brasil se destacou. Passou-se a defender que para transformação da economia brasileira seria primordial a consolidação de uma base industrial pautada por um planejamento econômico e ampla participação do Estado em tal processo. Ou seja, assim como no fordismo-keynesiano, a presença do Estado era essencial para confirmação das novas propostas de produção, entretanto, na proposta estruturalista-histórica, a intervenção do estado era regida por outras necessidades, especialmente no tocante as desigualdades regionais que se intensificavam no Brasil.

No caso brasileiro, a transição da economia agrário exportadora para o surto urbano industrial ocorreu de forma rápida, basta perceber dados do IBGE que mostram que entre 1930 e meados da década de 1960, ou seja, pouco mais de três décadas de expansão industrial, a população urbana no país superou a rural.

O crescimento das atividades urbanas e de manufatura ocorreu geograficamente localizado especialmente nas regiões cafeeiras do sudeste. Segundo Pochmann (2010), a expansão da economia do café fora tão expoente durante o século XIX que permitia desprendimento de recursos em pequenas indústrias com foco no mercado regional, visto a existência de trabalho não escravo na região. Em momentos de dificuldades para importações, a produção interna da região crescia de importância e abastecia os mercados.

No caso do Rio Grande do Sul, a expansão industrial ocorrera também pautada pelo mercado interno em diálogo com a situação da divisão regional do trabalho no Brasil e concentrado na região noroeste do Estado. O surgimento do mercado interno no Estado foi regido pelo estabelecimento de uma produção primária de subsistência na região das matas, que em um primeiro momento pouco produzia e, posteriormente, gerou excedentes que especializaram a produção de gêneros alimentícios e se difundiram pelo mercado nacional.

À medida que se desenvolvia nas colônias o padrão de subsistência crescia paralelamente atividades artesanais, muitas das quais utilizando de expertise trazida da Europa, como serraria, olaria, sapataria, enfim. Entretanto, não fora a partir desse

artesanato que se desenvolveu a atividade industrial. Ao passo que cresceu a comercialização de gêneros alimentícios das colônias alemães no Estado com o restante do país, foram acumulados excedentes que, assim como ocorrera em outras regiões do Brasil, eram utilizados para importação de bens manufaturados de outros países.

Retomando a questão da industrialização dos países latino-americanos de forma geral, é preciso perceber que esta se destacou por um caráter distinto, em parte, pela participação do Estado como agente ativo na planificação e industrialização ter sido heterogêneo. Prebisch (1964, p. 31) justifica esse fato afirmando que “o Estado não é uma entidade abstrata e incorpórea. Aqueles que manejam seus recursos são movidos por interesses e paixões e não apenas por objetivos coletivos”.

A busca por maior ação estatal foi marcada por essa heterogeneidade, sendo um dos pontos alvo de crítica da proposta estruturalista histórica. Críticas de diversas frentes surgiram: (i) por parte dos países centrais contrários a industrialização periférica; (ii) das oligarquias agrárias, pois eram contrários a reforma agrária e a divisão do poder com uma possível elite industrial; (iii) a direita percebia o planejamento nacional como uma estratégia soviética/socialista; (iv) as frentes agrárias de esquerda consideravam a proposta conservadora e alinhada com o grande capital, era reformista e não revolucionária.

Entre os principais pensadores e agregadores das reflexões estruturalistas no Brasil está Celso Furtado (1920-2004). O economista questionava, de acordo com Borja (2013), sobre as razões de algumas sociedades nacionais esterilizam seu excedente enquanto outras experiências logram alta retenção, multiplicação e produtividade do mesmo. Ou seja, quais razões para os excedentes produtivos no Brasil não serem aproveitados para alavancar uma reprodução baseada em uma proposta endógena alinhada com uma proposta industrial e de maior equidade social.

Para melhor aproveitamento dos excedentes, Furtado (1964 b) defende uma ampla participação do Estado na economia, pois a depender do mercado, as reproduções tendem a serem mais concentradoras territorialmente e por estrato de classes. Esse fato decorre das condições de reprodução serem propícias em locais já com densidade econômica, ocorrendo paralelamente defesa de setores, empresas e pessoas.

Fora nessas prerrogativas que foram pautadas muitas das primeiras ações regionais da política brasileira, expondo as desigualdades e atuando em função de levar condições técnicas e financeiras a espaços marginalizados – historicamente fora da pauta política e econômica ao longo dos anos. Destaca-se a busca da reprodução do modelo industrial de São Paulo em plena Floresta Amazônica com a ZFM (Zona Franca de Manaus), criada em 1967 para impulsionar o desenvolvimento econômico da região, porém sem preocupação com a diversidade.

Ainda antes, em 1959, também com a proposta de delinear os esforços públicos para a não concentração regional de oportunidades, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE -, porém com propostas mais avançadas, especialmente ao perceber e inserir as peculiaridades das distintas “sub-regiões” do nordeste brasileiro em suas propostas.

Como resultado da política desenvolvimentista, além da ampliação do parque industrial e diminuição da dependência externa, três desequilíbrios advindos do crescimento econômico são relatados por Tavares (1977) que, como debatidos anteriormente, foram aprofundados e não criados no período: desequilíbrio setorial, regional e social.

O setor privilegiado no período foi o industrial, especialmente o de transformação, com rebatimentos também no terciário beneficiado pelos investimentos realizados em infraestrutura, transportes, enfim. No setor primário, entretanto, a produtividade do trabalho permaneceu baixa e constante, além dos grandes movimento de êxodo. Os desequilíbrios regionais responderam a uma tendência natural concentradora das atividades econômicas junto a uma região polarizada, fato que foi agravado com políticas de incentivo que, em suma, eram transferência de renda de regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas. Em termos sociais, os desequilíbrios que tenderam a aumentar foram resultados, em grande parte, da incapacidade de absorção de mão de obra frente as massas crescentes de população ativa, principalmente nos centros urbanos.

Este modelo de desenvolvimento conduziu o país ao que Tavares (1977) aponta como “um dos tipos mais acabados de economia dual dentro da própria América Latina”. Dual pois, de um lado está um pequeno grupo de capitalistas dinâmicos que cresce rapidamente empregando pouca mão de obra e com produtividade relativamente alta. Em paralelo um conjunto populacional muito maior a margem do processo de desenvolvimento. A autora ainda chama a atenção ao fato

da problemática não sanar nos aspectos absolutos de produtividade, mas ressalta a tendência de aumento das disparidades à medida que este processo de desenvolvimento avançasse, como de fato ocorreu nos anos seguintes especialmente durante o Governo de Juscelino Kubitschek.

Justamente a ação de planejamento estatal, no surgimento das propostas advindas do estruturalismo histórico com Furtado, orientaria o crescimento e procuraria romper as estruturas arcaicas que bloqueiam o desenvolvimento do país. Entretanto, sendo necessário não seguir passos de países centrais, uma vez que o subdesenvolvimento e o desenvolvimento não são simples etapas históricas as quais devem ser superadas, como propunha Rostow (1974), com base na teoria da modernização. O desenvolvimento é resultado da mundialização da economia desde a Revolução Industrial que criou centros industriais em alguns países, enquanto os demais formaram uma periferia subdesenvolvida. O subdesenvolvimento possui grande capacidade de persistência, ampliação e capacidade de reprodução sendo um difícil quadro a ser revertido. Assim, não havendo empenho contrário a tais forças, com uma intervenção concisa e intensa, tende a perpetuar.

Estruturalista, tais como Furtado, propõe o Estado para preencher tal espaço baseado em reflexões keynesianas. Para o autor, o Estado possui condições para planejar o capitalismo, realizar a normatização e devidos investimentos para delinear propostas não contempladas pelo livre mercado.

Brandão (2013) expõe as formas utilizadas pelo mercado para preencher os espaços pertinentes a ele. Entre as justificativas utilizadas, uma que logra grande aceitação é o desenvolvimento. Baseado na obra de Furtado, o autor afirma que o desenvolvimento vem sendo utilizado para mobilizar a sociedade periférica e levá-los a aceitar grandes esforços para legitimação e destruição de estruturas culturais tradicionais na busca pela compreensão da necessidade do novo, destruindo o meio físico e mental e aceitar a dependência visando reforçar o caráter predatório do sistema produtivo.

O caminho de superação do subdesenvolvimento no Brasil por intermédio da industrialização teria criado nos países latino-americanos profundos laços de dependência com os países centrais, então principais detentores da expertise industrial, em especial os EUA. Esta dependência extrapolou o campo produtivo e abrange o cultural.

A origem dessa dependência cultural remonta a inserção latino-americana como primário-exportador na divisão internacional do trabalho após a Revolução Industrial. A geração de excedentes apropriada pelas classes dirigentes locais, vide o caso brasileiro, que buscava a diversificação no seu padrão de consumo a partir da importação de bens de consumo final, em especial produtos customizados com alto grau de valor agregado.

Esse fato decorre da base do processo de industrialização ocorrer sem um paralelo de desenvolvimento social, ao passo que foi ampliada a base material na busca pelo salto econômico o país, contudo sem respostas sociais. Certamente houve avanços importantes na matriz social no período, especialmente no período democrático de 1946 até 1964, porém as reformas populares reivindicadas na época não chegaram a ser concluídas, ocorrendo na transição para sociedade urbano industrial uma manutenção das desigualdades sociais.

Talvez um dos maiores exemplos dessa desarticulação e do conservadorismo social que permeou o país nesse e em outros momentos históricos está o acesso ao ensino superior. Uma vez que o país se industrializava, as obtenções dos principais postos de trabalho passaram a estar vinculados ao nível de instrução dos trabalhadores que, em síntese, era ofertado com qualidade elevada apenas aos extratos sociais superiores da sociedade brasileira que tinham condições de ter uma educação básica particular de qualidade e assim ultrapassar o funil de seleção ao ensino superior.

A ascensão social possibilitada aos privilegiados que obtivessem instrução superior entrava em contraste com a grande massa de mão de obra pouco qualificada oriunda do rápido processo de transformação do Brasil rural para o urbano, gerando grandes bolsões de pobreza e desigualdade, especialmente nas grandes cidades brasileira e no meio rural que se mecanizava pontualmente, excluindo grande parte do território e da população rural.

Por conta da pauta social não atendida pela política brasileira, mesmo em tempos de inserção do país no processo de industrialização, houve ocorrência de vias alternativas aos processos de desenvolvimento, não revolucionárias, mas regulatórias do sistema econômico e de produção. Fatos endógenos do fordismo, marco produtivo do período, vieram a contribuir para sua instabilidade.

Entre estes a parca possibilidade de incorporação de novos nichos e subgrupos produtivos, pois havia dependência do desprendimento de grandes

investimento, da adaptabilidade a novas tecnologias e emprego de grande massa de mão de obra. Esse fato que limitava a poucos grupos já inseridos na lógica fordista, culminando em concentração industrial em poucos setores.

Fatores exógenos também contribuíram fortemente para a crise do sistema produtivo, alguns deles em paralelo a fatores endógenos. No início da década de 1970 a economia global experimentava o desligamento do padrão ouro, interrompido por Richard Nixon (presidente norte-americano entre 1968-1974). Este acordo que definia a adoção de uma política monetária em cada país indexada ao dólar, que por sua vez era vinculado ao ouro, instituía os Estados Unidos como principal regente do mercado financeiro global. Com o rompimento do acordo em 1971, houve uma grande desvalorização do dólar assim como sua internacionalização e recomeço do mercado financeiro.

Soma-se a este fato, ainda na década de 1970, o aceleração da flexibilização da produção em resposta da crise da produção fordista. Crise esta que foi ampliada pelo conflito de Yom Kipur, em 1973, que fez os países Árabes produtores de petróleo boicotarem o comércio com os Estados Unidos e países da Europa que apoiavam Israel no conflito, estabelecendo uma crise global causada pelo drástico aumento do valor da principal matriz energética, ao passo que o mercado foi inundado por ‘petrodólares’ que foram desviados ao mercado financeiro novamente reaquecido devido ao rompimento do Acordo de Bretton Woods.

O mundo em crise, porém o Brasil aparentemente – ou momentaneamente – não convivia com ela. Ao contrário, era período conhecido como milagre econômico durante a Ditadura Militar, sobretudo no período de presidência de Ernesto Geisel (1974-1979).

A situação brasileira não ocorrera em descompasso com a situação volátil da economia mundial, como é possível aparentemente concluir. Os investimentos realizados durante o milagre econômico eram obtidos justamente com os ‘petrodólares’ disponíveis desde o reestabelecimento do mercado financeiro e a retirada dos investimentos em petróleo. Um importante político no período foi Delfim Neto, Ministro da Fazenda de Costa e Silva e Médici que percebeu e propôs a captação de tais recursos a juros relativamente baixos para utilização em projetos de crescimento econômico.

Tal política econômica logrou relativo êxito dentro das suas propostas. Porém, em apenas dois anos, os investimentos brasileiros realizados com captação de

dinheiro barato, a juros de 8% ao ano, se tornou uma grande crise que durou vários anos posteriores ao milagre econômico e aumentou significativamente a dívida externa, uma vez que os juros passaram a 21% ao ano.

Até a ascensão das situações que deflagraram a crise do sistema de acumulação, o fordismo, baseado nas suas estruturas, imprimiu no território suas marcas a partir das necessidades de acumulação. A planificação dos espaços urbanos, por exemplo, foi pautado por um paradigma modernista, primando pela funcionalidade, padronização e racionalidade a luz das pretensões de maximização do trabalho. Harvey (2001, p.131) afirma que “o fordismo também se apoiou na, e contribuiu para a, estética do modernismo – particularmente na inclinação desta última para a funcionalidade e eficiência”.

Concomitante, as relações de poder também foram pautadas pela mesma lógica, colocando como agentes principais as grandes corporações. Ford afirmava que a economia poderia ser regulamentada pelos grandes conglomerados, influenciando decisivamente no mercado. Assim, a territorialidade criada pela grande indústria possui particulares relações com a grande empresa.

Entretanto, a escala de ação privilegiada pela acumulação fordista foi a nacional. As relações de poder oriundas das políticas estratégicas, as regulamentações e os embates de classes tinham como arena a economia e o sistema político do território nacional. A produção e o consumo em massa eram delineados essencialmente para atender as demandas internas, possuindo os mercados internacionais importância secundária, assim como o regional/local, sendo apenas veiculado como lugar de intervenção do Estado e instalação das grandes empresas.

Os lugares/regiões possuindo papel secundário acabaram por não ser contemplados em totalidade. A indústria, dentro do território nacional não foi difundida homogeneamente, caracterizando territórios de concentração e construção de regiões industriais com grande especialização em determinados setores, pautados por vantagens comparativas ricardianas, desconsiderando a diversidade dos territórios, em destaque o Brasil com suas dimensões continentais e multiplicidade de faces.

A divisão territorial do trabalho, principalmente em países periféricos, seguiu o padrão centro/periferia, criando eixos de conformação urbano/industrial em contraponto a territórios marginalizados do movimento fordista. Caso do Brasil que

chegou a concentrar mais de 60% da produção industrial apenas no Estado de São Paulo. Não obstante, no Rio Grande do Sul foi notória a presença industrial no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul e áreas subjacentes entre os dois principais centros. Recentemente cresce o valor de transformação industrial devido ao polo naval de Rio Grande, entretanto, é pontual a presença de importantes plantas industriais no interior do Estado.

Esses elementos próprios da acumulação fordista, somados a fatos exógenos anteriormente citados, levaram a crise do sistema produtivo. Harvey (2001) afirma a rigidez do padrão como um dos seus limitantes, pois as opções produtivas e os fortes investimentos do Estado para garantir a demanda efetiva somaram nas limitações de crescimento a partir do fordismo.

Paralelamente, na economia brasileira a dívida pública expressiva no final da década de 1970 foi constituída através da execução de uma gama de ações que objetivavam a montagem de novos setores produtivos e sustentação de outros com subsídios de crédito e fiscais em um contexto de restrições monetárias. A concessão de créditos com correção monetária prefixada em momento de alta de inflação culminou em praticamente uma doação de capital, gerando um grande desequilíbrio patrimonial para ser coberto pelo tesouro nacional, como afirma Carneiro (2002).

As respostas a partir da política econômica vieram com ações anticíclicas para restauração das finanças públicas, com tentativas de reforma fiscal e recuperação de preços e tarifas, desvalorização para reduzir os subsídios para as exportações, gerando uma desvalorização da dívida pública, porém sem sucesso na recuperação da carga tributária. Os resultados logrados no período tiveram relativos sucessos na reestruturação da dimensão doméstica, entretanto, não foi acompanhada por um movimento expansionista por conta das restrições de financiamento externo que foram deterioradas em razão do cenário externo desfavorável de crise energética, levando a perda de liquidez internacional disponível.

Na década de 1980 ocorre uma acentuada queda no ritmo de crescimento que foi acompanhada pela atenuação da diminuição da taxa de investimento que já desacelerava no final da década de 1970. Carneiro (2002) chama atenção também para a modificação nas relações com o exterior, quando havia na década anterior uma absorção de recursos que fora substituído por uma transferência a partir de superávits comerciais. O passivo acumulado da dívida acabou por culminar na

necessidade de transferência de recursos que resultou na redução do crescimento e diminuição do investimento que persistiram na década de 1980.

Realizada até aqui uma reflexão entorno das transformações políticas e econômicas tento por prerrogativa principal perceber as repercussões territoriais que em suma estiveram vinculadas a diversidade do país no período oligárquico e tecendo desigualdades durante a industrialização, cabe discutir a compreensão de região aqui seguida – posteriormente é retomada a discussão sobre território -, vinculando-as com a política regional hoje em voga no Brasil.

Para abordar essa perspectiva, podem ser concebidas duas discussões. Em primeiro lugar o conceito de região para a geografia crítica. De acordo com Becker (2006), o conceito de região foi introduzido pelo geógrafo francês Paul Vidal de La Blache, em 1888. Esta advinha essencialmente das relações naturais, sendo que o limite da região se dava por tais condições como vegetação, clima, geologia, enfim.

Posteriormente, o próprio La Blache propôs reformulações no seu conceito de região natural e considerou as relações homem-meio e também aspectos econômicos na definição de suas fronteiras. Na transformação do pensamento geográfico, em diferentes momentos influenciados por correntes epistemológicas distintas, a região também se distinguiu.

Há, porém, a necessidade de estabelecer distinção entre dois elementos que *a priori* formulam a região: a singularidade e a particularidade. Carlos (1999), ao realizar uma análise dos fundamentos que introduziram o conceito, vincula a região natural de La Blache ao princípio da singularidade dos lugares.

Contudo, Corrêa (1997) refere-se à singularidade vinculando-a ao conceito de lugar. Em contrapartida, a particularidade, mediação entre o universal (global) e o singular (lugar), se encontra mais próximo à região em uma concepção crítica:

A particularidade traduz-se, no plano espacial, na região. Esta resulta de processos universais que assumiram 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 impostas por barreiras naturais ou socialmente criadas. (CORRÊA, 1997, p. 192).

Não apenas a percepção da particularidade que define a região está contida no fragmento acima, mas explicita também a história da região como elemento fundamental. Carlos (1999) corrobora mencionando que, na geografia crítica, a

relação homem/meio e homem/homem se faz essencialmente das próprias relações sociais e na história.

A segunda concepção abordada, juntamente com a anteriormente mencionada é o caráter causador de desigualdades, sejam elas sociais, mas nesse caso são destacadas as regionais. Castro et al (2009, p. 66) abordam estes aspectos, vinculando a região aos conceitos da economia política. Os autores afirmam que:

[...] cada modo de produção apresenta, pois, um conjunto de formações socioeconômicas com aspectos particulares, com evoluções diversas, mas que possuem um comum as características que dão unidade ao modo de produção. Cada uma destas unidades deve, pois organizar seu espaço de uma maneira própria, sendo esta a base de uma regionalização, ou do princípio de diferenciação do espaço em cada diferente momento histórico.

A região, na concepção crítica, portanto, é apreendida, em síntese, como resultado de quatro principais elementos: a) o movimento do capital; b) dos meios de produção e sua espacialização; c) a história regional; e d) a dialética global/local. Esses pontos, inter-relacionados entre si, expõe a natureza desigual propiciada no capitalismo, não havendo sua inserção em regiões desprovidos de condições para sua reprodução, gerando, assim, rupturas entre territórios com aplicação de recursos³ e outros não.

Concebe-se a região crítica e o valor da sua contribuição, acrescentando outras características que vão além da vinculação direta com os modos de produção e as questões particulares da região. Como demonstrado até aqui, a região no Brasil possui grande influencia de questões produtivas e econômicas, porém é reflexo também das particularidades, especialmente se for considerada a diversidade, aproximando o conceito com as questões do vivido, como denomina Frémont (1980).

Para além disso, as relações aqui tratadas como políticas, e por momentos resgatadas para compreender as transformações socioeconômicas e seus rebatimentos territoriais, acrescentam fundamental e complexas relações nas

³ Recursos estes muitas vezes públicos, em que o Estado, visando à atração de capital exógeno, aplica na instalação de fixos, possibilitando condições favoráveis para a reprodução do capital. Benko (1999, p. 68) complementa exemplificando que nesta ótica, as atividades de alta tecnicidade e as funções direcionadas são reservadas às regiões centrais, ao passo que as tarefas repetitivas, pouco qualificadas e que requerem considerável mão de obra se veem relegadas à periferia. Ou seja, há regiões privilegiadas aos quais são delegadas funções ditas essenciais (indústrias e serviços financeiros) que, pela necessidade exigida, tiveram de ser contemplados com fixos e políticas para atender suas demandas. Em contraponto, as demais regiões não são apreciadas com os mesmos benefícios estruturais e políticos, causando severas rupturas entre regiões.

regiões, sobretudo por essas decorrerem de interações nas mais diversas escalas com fluxos que advêm ora *top-down*, ora *down-top*, além das horizontalidades. A inserção da política na discussão aproxima a concepção de território, pois, esse consiste justamente a política, as brigas de poder, no espaço⁴.

Assim, a região, por conceito, é uma delimitação que, por inúmeras características, sejam naturais, culturais, sociais, econômicas, etc., se diferencia de outros do seu entorno, cabendo ao pesquisador destacar fenômenos para sua identificação. Ao mesmo passo, a partir de uma concepção teórica pode surgir como contraditório o Estado nacional propor políticas que buscam combater as desigualdades regionais, pois, como referido, essas são fruto do próprio conceito, além de ‘movimento natural’ do capitalismo. Essas questões são levantadas e debatidas em Etges e Degrandi (2013), inquietudes que, em parte, corroboram com as premissas consideradas nessa pesquisa.

Para contrapor tais levantamentos da contradição em questionar a busca por reduzir desigualdades, afasta-se por momento da questão regional e são assumidos exemplos de desigualdade sociais e a diversidade cultural do Brasil. Como já destacado anteriormente, a sociedade brasileira foi formada a partir da diversidade étnica, especialmente pela presença de europeus portugueses, indígenas, negros africanos e em anos posteriores aos primeiros ciclos econômicos, europeus de diversas nacionalidades. Como também mencionado, a principal força de trabalho durante o extenso período de prevalência da sociedade agrária no país fora de negros africanos, desprovidos por muitos anos de qualquer possibilidade de acesso aos meios de produção, principalmente a terra, e outros benefícios de seguridade e promoção social.

Presentes em todos momentos econômicos do Brasil, como o ciclo do açúcar no nordeste, nas fazendas de café do sudeste e nas estâncias de charque no sul do Rio Grande do Sul, a população negra, diversa por si própria, uma vez que eram proveniente de várias etnias africanas, constituiu um grande conjunto de pessoas que largaram com profundo atraso na busca por melhores condições sociais. Isso é refletido até os dias atuais, ao passo que o preconceito racial se faz presente juntamente com o hiato socioeconômico entre grupos étnicos do Brasil.

⁴ Fato que é debatido em tópico posterior.

Assim, uma diversidade fruto da história de formação territorial do Brasil foi marca para construção de uma sociedade desigual nas oportunidades de luta pela sua ascensão social. Retomando a questão regional, considerando os territórios com maior presença de população negra, assim como os caminhos trilhados pelo país no processo de amadurecimento da industrialização no século XX, é possível compreender os limitantes – entre vários outros, tendo alguns discutidos no decorrer dessa pesquisa – que levaram ao conjunto de desigualdades regionais no que tange aspectos socioeconômicos.

Esses limitantes foram e ainda são alvo de ações do Estado para ultrapassá-los. Estas foram, e continuam a ocorrer, pautadas na redução de desigualdades exportando o modelo industrial para regiões pouco providas de aparelhamento técnico. Não é enquadrada aqui as ações da SUDENE que, apesar de possuir como objetivo constituir uma base industrial no nordeste brasileiro, suas concepções não se limitaram nesse aspecto. A principal pauta regional atual, a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), traz como um de seus princípios norteadores o combate as desigualdades regionais. Entretanto a ação proposta dialoga com as questões de diversidade, tanto ao propor a regionalização da ação, como nas estratégias norteadoras.

De acordo com a reflexão aqui buscada, não há descompasso em propostas que visem promover a redução de desigualdades com outras que valorizam a diversidade. Pelo contrário. Talvez um dos grandes trunfos da sociedade brasileira para propor alternativas de desenvolvimento está pautado na sua rica diversidade, seja ela natural, cultural, etc. Contudo, não é ignorado que a própria diversidade, que levou determinado ciclo econômico para uma região geográfica específica e não para a outra, gerou profundas desigualdades regionais que devem ser tratadas pelo Estado. Araújo (2000, p. 127) afirma sobre essa questão que “é preciso pensar e agir no Brasil heterogêneo e diversificado, tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação das diversas porções do país”.

Desigualdade essa que foi o grande passivo do período de industrialização que iniciou sob prerrogativas de um projeto nacional e aos poucos foi sendo modificado. Notório foi o papel ativo do Estado que, baseado no ideário estruturalista agiu ativamente para a gestação e amadurecimento do parque industrial brasileiro, assim como foi omissa quanto o processo de concentração, com poucas alternativas configuradas, que geralmente emergiram justamente das regiões menos assistidas,

como no nordeste do país. Esse processo foi alterado nas décadas seguintes a partir da crise da década de 1970 e ascende outras prerrogativas que diminuem o papel do estado nacional e trazem a pauta política econômica novamente o liberalismo, alterando-se, conseqüentemente, as repercussões territoriais.

2.3 Crise da dívida e ascensão da financeirização: valorização da inserção global e das potencialidades locais

Após a crise do estado desenvolvimentista brasileiro as décadas seguintes representaram um momento de grandes transformações, as quais não estiveram limitadas ao Brasil, visto as crises internacionais desde o primeiro choque do petróleo. Economicamente a crise dos juros ainda movimentava a pauta, uma vez que praticamente todos os esforços propunham buscar soluções para os seus rebatimentos internos. Em âmbito produtivo, o fordismo não reunia respostas suficientes a partir do enfraquecimento do estado nacional. Politicamente, cresciam os movimentos contrários à ditadura militar e a necessidade de eleições diretas e uma nova constituição.

A proposta nesse subcapítulo é discutir as repercussões territoriais desses movimentos que possibilitaram a reascensão do liberalismo que tratou de modificar a atuação do estado nacional, enfraquecendo-o a medida que fortalecia as escalas global e local. Buscou-se também tratar das discussões teóricas que vieram a fundamentar as políticas em voga no período que privilegiaram determinadas regiões em detrimento de tantas outras.

A crise que se instalou não foi apenas de demanda, mas no próprio sistema de regulação, fato que levou ao fim do Estado desenvolvimentista e do planejamento estatal, abrindo espaço para novo paradigma produtivo, que exigiu transformação social e política. Hobsbawn (2002) afirma que o Estado, principal agente regulador da economia, já não tinha mais mecanismos eficazes para atender as necessidades da economia mundial.

Cabe destacar o delineamento político econômico tomado pelo Brasil na busca por enfrentar a crise da dívida pública que ocorrera em meio ao processo de redemocratização da política nacional após mais de vinte anos de regime militar autoritário. O país abandonou o projeto de industrialização e fortalecimento de um mercado interno para regressar aos caminhos trilhados por vários séculos da

sociedade agrária, primando por investimentos em setores exportadores para obter elevado saldo comercial e obter recursos para pagamento da crescente dívida pública.

A compensação para os baixos níveis de crescimento produtivo encontrado por muitos setores foi de se voltar para o setor financeiro, o qual demandava um contínuo ajuste fiscal por parte do governo em decorrência da dívida crescente, assim como aumento da carga tributária, especialmente para as classes menos garantidas da pirâmide social brasileira.

Em paralelo a efervescência da retomada de políticas de cunho liberal no Brasil, ocorriam crescentes reivindicações por demandas sociais que historicamente foram reprimidas no Brasil, especialmente no período autoritário. As possibilidades abertas com a redemocratização e a Constituição de 1988 colocaram em pauta lutas sociais e trabalhistas que eram destoantes do ideário autoritário de anos anteriores.

Em âmbito produtivo mundial, emergia um paradigma produtivo pautado pela flexibilização dos processos que engessavam e limitaram as respostas do fordismo ao período de crise. Novos mercados, produtos e padrões de consumo emergiram, assim como se valorizava a inovação comercial, tecnologia e organizacional, inserindo novas regiões geográficas e transformando a atuação do Estado-nação.

O Estado não desapareceu, porém seu papel intervencionista foi substituído pelo fomento na atração de investimentos e facilitação das exportações, elevação das taxas de juros, preparando as regiões selecionadas para o recebimento de grandes empresas que passaram a transitar pelo mundo em busca de locais favoráveis para a produção que se fragmentava para maximização dos lucros. As empresas globais passaram a agir diretamente no território, aumentando seu poder político e retirando do Estado o poder absoluto do território, privilegiando no período, de acordo com Araújo (2007), as escalas global e local em detrimento do nacional.

As mudanças organizacionais do sistema produtivo, antes rígido quanto a diversificação produtiva e o funcionamento fabril, abriram espaço para sistemas tradicionais novamente prosperarem, baseados na customização de produtos e valorização de peculiaridades. A fabricação em pequenos lotes e a subcontratação superaram a rigidez fordista e atenderam a um maior nicho de mercados. Casos na Europa, em que prosperou basicamente os sistemas de produção tradicional até a segunda guerra mundial, obtiveram êxito e se tornaram referência no período.

Já no continente sul-americano, em especial no Brasil, o longo período de autoritarismo e centralidade estatal foi confrontado com a instabilidade econômica que fez sucumbir o Estado de bem-estar-social. O Estado foi diminuído ao passo que crescia a onda liberal que, somada a crise inflacionária, de acordo com Cargnin (2011), forçou o fechamento de instituições planejadoras e desestruturou seu aparato. As privatizações foram postas em frente às questões de cunho territorial.

As soluções encontradas pelos países periféricos - em especial o Brasil - para a sua parca capacidade de investimento e ingresso voluntário de recursos externos passou por definições apresentadas por organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Essas instituições definiam que os países endividados deveriam centrar seus esforços, políticos e financeiros, em conter a demanda interna, havendo condições favoráveis para a oferta de exportação. Esse fato, além de demonstrar certa perda de autonomia, fortaleciam os ideários norte-americanos, principais beneficiados da flexibilização da produção e reabertura dos países periféricos para seus produtos.

A centralização dos investimentos para exportação, de acordo com Pochmann (2010), limitou a capacidade de retomada da expansão de um mercado interno, visto as rígidas metas de investimentos definidas pelos organismos multilaterais. Tais metas, com forte apelo liberal, esvaziaram os esforços até então realizados para expansão econômica por bases nacionais, uma vez que se flexibilizou tarifas de importação, dificultando a concorrência da indústria nacional com os produtos estrangeiros.

O abandono das prerrogativas de planejamento do território nacional, assim como do fortalecimento de seu mercado interno, levando o país a ingressar de forma subordinada – novamente – na nova ordem mundial, agora de globalização financeira, trouxe consequências marcantes, reafirmando tendências anteriores e dilacerando conquistas alcançadas, como por exemplo a deterioração da infraestrutura, visto o desvio de investimentos para setores exportadores, regionalmente concentrados.

Ocorre no período certa estagnação social, com pouca ascensão como foi percebido nas décadas anteriores. Também uma alta da inflação e descontrole dos recursos públicos. Esses fatos vieram a somar na situação herdada de desigualdade social e regional no país, especialmente no meio urbano onde cresceram os índices de desemprego – principalmente na indústria – gerando massas de excedente de

trabalhadores que passaram a somar na parcela da sociedade vulnerável e conivente com subcontratações e arrocho salarial.

O pressuposto teórico que esteve por trás dos mecanismos utilizados no período dialoga com o desenvolvimento dependente-associado trazido por Fernando Henrique Cardoso (FHC) ainda antes de tornar-se presidente e orientou boa parte da sua política macroeconômica, especialmente o caráter de inserção externa. A discussão que surge como alternativa crítica às outras duas interpretações da economia brasileira – e latino-americana - a teoria cepalina e a teorias do imperialismo.

Segundo a proposta analítica discutida por Teixeira e Pinto (2012), a questão da dependência não necessita ser compreendida em uma perspectiva externa. Percebe-la a partir das relações entre as classes sociais de uma mesma nação dependente expõe o paradigma econômico, ao passo que a burguesia nacional se associa ao capital estrangeiro, sendo que esse último domina os setores mais dinâmicos e a nossa indústria permanece com os ramos tradicionais.

O tipo de desenvolvimento “dependente-associado” possui, segundo os autores debatendo com FHC, quatro elementos: a) internacionalização do mercado interno com transferência de plantas industriais dos países centrais para os periféricos; b) dependência de investimentos e da tecnologia externos; c) a burguesia doméstica é transformada em sócia menor dos interesses do capital estrangeiro no país; e d) rompimento com as ideias de oposição entre dependência e desenvolvimento, pois as empresas estrangeiras exerciam um papel cada vez mais importante na industrialização da periferia.

As reflexões de FHC antes de tornar-se presidente, advogando pelo desenvolvimento capitalista a partir da pertinência da penetração do capital industrial e financeiro em alguns países da periferia – como o Brasil – acelera a produção de mais valia e viriam a pautar as suas ações após 1994, dialogando com as prerrogativas neoliberais.

Há duas áreas de afinidade entre o neoliberalismo e a teoria da dependência-associada. A primeira é a crença no progresso trazido pelo desenvolvimento capitalista da periferia. A segunda é a ideia de que o desenvolvimento capitalista da periferia só será trazido por meio da abertura do mercado interno ao capital estrangeiro.

A conjuntura histórica também auxiliou no processo de inserção das propostas neoliberais atreladas a dependência-associada. Assistia-se no período o fim do regime socialista na URSS, ao passo que na América Latina, sobretudo no Brasil, se esgotava o processo de substituição de importações devido a questões anteriormente trazidas.

As direções tomadas pelos oito anos de governo FHC como presidente seguiram o receituário do *Consenso de Washington* - abertura comercial e financeira, as privatizações e as reformas pró-mercado – e não obtiveram as respostas esperadas no que tange o desenvolvimento.

Segundo Teixeira e Pinto (2012), parte da não resposta positiva permeou a incompreensão por parte da teoria da dependência associada da transformação no padrão de acumulação da economia capitalista pós-crise da década de 1970 quando passou a atuar no cenário econômico mundial o setor financeiro, no qual o Brasil teve uma inserção subordinada. Entre as décadas de 1990 e 2000 os países periféricos passam não mais a ser vistos como possibilidades para investimentos produtivos, mas como meios para valorização financeira.

Entra em cena outro setor até então ausente na arena de poder da economia mundial e nacional, o capital financeiro. Esse passa a deter hegemonia no interior do que os autores estão denominando bloco no poder, ao passo que sua influência a nível nacional se materializa por intermédio de um dos principais centros de poder no Estado, o Banco Central.

Sobre a participação subordinada do Brasil no contexto mundial, Pochmann (2010) relata a perda da participação do país na produção mundial no período pós-crise da dívida e ascensão do ideário liberal, período que a política exportadora trouxe resultados positivos apenas para segmentos exportadores (especialmente de commodities), uma vez que investimentos estruturantes pouco foram percebidos. Assistiu-se ao ingresso do Brasil novamente de forma subordinada na divisão internacional do trabalho, pois houve especialização na exportação de bens primários e desestruturou os segmentos tecnológicos no território nacional que vieram perder importância relativa.

O crescimento da desigualdade e crise da dívida que impulsionou a política do país para as ariscadas propostas do liberalismo trouxeram a tona a busca para uma transição democrática que estava forçadamente abafada em tempos de autoritarismo militar. Sem dúvida, a crise auxiliou no discurso e na busca por maior

representatividade social na política nacional. O movimento das diretas já iniciado ainda em 1983 e reivindicava a eleição direta para presidente da república é um dos exemplos. A reivindicação que teve início pontual se espalhou pelos distintos extratos sociais, especialmente de trabalhadores assalariados e estudantes, no auge da crise financeira e posterior a recente mitigação dos movimentos sociais ocorridos no regime militar.

A Assembleia Constituinte, que culminou na aprovação do documento em 1988, é outro resultado das lutas sociais que emergiram na época. O debate pela redemocratização, descentralização administrativa e direitos sociais e trabalhistas estavam em pauta após período autoritário. Esses temas, entre outros, estiveram no centro das discussões da nova constituição federal, criando mecanismos de maior participação social e a possibilidade de criação de entes regionalizados de interesse público.

Os mecanismos criados na Constituição de 1988 trouxeram para debate as reformas estruturantes que constantemente foram adiadas no decorrer da história de formação brasileira. A oportunidade fez avançar políticas sociais, principalmente garantindo o trabalhador de direitos trabalhistas, no meio urbano e rural. As demandas populares buscavam a instauração do verdadeiro Estado de bem estar social que, sob as reges liberais, não obtivera sucesso, ao contrário, houve regresso nos gastos sociais durante a década de 1990.

O planejamento do Estado, pautado pelas novas concepções liberais, retoma a preocupação territorial, porém por caminhos distintos dos anteriores. O novo planejamento deve perceber e direcionar as ações para o mercado, criando as melhores condições em regiões/locais selecionados para o recebimento das grandes empresas e os investimentos de privatização.

Na política do governo Fernando Henrique Cardoso, essas concepções estavam presentes no Programa Comunidade Ativa, no qual a estratégia de desenvolvimento local era apresentada pela proposta de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS – em que ações de desenvolvimento eram planejadas e decididas no local, caracterizando um empoderamento dessa escala sem uma articulação de projeto nacional de desenvolvimento.

Em linhas gerais, o programa tinha como perspectiva de desenvolvimento a expansão das liberdades reais das pessoas, fato que se faz no local, sendo esse onde se processa a dinâmica do desenvolvimento, essencialmente o crescimento

econômico, ao passo que se busca articulação dos atores que integram o mesmo local, diminuindo os entraves para o desenvolvimento e ampliando a sua competitividade.

Nessas concepções fica evidenciada a prerrogativa territorial do período, com amplo empoeiramento da escala do local, subtraindo da política inúmeros outros fatores para além do local que influenciam na possibilidade de desenvolvimento que superam a garantia de ampliação da liberdade individual.

O planejamento, que demanda diagnóstico, reflexão técnica e política, estudo de viabilidade, entre outras etapas que exigem tempo não apenas para construção das estratégias e projetos, mas também para sua execução, foram, portanto, substituídos no período pelo apelo do curto prazo propiciado pela lógica financeira. Foram suprimidas no período as ações de longo prazo, as instituições nacionais e regionais que possuíam esse foco, por ações pontuais de interligação direta entre as concepções liberais em voga da escala mundial, com as regiões/locais de materialização dos investimentos.

A lógica de transferência dos esforços públicos para compensar a tendência de queda das taxas de lucros do setor produtivo privado acabou por fortalecer o mercado financeiro que absorvia o endividamento público, não obstante, poucos segmentos, em especial os rentistas, foram beneficiados no período.

No âmbito da constituinte de 1988, formas de descentralização vieram a favorecer a tendência de interligação direta entre os investidores globais e as realidades locais privilegiadas. Após mais de vinte anos de centralidade autoritária no Brasil, era pauta recorrente a necessidade de descentralização da administração pública e dos seus recursos. É a partir da constituição de 1988 que foram partilhadas as responsabilidades entre os entes da federação, com maior participação dos municípios que, a medida que eram expandidos os investimentos estrangeiros em locais providos para reprodução de seus lucros, passaram a entrar em disputas fiscais, deixando em segundo plano um esforço nacional de desenvolvimento. Nos dias mais recentes, a discussão sobre a descentralização encontra outros rumos, uma vez que se repartiram as responsabilidades, porém os recursos permaneceram centrados na União. Os caminhos discutidos atualmente são da tutela da União para temas estratégicos, como educação básica, ou maior participação dos municípios e estados nos recursos públicos.

Não se nega os níveis de crescimento de emprego e renda nas regiões atendidas pelas beneficias do Estado e das grande empresas. Entretanto, foram aprofundadas as lacunas territoriais historicamente constituídas nos países periféricos, em especial no Brasil, criando eixos de investimentos industriais, em detrimento de regiões a margem do processo. A crise do fordismo alinhada com a ascensão da acumulação flexível possibilitou perceber alguns poucos espaços subnacionais inseridos no mercado e tantos outros a margem.

Ao passo da substituição do projeto nacional de planejamento em troca do favorecimento de determinadas regiões para aporte da grande empresa, se passou a conceber a ocorrência de 'regiões ganhadoras', como afirma Cargnin (2011). Interliga-se diretamente a escala global e local/regional, gerando práticas políticas corriqueiras no cenário brasileiro, como as guerras fiscais e o sucateamento e descrédito do planejamento a longo prazo e para macrorregiões.

Auxiliou para a assimilação sem haver a devida consideração crítica exemplos ocorridos na Europa e Estados Unidos que obtiveram interessantes resultados, ao passo que a economia mundial ainda estava em crise e em transição para o novo paradigma produtivo. Destacam-se os clássicos casos do Vale do Silício nos Estados Unidos e da Terceira Itália, situações que a inter-relação global/local evidenciaram a potencialidade do novo paradigma, facilitando a massificação e aderência pelo meio político em diversos países e órgãos internacionais, como o BM e a ONU (Organização das Nações Unidas).

No ambiente político internacional, o presidente norte-americano Ronald Reagan (1981-1989) e a primeira ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher (1979 – 1990), foram ícone da transição do Estado intervencionais para o conservador. Ambos pautaram seus mandatos por diminuição dos recursos visando o bem estar da sociedade, diminuíram o salario real e travaram fortes embates com o poder sindical. Suas maiores intervenções estiveram vinculadas ao apoio a grande empresa e utilização da reserva federal para saldar dívidas e apoiar o sistema financeiro que crescia em importância desde a crise do fordismo.

No Brasil, a reestruturação da política econômica para responder a crise instaurada com o aumento dos juros – diante do questionamento entre renegociar ou realizar uma auditoria para identificar a decisão sobre o aumento dos juros – teve diversas consequências, entre estas três merecem atenção. Primeiro foi a preocupação desde então – e até os dias atuais – da geração de divisas para

pagamento dos altos valores renegociados da dívida externa. Vinculado a este fato esteve o aumento da dívida interna, uma vez que a emissão de títulos da dívida pública foi uma das propostas emergenciais para diminuição do saldo operacional negativo entre dívida externa, importações e exportações. Por fim, uma longa década de 1980 com poucas perspectivas de investimento e alteração da situação de crise econômica e, sobretudo, em âmbito social, uma vez que todos os esforços eram destinados à busca por soluções para a dívida externa, renunciando as ações de cunho social a planos secundários, aumentando cada vez mais desigualdades, desassistindo a sociedade brasileira da possibilidade de uma ação democratizante das políticas públicas. Todas essas medidas acompanhadas de privatizações das atividades produtivas nacionais sob justificativa da possibilidade de obtenção de recursos para aplicação em demandas sociais, fato que não confirmado.

Não obstante em seus resultados perante a sociedade civil e a manutenção da inserção do capital financeiro internacional no Brasil, o Plano Real, instaurado em 1994 sobre prerrogativas de combate a inflação que afligia a economia, o poder de compra e a possibilidade de planejamento no país, acabou por levar sem grande esforço Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda de Itamar Franco, a Presidência da República.

Passado o período inicial de alinhamento de preços relativos, o Real foi instalado a partir de julho de 1994, sendo observada uma queda na taxa de inflação lentamente devido ao declínio dos bens não comercializáveis terem sido lentos, uma vez que os comercializáveis caíram muito rápido. A rapidez com que ocorre essa estabilização depende da mudança de preços relativos em relação ao programa de estabilização, sendo essa mudança condicionada essencialmente à participação dos bens comercializáveis em paralelo aos não comercializáveis na oferta doméstica. Dessa forma, nota-se a importância da abertura comercial para a estabilização dos preços.

As transformações da economia brasileira no período, especialmente a abertura comercial e as privatizações foram as duas principais razões para as mudanças dos preços relativos observados na economia do país. Dois padrões foram observados: a) o declínio dos preços de bens industrializados; e b) aumento dos preços dos serviços públicos. O declínio dos preços dos industrializados está ligado ao aumento das importações enquanto o encarecimento dos serviços públicos as privatizações.

Em relação aos juros, houve razões internas para sua manutenção elevada, acima do definido. Em um primeiro momento fora justificado pela necessidade de constituição de reservas internacionais expressiva, posteriormente para sustentação de uma taxa de câmbio apreciada num contexto restritivo de financiamento externo.

Um dos impactos mais sentidos com o plano, segundo Carneiro (2002), foi o aumento no consumo que ocorrera em todos os segmentos, porém foi particularmente elevado nos bens duráveis. Isso foi resultado de um movimento duplo, o acréscimo do salário médio e da massa salarial e da expansão do crédito pessoal. Mesmo com o efetivo aumento da renda, o que explica os elevados índices de aumento do consumo foi a maior propensão de endividamento das famílias.

O crédito, que se expandiu, foi também estratégia bancária para nova origem de lucros. O crescimento da demanda e a disposição em ampliar a oferta fizeram o crédito aumentar em taxas elevadíssimas, mesmo com elevadas taxas de juros e de todas as medidas restritivas.

A nova regulação da moeda brasileira legitimou uma proposta de estado mínimo distinto do intervencionista descrito acima. A estabilidade da moeda, fator principal para a instauração do novo plano, só poderia ser conseguida com mínima presença do Estado, agindo apenas para manter câmbio estável e juros elevados, garantindo assim a rentabilidade das aplicações financeiras e inflação sob controle.

Ações estatais estiveram articuladas com a defesa do real e da lucratividade do mercado financeiro, como por exemplo, ampliação da carga tributária, subsídios para compra de títulos da dívida pública e de indústrias estatais. Com uma economia liberal em processo de estagnação, mesmo com as transformações realizadas sobre a moeda, a ampliação do lucro das atividades realizadas em território nacional era limitada à redução dos salários, deteriorando a possibilidade de distribuição de renda, ocorrendo novamente a oneração da sociedade brasileira para garantias dos grandes conglomerados financeiros nacionais e internacionais.

No período, quem fortaleceu sua posição dominante foi justamente o capital internacional que ampliou seu escopo em setores mais lucrativos da economia, sobretudo com a aquisição de empresas estatais por valores inferiores aos de mercado. O capital financeiro nacional foi seu principal parceiro no período, mesmo que subordinado ao setor financeiro internacional.

Entre outras repercussões da nova regulação da moeda pode-se perceber que as ações estatais e também o projeto social foram renegados a um segundo

plano. A falta de uma base material, ou seja, emprego com bom salário e perspectiva – aumentando a insegurança – para parte significativa da população brasileira, a tentativa de garantir-se no curto prazo se sobrepôs as buscas por planificações a médio e longo prazo, fato que minou o espaço público e enfraqueceu ações estatais de tais fins que poderiam atender a demanda por políticas públicas densas visando a sociedade civil de forma democratizante.

Nesse período, no meio acadêmico, surgem diversos conceitos e análises de distintas realidades que foram afirmadas e encontraram espaço nas discussões teóricas e auxiliaram na fundamentação de intervenções estatais até os dias atuais, presentes inclusive nas políticas analisadas por essa pesquisa.

Uma destas correntes é composta pela contribuição de Robert Putnam. Para compreender a realidade regional o norte-americano, partindo de uma análise endogenistas, percebe a região ou o local por ele mesmo, creditando grande relevância a esforços internos o seu processo de desenvolvimento. Teorias como estas obtiveram largo espaço na comunidade acadêmica e na política internacional a medida que a flexibilização da produção interligou diretamente as escalas global e local, transferindo esforços competitivos a esta última em detrimento de propostas macrorregionais e nacionais.

A abordagem de Putnam (1996), tendo como elemento empírico a Itália da segunda metade do século XX, permeia pela consideração da cooperação, do espírito de comunidade e pelas instituições regionais como fundamentais para compreensão do desenvolvimento. Para analisar o desempenho das recém criadas instituições regionais na Itália, o autor questionou sobre quais as condições necessárias para a criação de organizações fortes, responsáveis e eficazes. Demonstrou que os vinte governos regionais apresentavam condições muito semelhantes quanto a infraestrutura e acesso a recursos para materialização de projetos, cabendo verificar quais elementos vinham a diferenciar o êxito de determinadas instituições perante outras.

As contribuições da análise que pontou o aspecto institucional como preponderante no desenvolvimento permearam várias questões, como a afirmação das condições sociais, econômicas, políticas, históricas e culturais de cada região como fundamentais para compreender os diferentes níveis de êxito entre as instituições regionais. Putnam (1996) pontou as tradições cívicas como elemento de acumulação de capital social na porção norte da Itália, onde se encontra uma malha

considerável de associações, organizações e demais entidades marcadas por uma articulação horizontal entre os integrantes, diferentemente do sul, onde essas instituições estão em menor número e prepondera a hierarquia social na resolução e discussão de questões diversas.

Nesse sentido, o autor destacou o conceito de capital social como fundamental para compreender a diferença entre as instituições analisadas por ele na Itália. Para Putnam (1996) capital social engloba características que não estão necessariamente atreladas à perspectiva mercantil, abrange também a organização das relações sociais de um território tendo por perspectiva a cooperação, comunidade, solidariedade e confiança entre os agentes que acabam por facilitar os esforços coletivos. Como exemplo é possível citar o fato de determinadas regiões italianas terem capacidade de resolver divergências de maneira mais eficaz, superando disputas ideológicas rasas em prol do considerado melhor para a região, sem deixar de haver divergências, porém essas são diluídas no projeto regional substituindo a lealdade partidária pela cívica.

Essa concepção sobre a sociedade e o percurso para o desenvolvimento atingiu grande repercussão no ambiente acadêmico, onde surgiram diversos estudos nas mais variadas regiões do mundo visando replicar parte do estudo realizado na Itália. Em âmbito político, foi incorporado por diversos organismos que atuam no combate a pobreza e em prol do desenvolvimento, como o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e no caso brasileiro pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Segundo Bandeira (2007), essa aproximação ocorre no momento em que se rediscute o conceito de desenvolvimento, ampliando seu escopo para além de aspectos estritamente econômicos que o limitam quase que exclusivamente a aspectos mercadológicos.

As reflexões do autor contribuem significativamente para o avanço das discussões endógenas e, especialmente, as institucionais, uma vez que a heterogeneidade dos organismos que realizam a reflexão e aplicação de políticas voltadas para o desenvolvimento acaba por influir parte significativa do resultado alcançado.

Contudo, a análise de Putnam sofreu diversas críticas, especialmente ao excessivo protagonismo local/regional nas suas principais teses, descartando a percepção em outras escalas que viriam a corroborar outros elementos para as suas

conclusões. Da mesma forma, o ambiente competitivo do atual estágio do capitalismo fez diversos teóricos questionar sobre a real possibilidade de creditar exclusivamente a uma concepção de cooperação e civismo o processo de desenvolvimento.

Outra concepção que adentrou a discussão teórica com caráter renovado em anos recente foram as propostas neoschumpeterianas para a análise regional e seus reflexos sobre aspectos determinantes no desenvolvimento.

As teorias do economista concebem que processo de desenvolvimento capitalista - e suas desigualdades no tempo e no espaço - está ligado a concepções de inovação. Segundo Carleial (2011) a reflexão do autor não contribuiu apenas para o pensamento econômico, uma vez que acrescenta elementos distintos até então na discussão sobre o desenvolvimento econômico.

Diferentemente de Marx, que atribuía o progresso técnico ao processo de lutas de classe, Schumpeter atribui papel de protagonista as lideranças empresariais e afirma a inovação ser um processo essencialmente econômico. São a partir dessas reflexões que os neoschumpeterianos contribuem para a análise regional, reafirmando o processo inovativo como um elemento preponderante no desenvolvimento econômico das distintas regiões, entretanto ampliam a percepção ao somar demais elementos determinantes na inovação, especialmente territoriais.

Para os neoschumpeterianos, de acordo com Carleial (2011), a inovação não pode ser analisada só dentro da empresa, mas fora dela também, sendo essa um produto social e não estritamente econômico como Schumpeter analisava. O ambiente inserido segundo as novas concepções trazem elementos fundamentais para compreender as iniciativas de inovação, assim como o ambiente institucional favorece ou não esses processos.

Nesse sentido, os neoschumpeterianos afirmam que a inovação dialoga com elementos culturais e sociais, pois essas atribuem singularidades as regiões e permitem distintos processos de aprendizagem na sociedade envolvida, que somados ao engajamento empresarial, institucional e a base produtiva, possibilitam a criação de Sistemas Regionais de Inovação (SRI).

Porém, nas concepções neoschumpeterianas, os SRI não dependem apenas de esforços locais, como economias de aglomeração e cooperação entre agentes. Estes são aspectos fundamentais, entretanto devem ser somados a obtenção de

financiamentos, potencializar ou minimizar externalidades, capacitação técnica, entre outros aspectos que não são restritos a escala local.

No caso brasileiro, essa discussão emerge no contexto neoliberal, em que a presença do Estado é pouca e o processo de globalização interligava sem intermediários o local e global, gerando guerras fiscais entre municípios que buscavam captar oportunidades externas, fato que fragmentou o território e desarticulou a escala regional no contexto nacional. A discussão foi desviada para o conceito de arranjos produtivos locais (APLs) que consistiam justamente na tentativa local da criação de um sistema de inovação e produção, desconsiderando na maioria das vezes as demais escalas.

Cabe mencionar a crítica elaborada por Carleial (2011) a vulgarização do conceito de APL, pois, para o neoschumpeteriano, a discussão sobre desenvolvimento é mais ampla que propor APLs, sendo que não é negada as contribuições locais, elemento inclusive somado a discussão de Schumpeter. Entretanto, fluxos advindos das demais escalas possuem igual relevância a ponto de não serem desconsiderados na análise regional.

Emergem também, do movimento contrário as referências econômicas ortodoxas que buscam a explicação dos fenômenos empresariais essencialmente nas relações dentro das mesmas e na setorização das suas atividades, estudos que sugerem elementos importantes da aglomeração espacial principalmente para a sobrevivência e competitividade de micro e pequenas empresas, pautados na sinergia coletiva e no conhecimento gerado.

Cassiolato e Lastres (2003) realizam uma discussão que abrange o contexto de ressurgimento da questão espacial na teoria econômica, apresentando uma definição possível para o conceito APL baseado na vasta experiência da RedeSist⁵, a qual enfatiza a heterogeneidades dos APLs, especialmente no Brasil em que movimentos endogeïnistas fizeram uso indiscriminado do conceito. Os autores também apresentam algumas vantagens, limites e equívocos na utilização deste conceito na análise do desenvolvimento industrial e tecnológico de micro e pequenas empresas.

⁵ A RedeSist (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais) é uma rede de pesquisa que fundamenta-se no conhecimento obtido com a análise empírica de 26 arranjos produtivos locais no Brasil. Coordenada a partir do centro de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, desde sua fundação em 1997, realiza diversas pesquisas baseadas em conceitos como APLs e Sistemas locais de inovação, contando com uma gama de instituições parceiras no Brasil e exterior.

Devido ao sucesso mesmo em períodos de recessão econômica mundial de determinadas regiões ao se organizarem em aglomerados de micro e pequenas empresas, como o Vale do Silício dos Estados Unidos e a Terceira Itália, passou a ser revisitada a relevância da dimensão espacial para o desenvolvimento econômico.

É observada nessas correntes de pensamento a mudança de foco na análise, superando a percepção exclusivamente dentro da empresa e percebendo relações entre estas, o ambiente institucional e as características socioculturais do território inserido, para assim balizar novas intervenções do Estado em prol de uma política de desenvolvimento industrial e tecnológico.

Como referido por Cassiolato e Lastres (2003), a proposta de APLs dialoga com a visão evolucionista de inovação e mudança tecnológica, como exposto na proposta neoschumpeteriana. Assim, credita relevância ao papel do local no processo de inovação, articulado com os sistemas de inovação supranacionais, nacionais e subnacionais, contrário, portanto, as sugestões hegemônicas do atual período de aceleração global que propõe a aquisição de produtos sofisticados prontos, sem geração e agregação de conhecimento.

Com base em discussões teóricas e na análise empírica de Arranjos em grande parte do território brasileiro, a RedeSist desenvolveu um conceito para APLs. Segundo Cassiolato e Lastres (2003, p. 5):

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

Como os próprios autores discutem, apesar de amplo e complexo o conceito desenvolvido pela Rede, em qualquer lugar que houver produção de algum bem ou serviço haverá um arranjo no seu entrono. Entretanto, apesar deste ser um dos alcances interessantes da utilização do conceito, cabe caracterizar cada Arranjo particularmente, pois, como se baseia na peculiaridade do ambiente inserido, seus distintos graus de interação, proposição para a inovação e ambiente sociocultural,

há APLs com grau de complexidade e potencial para geração de conhecimento muito elevados, enquanto outros apresentam relações muito rudimentares.

A dificuldade atual em definir a fronteira entre setores que cada vez mais se inter-relacionam dentro e fora das empresas é uma característica do processo produtivo contemporâneo que enaltece a utilização do conceito de APL na análise acadêmica e na definição de políticas públicas, uma vez que a proposta supera a fragmentação setorial. Para além disso, ao abranger os diferentes agentes e atividades conexas considerando as peculiaridades territoriais, esse tipo de referencial oferece uma perspectiva distinta das percepções tradicionais.

Contudo, apesar do protagonismo local referenciado pela abordagem de APLs, Cassiolato e Lastres (2003) chamam a atenção para a proposta de desenvolvimento local apresentada não ser confundida com ideias superficiais de crescimento endógeno. Segundo os autores, o desenvolvimento local é condicionado e subordinado por vários sistemas exógenos de dimensões nacionais e internacionais.

Assim, além de situações econômicas e políticas, o meio acadêmico favoreceu a ascensão do novo paradigma e suas escalas privilegiadas através do aporte de diversos conceitos que passaram a pautar estudos e análises regionais e econômicos, como clusters e distritos industriais. Criou-se uma nova corrente de pensamento e ação no desenvolvimento regional e local.

O local passou a ser compreendido como a articulação interna da região, identificando e fomentando as potencialidades endógenas para inserção no mercado globalizado, superando o planejamento macrorregional e nacional, antepondo os territórios na luta por instrumentar-se para o recebimento da grande empresa. Importantes resultados foram obtidos por ações com esse viés, incorporando reflexões entorno da valorização dos agentes locais e das peculiaridades.

Ressalta-se que, apesar das regiões estarem interligando-se diretamente a economia internacional, as mesmas são normatizadas pelo estado nacional, da mesma forma que as grande empresas ao ingressarem no território nacional. Diante disso, Carnin (2011) afirma não ser passivamente que estas se inserem nesse contexto, há uma inercia dos governos que favorece tal situação.

Entre a ascensão da flexibilização da produção e as transformações mais recentes postas pela globalização que puseram em evidencia a escala global e valorizaram peculiaridades do local está a regulação do Estado-nação como uma

necessidade. Entende-se que em um país com a diversidade natural e cultural e a histórica desigualdade social e regional construída como no caso brasileiro, as ações propositivas do Estado tem relevância que não podem ser designadas a outras escalas e tampouco dirigidas ao mercado. A seleção de espaços propícios para reprodução da lógica do mercado e a incapacidade de proposição macro escalar do local acabam com determinar as políticas nacionais como promotoras de combate a desigualdades regionais.

Cabe destacar o aprendizado com o processo de valorização da escala local, que auxiliou na compreensão política da inexistência de regiões iguais, sendo pertinente considerar as peculiaridades ao ser propostas ações públicas. Paula (2004), analisando as questões territoriais atrelando-as a projetos de desenvolvimento, afirma que as regiões distinguem por inúmeros fatores, como os naturais, a infraestrutura existente, o capital humano, a capacidade de atrair investimentos, as potencialidades, vocações e oportunidades, entre outros, assim não há modelos idênticos de desenvolvimento para diferentes regionais, sendo necessárias adequações as distintas realidades.

Segundo o mesmo autor, a combinação desses fatores, somados as heranças históricas e culturais, é tecida uma região com características únicas, sobre a qual, de forma peculiar é refletida as proposições de origem externa a elas. Já durante a virada do século XV para o seguinte, havia a percepção das relações sociais rebaterem de forma diferenciada de acordo com as peculiaridades de cada território. Nicolau Maquiavel (2007) ao apresentar sua reflexão a partir da experiência na política italiana do período relata as inúmeras formas de principados, as formas de conquista-los e mantê-los, entre outros elementos fundados na manutenção do poder a partir da política. Segundo o autor, concomitante a inúmeras ações que devem ser realizadas para conquistar, manter e prosperar com seu novo principado, as diferentes natureza dos Estados são elementos fundamentais, sendo que, determinada decisão política em um território pode ter resposta satisfatória da população, enquanto a mesma ação não traz boas repercussões em outros territórios.

Abordar a temática de política pública e Estado-nação remete as discussões de poder e suas expressões no território. Neste âmbito, as contribuições de Raffestin (1993) fazem referência ao território como produto dos atores sociais, do Estado e das organizações, formado por malhas, nós e redes de interligação. As concepções

de território e poder estão muito próximas, pois o poder é expressado pela capacidade de ação dos agentes no território, transformando-o e usando-o ao interesse dos distintos agentes sociais, gerando territorialidades.

Desse modo, a conotação de território usada pelo autor difere de espaço. Para Raffestin (1993, p. 143):

[...] o território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a 'prisão original', o território é a prisão que os homens constroem para si.

Espaço e território, para o autor, contemplam aspectos distintos, entretanto, um compõe o outro. O espaço, que é dado, está contido no território. As transformações decorrentes de relações de poder, de trabalho, de relações econômicas, entre outras, criam as chamadas territorialidades. Estas se referem às estratégias e políticas usadas pelos agentes para manutenção das relações de poder no território, de forma que buscam maior autonomia frente a poderes externos, resultando na diferenciação territorial.

Theis (2008) chama atenção para as relações de poder vinculadas ao território. Assim como Raffestin abordava o conceito, Theis alega que, apesar das discordâncias entre inúmeros autores que pensam o território, um ponto parece consenso em todas as formulações, a compreensão das relações de poder vinculadas a um espaço. Pontualmente, Theis (2008, p. 13) afirma que “território é, inquestionavelmente; a política no espaço!”, evidenciando, assim, as relações de poder que englobam o território. Entretanto, o próprio autor afirma que há outros atributos além do político que são vinculados ao conceito.

Apesar do que afirma Theis, Ribeiro e Milano (2008, p.12) chamam a atenção para a literatura contemporânea que aborda, na concepção dos autores, de forma equivocada o território, considerando-o não como ambiente de disputa e contradições, mas simplificadamente como um espaço inerte, dado:

Infelizmente, em parte ponderável da literatura contemporânea, o território, que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção, é posto como reificado, ente mercadejado e passivo, mero receptáculo, onde se inscrevem os deslocamentos/ movimentos. [...] A abordagem do território deve se afastar dos tratamentos que pensaram estruturas sem decisões de sujeitos ou atores sem contexto estrutural. Territórios são construções (sociais, discursivas e materiais), portanto sua análise deve se basear na interação entre decisões e estruturas, nas articulações entre microprocessos, microiniciativas *versus* macro decisões nas várias escalas em que se estruturam e se enfrentam os interesses em disputa.

Nessa concepção, os autores propõem uma visão mais ampla e dinâmica do território, considerando a influência das escalas global e nacional na construção do mesmo, porém, somam-se a estas forças as horizontalidades e as representatividades sociais e culturais que se fazem a partir 'de baixo', do próprio território. Corroborando com essa perspectiva Brandão (2010) afirma, tratando de escalas, um território não estático, composto por relações que o extrapolam e fruto de divergências e convergências de poder.

Assim, Albagli (2004) acrescenta a existência de uma inter-relação sócio espacial, em que a práxis social é tecida pela relação com o território, adquirindo elementos peculiares próprios da área geográfica de referência, articulando-as com diferentes escalas.

Reaproximando a perspectiva entorno de região abordada em tópico anterior, quando foi buscado retratar a mesma a partir da contribuição crítica que engloba principalmente os movimentos dos processos produtivos e sua dialética com as inúmeras realidades, da valorização do espaço vivido e das complexas relações entre a região e as demais escalas, foi realizada uma síntese teórica baseada no momento de ascensão da financeirização.

Diferentemente do momento anterior, como retratado, em que a política pública estava pautada basicamente em projeto nacional que pouco descia para a escala do vivido, as ações durante a década de 1990 valorizaram as potencialidades do local, guarnecidas de propostas teóricas que efetivavam a possibilidade da sua interligação direta com as forças globais em um projeto fragmentado de desenvolvimento.

A contribuição teórica desse movimento permeia a inserção na pauta pública brasileira e, sobretudo, nas reflexões teóricas com a pertinência de compreender a necessidade de abranger a vastidão das peculiaridades na realidade brasileira, sejam elas baseadas em qualquer critério. O resultado da inserção dessas pautas na ação pública brasileira foi minado pela efervescência endogenista que afastou outras escalas do debate, privilegiando determinadas regiões privilegiadas, ou ganhadoras, que respondiam as aspirações de geração de divisas.

A pertinência da valorização da região, entretanto, é encontrada também nas questões vinculadas ao poder, ao território. Conceber a região como um território vivo, com redes de poder que emergem vertical e horizontalmente afasta tanto os exageros endogenistas, quanto a percepção *top-down*, valoriza a peculiaridade da

região e a articula dentro de um projeto agregado de desenvolvimento, onde é englobado não apenas uma ou outra escala, mas as relações entre essas várias e a pertinência de cada uma para compreensão e ação a partir da região.

É a aproximação dessas propostas que pautam o período posterior ao enfraquecimento do liberalismo na década de 2000. Não apenas as questões de ordem territorial, mas a tentativa de retomada do estado desenvolvimentista guardou espaço na agenda política e econômica para a inclusão de extratos e regiões historicamente desassistidas pela política pública tradicional dentro de um projeto de país que se pautou em mecanismos macroeconômicos similares aos do período anterior, porém com preocupações progressistas e inclusivas.

2.4 Tentativa de retomada do estado desenvolvimentista: valorização do mercado interno e avanços da desconcentração regional

Nessa perspectiva, de trazer novamente para o Estado a responsabilidade de propor intervenções de cunho territorial no âmbito nacional e, buscando articular a necessidade de combater as estruturais desigualdades regionais e sociais do país, com a valorização da diversidade, é retomado nos primeiros anos do século XXI políticas territoriais e regionais regidas pelo governo federal, intercalando distintas escalas e, sobretudo, refortalecendo o Estado nacional, desestruturado no período de vigência da política neoliberal. Foi realizado um esforço para tratar da tentativa de retomada do estado desenvolvimentista e as repercussões, destacando os mecanismos utilizados, como a manutenção da macroeconomia, o ‘acordo’ entre segmentos de diferentes interesses que possibilitou o incremento de repasses governamentais e manutenção da pauta financeira, e por fim os novos movimentos institucionais que obtiveram resultados distintos dos anteriores baseados na democratização da formulação e implementação de políticas públicas.

Tais políticas foram esvaziadas ao passo que grande desprendimento financeiro do Estado foi desviado de pautas importantes, como as políticas sociais, para ajustes fiscais voltadas para segmentos rentistas e na garantia de pagamento do endividamento. Ao serem redirecionados os gastos para questões sociais paulatinamente o país avançou em termos de seguridade social, atingiu a marca de um terço da população atendida por políticas de garantia de renda. Cabe destacar que o movimento de apoio estatal ao capital financeiro que se globalizava não foi

restrito ao Brasil, pelo contrario, o pensamento neoliberal atingiu praticamente todo o mundo nas décadas finais do século XX.

No Brasil, segundo Pochmann (2010), a transformação do modelo neoliberal para o social-desenvolvimentismo pode ser percebido nos anos primeiros da década de 2000 especialmente por políticas voltadas para reestruturar o Estado nacional soberano.

O país, que se encontra na periferia da nova divisão internacional do trabalho reafirmou a localização das ações produtivas de maior conhecimento técnico e com condições e remunerações ao trabalhador mais civilizadas nos países centrais, criou uma nova classe privilegiada, sendo necessário ação estatal para repartição menos desigual da renda, ou seja, um estado diferente dos tempos neoliberais.

A reorganização dos gastos com a financeirização poderia trazer para pauta política estratos sociais marginalizados historicamente, compatibilizando a agenda macroeconômica nacional com ações de emancipação social, inclusive com vinculação por lei de recursos a serem destinados a política social. Desse redirecionamento político, propostas diferenciadas no âmbito nacional e em alguns estados surgem reunindo esforços para viabilizar projetos territoriais de desenvolvimento para além dos tradicionais cortes setoriais na busca por valorizar a diversidade e buscar diminuir as lacunas de desigualdades sociais e regionais.

A inserção de novos agentes amplamente beneficiados por políticas sociais ocorre paralelamente ao crescente esgotamento dos processos representativos da política brasileira, em parte, fruto das raízes do autoritarismo brasileiro, seja em tempos de escravidão ou de regime militar, que auxiliaram na geração de uma mobilização social muitas vezes abafada, salvo importantes momentos de exceção no tempo e no espaço. Assim, cresce, desde a constituinte, porém com mais força em tempos pós-neoliberais, formas de participação social na política, tanto de forma consultiva como deliberativa, mostrando a inquietude da sociedade ao almejar sua própria representatividade e sua não acomodação com importantes benefícios de bem estar social atingida recentemente.

Uma análise proposta por Brose (2007) busca compreender parte dessas inquietudes descritas, especialmente questionando-se sobre a incapacidade da classificação de regime em autoritário e democrático, uma vez que a transição de um Estado centralizador para uma maior participação social não ocorre abruptamente. O autor, utilizando-se do exemplo do dismantelamento da União

Soviética em diversos Estados Nacionais com especificidades quanto à democracia, indaga a máxima institucionalista da suficiência de instituições fortes e bem planejadas para obter uma participação social concisa, garantindo uma qualidade significativa na democracia.

Diferentemente das antigas democracias anglo-saxãs ou europeias, as recentes, pós-1974, possuem características diferentes devido ao seu contexto histórico e pequeno período de amadurecimento, sendo necessário perceber muito além de representatividade partidária e eleitoral para compreender sua pujança ou seus limitantes. Entretanto, o autor reconhece a pertinência da existência de uma sociedade civil forte e com confiança para se fazer partícipe nos processos decisórios como condição necessária, porém não suficiente.

Assim, o autor buscou compreender o movimento político do Rio Grande do Sul ocorrido entre as diversas revoltas autoritárias até as experiências participativas das últimas décadas, buscando compreender a intersecção institucional e peculiaridades históricas da formação territorial, dando atenção especial a esta última interligada com os movimentos políticos do país e do estado.

Sem detalhar a discussão trazida por Brose (2007, p. 9), que está debatida no capítulo seguinte dessa tese, suas principais conclusões apontam resultados culturalistas:

não foi o formato organizacional da sociedade civil (...) mas seu conteúdo ideológico, que determinou o sucesso na conformação de uma sociedade democrática e mais solidária. (...) são as forças da sociedade, que restringem o mercado e combatem seus excessos, que acabaram possibilitando no Rio Grande do Sul a liberdade como opção de escolha entre diferentes oportunidades, na definição de liberdade.

Sem dúvida as expressões sociais a partir da cultura e das instituições contribuem na formação democrática contínua do Estado, cabendo, entretanto, averiguar com maior ênfase as questões estruturais da formação da sociedade gaúcha, tarefa buscada no capítulo seguinte.

Retomando as questões referentes ao redirecionamento das intervenções estatais do sistema financeiro para as voltadas ao atendimento de demandas sociais, de infraestrutura e produção nacional, tem-se expressado o início, mesmo que ainda vagaroso, da percepção das limitações imposta pela setorização das ações públicas e a incapacidade de responder a uma realidade que não subdivide-se em setores.

Apesar de retomar a aplicação de recursos públicos em políticas sociais, territoriais e regionais, não são enfraquecidas as ações de cunho econômico, ao contrário, são fortalecidas, porém não fomentando a financeirização, mas sim a produção. Essas pautadas com regras de maior rigor, buscando avançar nas concepções que definem os investimentos dos excedentes produtivos para além dos estratos mais ricos da sociedade e desconcentrado regionalmente. Para essa organização estatal, é retomado o planejamento a médio e longo prazo, preteridos durante o ideário neoliberal que vieram a enfraquecer as propostas regionais e territoriais, visto o curto prazo exigido no período.

Exemplo brasileiro da retomada de organização estatal de longo prazo a partir da sua reestruturação foram as ações realizadas frente a recente crise de 2008 que ainda deixa vultos na economia nacional e mundial. Ao passo que durante a crise da dívida pública foi buscado no mercado as soluções, com movimento do estado apenas para garantir mecanismos de financierização da riqueza a partir de privatizações e ampliação da participação externa no mercado do país, na crise recente houve movimentos de proteção do emprego e da produção, sem participação de organizações internacionais, como ocorrerá em outros ciclos de crise.

Essas atitudes não foram adotadas apenas pelo Brasil, sendo aderidas por diversas nações. No Brasil, em especial, algumas interferências foram buscadas imediatamente ao passo que crescia as consequências da crise. Pochmann (2010) as organiza em dois grupos: as tradicionais e inovadoras. No primeiro grupo registra-se as ações como flexibilização fiscal e monetária, apoio a setores produtivos e de serviços com maior dificuldade e seguridade a famílias pobres. As medidas inovadoras foram comprometidas com propostas de médio e longo prazo, como o fortalecimento dos bancos públicos, investimentos em energia e infraestrutura – financiados pelos bancos públicos - e ampliação e aprofundamento do mercado, tanto de grandes conglomerados internacionais localizados no país, como de micro e pequenos empreendedores.

A adoção de proteção social e do trabalho tiveram importantes repercussões sociais e regionais, como o contínuo decréscimo da pobreza e da desigualdade social no país mesmo durante a crise e a pouca mobilidade de pessoas em busca de emprego em regiões mais prosperas do país.

Contudo, é percebido que a queda da diferença entre os estratos mais ricos e os mais pobres não ocorreu devido a diminuição da desigualdade funcional da renda. O crescente repasse de benefícios sociais a classes menos favorecidas da sociedade brasileira fez diminuir o percentual de renda proveniente de trabalho, ou seja, diminuiu a desigualdade social em índices muito próximos ao aumento dos repasses governamentais, carecendo ainda da valorização do trabalho na renda das famílias menos abastadas, fruto, em boa parte, de uma história nacional construída com base na desigualdade e privilégio de poucos, sendo um processo vagaroso qualquer ação de diminuição de lacunas sociais e regionais.

No âmbito macroeconômico, os mesmos mecanismos dos governos FHC são mantidos, como metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante. Diante desse quadro, a política fiscal manteve uma função passiva na política macroeconômica. A política fiscal, pautada pela busca de um elevado superávit primário tem como prerrogativa manter o risco-país baixo e possibilitar uma credibilidade internacional e mesmo nacional.

No primeiro governo de Lula, a política econômica manteve-se praticamente a mesma de FHC, com busca de geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/ Produto Interno Bruto (PIB), ao passo que culminou com a baixa capacidade do Estado em ampliar investimentos públicos. Já seu segundo mandato, apesar da manutenção da ortodoxia econômica, houve algumas flexibilizações como a ampliação do crédito ao consumidores e ao mutuário; aumento real do salário mínimo; políticas de transferências de renda; o Programa de Aceleração do Crescimento e fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e medidas anticíclicas de combate à crise internacional.

Os resultados macroeconômicos dos dois anos de governo Lula mostram indicadores melhores que os anos FHC, com crescimento do PIB e acúmulo de superávits que permitiu saldar a dívida com FMI e aumentar as reservas internacionais. Teixeira e Pinto (2012) chamam atenção para a conjuntura internacional ter favorecido os resultados positivos, ao passo que até a crise de 2008 era observado um crescimento do capitalismo mundial com ampla liquidez dos mercados financeiros e com preço das *commodities* elevado, assim como barateamento dos manufaturados a partir do fator China.

A citada crise de 2008 não atingiu o Brasil de forma instantânea e intensa devido aos fluxos líquidos de capitais direcionados ao país em busca da alta rentabilidade proporcionada pelos elevados juros vigentes, tornando possível uma recuperação rápida da atividade econômica interna enquanto Europa e EUA sentiam a crise de forma intensa.

A inflação durante o período Lula esteve sempre dentro das metas estabelecidas, muito por conta da apreciação do real. Também como aspecto positivo o aumento real do salário mínimo auxiliou na expansão da renda e na sua distribuição de forma mais equilibrada. Como aspecto negativo do período é possível citar a manutenção dos elevados juros que acabaram por refletir de forma sistemática na elevação da dívida interna do setor público que passou de 43,5% do PIB em dezembro de 2003 para 48,7% do PIB em dezembro de 2010.

Em suma, os resultados dos governos Lula 1 e 2 distinguem-se da seguinte forma: no primeiro o crescimento brasileiro foi fortemente impulsionado pela dinâmica externa, de forma direta pelo aumento das exportações e indireto pelos investimentos dos setores exportadores. Em Lula 2 é somada a dinâmica externa favorável com a expansão do mercado interno proveniente da flexibilização da orientação contracionista da política econômica.

No que se refere ao bloco no poder⁶, é verificada uma alteração no governo Lula fruto da política macroeconômica e da própria dinâmica econômica. Mantém-se o poder da fração bancário-financeira expressa pela inserção na economia da busca pelo combate à inflação a qualquer custo, especialmente com a manutenção da taxa de juros elevada. Além disso, a independência do Banco Central representa o reforço do bloco no poder, sendo que sua justificativa permeia a necessidade de soluções técnicas serem prescritas e construídas de forma neutra. Entretanto esse argumento é questionável, pois os resultados das medidas adotadas pelo BC geram ganhadores e perdedores.

⁶ Esse é a expressão da configuração datada das relações entre as classes dominantes em seus desenlaces no Estado capitalista. Dentro dessa concepção, o Estado é compreendido como uma entidade monolítica, heterogênea, com aparelhos e níveis de poder diferentes. De acordo com Teixeira e Pinto (2012, p. 921): “Quando o representante de uma determinada fração de classe assume os ‘centros de poder’ do Estado, não significa dizer necessariamente que a citada fração tornou-se detentora, mas ela quase sempre é a fração hegemônica no interior do bloco no poder. A ocorrência desse fato demonstra que as frações dominantes conseguiram impor suas estratégias e objetivos mesmo sem ter de tornar-se uma classe detentora. Em outras palavras, para que uma classe ou fração consiga controlar os centros de poder do Estado, é preciso muito mais do que uma simples vitória eleitoral”.

No período ocorre também o aumento relativo do poder da grande burguesia produtora e exportadora de *commodities*, com grande crescimento dos seus lucros líquidos e inserção no ambiente político. Em contrapartida, no primeiro governo Lula com um contexto de juros elevados com cambio flexível e valorização do real que barateou os importados, enfraqueceu o poder econômico e político da burguesia industrial. Essa condição tendeu a alterar em Lula 2 na medida que o crescimento da economia puxado também pela dinâmica interna, quando é verificado um fortalecimento da indústria e comércio que passaram a exercer maior influência sobre os núcleos de poder do Estado brasileiro.

A relação entre o governo Lula e os segmentos fora do bloco no poder também suscitou forte debate. Houve, sem dúvida, uma ligação do governo com o subproletariado realizado através de programas de transferências de renda e aumento real do salário mínimo com crescimento do emprego. Porém, segundo os autores isso não significou uma plataforma política para a fração dominada, mas sim uma política que possibilitou a legitimação da dominação das frações do bloco no poder.

Para os autores – Teixeira e Pinto (2012, p. 931) – debatendo com Singer (2009):

o tripé formado pela Bolsa Família, aumento do salário mínimo e expansão do crédito, que gerou redução da miséria, vai muito além da simples ajuda aos pobres, pois para ele esse tripé e o regime de política macroeconômica constituem nova plataforma – articulando valores de direita (manutenção da ordem – combate à inflação) e de esquerda (políticas de distribuição de renda), no sentido de delinear uma trajetória política de certa fração de classe, a saber: o subproletário .

Essa reflexão traz a perspectiva de com o apoio do subproletariado o governo Lula manteve a política econômica assim como a manutenção da dominação da fração bancário-financeira no bloco no poder. Para além disso, completou a legitimação que iniciara ainda no governo FHC, tornando-a ampla, incorporando os segmentos fora do poder.

Em anos mais recentes, as mudanças nas relações entre a fração bancário-financeira e o Estado brasileiro não são apenas fruto do estilo de governar de Dilma. São também em razão das mudanças em curso no Brasil e no mundo, que propiciam ao Estado maior autonomia relativa diante das frações de classes.

Ainda no governo Lula já havia fissuras na hegemonia da fração bancário-financeira em função da consolidação de outras frações assim como pela crise

financeira internacional. Teixeira e Pinto (2012), no entanto, lembram que nenhum bloco de poder consolidou-se como hegemônico, pois essa trajetória ainda estava em curso, especialmente a partir da exposição dos limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição de renda combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial.

O consumo crescia sem a correspondente expansão da produção industrial devido ao vazamento da renda para o exterior com o aumento das importações de manufaturas e desarticulação das cadeias produtivas domésticas, como consequência é reduzido o poder multiplicador das políticas sociais de transferência de renda e aumento do salário mínimo.

Por fim, é destacada uma emergência que se tem mostrado cada vez mais necessária para a economia política brasileira - Teixeira e Pinto (2012, p.936):

A atual fissura da hegemonia da fração bancário-financeiro no bloco no poder, que tem dado uma maior autonomia ao Estado, é o momento oportuno para se retomar o debate a respeito de um projeto de desenvolvimento e da recuperação dos instrumentos de planejamento e fomento ao desenvolvimento por parte do Estado.

Para suprir tal desafio e recuperar efetivamente os instrumentos de planejamento que auxiliem um projeto de desenvolvimento com bases nacionais, internamente, algumas questões merecem ser debatidas e levadas à pauta política. Marcio Pochmann (2010) destaca alguns desafios a serem seguidos pelo país.

Primeiramente ressalta a questão regional brasileira que, de forma sintética, mantém os níveis de desigualdade desde a aceleração da industrialização que polarizou mais de 80% do valor de transformação industrial na região sudeste do país em 1970, persistindo até os dias atuais entorno de 60%. Análise próxima pode ser realizada referente a faixa litorânea e o 'interior' do Brasil, com forte concentração populacional e das atividades produtivas no leste do país.

Não apenas perceber a necessidade de descentralização produtiva do desenvolvimento para demais regiões no Brasil, tanto ou mais importante é discutir formas de articulação entre as demandas sociais e econômicas com a vasta diversidade encontrada em um país continental, ao passo que esse fato não seja encarado como um limitante para o desenvolvimento, como pudera ser discutido em outrora, mas sim um propulsor para as regiões e o Brasil frente ao mercado global.

Outro desafio posto pela redefinição da perspectiva de desenvolvimento do Brasil são os investimentos produtivos e educacionais. Nessa perspectiva,

importantes avanços já foram realizados, inclusive com intersecção junto ao desafio anteriormente mencionado. Investimentos em parques produtivos em diferentes regiões do país estão sendo ampliados, assim como a interiorização das instituições de ensino profissional, técnico e superior, propiciando educação para o novo mercado de trabalho de valorização do conhecimento em espaços antes desprovidos dessa possibilidade, como é demonstrado por Araújo (2013 b).

O enfrentamento da setorização das ações públicas surgem atualmente com o amadurecimento da percepção política da sua limitação possibilitada e experiências de cunho social/cidadania e de infraestrutura. O desprendimento de recursos e esforços pessoais em fragmentadas políticas que, por várias vezes, possuem o mesmo fim, demonstra a necessidade da compilação de esforços, seja dentro dos setores, mas especialmente na abrangência de diversos cortes, revelando a pertinência de ações regionais e territoriais, sobretudo em pastas que possuem poucos recursos e forças políticas, destacando o Ministério da Cultura, relevante tema na abordagem de novas concepções de desenvolvimento na aurora do conhecimento e inovação para galgar maior inserção produtiva do país e diminuir lacunas sociais e regionais.

Por fim, acrescenta-se aos desafios trazidos a partir de Pochmann (2010), o estudo realizado pelo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA – denominado “Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas” - IPEA (2014) -, a pesquisa, que também comparou o Brasil com outros países emergentes, buscou compreender as capacidades político-institucionais do Estado brasileiro para definir e implementar objetivos e metas de desenvolvimento, com participação social e do mercado, ressaltando em suas conclusões a pertinência de maior participação social para obtenção de resultados inovadores e satisfatórios no que concerne o objetivo de redução das desigualdades sociais.

Em referência a questão institucional, cabe refletir sobre as possibilidades e desafios existentes no processo de delineamento da ação do Estado nação democrático. Ocorrem diferenças existentes dentro de um mesmo território, como no caso indiano, em que regiões são regidas por um regime de maior autoritarismo, ao passo que em outros os processos democráticos encontram maior inserção. Além disso, diferentemente de um período de ditadura, em que as negociações são limitadas, na democracia, as instituições devem constantemente lidar com pressões das mais diversas ordens, de maiorias e minorias.

Interessa refletir sobre esses aspectos a partir do caso brasileiro devido especialmente a dois fatos. Primeiro o pequeno espaço de tempo histórico em que o país conviveu com processo democrático, como já mencionado. Em segundo, ao momento atual da política nacional, que, segundo Novy (2009), retoma-se a política desenvolvimentista – havendo diferenças do período anterior, como discutido anteriormente -, em que políticas implícitas do Estado inferem grandes investimentos em setores chave para o desenvolvimento nacional.

No atual momento, distinto da maior parte da história nacional, o Estado age para a movimentação do mercado de forma não autoritária e não apenas em setores tradicionais. Políticas sociais e de redistribuição de renda possuem importantes rebatimentos econômicos, para além dos sociais. Nesse ponto reside os desafios ao Estado democrática, uma vez que há necessidade de propor e executar propostas desenvolvimentistas e ao mesmo tempo promover a proteção social das minorias.

Desde a redemocratização, em 1988, diversas possibilidades foram criadas para garantir maior envolvimento, participação e controle social, políticos e econômicos das propostas de políticas e na gestão pública, ampliando a complexidade das relações dos ambientes institucionais. A partir desses mecanismos criados, IPEA (2014) afirma que os gestores são levados a tratar com três sistemas institucionais. Primeiro o representativo, composto pelos partidos políticos. Segundo o sistema participativo, que possui diversas formas de interação com a gestão pública. Por fim os controles burocráticos, composto por formas de controle internos e externos, como o Ministério Público. Dessa tríade institucional, cabe questionar se no ambiente brasileiro haveria mais sinergia junto as proposições do Executivo relacionadas ao desenvolvimento, ou haveria maior impasse, estes vindo a dificultar a ação pública.

Há um conjunto de autores que refletem sobre a problemática afirmando que estados desenvolvimentistas encontram obstáculos para sua efetivação devido à pressão que pudera se abater sobre o governo de forças diversas – inclusive sociais – e estas iriam limitar a possibilidade de alcançar o desenvolvimento. Obviamente quando é inserido um conjunto maior de agentes e instituições no processo de decisão, decorre a necessidade de maior desprendimento de poder de negociação e capacidade de compreensão de prioridades sem desmerecer as demais demandas. Ao mesmo passo, é conferida grande credibilidade as ações públicas que carregam consigo a interação com diversos segmentos da política institucional.

Em contrapartida aos pensadores que percebem a limitação imposta pela democracia para o estado desenvolvimentista, outros, trazidos por IPEA (2014), percebem a presença plural de agentes nas negociações e debates como elemento próprio do processo de construção de uma proposta de intervenção pública. A capacidade de aumento das informações e legitimidade também é acrescida ao passo que mais agentes integram as decisões, possibilitando o surgimento de propostas inovadoras que contribuem para as discussões sobre as noções de desenvolvimento adotadas.

Partindo desses pressupostos, o estudo supramencionado trouxe um conceito próprio de arranjos institucionais, que, segundo IPEA (2014, p. 19) consiste no “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Com base nesse conceito, foi buscado compreender como ocorrem as relações institucionais e as políticas de cunho desenvolvimentistas, ao passo que partindo de um determinado objetivo, o arranjo institucional é forjado pela burocracia, a democracia representativa, a participação e o controle, criando-se – em graus distintos – capacidades técnicas e políticas para chegar aos resultados almejados.

Os resultados da análise de inúmeras políticas brasileiras mostraram haver heterogeneidade entre as ações analisadas, comprovando a pertinência de compreender cada política pública de forma individual, os agentes envolvidos, a história de sua implementação, enfim.

No que tange a interação entre os três sistemas institucionais, as conclusões apontaram que havendo interações entre as burocracias com as instancias de participação social ou de representatividade, logra-se importantes resultados na promoção de inovações na implementação dos projetos propostos pela política pública.

Sobre as comparações realizadas entre as capacidades estatais de outros países emergentes com o Brasil, é destacado no estudo a queda das desigualdades sociais brasileiras nos anos recentes. Entre as variáveis analisadas para compreensão das razões para essa queda mais acentuado no Brasil em paralelo aos demais países encontra-se a maior possibilidade de participação social na política, fato já ressaltado como importante na contribuição para a discussão, aprimoramento, legitimação e inovação dos projetos oriundos de políticas públicas.

A maior participação social nas definições de política foi uma das características do período de tentativa de retomada do estado desenvolvimentista, assim como outras destacadas no decorrer desses subcapítulo, que ocorreram sob a rege de mesmos mecanismos macroeconômicos, porém com orientações voltadas para a produção e consumo internos e empoderamento territorial componente de um projeto nacional de desenvolvimento. Além disso, foi configurado o fortalecimento das instituições, debatido a partir da pesquisa IPEA (2014), sendo que os mecanismos e processos de coordenação de implantação de políticas públicas trouxeram a pertinência da inserção democrática nas suas definições.

No seio desses desafios e do processo histórico centralizador do Brasil, algumas políticas emergiram no final do século XX e início do XXI com propostas alinhadas com concepções que expõe o amadurecimento da política e da democracia do país. Para compreensão dessas ações públicas, foi realizado nesse capítulo um breve resgate da formação econômica e política do país, apresentando e discutindo determinados temas que permeiam os demais capítulos.

Procurou-se, através de uma leitura da formação econômica, produtiva e política do Brasil, identificar as repercussões territoriais das transformações ocorridas em cada período histórico, sejam elas de ordem interna ou externas. Essa proposta expõe a valorização da diversidade do país enquanto segmento agrário nos primeiros ciclos econômicos que vieram a ser uma das bases para a industrialização que ocorre em curto espaço de tempo e regionalmente concentrada, dando origem a 'questão regional' brasileira.

A percepção dessas transformações serviram para cunhar concepções regionais e territoriais aqui seguidas, especialmente colocando-as em diálogo com a realidade, os momentos de valorização de cada corte escalar e crescendo diferentes correntes epistemológicas para conceber o aporte teórico caro a essa pesquisa.

Nos destaques das transformações recentes, quando se busca novamente uma proposta de desenvolvimento que valoriza a produção e obtém resultados quanto a desconcentração, seja ela social ou territorial, paralelamente se estabeleceu uma valorização de instituições fortes e com maior participação democrática na definição de políticas públicas, visto inserção de pautas historicamente fora da ação pública. Desse processo, percebemos especialmente o processo de amadurecimento da percepção territorial, quando é somada a

pertinência da valorização das peculiaridades regionais e suas inferências com o global, porém sob organização institucional do estado nação, afastando as políticas de uma maior fragmentação, como ocorrera na década final do século XX.

Assim, buscamos constituir o arcabouço teórico e histórico que permeia os capítulos seguintes e, sobretudo, a análise dos arranjos institucionais presentes no processo de formulação das políticas analisadas, os mecanismos e processos que dão a cada uma delas o seu aspecto particular, as nuances existentes entre as diferentes forças de poder no processo de sua implementação.

Esse conjunto de forças nos remete ao território, uma vez que a definição do mesmo passa pelo conjunto de forças que o torna particular, sem desconsiderar as atuantes nuances de outras escalas que expõe a necessidade de compreensão analítica particular, assim como as ações públicas que às abranjam, fugindo da padronização da política pública tão enraizada no estado brasileiro.

Resgata-se assim a região e a regionalização, fruto, de acordo com a leitura das transformações do Brasil aqui realizadas, das modificações do processo produtivo e das suas espacializações, da dialética entre as distintas escalas, da própria história regional que aproxima as peculiaridades do ambiente vivido e do ambiente político, que nos remete novamente as instituições e as relações de poder no território.

Para compreensão da problematização dessa pesquisa, cabe agora descer a escala estadual para cunhar as peculiaridades do caso do Rio Grande do Sul no que tange a sua heterogeneidade territorial que será objeto de análise nas duas políticas públicas aqui analisadas e compõe o cerne das hipóteses aqui trazidas.

3 FORMAÇÃO DAS HETEROGENEIDADES DO RIO GRANDE DO SUL

Para compreender a formação da heterogeneidade regional do Rio Grande do Sul e a problemática regional existente na escala estadual, é proposta uma revisão que parte de alguns elementos naturais que oferecem caminhos para essa compreensão. Aprofunda-se a questão baseando-se nas distintas fases de ocupação do estado, discutindo sobre as influências políticas e econômicas que teceram as raízes socioculturais tão complexas e duais no Estado que foram sendo superadas no campo econômico com o processo de industrialização que aprofundou as desigualdades e que persistem até os dias atuais.

3.1 A influência do quadro natural

Brevemente, é apresentado nesse tópico o caráter heterogêneo do Rio Grande do Sul a partir do quadro natural que apenas por si traça indicativos das peculiaridades de cada quadrante do Estado que dialogará com o processo de ocupação e os primeiros ciclos econômicos.

Segundo Breunig et al (2003), a formação mais antiga do Estado é o Escudo Sul-rio-grandense, constituído basicamente de rochas cristalinas. Sobre esta formação, os autores supracitados afirmam que entre as duas porções que atualmente formam a América do Sul e a África existia um oceano com depósito de sedimentos. A aproximadamente 800 milhões de anos, o movimento dos dois continentes soergueu cadeias de montanhas que foram desgastadas no decorrer do tempo por agentes erosivos, entre estas montanhas, o Escudo Cristalino que atualmente está situado o Rio Grande do Sul.

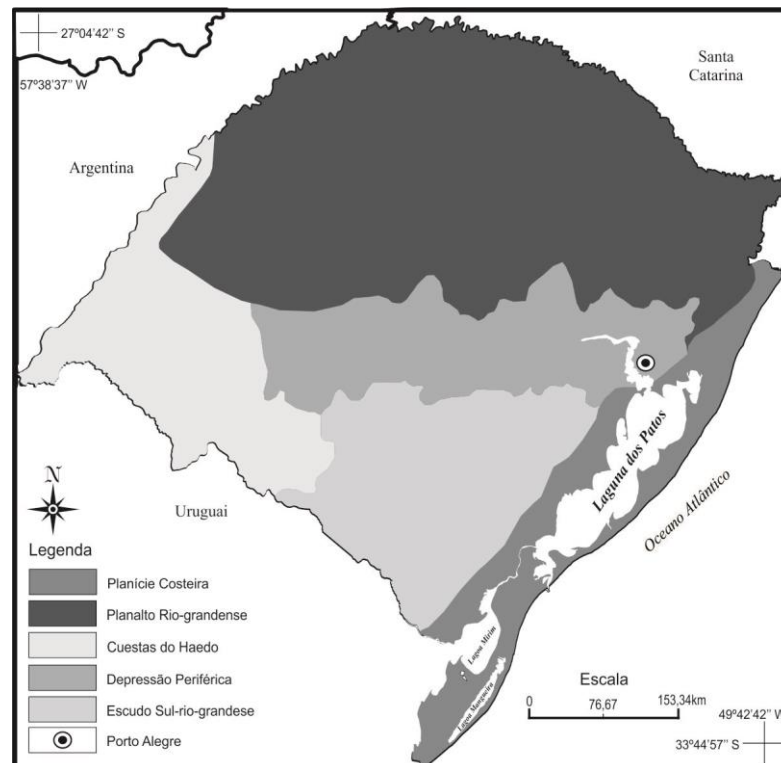
A Depressão Periférica, ou Depressão Central, apresenta especialmente rochas sedimentares, frutos do processo de desnudação do Escudo Sul-rio-grandense, sendo a segunda formação mais antiga do Estado, com agentes erosivos agindo para modelação da atual paisagem desde o Pré-Cambriano. Também nestes espaços, sobretudo no rebordo do Planalto Rio-grandense, há presença de rochas areníticas que possibilitam grande infiltração pluviométrica e formação de aquíferos, formação denominada Cuestas do Haedo.

Entre as formações mais recentes, o Planalto Rio-grandense - Planalto da Bacia do Paraná, ou ainda Serra Geral - é composto por rochas vulcânicas, maioria

no espaço sul-rio-grandense, localizadas nas áreas mais elevadas no Estado. A formação mais recente, datada do Quaternário, é a planície litorânea, composta principalmente por depósitos de aluviões.

O mapa a seguir apresenta a localização das cinco formações geomorfológicas brevemente descritas.

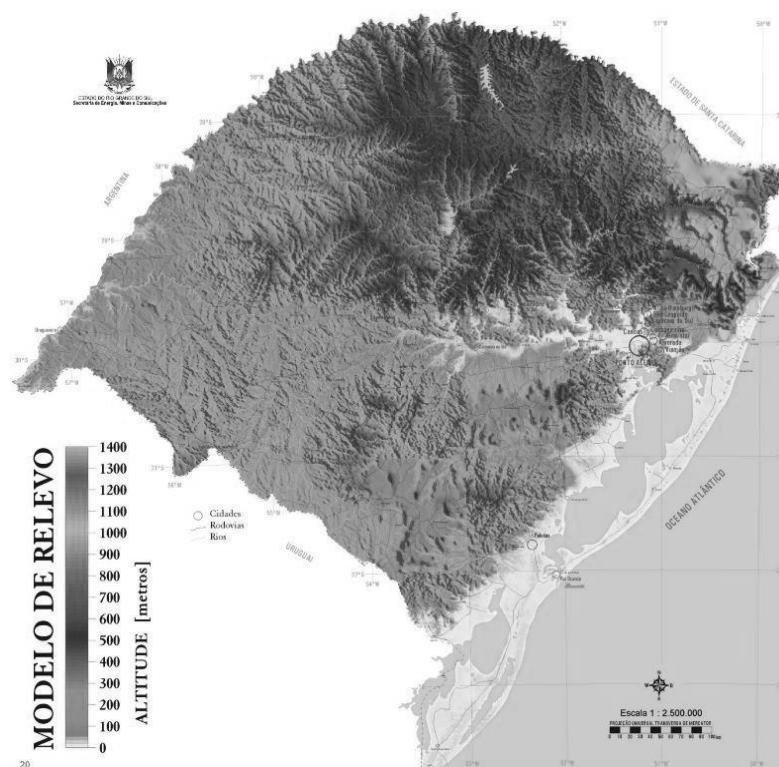
Figura 1 - Formações geomorfológicas do Rio Grande do Sul.



Fonte - Simielli (2006), adaptado.

As altitudes médias do Rio Grande do Sul variam de acordo com a formação geológica. As maiores altitudes estão no Planalto Rio-grandense com aproximadamente 1.200m em relação ao mar, porém as médias variam entorno de 700 e 900m. Na Depressão Periférica as altitudes são inferiores, com média de 60 a 100m. No Escudo Sul-rio-grandense há altitudes que ultrapassam os 400m, porém a média permeia entre 230 e 270m. A Planície Litorânea apresenta altitudes muito próximas com o nível do mar, o mapa a seguir representa as altitudes do Estado.

Figura 2 - Altimetria do Rio Grande do Sul.



Fonte - Secretaria de Minas, Energia e Comunicação (2006), adaptado.

De um ponto de vista natural, a breve apresentação das condições físicas do Rio Grande do Sul já revelam peculiaridades que acabaram por refletir na dinâmica econômica e social, visto que as atividades rurais se sobressaíram nas primeiras fases de ocupação do Estado, atividades estas amplamente dependentes do meio natural. As condições naturais são importantes e auxiliam a compreensão das disparidades socioeconômicas atuais do Estado, entretanto não respondem os questionamentos que esta pesquisa esta se propondo. Um resgate histórico que aproxime as condições naturais, políticas e produtivas é necessário para concepção das peculiaridades regionais do Estado.

3.2 Fases de ocupação do estado do Rio Grande do Sul

Nesse tópico - baseando-se também nas considerações acerca do quadro natural - é debatido o processo de configuração da sociedade gaúcha, sobretudo

destacando a dualidade resultante dos primeiros ciclos de ocupação. Para evidenciar esse fato, trouxemos questões relativas às decisões políticas e econômicas do governo central do país que resultaram, entre outras situações, na formação de um poder político da sociedade aristocrata latifundiária do Estado em paralelo às áreas de ocupação de colônias de imigrantes europeus, sobretudo alemães e italianos, com práticas econômicas distintas que perpassam desde as relações de trabalho até o acesso a benefícios sociais como acesso a terra e educação.

A história de formação do território sul-rio-grandense está estruturado sob fases de ocupação influenciadas por políticas de incentivo a ocupação/colonização por razões econômicas e ainda pela conjuntura da colônia brasileira. Diversos foram os momentos de incentivo do governo para a fixação de população no território gaúcho, primeiramente em grandes propriedades rurais e, após, em minifúndios produtores de alimentos agrícolas.

Além disso, como relatado anteriormente, as próprias condições naturais da paisagem gaúcha já pré-dispõe hábitos socioeconômicos e culturais distintos. Não há pretensão determinista nessa afirmação, pois, como afirma Brum Neto (2007), as próprias tribos indígenas que ocupavam o território sul-rio-grandense anteriormente a inserção europeia já possuíam costumes que dialogavam com as peculiaridades naturais de cada estrato fisiográfico do Estado.

As primeiras incursões europeias⁷ no Brasil Meridional, segundo Magnoli, Oliveira e Menegotto (2001), foram realizadas pelos padres espanhóis jesuítas em 1634 com a finalidade de introduzir os índios ao catolicismo, ensinar-lhes técnicas de plantio, criação de gado - compondo os primeiros rebanhos bovinos no Estado -, ler e escrever. Localizados nas proximidades dos Rios Piratini e Jacuí, os grupos indígenas que estavam organizados em pequenas reduções jesuíticas começaram a sofrer constantes ataques de bandeirantes que visavam à obtenção da mão de obra indígena para trabalhar no sudeste do país.

A pilhagem de indígenas nas reduções jesuíticas no sul da colônia ocorrera em conformidade com a realidade das atividades produtivas das áreas centrais do período, o nordeste. Segundo Singer (1968) o deslocamento da colonização para as

⁷ Anteriormente à ocupação europeia, indígenas habitavam o território do atual Estado do Rio Grande do Sul, sendo estes o motivo para as primeiras tentativas de ocupação do espaço meridional do Brasil.

porções sul e central do país possuíam, até então, apenas bases de subsistência. Na região que se tornaria central no aspecto econômico do país em períodos posteriores, São Paulo, faltava um produto que pudera ter ampla demanda no mercado nacional e internacional, mas, sobretudo, aos produtores de açúcar do nordeste.

Poucas opções estavam no horizonte, uma vez que os produtos de subsistência eram cultivados nas próprias fazendas de cana ou então adquiridos de regiões mais próximas. O produto encontrado foi o escravo, especialmente o indígena que era caçado, 'domesticado' e posteriormente vendido, tornando-se esse o principal nicho econômico de São Paulo no período – séc. XVIII.

Na 'esteira produtiva' do escravo, a possibilidade de suprir o eixo 'domesticar' fora o principal atrativo dos bandeirantes paulistas na busca de escravos nas reduções jesuíticas no sul do país. Uma vez familiarizados com a agricultura, manuseio do gado e afazeres domésticos, era suprida a necessidade de ensinar os indígenas tais atividades. Entretanto, diferentemente do ocorrido em outras partes do país, o bandeirismo ocorrido no Rio Grande do Sul possuiu o que Singer (1968) denomina de expedições de rapina, distinguindo-as das correntes povoadoras que fixaram população em determinadas regiões do país.

Por conta destas interferências dos bandeirantes, muitas delas violentas, os padres jesuítas viram na necessidade de abandonar as reduções em 1638⁸, deixando no território do Rio Grande do Sul o rebanho bovino. Este rebanho, devido as condições fisiográficas favoráveis (vegetação, relevo e clima essencialmente), se multiplicou acintosamente, causando sua dispersão e criando, posteriormente, condições para a instalação de uma economia baseada na pecuária extensiva. Os ataques bandeirantes as reduções perduraram por aproximadamente meio século, até o início da exploração das minas em Minas Gerais, fato que somou uma possibilidade econômica mais próspera aos paulistanos.

Os primeiros a deixarem sua marca no que veio a constituir a cultura gaúcha foram os indígenas. Em maioria de origem Guarani, no Pampa e nas áreas litorâneas e elevadas, diversos grupos étnicos que vagavam dentro dos limites físicos de cada porção do Estado - e mesmo fora do que atualmente é o Rio Grande

⁸ Posteriormente, em 1682, os padres jesuítas retornam ao Estado a serviço da coroa espanhola, fundando as missões. Sete delas estavam situadas onde atualmente é o Estado do Rio Grande do Sul, outras 23 estavam no Paraguai e na Argentina.

do Sul - que, apesar de possuírem peculiaridades, carregavam características comuns. A preservação da vida nômade e peculiar das tribos indígenas transcorreu constante até a ocupação por portugueses, ao passo que paulatinamente seu território foi limitado a pequenas reservas.

Costa (1988) traz alguns hábitos de tribos indígenas que habitavam o Rio Grande do Sul e possuíam práticas culturais em diálogo com o ideário gaúcho, como por exemplo, das tribos Gê e Tape no norte e sua familiaridade com a agricultura; no Pampa os exímios caçadores Chanás; os hábeis cavaleiros Charruas que habitavam também o pampa uruguaio e argentino que assavam carne em brasas espetadas em pedaços de madeira; os Minuanos que utilizam ponchos feitos de couro para proteção do frio, assim como bebiam chimarrão feito à base de erva mate.

Brum Neto (2007) resume o papel desempenhado pelas missões jesuítas na formação socioterritorial do Rio Grande do Sul salientando a estrutura inicial hierarquizada, baseada em trabalho indígena organizado para benefício do grupo, resultando em um espaço promissor que chamou atenção de bandeirantes para obtenção de mão de obra qualificada para serviço escravo.

Do ponto de vista português, o povoamento oficial do Rio Grande do Sul ocorreu, de acordo com Bernardes (1997), um século mais tarde. Em 1737, foi fundado o Forte Jesus, Maria, José, no estuário da Laguna dos Patos, criando também a Vila do Rio Grande de São Pedro, atual município de Rio Grande. Devido às condições desfavoráveis para o atracamento de embarcações no litoral, que se estendia de Laguna a Rio Grande, e a necessidade da utilização do transporte terrestre, o Forte Jesus, Maria, José tinha grande importância militar para a Coroa Portuguesa, pois marcava o entroncamento entre o município de Laguna⁹ e a Colônia do Sacramento, esta última, alvo de disputa entre Portugal e Espanha por um longo período.

Singer (1968) traz a discussão realizada por Oliveira Viana para compreender as razões da tardia ocupação do extremo sul do país, uma vez que as frentes colonizadoras paulistas chegaram até Laguna e não percebiam a riqueza dos rebanhos bovinos deixados pelos jesuítas que se multiplicavam acintosamente nas planícies de campo nativo. Contudo, o autor pauta a falta de demanda para a oferta

⁹ Laguna destaca-se como importante porto no período do Tratado de Tordesilhas, sendo que a linha imaginária que dividia o Novo Mundo, entre Portugal e Espanha, cortava o Brasil justamente no município.

de gado bovino. Até a descoberta das minas não havia mercado, uma vez que as fazendas da zona do açúcar encontravam-se demasiadamente distantes e tinham parceiros no agreste e sertão.

Assim, até meados do século XVIII, a ocupação portuguesa no território sul-rio-grandense era limitada a faixa litorânea, justamente no percurso Laguna - Rio Grande - Colônia do Sacramento. Entretanto, devido a constante tensão entre portugueses e espanhóis em guerras por delimitação de fronteira, a Coroa Portuguesa se viu na obrigação geopolítica de ocupar o 'interior' do Estado. Um exemplo disso foi a fundação do município de Rio Pardo em 1750. Kliemann (1986, p.17) relata o fato da ocupação geopolítica do Rio Grande do Sul, afirmando que:

[...] até o século XVIII, a política de colonização e povoamento do Rio Grande do Sul caracteriza-se por critérios de ordem militar, que privilegiam a defesa do território contra invasões estrangeiras e tentam assegurar para Portugal o domínio da Bacia do Prata.

Para a ocupação das áreas devolutas, que se tornavam um problema militar para a Coroa Portuguesa, foram cedidas sesmarias a militares e civis na tentativa de proteção territorial a partir de sua ocupação. De acordo com a determinação da Coroa, era concedida uma sesmaria - que correspondia a uma área de três léguas ou 13.068 ha - para cada indivíduo. Entretanto, de acordo com Bernardes (1997) e Zarth (1997), não era incomum encontrar proprietários com três ou até quatro sesmarias, chegando haver proprietários que possuíam dezesseis ou 20 vinte sesmarias¹⁰ - áreas de aproximadamente 260.000 ha.

Foi neste período e por conta dessas ações de Estado que, segundo Costa (1988) e Zarth (2002), nasceu o latifúndio sul-rio-grandense. À medida que a Coroa tomava a atitude de viabilizar a defesa do território a partir da concessão de grandes extensões de terra, estava embrionada a atual estrutura socioeconômica e cultural presente na porção sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Apesar da tentativa de solução da questão geopolítica envolvendo a ocupação do Rio Grande do Sul por portugueses, o latifúndio acabou acarretando outros problemas, contradizendo inclusive a própria solução militar. Zarth (2002) aborda diversos relatos de autoridades portuguesas que mostravam preocupação quanto ao caminho fundiário que estava sendo seguindo no Brasil Meridional. De

¹⁰ As pequenas propriedades também estavam presentes neste período histórico da formação do Rio Grande do Sul. Contudo, era ínfima a sua participação, tanto em número de estabelecimentos quanto em área.

acordo com alguns relatos analisados pelo referido autor, uma das principais preocupações era justamente sobre a eficácia da ocupação por intermédio dos latifúndios na defesa do território, pois o número de moradores em relação à grande quantidade de terras era muito baixo, ou seja, não cumpria com a determinação que fundamentou a sua ocupação.

Outro questionamento que surgiu da Coroa Portuguesa frente ao latifúndio que estava se estabelecendo é analisado por Costa (1988). A segregação imposta pela prática deixou diversas famílias de civis e mesmo militares de patentes inferiores sem a propriedade da terra, enquanto militares de patentes superiores e civis que possuíam algum tipo de instalação na região e/ou por usucapião se apossaram da terra, acessaram vários hectares, expondo, assim, a política clientelista que não considerava os meios legais.

Bezzi (1985, p.18) afirma sobre a concessão de sesmarias no sul do país que:

Ao contrário de outras regiões do País, em que a concessão de sesmarias aos colonizadores obedecia a critérios de posses pessoais, no extremo sul do Brasil as doações foram efetivadas principalmente a militares que deram baixas e se afazendaram e, um pouco mais tarde, a tropeiros enriquecidos. Essa modalidade de ocupação do território, cuja base econômica veio a ser a pecuária extensiva, implicava, porém, numa grande dispersão da população.

O estrato social segregado na época era composto pelos escravos africanos, introduzidos a partir de 1773 nas estancias de gado, passando a ser fundamentais no desenvolvimento das atividades ao passo que estas cresciam em número e área. Porém, foi somente a partir das charqueadas que a presença do negro se intensificou.

A Secretaria de Educação de Porto Alegre (1997), analisando a estrutura social nas charqueada, afirma não haver grandes diferenças em comparação com a aristocracia açucareira do nordeste, uma vez que o trabalho escravo prescindia coerção e violência, ao passo que as condições de moradia e trabalho dos escravos eram verdadeiros 'purgatórios'.

Com o excedente produtivo gerado pela produção do charque, era corriqueira nas estancias a aquisição de bens não produzidos por elas. Nesse aspecto não engloba produtos agrícolas e manufaturas de subsistência, produzidos nas próprias estancias que deflagravam a pouco ou nenhuma integração entre as áreas de campos com os colonos alemães e italianos que ocuparam as áreas de matas a partir do século XIX. A utilização dos excedentes produtivos tinha por finalidade a

aquisição de bens e serviços europeus, em especial franceses, principal origem de produtos manufaturados adquiridos pelos estancieiros¹¹. Tal prática não era distinta das referidas por Furtado (1974) em outras regiões de intensa atividade econômica no país, como as fazendas de açúcar no nordeste e café no sudeste. Essa ação acabava por gerar um distanciamento da elite estancieira das práticas sócio culturais das populações da base da pirâmide social da época, especialmente do negro escravo.

Nesse sentido, Brum Neto (2007, p. 93) corrobora afirmando que:

A riqueza gerada pela pecuária, sobretudo pelo charque, desenvolveu a sociedade gaúcha, no que se refere à intelectualidade das famílias mais abastadas e a estruturação dos núcleos mais urbanos, como Pelotas. E, na outra extremidade da pirâmide social encontravam-se os escravos, que constituíam uma parte da propriedade dos seus senhores, mas não possuía nenhum bem. Não tinham nem mesmo liberdade de expressão

Assim, a partir da concessão de grandes porções de terra a pessoas que possuíam alguma patente militar alta, ou mesmo a civis, gerou colateralmente uma acumulação de poder muito grande entre poucas famílias. Vieira (1993, p. 21) afirma que:

[...] no desenrolar histórico-social do Rio Grande, verifica-se o fortalecimento do proprietário pela condição militar que revestiu sua ação sempre que chamado à defesa da terra contra invasões espanholas. Estancieiro e militar, com o poder de proprietário de terras, gado e escravos, o senhor dos pampas transfigurava uma nova estrutura de mando que fatalmente se refletiu nas relações de produção e trabalho.

Talvez o maior exemplo a ser mencionado quando se trata do poder do grande estancieiro no Rio Grande do Sul se dará num período posterior a afirmação das grandes propriedades de terra. Na busca por uma nova forma de ocupação do Rio Grande do Sul, o governo fomentou e financiou colonos alemães e italianos para migrarem ao Estado, visando uma produção em pequenas propriedades. Esta política causou preocupação aos grandes estancieiros que, por intermédio do seu poder frente ao governo português, impuseram que estes colonos não ocupassem as áreas planas, mas sim a zona da mata¹².

¹¹ Além disso, a relação com a França teceu importantes capítulos da Revolução Farroupilha, capitaneada pelos estancieiros contra a falta de atenção do Império às suas demandas. A influência política de ideários franceses pode ser conferida ainda hoje na bandeira estadual, na qual encontra-se os dizeres “liberdade, igualdade e humanidade”, inspirado no lema da Revolução Francesa “liberdade, igualdade e fraternidade”.

¹² Esta fase de ocupação por colonos alemães e italianos, assim como as relações entre grandes estancieiros pecuaristas e as pequenas propriedades policulturas será discutida mais detalhadamente no decorrer deste capítulo.

Com o fim dos embates entre Espanha e Portugal, ocorrido através do Tratado de Santo Ildefonso, em 1777, Zarth (2002) relata que uma parcela significativa de militares se estabeleceu na região e se tornaram grandes estancieiros. Este fato norteou a atividade econômica do Rio Grande do Sul, sendo que no período a produção estadual estava pautada na pecuária extensiva.

Antes mesmo da pecuária ser realizada de forma organizada no Estado, o gado bovino era o produto principal de exportação do Rio Grande do Sul. O período da courama, como denomina Vieira (1993), foi acentuado após a saída dos jesuítas espanhóis e a reprodução do gado abandonado no território sul-rio-grandense. Num primeiro momento, o gado era caçado nos campos livres do Estado, sendo que pouco além do couro era aproveitado. A principal porta de escoamento do couro gaúcho e uruguaio era a Colônia do Sacramento, expondo a sua importância no contexto colonial do período. Os primeiros currais de aprisionamento e abate do gado para a obtenção do couro marcaram o surgimento dos primeiros assentamentos de povoamento no Estado.

Esse período coincidiu em determinado momento com a descoberta das minas de ouro na região do atual estado de Minas Gerais, possibilitando para o Rio Grande do Sul sua inserção na economia colonial como fornecedor de gado bovino – além do couro –, força motriz nas minas.

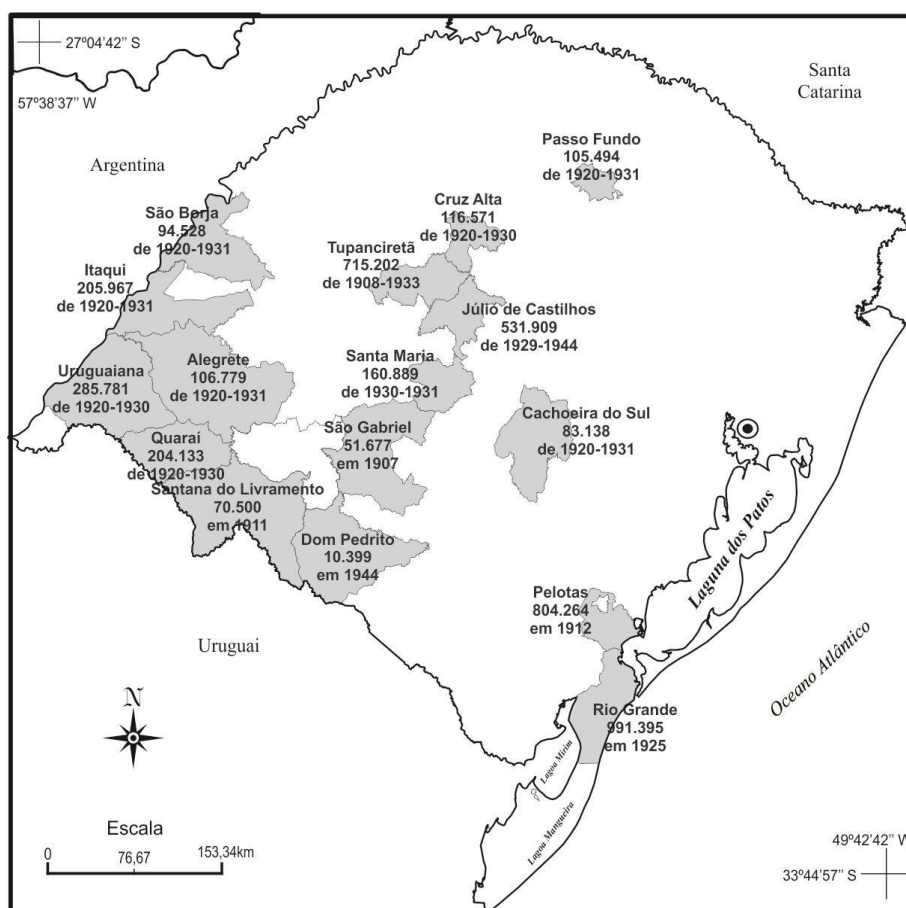
Nas estâncias, formadas a partir concessão de sesmarias e aprisionamento de “gado selvagem”, mesmo com sua interação com os centros econômicos do Brasil colonial, não foi gerado acumulação suficiente para subsidiar uma inserção maciça do trabalho escravo, como afirma Pesavento (1985). Salvo poucas exceções, a grande parte do trabalho realizado nas estâncias era de trabalhadores livres, formados por ex-combatentes rasos, indígenas, os ‘gauchos’. Esse fato perdurou até a expansão do ciclo do charque.

O período da courama se estendeu até o fim do século XVIII, quando a pecuária criatória começou a se desenvolver mais acentuadamente no Estado. Apesar do couro não deixar de ter importância na economia sul-rio-grandense, a carne salgada, regionalmente denominada de charque, passou a ser o principal produto exportado pelo Rio Grande do Sul, dando início ao período das charqueadas.

A atividade charqueadora tomou tamanha importância para a economia do Rio Grande do Sul que perdurou até o início do século XX, chegando o município de

Rio Grande a abater, segundo Vieira (1993), 991.395 cabeças de gado, em 1925. O mapa a seguir expõe o número de reses abatidas para a produção de charque entre os principais municípios produtores.

Figura 3 - Número de reses abatidas entre os principais municípios produtores de charque no Rio Grande do Sul em diferentes anos.¹³



Fonte - Produzido pelo autor a partir de Vieira (1993).

Nota-se a grande quantidade de animais abatidos em toda a porção sul do Estado, uma vez que as condições favoráveis¹⁴ para a prática da atividade conduziam tais municípios a concentrarem a atividade econômica do Estado à época.

O expressivo número de animais abatidos demonstra o interessante fluxo de capitais vinculados à atividade charqueadora. Mesmo posicionado de maneira periférica na economia brasileira, o ciclo do charque atingiu capacidade de

¹³ A divisão municipal apresentada no mapa é a atual devido aos dados serem de anos diversos, havendo assim diferentes divisões municipais nos anos apresentados.

¹⁴ As condições para a produção do charque são basicamente a grande propriedade, campos nativos com fonte de alimento natural, mão de obra escrava e número expressivo de cabeças de gado.

acumulação que possibilitou a obtenção de escravos para realização das atividades saladeiril, serviços domésticos, manejo do gado bovino e atribuições urbanas de baixa complexidade. Pesavento (1989) corrobora trazendo dados estatísticos do recenseamento realizado pelo Império em 1876 que demonstra uma relação um escravo para cada 5,5 habitantes de condição livre no país e 5,4 no Rio Grande do Sul.

A inserção do trabalho escravo nas estâncias produtoras de charque gerou algumas particularidades nas suas relações de trabalho. Devido à natureza do trabalho empenhado pelos escravos, especialmente os que manejavam o gado, seja nas estâncias ou nas próprias charqueadas, era corriqueiro o uso do cavalo e mesmo escravos que andavam armados, com facas e laços, podendo significar perigo e facilidade de fuga, como afirma Monsma (2011).

Diferentemente do defendido em algumas reflexões entorno na estrutura social do Estado em séculos passados, o autor supracitado aborda não só a existência de trabalhadores escravos com funções de pastoreio, como afirma sua pertinência para a economia do charque, estando presente não apenas nas fazendas charqueadoras, como também nas estancias de gado que forneciam rebanhos para a produção saladeiril.

Nesse sentido, Monsma (2011, p.9) reporta a necessidade de:

enterrar definitivamente os mitos de que era inviável atribuir aos escravos funções de confiança, e que a escravidão só era possível com fiscalização contínua e ameaças constantes de castigos físicos. Este estereótipo simplista da escravidão, junto com o binômio trabalho escravo-trabalho livre, possibilita a esquiva do exame sério das múltiplas violências e restrições à liberdade presentes nas relações de trabalho capitalistas. A crença na violência absoluta da escravidão muitas vezes leva a outra crença, igualmente falsa: a liberdade pura do trabalhador “livre”.

Obviamente foram registradas inúmeras fugas de trabalhadores escravos, sobretudo pelas características facilitadoras descritas. Contudo, mesmo o escravo que possuía funções de confiança e realizava suas funções a cavalo e armado, não prendia fuga. Isto não ocorria por ignorância ou qualquer outro atributo determinista, mas pelas relações de poder tinham por objetivo controlar os trabalhadores.

Dentro das estâncias o trabalhador escravo tinha forte apelo pelo alijamento de qualquer relação de solidariedade entre estes, ao passo que os mesmos eram separados e individualizados, premiando a lealdade e, em contrapartida, castigando os revoltosos. Costumeiramente eram punidos com a separação de sua família e

encaminhamento para as fazendas de charque, locais com maior controle e condições de trabalho ainda mais precárias.

O trabalho escravo configurou, portanto, a partir da expansão das fazendas charqueadoras um importante elemento social do Rio Grande do Sul, seja nas estâncias de gado, onde após sua inserção passou dividir espaço com trabalhadores livres, ou nas próprias fazendas charqueadoras, principal atividade econômica da província.

A posição econômica do Rio Grande do Sul no contexto brasileiro estava muito clara no período. A principal atividade econômica do Brasil estava nas fazendas cafeeiras no Sudeste do país, que tinham como mão de obra os escravos. A atividade charqueadora sul-rio-grandense servia basicamente como fornecedora de alimento com baixo custo para os escravos do sudeste, além de exportar uma pequena parcela para ilhas da América Central. Kliemann (1986, p.17) descreve a posição econômica do Estado, afirmando que “[...] com o desenvolvimento da pecuária e da charqueada, o Rio Grande do Sul passa a ocupar posição subordinada em relação ao resto do país, voltado para o extrativismo e para a monocultura de exportação”.

Heidrich (2000) relata a contradição na política econômica do Brasil para possibilitar produção do charque. A economia do país no período estava baseada em altas taxas alfandegárias na importação de produtos. Entretanto, para possibilitar o baixo preço no abastecimento do charque gaúcho que servia como base na alimentação dos escravos nas plantações de café na região sudeste, uma política inversa era necessária, pois os insumos para a produção do charque, principalmente o sal, eram oriundos de fora do país. Em contrapartida, havia uma pressão provenientes das estâncias do Rio Grande do Sul para serem estabelecidas altas taxas alfandegárias ao charque argentino. Dessa forma, a contradição na produção do charque sul-rio-grandense tornava-se ainda mais latente, uma vez que se defendia uma intervenção do Estado por um lado e o liberalismo por outro.

Essa divisão territorial do trabalho no período das fazendas cafeeiras no sudeste do Brasil e nas charqueadas no Rio Grande do Sul marcou, de acordo com Vieira (1993), o ingresso da economia sul-rio-grandense no sistema capitalista de produção. A acumulação de capital e poder político por parte dos estancieiros vinha tornando-se um marco na perspectiva política e territorial do Estado, pois, a partir destes, os próximos ciclos econômicos tiveram sua localização e posição mercantil

definida. Entretanto, cabe destacar que o papel da economia estancieira frente às atividades centrais era de subordinação.

Mesmo que subordinado a uma economia nacional que privilegiava o café como produto principal para o mercado, as charqueadas no âmbito estadual faziam imposição frente às políticas do império, como já destacado. Na busca por um redirecionamento produtivo e mesmo de ocupação do sul do país, o governo português incentivava a migração de colonos, primeiramente alemães e após italianos, para o Rio Grande do Sul, visando uma nova forma de produção baseada em pequenas propriedades. Contudo, os estancieiros galgados no seu poder acumulado, representado pelo domínio econômico e político, determinavam o local a ser destinado aos colonos, ou seja, não negavam as pequenas propriedades, porém não aceitavam que mudassem a sua estrutura produtiva já consolidada, direcionando os migrantes para o nordeste do Estado.

Neste sentido, Zarth (2002, p. 73) afirma:

[...] a posição de dividir as matas sem mexer nos campos nativos foi a saída encontrada para resolver os problemas levantados e atribuídos aos latifúndios pastoris. Os campos poderiam continuar como estâncias de grandes extensões, mas a colonização não seria prejudicada se os integrantes ocupassem as matas desertas e devolutas. Essa foi a fórmula adotada com sucesso até que as últimas áreas florestais foram apropriadas.

Parte da iniciativa imperial em fomentar a migração de colonos europeus estava baseada na limitada produtividade alcançada pela pecuária extensiva. Costa (1988) afirma que o acréscimo produtivo nas estâncias charqueadoras era limitado, pois a produção aumentava a partir do incremento de maior quantidade de terras. Com a diminuição de áreas devolutas propícias para a produção de gado de forma extensiva, outra maneira de ocupar o Rio Grande do Sul era necessária.

Além do limitado incremento de produtividade alcançado pelas estâncias charqueadoras, Vieira (1993) e Fortes (1978) alertam para outro fato decorrente da pecuária extensiva. Segundo os autores, a atividade pecuarista da forma como vinha sendo realizada no Estado inibia o desenvolvimento da agricultura.

Vieira (1993) analisa a problemática considerando o momento de valorização do couro e do charque que, por motivos econômicos, definia todas as terras disponíveis para a criação bovina, sendo que as primeiras propriedades agrícolas estavam localizadas à margem das propriedades pecuaristas.

A respeito, Fortes (1978) aborda a situação da agricultura do Estado a partir de relatos do Presidente da Província, Tenente General José de Souza Soares

Andrea. Segundo este, as grandes fazendas, algumas verdadeiros desertos devido ao baixo número de reses, eram um obstáculo para o desenvolvimento da agricultura. Os latifúndios pastoris mal alcançavam o próprio abastecimento interno, voltando-se essencialmente para o mercado nacional¹⁵.

Para fomentar o desenvolvimento da agricultura, o abastecimento interno e possibilitar o acesso à terra de uma maneira distinta da então realizada no Estado, o governo central buscou a migração de colonos europeus. As primeiras tentativas de implantar a pequena propriedade no Rio Grande do Sul, portanto, ocorreram no século XVIII, com os portugueses oriundos do arquipélago dos Açores, que, segundo Vieira (1993), se instalaram no litoral e no sul do Estado, empregando o sistema policultor com baixo nível tecnológico.

Além das relações econômicas e de abastecimento, Zarth (2002) chama atenção para o fato da parca densidade populacional no Estado, tendo por base de ocupação os latifúndios. Segundo o referido autor, uma população mais densa fundada na pequena propriedade agrícola representaria uma estratégia na defesa e na afirmação do território meridional do país mais eficaz.

Foi por este, entre outros objetivos¹⁶, que o governo central em 1748 assentou colonos em pequenas e médias propriedades no sul do Brasil, inicialmente em Santa Catarina e posteriormente no Rio Grande do Sul, com o primeiro núcleo colonial datado do ano de 1764. A localização dos colonos açorianos no Estado, de acordo com Magnoli, Oliveira e Menegotto (2001), respondia a estratégias de ocupação, resguardando essencialmente o litoral e a Depressão Central.

Para defesa territorial e abastecimento foram conferidas aos colonos açorianos, como afirma Bernardes (1997), 'datas' de 272 ha. Na conjectura atual, é possível considerar as propriedades com porte médio. Entretanto, frente às sesmarias de 13.068 ha concedidas anteriormente, além das inúmeras propriedades que extrapolavam este valor, poderiam ser consideradas pequenas propriedades, ou como o autor menciona, 'chácaras'.

Nas propriedades açorianas, a produção agrícola foi baseada principalmente no consumo familiar e no mercado regional, pois o isolamento de tais propriedades

¹⁵ Entretanto, como será discutido no decorrer capítulo, o desenvolvimento da agricultura em pequenas propriedades no Estado ocorreu de forma desarticulada com o latifúndio pecuarista, em especial por tratarem de territórios distintos e funções econômicas também antagônicas.

¹⁶ Alguns autores, como Zarur (2000) e Machado (1999), afirmam ainda a pretensão do governo central na de colonos europeus brancos para o Estado para contrapor os numerosos negros-mestiços, criando-se assim uma cultura nacional diferenciada da até então construída.

limitava a comercialização a um raio de poucos quilômetros. Entre os principais produtos cultivados pelos açorianos estava o trigo, o milho, a cevada, o feijão, os legumes em geral, o centeio e a ervilha.

Apesar de terem uma função pré-definida antes de sua migração para o Rio Grande do Sul, contrariando a condição produtiva até então empregada de forma extensiva no Estado, Vieira (1993) afirma que a produção açoriana se manteve à sombra da atividade principal, a pecuária.

A falta de êxito da agricultura colonial dos açorianos pode ser explicada no caminho determinado por Bernardes (1997), o qual questiona a qualidade do solo da região destinada à alocação dos imigrantes. Segundo este, o solo excessivamente arenoso dificultava o desenvolvimento da agricultura. Compreende-se ainda mais este limitante se for considerada a baixa tecnologia empregada em tais produções, tornando-se praticamente impossível haver uma produtividade capaz de sustentar as próprias famílias e ainda manter um nível de excedentes para comercialização regional.

Neste sentido, Costa (1988) aponta para a desarticulação das colônias açorianas que, em muitos casos, sucumbiram à força e a maior estabilidade da atividade pecuarista no período. Segundo o autor (1998, p. 34):

[...] o fracasso da colonização açoriana da 'pequena' propriedade (...) e da triticultura seria selado, contudo, pela hegemonia dos latifúndios e da pecuária, atividade esta bem menos suscetível às oscilações climáticas e que o trigo estava sujeito, e cujos detentores dispunham de efetivo poder de barganha dentro da política econômica colonial. Incorporando-se à criação de gado, os açorianos ficavam muito mais 'protegidos' pela legislação e ação oficiais.

Apesar do insucesso da colônia açoriana no Estado, ela representou um marco estrutural que viria a definir a dimensão socioeconômica do Rio Grande do Sul. Zarth (2002) chama atenção para este fato, afirmando o antagonismo da produção agrícola em pequenas propriedades com a pecuária extensiva. Estava posta duas realidades: a agricultura *versus* a pecuária e a pequena propriedade *versus* o latifúndio.

Sobre esse fato Singer (1968, p. 144) corrobora:

Abre-se deste modo a história econômica do Rio Grande, dominada desde o início pela dicotomia: pastoreio e lavoura. Duas sociedades distintas passam a coexistir: a dos estancieiros e a dos pequenos lavradores. Distinta geograficamente: uma na Serra do Sudeste e na Campanha, outra na Depressão Central (e depois na região serrana). Distinta socialmente: uma rigidamente hierárquica, formada por latifúndios, peões e escravos; outra mais igualitária, constituída por pequenos proprietários (...). Distintas

economicamente: uma produtora de couro e depois charque e outros produtos de origem animal; outra produtora de trigo e produtos de lavoura.

Na perspectiva de uma segunda fase de ocupação do Estado e evidenciando a ruptura entre as condições produtivas, Vieira (1993, p. 53) afirma que:

[...] os açorianos estabeleceram uma segunda linha evolutiva, além dos limites da auto sustentação e da subsistência regionalizada. Começa a nascer o binômio agricultura-pecuária que identificaria para o futuro a formação socioeconômica do Rio Grande do Sul. O processo histórico-social estava ganhando o seu segundo circuito geral de produção.

Entretanto, os principais implantadores do sistema de pequenas propriedades que rompeu com a pecuária sul-rio-grandense foram os alemães e italianos. Estes se estabeleceram em locais de acesso mais difícil, porém, em terras férteis, o que favoreceu o desenvolvimento dos minifúndios. Seguindo nas premissas de Vieira (1993, p. 74), os imigrantes foram importantes para a formação do território sul-rio-grandense, pois:

[...] mesmo levando em conta as práticas iniciais açoritas de estabelecimentos de chácaras policultoras, nada se assemelhava à colonização teuto-italiana em terras rio-grandenses.(...) Os colonos alemães e italianos seguiram os pressupostos da atividade agrícola da Europa, baseada na pequena propriedade, em difíceis condições de sobrevivência.

O período relatado, da chegada dos imigrantes alemães e italianos no Estado para produção em pequenas propriedades, de acordo com Brum (1985), é datado de 1824, com a vinda de alemães que povoaram inicialmente as margens dos rios que formam o Guaíba. A partir de 1875, predominantemente imigrantes italianos migraram para o Rio Grande do Sul, ocupando terras devolutas da região centro-nordeste.

Bernardes (1997) aborda a necessidade que surgiu por parte do governo central tendo clareza do insucesso dos colonos açorianos na tentativa de criar uma densidade demográfica maior e uma agricultura que abastecesse regionalmente o Estado. Buscava-se a estruturação de uma sociedade agrícola que cultivasse em pequenas propriedades com o auxílio da mão de obra familiar e não tivessem interesse na criação de gado, no trabalho escravo e ocupassem as zonas de mata.

A necessidade de trazer imigrantes para o Brasil partiu da iminência do fim da escravatura no país, fato que insere São Paulo, e pela necessidade percebida pelo império em povoar áreas devolutas, o Rio Grande do Sul.

Esta necessidade emergiu concomitante com a transformação do trabalho na sociedade brasileira durante o século XIX. Dacanal (1980) afirma que, havendo no

país um regime de escravidão, seria limitado o número de imigrantes que iriam atracar em costas brasileiras, sendo condição para a acentuação deste processo de decadência da escravidão, uma vez que migração e abolição no Brasil são aspectos da mesma questão, de mão de obra.

Justamente como alternativa para a mão de obra escrava, os colonos europeus foram incentivados a migrarem para o Brasil tendo como forte expectativa o desenvolvimento das atividades agrícolas uma vez que os colonos europeus eram considerados pelos governos da época mais aptos no manejo agrícola do que os escravos africanos.

A imigração para o centro econômico do país, junto às lavouras cafeeiras de São Paulo, tinha justamente esta finalidade, pois as atividades econômicas dos migrantes estavam diretamente subordinadas às atividades da grande lavoura. Em períodos de maior serviço, os colonos que estavam localizados às margens dos cafezais serviam como uma grande massa de mão de obra a ser contratada sem grande dificuldade e desprendimento de recursos.

Entretanto, no Rio Grande do Sul a proposta de colonização era diferenciada. Estava baseado na fixação, adensamento populacional e produção de alimentos em pequenas propriedades. Neste sentido, Dacanal (1980, p. 19) corrobora, mencionando que “[...] os imigrantes que se dirigiram para o Rio Grande do Sul eram atraídos por uma política governamental que pretendia, fixando-os à terra, formar colônias que produzissem gêneros necessários ao consumo interno”.

Buscando uma forma distinta de ocupação do Brasil Meridional espelhou-se na estratégia de adensamento populacional conhecida dos governantes por lograr êxito na Áustria. Brose (2005) relata que o estabelecimento de pequenas propriedades fora realizada pela Coroa austríaca para defesa da fronteira sul do seu território contra as invasões otomanas, ocupando-a com agricultores familiares leais ao império que poderiam ser utilizados como soldados em caso de conflito territorial.

Kliemann (1986) aborda ainda o fim da concessão de sesmarias, a partir da Lei de 1822, como ponto fundamental para o incentivo da migração europeia. Sem permissão de doação de sesmarias, a concentração de terras particulares cresceu ainda mais, visto as posses desordenadas que vinham ocorrendo. Também para frear esta prática e aumentar a produtividade da terra, os colonos europeus foram trazidos ao país gerando, além da desconcentração de terras, uma força de trabalho livre e um mercado interno consumidor.

Nestas perspectivas de ocupação, em 1824 foi fundada a poucos quilômetros ao norte de Porto Alegre¹⁷ a Colônia de São Leopoldo. Constituída por alemães que receberam - ao menos a primeira leva de imigrantes - áreas de 160.000 braços quadrados, ou 77,44 ha - aproximadamente 170 vezes menores que as sesmarias -, divididos em área de campo, terra para lavoura e mata virgem, como afirma Bernardes (1997).

Os imigrantes alemães que vieram para o Rio Grande do Sul estavam basicamente buscando uma condição de sustento e de sobrevivência dificultada na Alemanha no início do século XIX. Dacanal (1980) relata que neste século a Alemanha sofreu o processo de revolução agrícola e demográfica causada pela abolição da estrutura feudal. Os camponeses que trabalhavam em terras do senhor feudal e podiam transmiti-las a seus descendentes se tornariam donos destas se cedessem um terço para o senhor feudal. Contudo, os pequenos camponeses tiveram suas propriedades reduzidas a condições insustentáveis de autoconsumo tendo que arrendar as mesmas, passando a atuar como trabalhadores rurais. Estes alemães não encontraram internamente alternativas mais satisfatórias que migrarem para outros países.

Salienta-se que nem todos os imigrantes que chegaram no Rio Grande do Sul eram agricultores, como referido em lei como uma das condições. Contudo, as dificuldades encontradas no país de origem fizeram alemães dos subúrbios urbanos verem a possibilidade de uma nova vida. Da mesma forma, era proibido haver trabalho escravo nas colônias, fato que perdurou por diversos anos, pois a aquisição de escravos necessitava o desprendimento de muitos recursos, inexistentes no início da colonização. Com tempo, alguns poucos colonos adquiriram escravos por pequeno período de tempo, visto a proibição do trabalho escravo em anos posteriores.

O Brasil, em especial, prometia condições muito atrativas para o camponês alemão, especialmente considerando a condição do mesmo na Alemanha. Contudo, segundo Dacanal (1980, p. 27), eram promessas enganosas que visavam superar o desinteresse dos agricultores:

1. Passagem a custa do Governo Imperial;

¹⁷ Razão esta que, segundo Bernardes (1997), garantiu o desenvolvimento de São Leopoldo. Outras duas colônias fundadas em 1825, São João das Missões e, em 1826, Três Forquilhas, fracassaram devido a distancia do centro consumidor e distribuidor do Estado, Porto Alegre.

2. Concessão gratuita de um lote de terra de 400 braças, em quadrado, ou 160.000 de superfície;
3. Subsídio diário de um franco ou 160 réis a cada colono no primeiro ano, a metade no segundo;
4. Caberia a cada família, na proporção do número de pessoas, certa quantidade de bois, cavalos, etc.

Apenas os primeiros imigrantes que chegaram em 1824 a São Leopoldo receberam o que foi a eles prometido. A partir do segundo grupo de imigrantes, pouco ou nenhum apoio foi concedido por parte do governo brasileiro, em especial a não demarcação de suas terras, situação que veio a ser alterada somente com a intervenção do governo alemão.

As primeiras levas de imigrantes receberam lotes de 77,44 ha, que deveriam atender o sustento familiar e ainda incrementar uma comercialização regional de produtos alimentícios. Magnoli, Oliveira e Menegotto (2001) afirmam que logo estes lotes foram diminuídos para 48 ha e, posteriormente, para 25 ha, formando os primeiros minifúndios do Estado que vieram a estruturar uma sociedade distinta da encontrada no sul do Estado e está presente até os dias atuais no Rio Grande do Sul.

Estes pequenos lotes de terras cedidos a colonos alemães estavam localizados em áreas não propícias para a pecuária extensiva. Dessa maneira, os colonos se instalaram especialmente na zona das matas no nordeste do Estado, longe dos locais com a influência estancieira. Vieira (1993) realiza um recorte físico da localização dos alemães no Estado. Segundo o autor, os colonos foram fixados no rebordo da serra geral, local onde havia presença de uma densa cobertura vegetal e um rico sistema hídrico que facilitou o deslocamento e o escoamento da produção. Os alemães também colonizaram a região central do Estado, especialmente pelo município de Santa Cruz do Sul, porém, também se expandiu mais na direção oeste, atingindo ainda municípios da região central.

A localização em grandes declives e vegetação densa, sem dúvida, era um desafio para os primeiros colonos. Entretanto, esta mesma localização foi uma aliada na produção agrícola, pois, ainda segundo Vieira (1993), o solo da região em questão apresentava alto índice de fertilidade para a produção.

Assim, o trabalho de organização inicial da unidade produtiva ficou por conta do colono que desde abrir as clareiras na mata para o plantio até a construção das rudimentares habitações fora trabalhos próprios. Era comum, visto as dificuldades encontradas, especialmente pelos primeiros imigrantes, os trabalhos em conjunto,

em que diferentes famílias se auxiliavam mutuamente nos momentos iniciais da colonização.

Considerando que o incentivo à imigração alemã ocorreu tendo por uma de suas finalidades a produção agrícola, o fato de um solo fértil estar disposto para a produção foi de suma importância. Basta lembrar as dificuldades encontradas pelos açorianos em produzir no solo arenoso do litoral. Os colonos se destacaram pela produção de gêneros alimentícios que serviam para seu autoconsumo e eram comercializados com a metrópole Porto Alegre através do escoamento fluvial da produção.

Segundo Singer (1968), os colonos também foram beneficiados com o período da Revolução Farroupilha, uma vez que a capital da província, Porto Alegre, foi isolada do restante do seu território dominado pelos rebeldes, forçando a intensificação das relações de troca entre Porto Alegre e São Leopoldo, principal colônia alemã do período, a qual obteve uma intensificação das suas atividades produtivas de alimentos e manufaturas.

Assim, em síntese, a posse da terra por parte dos alemães representou o sucesso da implantação e desenvolvimento da agricultura no Estado. Desenvolveu em pequenos lotes uma estrutura social e produtiva distinta da área de pecuária, com pequenos núcleos que representaram a proximidade territorial, diferente dos esparsos núcleos urbanos no sul do estado e os isolamentos de estancias e charqueadas latifundiárias.

O processo de abolição da escravidão voltou a intensificar o fluxo migratório para o Brasil, uma vez que era necessária mão de obra para desenvolver a agricultura do país. Contudo, como relata Brum Neto (2007), as condições da instalação dos migrantes eram distintas. Enquanto em São Paulo os imigrantes substituíram o trabalho escravo assalariando-se nas lavouras de café, no Rio Grande do Sul, a maior parte se tornou proprietários de pequenos lotes de terra.

Visando intensificar o ritmo migratório para o Brasil, estendendo a experiência alemã da pequena propriedade, produção de gêneros alimentícios sem a utilização de mão de obra escrava, o governo imperial fomentou, por intermédio de um plano migratório, a vinda de colonos italianos, a partir de 1875.

Manfroi (1975) aborda dois principais motivos para a retomada dos fluxos migratórios para o Rio Grande do Sul. De acordo com o autor, o governo da província visava à construção de estradas que iriam ligar o planalto com a

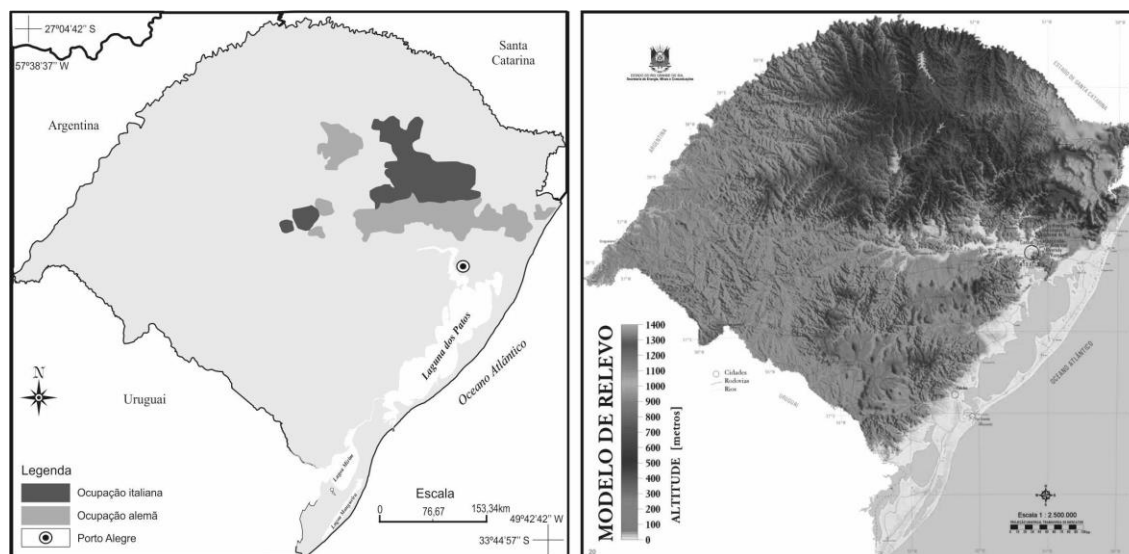
depressão central do Estado, fixando nas áreas que até então eram cobertas por matas virgens, colônias agrícolas com imigrantes europeus. Além deste motivo advindo da província, o governo central também estava preocupado com o crescimento dos movimentos abolicionistas, recorrendo, assim, à retomada das migrações para garantir mão de obra.

A vinda de colonos italianos para o Rio Grande do Sul ocorreu também, assim como entre os alemães, por motivos de crise e de dificuldades por parte da classe trabalhadora do meio rural no seu país. Diversas transformações políticas e econômicas ocorriam na Itália na segunda metade do século XIX. Após a unificação da Itália, Manfroi (1975) afirma que o país permaneceu sendo essencialmente agrário, porém, com uma indústria têxtil estruturada ao norte, a qual possuía fortes relações com o restante da Europa. Em contraponto, havia o centro/sul composto por latifúndios, sendo que os camponeses destas regiões produziam principalmente arrendando porções das grandes propriedades e pagando altos tributos que dificultavam sua permanência e produtividade, esta ainda afetada pelo baixo nível tecnológico dos meios de produção.

Como a indústria do norte, apesar de apresentar um grau importante de consolidação, não conseguia absorver toda a mão de obra disponível no país que constantemente saía do campo para as cidades, a migração para outros países aparentemente se apresentava como uma solução para todos. A Itália queria se desfazer de porção de mão de obra e dos camponeses atingidos pela crise agrária do país. Já o Brasil buscava a ampliação da experiência iniciada com os alemães.

Dessa forma, em 1875, com a chegada das primeiras levas de imigrantes oriundos da Itália, foi fundada a colônia que seria o centro da colonização italiana, onde hoje se encontra o município de Caxias do Sul. Bernardes (1997) afirma que a localização das colônias italianas no Rio Grande do Sul estava principalmente no Planalto, em áreas com altitude que variavam entre 600 e 800 metros, como pode ser observado a seguir.

Figura 4 - Localização da ocupação alemã e italiana no Rio Grande do Sul frente ao relevo do Estado.



Fonte - Produzido pelo autor, a partir de Magnoli, Oliveira e Menegotto (2001) e Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul.

A ilustração revela nitidamente o limite físico existente entre as áreas de colonização alemã e italiana. Ainda segundo Manfroí (1975), foi tentado sem sucesso que os colonos alemães desbravassem as áreas ao norte de suas colônias antes mesmo da chegada dos italianos. Entretanto, devido ao isolamento e vegetação densa, os mesmos não se fixaram em tais locais. Acrescentando ainda na análise da ilustração acima sobre as grandes estâncias, é possível notar que entre as áreas ocupadas por alemães e italianos não estão áreas planas - apenas no centro do Estado - estas justamente utilizadas pelos grandes proprietários na sua produção extensiva de gado que, a partir de sua força política e econômica, definiram a área a ser ocupada pelos teuto-italianos.

Brum Neto (2007, p. 144) corrobora:

esses compartimentos geomorfológicos representaram uma verdadeira “barreira natural” ao povoamento das terras altas do Planalto, pelos povos que integravam a Província do Rio Grande de São Pedro até a inserção italiana, que representou a efetiva ocupação da porção nordeste do território gaúcho.

A inserção dos colonos italianos em solo gaúcho deu início à formação de uma das principais regiões econômicas atualmente do Estado, além da rica contribuição sociocultural trazida pelo italiano.

Os lotes de terra recebidos pelos italianos ao imigrarem para o Rio Grande do Sul tinham o mesmo tamanho dos recebidos pelos últimos imigrantes alemães, 25

ha. Porém, Dacanal (1980) relata ter ocorrido uma grande variedade no tamanho dos lotes distribuídos, abrangendo propriedades entre 5 e 100 ha.

Este fato, segundo Bernardes (1997), ocorria devido à possibilidade de uma família adquirir mais de uma propriedade, pois as colônias, que se tornaram unidades de medida, eram lotes que variavam entre 22 e 30 ha.

A posse da terra no Rio Grande do Sul, diferentemente de outros locais do Brasil, era fomentada. A lei de terras de 1850 limitou o acesso a terra, proibindo a aquisição de terras devolutas se não pela compra. Claramente, a lei tinha por finalidade inibir a possibilidade para que pessoas sem condições financeiras adquirissem o meio de produção. Porém, Zarth (2002) afirma que esta lei estava destinada as áreas dos cafezais, forçando os imigrantes a se submeterem as grandes lavouras. No Rio Grande do Sul ocorria o inverso, pois era pago para os colonos terem terras próprias.

Estas terras, desde a migração alemã até à italiana, eram destinadas ao cultivo de alimentos. Os italianos produziam no sistema de policultura, entretanto, se destacaram em alguns gêneros, como, por exemplo, o milho, base para o preparo da polenta, e a uva, que passou a ser comercializada. Ainda havia o plantio de batata, feijão hortaliças, centeio, entre outros.

Entre as diversas contribuições socioculturais dos italianos para formação das suas colônias destaca-se a religiosidade. O catolicismo do imigrante italiano é um marco na paisagem, com capelas em todas as colônias que agregavam a população em festividades, momentos de oração e decisões políticas, utilizando pavilhões anexos as capelas para festividades e jogos típicos de sua origem italiana, representando a religiosidade um fator de coesão social.

A religiosidade, tanto nas colônias italianas como nas alemãs, estava atrelada a um projeto comunitário particular a essa região do país – e marcadamente em paralelo a região sul do Estado - que refletiu em distintas áreas, sobretudo no acesso a bens sociais e na gestação de um senso democrático que posteriormente rebateu em iniciativas próprias de ensino superior e participação social.

Essas questões não tiveram surgimento fortuito, estavam vinculadas a práticas cultural trazida pelos imigrantes, como a valorização da universalização da educação, ao passo que, de acordo com Kreutz (1994), na década de 1930 haviam 1.041 escolas comunitárias teuto-brasileiras no Rio Grande do Sul, criadas e mantidas pelas comunidades que no período. Enquanto no Brasil o analfabetismo

tinha indicadores elevados, especialmente no meio rural, nos núcleos rurais das colônias era praticamente nulo. Não apenas no acesso a educação as comunidades se organizavam, mas também na confecção de material didático preocupado em construir um conhecimento vinculado à realidade do aluno e demais estruturas de apoio as escolas.

A compreensão do desenvolvimento de atividades educacionais nas colônias perpassa basicamente por quatro aspectos. Primeiramente a herança trazida dos seus países de origem. Kreutz (1994) relata a incorporação da educação geral do povo como aspecto elementar para a estabilidade nacional ainda em meados do século XVIII, quando a frequência escolar se tornou obrigatória na Prússia. Porém, é no início do século XIX, em 1809, que a Reforma de Humbolt, de cunho liberal e nacionalista, insere na política educacional ideários de autodeterminação do homem e participação democrática em questões de interesse coletivo e torna a generalização escolar como algo elementar na Prússia, justamente na aurora das primeiras migrações para o Rio Grande do Sul, em 1825.

As escolas foram transformadas em mecanismos para aprimoramento da formação religiosa e da vivência da cidadania, essa compreendida como engajamento com questões culturais, socioeconômicas e religiosas locais e regionais. Grande parte dos imigrantes que desembarcaram eram provenientes dos atuais estados de Rheinland-Pfalz e Saarland, ambos com “tradição de conceber a organização política de forma descentralizada, com autonomia local” – Kreutz (1994, p. 151).

Essa herança histórica, tanto da valorização educacional quanto dos aspectos descentralizadores, encontrou o segundo aspecto que possibilitou a organização de um sistema escolar comunitário no Rio Grande do Sul, a condição física. Os pequenos núcleos populacionais eram organizados para que interposto a pequenos grupos de entorno de cem famílias houvesse um ‘centro’ com infraestrutura básica de comércio, artesanato, centro religioso e educacional. Os limitados lotes de terra concedido a cada família - inicialmente 75 ha chegando a 25 ha – corroborou para proximidade geográfica, ao passo que as famílias mais distantes dos ‘centros’ não ultrapassavam cinco ou seis quilômetros, distância considerada viável para as crianças percorrermos para ter acesso a escola, de modo que tal condição física e populacional - número de pessoas - não marginalizava pessoas vinculadas as

comunidades que participavam da vida social e em trabalhos de mutirão, obrigatório e gratuito, os Frohmarbeit - nas colônias alemãs.

O terceiro aspecto que fomentou a universalização da educação nas colônias no Rio Grande do Sul foi a vinculação de questões que receberam atenção especial pelos colonos, como a própria educação, a difusão da imprensa, a ênfase no associativismo e as estruturas de apoio a iniciativas locais e regionais a um projeto comunitário comum. A produção do conhecimento e a organização curricular das escolas comunitárias não eram autônomas, mas respondia a um planejamento incentivado e estruturado com assuntos de interesse das colônias, ao passo que no início do século XX, quando passou a ser cobrada obrigatoriedade escolar mínima, foram vinculados compromissos mais amplos, nos remetendo a quarta questão, a religião.

Tanto a Igreja Católica quanto a Evangélica, assumiram a questão escolar como seu principal núcleo de apoio continuado e estruturado as colônias. As sanções para quem não cumprisse as obrigações educacionais dos filhos, por exemplo, eram também religiosas, impossibilitando a família a participar de cerimoniais de sua ordem religiosa, remetendo a compreensão de como as comunidades rurais estavam organizadas sem possuir um aparato jurídico e civil que era garantido pela simbologia religiosa e pelo projeto comunitário. Tal coesão não ocorreria se um projeto único aos mais de mil 'centros' rurais não estivessem sob a mesma concepção sociocultural, em uma "utopia teuto- brasileira", como afirma Kreutz (1994, p. 153).

O desenvolvimento da escola comunitária nas colônias foi marcado por diferentes períodos. Inicialmente, entre 1825 e 1850, sob o aspecto dos imigrantes alemães, imbuídos da importância do caráter indispensável da educação, criaram escolas emergenciais, com material didático precário confeccionado primeiramente a mão e professores escolhidos entre os próprios migrantes os com saber mais apurado. Foi pleiteada junto ao governo imperial a construção de escolas públicas, sendo que em 1826 a primeira foi inaugurada em São Leopoldo. Contudo, no ano de 1850 as escolas na região das colônias já eram 25, sendo 24 criadas pela comunidade.

Entre 1850 até 1875, quando a migração de italianos inicia, houve uma grande expansão do número de escolas. As públicas somavam 252, sendo que 85 não funcionavam por falta de professores, já as comunitárias eram 99 com forte

participação dos Brummer, lanceiros alemães contratados por Dom Pedro II que permaneceram na região das colônias. Estes tinham nível de instrução superior aos colonos, assim como ideais libertários e eram questionadores da ordem vigente e haviam participados de movimentos liberais na Europa, influenciando além das questões educacionais nas colônias, a imprensa, política e o comércio. Sua influência foi sendo substituída pela inserção maior de jesuítas nas escolas católicas, e também nas evangélicas, atuando contra o liberalismo e o caráter a-religioso dos Brummer.

A partir de 1875 até o início do século seguinte se concretiza a percepção da escola com uma instância chave no projeto colonial comum. As escolas nesse período assumem fortemente um caráter confessional, articulando-se Igreja Católica e Evangélica contra as acepções dos Brummer. É criada a estrutura auxiliar para as questões escolares, como associação de professores.

Nos primeiros 38 anos do século XX as escolas das colônias tem seu maior desenvolvimento, até seu final na década de 1930. Foi um momento de intensa mobilização dos imigrantes na produção de materiais didáticos assim como o aumento do número de professores e sua respectiva qualificação. O Rio Grande do Sul foi o estado brasileiro com a maior concentração de escolas teuto-brasileiras no país, assim como teve destaque entre as ítalo-brasileiras, montando não apenas as escola, mas o aporte necessário para o seu funcionamento. Porém, a tolerância inicial por parte do governo, inclusive permitindo o ensino de alemão e italiano, mudou progressivamente. Primeiramente com a obrigatoriedade, em 1909, do ensino de português por pelo menos duas horas diárias nas escolas. A partir da década de 1920, o governo passa a abrir escolas públicas em locais onde já existiam as comunitárias, sendo absorvido os alunos paulatinamente, atraídos, entre outras questões, pela gratuidade e pela possibilidade de aprender o português. A medida que decrescia o número de aluno, era inviabilizada a manutenção das escolas, que passaram a fechar. O ano de 1938, porém, é o mais emblemático devido a estratégia mais explícita do governo de nacionalização compulsória, com decretos e implementação de material didático padronizado além de restrições de diversas outras ordens que impossibilitaram a continuidade das escolas comunitárias aos moldes que funcionavam.

A originalidade, portanto, da experiência educacional nas colônias foi fruto do engajamento em um projeto comunitário comum que possui heranças anteriores à

migração, porém ressaltam a raiz de uma expressão que iria novamente surgir em anos seguintes, com articulações regionais para o atendimento de demandas não supridas pelo estado, entretanto não atreladas à lógica do mercado, mas sim como uma via alternativa que foge da dicotomia estado versus mercado e não pode ser compreendida sem uma análise estrutural que perpassasse por aspectos histórico-culturais e socioeconômicos em distintas escalas. As experiências referidas são o surgimento das universidades comunitárias e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES -, estes últimos cronologicamente posterior e oriundos da própria experiência das universidades, que serão analisadas em capítulo posterior.

Tanto italianos como alemães, à medida que seus reduzidos lotes de terra eram fragmentados por sucessão hereditária ou então tinham percas de fertilidade do solo pela constante utilização para agricultura, migravam em direção ao noroeste do estado, próximo a região das antigas missões jesuíticas. Houve continuidade na produção de segmentos alimentícios em pequenas e médias propriedades rurais com intensa utilização de mão de obra familiar que passou a interligar-se com a agroindústria de beneficiamento em décadas seguintes.

Com a ocupação das áreas elevadas do Estado pelos italianos, Bernardes (1997) afirma que, oficialmente, não havia mais terras devolutas no Rio Grande do Sul. Nas palavras do autor (1997, p. 78):

[...] completou-se a ocupação do Rio Grande do Sul. (...) não há mais terras devolutas no estado. As terras florestais ainda não ocupadas pela pequena propriedade colonial correspondem a alguns trechos de pinhais possuídos por empresas madeireiras as quais, de acordo com a orientação que vem sendo seguida, terminada a extração, dividem as terras em lotes para venda aos agricultores.

A partir da total ocupação do Estado, ao menos oficialmente, algumas considerações podem ser tecidas sobre a estrutura socioeconômica presentes no território sul-rio-grandense. Como ponto de partida, se considera o questionamento de Bernardes (1997) ao analisar o processo de formação do Estado. O autor questiona se as fases de ocupação, sendo a primeira realizada por portugueses e espanhóis e a segunda por alemães e italianos, ocorreram em justaposição ou superposição.

Para compreensão dessa problemática, é possível partir da reflexão realizada neste capítulo e ainda analisar as proposições dos mesmos autores. Dacanal (1980) aborda a questão através da permanência e reprodução das pequenas propriedades

como consequência do desenvolvimento do capitalismo no país. Nas premissas do autor, para garantir a permanência do capitalismo, representado pelas grandes lavouras, do café no sudeste e pecuaristas no sul do Brasil, as pequenas propriedades tinham suma importância. Estas abasteciam o mercado regional, produzindo gêneros alimentícios necessários para o consumo nos centros urbanos e nos próprios latifúndios¹⁸.

Para o autor, havia uma complementaridade evidente nas relações econômicas que as pequenas propriedades assumiam frente as grandes. O latifúndio exportador constituía a base econômica do Brasil no século XIX e as pequenas propriedades assumiam o não menos importante papel de abastecimento interno, garantindo a sua reprodução e a das grandes propriedades.

A respeito das estâncias pecuaristas do Rio Grande do Sul, Dacanal (1980, p. 43) afirma que:

[...] era ela que remunerava o capital gasto nos investimentos econômicos; por isso, era ela, e não a pequena propriedade, que consistia num fator preponderante no processo de acumulação de capital. A estância, entretanto, não tinha por que temer a concorrência da pequena propriedade, que se consolida a partir da chegada do contingente imigratório alemão. (...) Em vista disso é que se observa entre os estancieiros gaúchos uma atitude favorável à vinda e instalação, em núcleos coloniais, destinados a consolidar a propriedade camponesa.

Nesta assertiva do autor, são percebidas as relações pertinentes a cada grupo, sendo que as estâncias latifundiárias, responsáveis pela introdução do sistema capitalista de produção no Rio Grande do Sul, não tinham por que temer a ocupação do Estado em pequenas propriedades, visto que estes vinham a saciar uma lacuna existente na economia nacional e ainda possibilitar a reprodução de sua forma de produção e de seu capital.

Zarth (2002) coloca ainda a situação reivindicada pelos latifundiários. Apesar de não se opor à imigração de colonos e sua instalação em pequenas propriedades, foi imposto pelos estancieiros que não fosse alterada a estrutura já fixada na região, o que resultou na localização onde se fixaram os colonos.

Com o argumento abordado por Zarth, da preocupação dos estancieiros com a estrutura fundiária já estabelecida no Estado, é possível analisar as discussões colocadas por Bernardes (1997) visando elucidar as fases de ocupação do Estado e as posições na economia provinciana.

¹⁸ Entretanto o autor relata que a relação entre grandes e pequenos proprietários não é pacífica, ocorrem repletas de contradições e tensões sociais.

O geógrafo paulista introduz como fator preponderante no povoamento do Rio Grande do Sul a questão natural, principalmente o relevo e a paisagem.

Nunca é demais retomar essa tese da estreita dependência entre o tipo de povoamento e a distribuição da vegetação, pois, não há dúvida, foi esse o fato dominante que esboçou as bases da expansão de luso-brasileiros e colonos europeus em terras do Rio Grande do Sul. (Bernardes, 1997, p. 80).

Percebe-se a relação entre as condições naturais e a ocupação do Estado na análise do autor. O mesmo ainda prepondera não haver uma superposição entre as grandes propriedades e as pequenas, mas uma justaposição que nasceu por motivos naturais, em que há condições econômicas e sociais distintas que ainda se mantêm por motivos culturais.

Concorda-se com Bernardes (1997) no que tange a justaposição. Sem dúvida havia um conjunto de relações econômicas e sociais que eram nítidas nas grandes propriedades estancieiras, como o mercado nacional e a pouca utilização de mão de obra. Em contraponto, havia relações próprias das pequenas propriedades, como a produção de gêneros alimentícios, o trabalho familiar e o mercado regional.

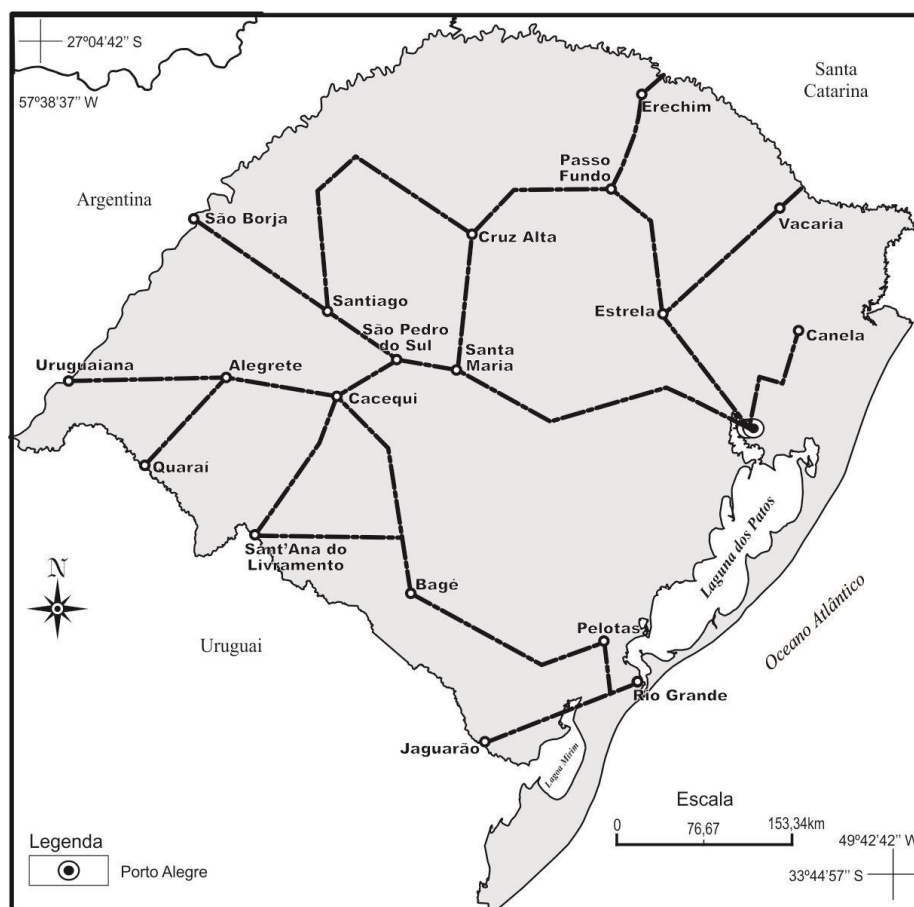
Entretanto, a explicação desta justaposição ocorrer por condições naturais pode ser discutida. Os colonos serem fixados principalmente no nordeste do Estado tinha clara interferência das solicitações dos latifundiários estancieiros que, por intermédio do seu poder político e econômico frente ao governo central, não queriam que fosse alterada a estrutura fundiária, visto que essa era crucial para a produção bovina e para o aumento de produtividade.

Dessa forma, não se discorda de Bernardes quanto à importância das condições naturais, uma vez que estas estão intimamente ligadas com a possibilidade ou não do uso do espaço para as atividades estancieiras no período. Porém, podem ser acrescentadas às condições produtivas na justificativa de haver uma justaposição entre grandes e pequenas propriedades, como afirma Dacanal (1980), uma vez que, devido às condições necessárias para reprodução da atividade pastoril extensiva, foram destinadas as áreas ainda devolutas e impróprias para o latifúndio e pecuária. Estas mesmas relações produtivas e econômicas garantiam a justaposição e não a superposição, havendo relações distintas entre as duas estruturas estabelecidas nas políticas de povoamento e de ocupação, a grande e a pequena propriedade, uma razão dualista, que veio a interligar-se apenas em anos posteriores, ainda que de forma tímida.

Para expor as distinções econômicas e sociais das duas grandes porções do Estado, Brose (2005) analisa a rede de transporte, utilizando a ferrovia para discutir a problemática. Diferentemente do grande parte do território brasileiro, a rede de transportes do Rio Grande do Sul não foi desenvolvida na faixa litorânea e tampouco o oceano foi o principal canal de fluxo econômico. O interesse na região dos campos para o escoamento da produção do couro e do charque permitiu a partir do final do século XIX a implantação de uma malha ferroviária que foi ampliada na metade do século seguinte na direção das áreas de mata.

A malha ferroviária foi construída em dois troncos: um que interligava Porto Alegre com as colônias do nordeste do Estado, áreas de abastecimento da capital, assim como outra linha na depressão central atingindo o extremo oeste, o noroeste e norte do Estado; e outro tronco que ligava o porto de Rio Grande com Pelotas e as áreas de que margeavam a fronteira com o Uruguai até o extremo oeste na fronteira com a Argentina, todas estas áreas de pecuária extensiva. A interligação entre estes dois troncos ocorreu apenas em 1896 com a ligação Cacequi/Santa Maria, entroncamento distante das áreas de maior articulação dos campos e da zona da mata. É notório também o fato de não haver uma ligação férrea entre Porto Alegre e Rio Grande, principais portos que utilizavam o transporte hídrico para as relações comerciais. Entretanto, a parca integração da malha férrea do Estado expõe a dualidade da produção que pouco convergia, articulando-se como dois diferentes subsistemas econômicos no território estadual.

Figura 5 - Instalação da rede férrea no Rio Grande do Sul.



Fonte - Brose (2005), adaptado.

Os fatos que consolidaram a heterogeneidade no Rio Grande do Sul persistiram com o passar dos anos, estando ligadas com as relações históricas de formação do Estado. Assim, na gênese da evolução e formação territorial do Rio Grande do Sul foram estruturado basicamente duas sociedades com características próprias e muitas delas antagônicas. Nas áreas de mata do norte, as condições do passado possibilitaram uma produção de excedentes e uma manufatura difusa vinculada a Porto Alegre. Os centros urbanos se desenvolveram com alto índice de concentração demográfica, ofertando um mercado consumidor considerável e um grande número de cidades com pequena área territorial, com alguns polos médios e diversificada atividade rural. Formada por uma mão de obra familiar, portanto livre, a região tinha o acesso a terra e a educação como princípios democráticos básicos, organizando o que Brose (2005) denominou de uma sociedade mais igualitária, com preceitos éticos oriundos do catolicismo e protestantismo.

Em contraponto, o principal centro urbano que escoava a produção das áreas de campos se vinculou essencialmente com a exportação, sem articulação com atividades de processamento e geração de renda, fato atrelado ao pequeno mercado causado pela densidade demográfica baixa dos grandes latifúndios pecuaristas. Na região, atualmente há uma população rarefeita distribuída em cidades de porte médio com grandes áreas territoriais e em número significativamente menor que no norte do Estado. Além disso, a estrutura social altamente hierarquizada herdada do passado escravista dificultava o acesso à terra dos menos favorecidos, criando uma centralidade política que deixou rugosidades no processo de democratização de serviços básicos na região.

Diversos autores questionam sobre as razões de sociedades tão peculiares não terem formado territórios administrativos distintos, uma vez que a gama de interesses dos mesmos em diversos casos é contrária. Ainda em anos recentes houve tratativas de criação de outra unidade federativa, delimitada justamente na zona do Pampa gaúcho. Entretanto, Brose (2005) aborda por questões culturais o esforço realizado para apropriação por parte dos colonos alemães e italianos do ideário gaúcho típico do sul e sudoeste do Estado, assim como o suprimento de qualquer poder político em sua chegada a Província. Nas palavras do autor – Brose (2005, p. 246):

O fato de o paralelismo dessas duas sociedades não ter gerado dois estados independentes (...) pode ser creditado em parte à circunstância de os imigrantes agricultores e empreendedores urbanos, ao chegarem ao Rio Grande do Sul, terem sido alijados do poder pelos pecuaristas e grupos políticos tradicionais. A forma de integração social encontrada pelas famílias imigrantes foi a aceitação da religião cívica nacionalista regional, incorporando o mito do gauchismo.

O movimento separatista dos anos recentes fez retomar em grandes proporções a discussão regional a nível estadual, como relata Bandeira em Fórum dos COREDEs (2014). Ao passo que crescia a preocupação com os desequilíbrios regionais causados pelo processo de formação territorial do Estado, somado a questões da política nacional, começou a ser maturado e implementado mecanismos de descentralização, com a premissa de pensar a região a partir da região.

Assim, a formação da sociedade que veio a compor o atual Rio Grande do Sul é recheada de contrastes, formando uma unidade administrativa, porém tecido a partir da diversidade, seja ela econômica, política ou cultural. Pode-se afirmar que, mesmo mantendo importantes laços com suas culturas tradicionais, desde o

indígena até os italianos, que somaram na construção do ideário gaúcho, inserindo hábitos e deixando marcas hoje tidas como próprias do Estado, porém marcadamente heterogêneas regionalmente e que tecem formas de relações socioterritoriais distintas, e, assim como no Brasil, desigualdades também pautadas na diversidade e na formação sócio territorial.

Esse processo não cessou após o fechamento da fronteira agrícola e o fim de terras oficialmente devolutas no Estado, fato ocorrido ainda na primeira metade do século XX. Durante o processo de industrialização, o Rio Grande do Sul, ao mesmo passo que ocorrera no Brasil, sofre um processo de concentração das atividades industriais, porém com suas particularidades baseados no processo de formação territorial aqui debatido, fato em destaque em tópico a seguir.

3.3 O processo de industrialização do estado

Muito é debatido na literatura o processo inicial de industrialização no Rio Grande do Sul, especialmente a origem dos fatores que tornaram o nordeste a principal região industrial do estado. É apresentado aqui os principais consentimentos existentes buscando aproximar as raízes da ‘questão regional’ do Rio Grande do Sul articulando as fases de ocupação ao processo de surgimento e amadurecimento da indústria. Para isso, são destacadas as questões internas e externas da industrialização, as relativas ao trabalho e o aprofundamento das desigualdades.

Pode-se pensar que devido a principal atividade econômica exercida no Rio Grande do Sul tenha sido a pecuária, sobretudo a produção do charque, a produção industrial tenha sido germinada desse ciclo econômico. De fato, a atividade reunia alguns pré-determinantes para iniciar um processo de industrialização, especialmente o acúmulo de capital que foi relativamente denso. Contudo, grande parte desse excedente, como relatado em oportunidade anterior nesse texto, foi desprendido com importações de bens estrangeiros utilizados na manutenção de privilégios de uma pequena parcela da população.

No sudeste brasileiro, em especial em São Paulo, o capital acumulado das exportações realizadas a partir das fazendas de café foi um dos elementos essenciais na intensificação dos processos industriais e no financiamento do

processo de substituição de importações que, em anos seguintes, somou recursos estrangeiros nesse processo.

Contudo, diferentemente do ocorrido no centro econômico do país, no Rio Grande do Sul a origem da indústria esteve ligada intimamente com as colônias de migração alemãs e italianas, no nordeste do Estado. Como debatido em tópico anterior, primava-se nas colônias pela agricultura diversificada, inicialmente para subsistência. Com posterior maturação do estabelecimento dos imigrantes foi possível gerar excedentes produtivos que eram comercializados em escala regional, abrangendo as próprias colônias vizinhas e o centro urbano, Porto Alegre.

Muitos dos imigrantes que desembarcaram no Estado trouxeram consigo a expertise de pequenos processos de manufatura, como serraria, sapataria, enfim, todas essas profissões que realizavam em seu país de origem como atividade principal ou secundária. Por necessidade frente às dificuldades do processo de colonização, muitos imigrantes acabaram por reproduzir tais atividades em solo gaúcho, criando uma rede de pequenas manufaturas próprias de atividade artesanais, com rudimentares técnicas e servia como suporte para as atividades rurais e a insipiente vida urbana que nascia nas colônias.

Difunde-se a ideia que a indústria no Rio Grande do Sul nasceu do amadurecimento dessas pequenas manufaturas que se transformaram lentamente com plantas industriais. Paul Singer (1968), dialogando com Limeira Tejo, contrapõe essa hipótese. O autor afirma que a rede de artesanato não chegou a transformar-se em indústria por conta da competição de produtos externos as colônias que passaram a ingressar na região à medida que a rede de transporte se expandia e a colônia integrava ao mercado nacional, vide o crescimento da rede ferroviária ocorrida na última década do século XIX e demonstrada na figura anterior.

O processo de industrialização do Estado, apesar de não originar-se na grande fazenda exportadora de um produto principal, como ocorrerá em São Paulo, guarda algumas semelhanças à medida que resultou de um processo de substituição de importações, como afirma Singer (1968).

As divisas para obtenção dos produtos industrializados que solaparam o artesanato nas colônias era advindo não de um produto principal, tampouco da interligação com o mercado mundial. No início do século XX, entre 70 e 80% das exportações do Estado abasteciam o mercado interno, sobretudo o eixo Rio-São Paulo, fornecendo produtos agrícolas, como banha, feijão e farinha de mandioca,

destinados a grande massa de trabalhadores, libertos e imigrantes, trabalhadores das regiões dos cafezais que não obtinham através do cultivo próprio o necessário para o abastecimento.

Singer (1968, p.170) explica, em síntese, a divisão inter-regional do trabalho, que em linhas gerais expõe:

as exportações de café proporcionam divisas que vem as mãos dos comerciantes e cafeicultores de São Paulo e do Rio; estes por sua vez importam banha, feijão, charque, farinha de mandioca, fumo, etc., do Rio Grande do Sul, o qual lhes compra apenas poucos produtos (...) de menor valor; a diferença é paga por paulistas e cariocas em divisas, que o Rio Grande do Sul utiliza para importar bens estrangeiros.

O processo de industrialização permeou pela paulatina substituição desses bens importados por outros produzidos localmente, financiados pelo excedente de divisas exposto na citação e pelo acúmulo gerado pela comercialização que, de acordo com Pesavento (1979) obtinha lucros superiores ao da exploração agrícola.

Não é negado, entretanto, o papel do artesanato na constituição de uma grande quantidade de empresas de pequeno e médio porte na região das colônias e que vieram a tornar-se uma das principais características do parque industrial gaúcho. Porém, houve fatores internos e externos que propiciaram no início do século XX a substituição de importações no Rio Grande do Sul. Internamente a própria acumulação de capitais proveniente da comercialização com o núcleo econômico do país; o crescimento de demanda por artigos industrializados; a existência de economias externas, como oferta de mão de obra, matéria prima e energia elétrica. Os fatores externos tiveram relação direta com o encarecimento dos produtos até então importados, especialmente por conta do aumento de taxas aduaneiras e desvalorização da moeda nacional para favorecimento da região cafeeira.

Essas condições somaram ao processo de abolição da escravidão, a imigração em massa de europeus, especialmente para a região sudeste, e as facilidades na concessão de crédito vigentes no período. Não apenas no Rio Grande do Sul ocorria a fundação de indústrias, mas em parte significativa das cidades que possuíam um mercado regional potencial para produtos industriais, tal como Porto Alegre, local em que a substituição de importações encontrava demanda.

Uma peculiaridade importante da estrutura industrial que se estabeleceu tanto na região das colônias quanto em Porto Alegre que diferenciava das pontuais plantas industriais encontradas no sul do Estado, se refere a diversidade produtiva e

o mercado alvo. Em Rio Grande, por exemplo, havia no final do século XIX grandes estabelecimentos industriais, porém em pequena quantidade e abrangendo poucos ramos com produção majoritariamente destinada ao mercado externo, fato que localmente justificava sua posição próxima ao principal ponto de escoamento.

Em contrapartida, as indústrias das colônias e de Porto Alegre possuíam uma diversidade maior e, mais do que isso, procuraram antes de concorrer a nível nacional e internacional, penetrar no mercado regional atendendo as necessidades de consumo da população, substituindo produtos anteriormente importados. Singer (1968) relata que só após estabelecer uma base regional sólida, esgotando a possibilidade de expansão interna que a produção industrial de Porto Alegre e das colônias se lança no mercado nacional.

Nas primeiras décadas do século XX, a indústria do Rio Grande do Sul assistiu interessantes índices dentro da conjuntura nacional, com participação de 14,9% da produção industrial do país em 1907, 11% em 1920, 10,7% em 1938 e 8,1% em 1958 (Singer, 1968). Os números, apesar de significativos, tem uma tendência de decréscimo que será abordada em maiores detalhes a seguir. Por hora, cabe destacar que o movimento acompanha o ocorrido em outros estados por motivos anteriormente já debatidos, especialmente a soma de economias externas oferecidas a economia paulista terem sido exponencialmente superiores do que a qualquer outra região do país, levando os índices de concentração a níveis muito elevados, causando desequilíbrios e agravamento da problemática regional.

O crescimento da indústria gaúcha nas primeiras décadas do século permaneceu regionalmente localizado no eixo Porto Alegre – Colônias, atendendo especialmente o mercado regional, como afirmado. À medida que a infraestrutura do estado era estabelecida, em especial a ligação rodoviária entre Porto Alegre e a Pelotas/Rio Grande, houve condições de expansão do mercado industrial para a região sul do estado que assistiam o reaquecimento das atividades agropecuárias a partir da Primeira Guerra Mundial.

Singer (1968) relata que a expansão do mercado industrial para o sul ao invés de promover a sua industrialização veio a fortalecer a indústria em Porto Alegre e nas Colônias e ajudar a superar a dicotomia que caracterizava o estado. Contudo, realizando uma análise apurada da situação socioeconômica e mesmo cultural do Rio Grande do Sul, como é proposto nesse capítulo, é possível notar que a

integração de mercado não representou efetivamente na diminuição dos desequilíbrios entre as regiões, pelo contrário.

É possível fazer uma alusão paralela do refletido por Singer à luz da análise de Oliveira (1993) que indaga criticamente a hegemonia inacabada baseada basicamente no mercado realizada com foco em São Paulo, especialmente durante o século XX, que entre as consequências principais estiveram o agravamento da 'questão regional' brasileira, a marginalização de parte significativa da população e a balcanização de meandros estatais que serviram para atender a tais interesses.

Segundo Oliveira (1993), a hegemonia inacabada é a representação do movimento realizado pelo capital para reproduzir-se – mercado -, precarizando o trabalho, balcanizando o Estado e associando-se com oligarquias retrógradas. As consequências podem ser verificadas no agravamento de desequilíbrios sociais e territoriais, na manutenção de estruturas arcaicas (agrária, entre outras) e em contradições do próprio desenvolvimento do capitalismo, como tutela estatal e a concentração.

No caso do Rio Grande do Sul, realizando um corte apenas nas questões relativas ao mercado, integrado à medida que as mercadorias manufaturadas do nordeste do estado ingressavam na região sul, Singer (1968) afirma haver um processo de superação da dicotomia. Entretanto, o assistido desde o processo de industrialização foi o agravamento dos desequilíbrios, mesmo em aspectos econômicos - como será abordado com maiores detalhes em tópicos seguintes. Da mesma forma que o analisado por Oliveira (1993), a hegemonia baseada apenas em relações de mercado ainda se mostra inacabada no caso gaúcho. A raiz da heterogeneidade regional é mais profunda, como demonstrado no decorrer desta pesquisa, sendo parca a possibilidade do movimento 'apenas' de integração de mercados superar, havendo aspectos socioculturais complexos que exigem atenção particular, como as tentativas de políticas de corte territorial vêm esforçando-se.

Para expor o processo de agravamento da questão regional no Estado, é possível fazer uso de uma questão também trabalhada por Oliveira (1993), a mão de obra. Sem dúvida, nos primeiros passos do processo de industrialização do Rio Grande do Sul, houve presença de trabalhadores recém libertos. Pesavento (1989) analisa trabalhos de iconografia que demonstram a presença, mesmo que em imensa minoria, de negros operários nas fábricas do Estado. Entretanto, a

preferência estava em trabalhadores de mesma etnia, trazendo mão de obra do interior das colônias ou mesmo pessoas qualificadas do exterior.

Cabe salientar que a preferência pelo imigrante e o preconceito contra o negro não foi característica gaúcha apenas, mas, segundo Pesavento (1989, p. 150) “o que é marcável é que no sul ele foi mais forte, capaz de superar as condições de escassez de força-trabalho livre”.

O principal argumento utilizado pelo empresariado girava entorno da qualificação técnica do imigrante, só encontrada nas regiões de colônia, fomentando uma barreira ideológica que se mostrou mais forte que a própria necessidade econômica em utilizar mão de obra mais barata. Pesavento (1989, p. 151) completa posicionando o trabalhador liberto na nova configuração do mercado que veio a atenuar as lacunas dos desequilíbrios baseados na diversidade e que se expressaram também territorialmente:

enquanto subalterna, a massa ex-escrava precisava ser controlada e enquadrada na ordem, se não pelo trabalho regular, pelo menos através de todo um conjunto de práticas disciplinadoras que visavam pautar o comportamento das classes populares urbanas. Fora deste mercado de trabalho, regular ou irregular, rejeitados como mão-de-obra, considerada de baixa qualidade ou resistindo integrar-se a ele, o negro aparece com frequência no contingente dos incapazes ou indesejáveis para a produção: mendigos, assaltantes, prostitutas, contraventores diversos, bêbados e arruaceiros. Subalternos, cm suma.

Percebendo a distribuição da atividade econômica no Rio Grande do Sul durante o século XX é possível compreender não só a não superação da dicotomia pelo mercado, como sua intensificação, como demonstra a tentativa de separação do sul do estado em anos recentes, fato que jogou atenção redobrada nas questões regionais do estado.

Foi realizado o esforço para apresentação e análise sobre o peso das transformações econômicas e políticas, internacionais e nacionais, no processo de formação do país e do estado, no surgimento e manutenção das desigualdades regionais pautadas na diversidade. Da mesma forma, o processo de maturação dos processos econômicos do Rio Grande do Sul durante o século XX guardam pontos de relação com o ocorrido no Brasil, sobretudo no que concerne a polarização de uma região frente outras baseada, em partes, na peculiaridade da sua formação e organização do trabalho e demais relações. Desse processo acabou por maturar a proposição de percepção da problemática da região tendo-a como ponto de partida

e chegada, já no final do século, transformando a perspectiva escalar e organizacional do processo de reflexão sobre a região no país e no estado.

Como anteriormente mencionado, a distribuição espacial das atividades econômicas no Rio Grande do Sul, além de guardar íntima relação com o processo de formação descrito, possui pontos de intersecção com o ocorrido no Brasil. Contudo, a possibilidade de realização de um paralelo entre o estado e o país não é restrita a essas duas realidades. Resgatam-se as contribuições de Myrdal (1968) que contribuiu para compreensão da espacialização das atividades produtivas em economias subdesenvolvidas. A principal reflexão cara a esta pesquisa remete sobre as disparidades inter-regionais tendem a ser mantidas e aumentadas caso não haja um papel significativo de políticas públicas para evitá-las. A não interferência do Estado permite que distintos ramos da atividade econômica - com exceção da agropecuária e extrativos minerais - busquem centrar-se em poucas regiões na busca por vantagens estratégicas da aglomeração, enquanto em outras áreas se destinam atividades de menor capacidade de geração de renda e articulação intersetorial.

Na esteira dessa concepção teórica, se omissão for considerada uma ação do estado, é possível afirmar que por diversas décadas se compactuou com a concentração regional, mais que isso, foi utilizado o aparelho do estado para fomentar a estrutura produtiva de determinadas áreas em detrimento de outras. Nessa esteira teórica, Alonso (1986) afirma haver uma proximidade na concentração registrada no Brasil com a percebida no Rio Grande do Sul, apesar de um distanciamento como o existente nordeste e sudeste do país não ocorrer no estado.

Antes de entrar na evolução das desigualdades inter-regionais do Rio Grande do Sul, nos parece pertinente avançar sobre o posicionamento do Rio Grande do Sul como ente federado no século XX. Como demonstrado na história de formação do Estado, seus interesses sempre se posicionaram de forma periférica na economia e política do país, ao ponto de gerar uma Revolução. Apesar de algumas transformações, em suma esse quadro não mudou ao longo do século XX, agravando-se.

Bandeira (1988), baseado em dados secundários e reflexões anteriores, analisa a convergência das análises e a evolução da economia gaúcha estar apresentando índices inferiores aos registrados em outras regiões, tanto em

períodos de expansão econômica como em retrações. Como resultado, ocorreu a perca participativa do Estado na composição econômica nacional.

As consequências, porém, não são apenas econômicas. A tratativa de perca da participação de poder político do estado na federação é antiga na história do Rio Grande do Sul e chega até os dias atuais, onde se consolida a percepção da ocorrência de áreas deprimidas no território gaúcho.

Entre os fatores explicativos na contribuição para a perca participativa do estado na federação, Bandeira (1988) traz dois aspectos externos ao estado. O primeiro foi justamente a concentração na região sudeste, sobretudo em São Paulo, dos fluxos de industrialização para substituição de importações que concentrou o parque industrial do país que se estendeu nas décadas posteriores ao seu início, momento de profunda transformação da economia brasileira. O segundo motivo é a quase insignificante presença do estado no Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek que tinha por objetivo principal a aceleração do crescimento com o aumento do investimento em infraestrutura e bens intermediários.

Outros autores corroboram com essas teses e acrescentam outras reflexões. É o caso de Oliveira (1960) que afirma ter ocorrido uma drenagem de recursos periféricos para viabilizar a industrialização no sudeste do país, entre os quais está incluído o Rio Grande do Sul aos moldes do constatado no nordeste do Brasil, que também não acompanhou o crescimento dinâmico de São Paulo por fatores alheios. Já Accurso et al (1965) apontou questões internas para esse fato, como as carências estruturais do Estado, assim como a insuficiência de oferta na agropecuária causada pelo esgotamento da fronteira agrícola, parca tecnologia aplicada no meio rural e estrutura fundiária “pouco racional” que polariza minifúndios e latifúndios.

Sem a pretensão de realizar uma análise sobre os fatores levantados, é destacada a convergência das reflexões entorno da crise econômica que se agravava durante o século XX – dados apresentados a seguir -, em especial ao posicionar o Rio Grande do Sul frente outros ente federados. Porém, cabe perceber que esse fato não foi exclusivo ao território gaúcho, como bem lembra Bandeira (1988) que resgata estudo sobre a economia mineira realizado por Clélio Campolina Diniz que destaca esse processo a partir de outros entes federados.

A tabela a seguir demonstra em números a constante perca participativa ocorrida no Rio Grande do Sul que, apesar de apresentar uma pequena retomada

de crescimento na década de 1970, a mesma não é confirmada em décadas seguintes, como destacado a seguir. Em suma, o principal setor atingido foi a indústria, sendo este o que mais cresceu a nível federal, porém de forma concentrada.

Tabela 1 - Participação percentual do Rio Grande do Sul, por setor, na renda interna do país (1939, 1949 e 1959); Participação percentual do Rio Grande do Sul, por setor, no PIB do Brasil (1970 e 1975).

setor/ano	1939	1949	1959	1970	1975
Agropecuária	13,58	10,44	11,18	15,93	14,25
Indústria	8,67	8	6,88	6,29	7,52
Serviços	9,16	7,98	8,12	8,23	7,97
Total	10,33	8,64	8,41	8,6	8,61

Fonte – Bandeira (1988)

Afirmada a situação periférica do Rio Grande do Sul em paralelo à federação, Bandeira (1988, p. 68) acrescenta um elemento sobre o qual afirma que:

De fato, os estados brasileiros são, em sua maior parte, unidades espaciais suficientemente extensas para abrigar em seu interior um grande número de situações diversas. Assim, dentro de um mesmo estado podem coexistir espaços que se caracterizam por um crescimento acelerado e outros praticamente estagnados ou em franco declínio.

Foi notória a perca de participação ocorrida pela economia gaúcha, porém essa não ocorreu de forma homogênea nas regiões do estado. A localização da indústria e atividades econômicas adjacentes guarda relação com o processo de formação anteriormente destacado que, somado as relações estados/país, foi decisivo na localização geográfica das atividades mais agregadoras de renda e no aprofundamento da problemática regional do Rio Grande do Sul.

Alonso (1986) realiza uma análise sobre a disparidade da distribuição de renda inter-regional do estado nas décadas de 1940, 50 e 60, chamando atenção inicialmente para o processo semelhante ao nacional de substituição de importações que vem acontecendo de forma concentrada geograficamente.

De forma sintética, a reflexão central do autor observa o movimento de maior concentração da renda, assim como da produção industrial, no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul. A tese central para explicar a concentração dos níveis de renda e da indústria regionalmente, trazidos por Alonso (1986), atribui peso ao mercado de capital prosseguir buscando investimentos, sobretudo industriais e em serviços, para regiões onde os mesmos tivessem melhores condições de expandir-se, movimento esse típico da produção capitalista, como chamado atenção anteriormente. Para

além disso, esses locais passaram a ser pontos atrativos de mão de obra que migrava de suas áreas deprimidas em busca de condições mais favoráveis. Concomitante, era assistido até meados da década de 1950 o esgotamento da fronteira agrícola do estado, fato que adicionou outro elemento para a compreensão das diferenciações dos níveis de distribuição de renda. O processo de migração destacado por Alonso (1986) passou a conferir nas análises regionais do Rio Grande do Sul grande relevância - como demonstra a atenção de Pedro Bandeira em texto publicado em Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (2010) - para a problemática regional ser pensada, também, a partir desse indicador.

As disparidades do estado se tornam gradualmente mais profundas durante a década de 1960, não por acaso, mas em concordância ao ocorrido no Brasil, foi um período de grande crescimento econômico que ocorria com paralelo aprofundamento dos desequilíbrios regionais. No caso do Rio Grande do Sul, diferentemente de décadas anteriores em que ocorreram taxas negativas de crescimento da renda per capita em algumas regiões, nos anos 1960 todas obtiveram taxas positivas, entretanto foram nesses anos que foi registrado o maior distanciamento entre a renda per capital mais elevada e mais baixa entre as regiões.

A explicação trazida por Alonso (1986, p.113) sobre o fenômeno aborda o melhoramento da infraestrutura viária que viabilizou redução de custos de transporte nas regiões mais desenvolvidas e concomitante desarticulação de plantas industriais fora das regiões:

O encurtamento das distancias econômicas mediante um melhor acesso, provavelmente, viabiliza a expansão das empresas localizadas nas regiões mais ricas através de ganhos na escala que são competitivos com os custos de transportes. O resultado desse movimento é o progressivo desaparecimento de fábricas de alguns ramos industriais e de grande parte de estabelecimentos do comércio atacadista.

Alonso e Bandeira (1988) destacam que o crescimento da infraestrutura que avançou na década de 1960 teve relevância na relativa desconcentração entre as décadas de 1970 e 1980, em especial pela interiorização de melhores ofertas de energia, comunicação e transporte em parte do estado. Sem dúvida, o crescimento exacerbado em décadas anteriores no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul gerou deseconomias de aglomeração, fato que impulsionou a busca por áreas adjacentes a área mais pulsante da economia gaúcha, ocorrendo uma desconcentração concentrada para regiões limítrofes a até então privilegiada.

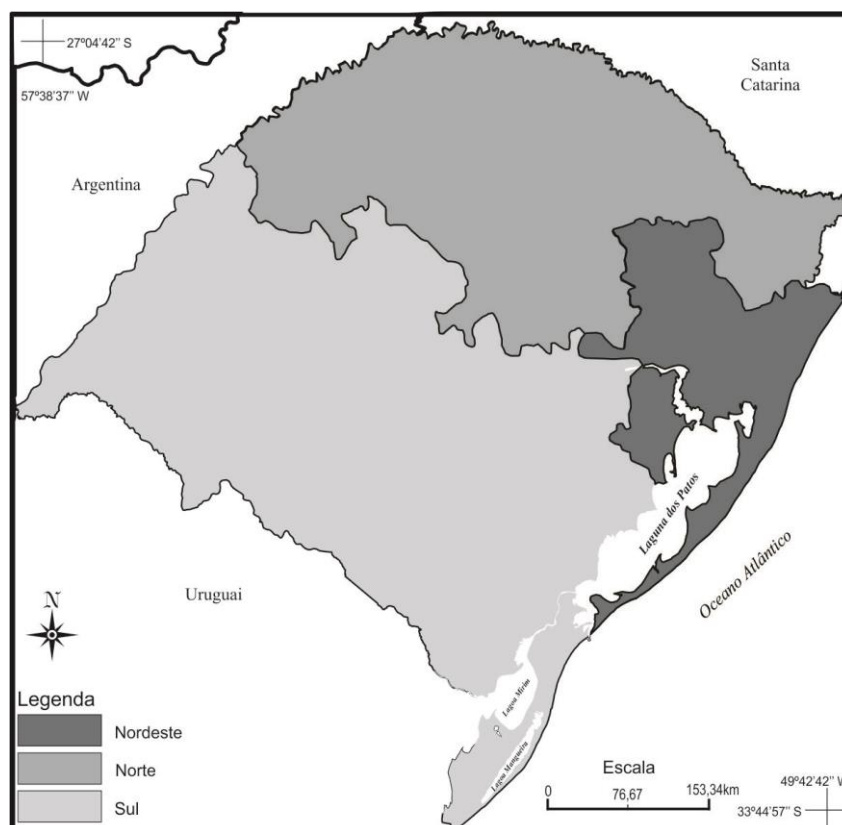
Em uma publicação que dedica a análise da economia do Rio Grande do Sul durante a crise nacional da década de 1980, Almeida (1990) tece comentários finais acerca da localização das atividades no estado afirmando que a tendência de desconcentração observada durante a década de 1970 e início de 1980, não foi confirmada, tendo ocorrido apenas poucos movimentos aos moldes anteriormente descritos.

Durante a década de 1990, Alonso (2003) descreve haver uma confirmação das constatações e previsões das décadas anteriores, no sentido que os desequilíbrios regionais do Estado foram agravados, especialmente pela falta de providencias com intuito de mitigar a tendência de concentração da renda no Rio Grande do Sul. O autor cita poucas políticas regionais com esse objetivo, como o Programa Reconvertul, que ofereceu linhas de crédito especiais do BNDES para a Metade Sul do estado, aos moldes dos Fundos Constitucionais criados a partir da Constituição de 1988 com ênfase nas regiões nordeste, norte e centro-oeste.

O autor reafirma a conclusão já descrita anteriormente em estudos analisando a concentração regional do estado em outras décadas, ao passo que com insuficientes políticas preocupadas em reverter o quadro, houve tendência de persistência do agravamento do quadro de desequilíbrios regionais, em especial, deixando com indicadores inferior a porção sul do Rio Grande do Sul.

Antes de avançar na discussão da evolução das desigualdades regionais do Rio Grande do Sul, é necessário somar para compreensão analítica a regionalização do Rio Grande do Sul apresentada por Alonso, Bandeira e Benetti (1994), amplamente utilizada por pesquisadores e gestores públicos para análises históricas e apreciação dos desequilíbrios regionais. A partir de critérios que denominaram 'homogeneidade histórica' os autores regionalizam o território gaúcho em três regiões que são compostas por várias sub-regiões. A intensão dos mesmos foi gerar um recorte regional que permita uma compatibilidade de dados ao longo do tempo e guardasse relação com a história de formação territorial e os padrões de atividades socioeconômicas desenvolvidas no decorrer do tempo. Assim, o estado é subdividido em três regiões: sul, nordeste e norte, como demonstra a figura a seguir.

Figura 6 - Macrorregiões do Rio Grande do Sul.



Fonte - Alonso, Bandeira e Benetti (1994), adaptado pelo autor.

Cada uma das três regiões guardam relações de singularidade interna e diferenciação externa, justamente de acordo com a reflexão realizada entorno do conceito de região trazido em capítulo anterior. Segundo os autores, as principais características de cada uma das regiões são: a região sul possui traço histórico fundamental a estrutura fundiária concentrada, constituída a partir da concessão de sesmarias ainda durante o Brasil colônia e nos anos iniciais do império. Decorre de sua formação outras características, como centros urbanos esparsos, baixa densidade populacional e predomínio da pecuária. A região nordeste onde estão os maiores índices de industrialização, com concentração urbana e populacional, marcada pelo eixo Porto Alegre – Caxias do Sul e áreas adjacentes. Constituída de uma estrutura fundiária com pequenas propriedades cedidas/compradas por imigrantes, primeiramente alemães e após italianos. No início do século passado passou a constituir o atual parque industrial, paulatinamente substituiu a agricultura. Por fim a região norte, com predomínio agrário, formada por população migrante das áreas de colônia mais antigas, com predominância de pequenas e médias propriedades. Com produção agrícola diversificada, sofreu grande inserção de

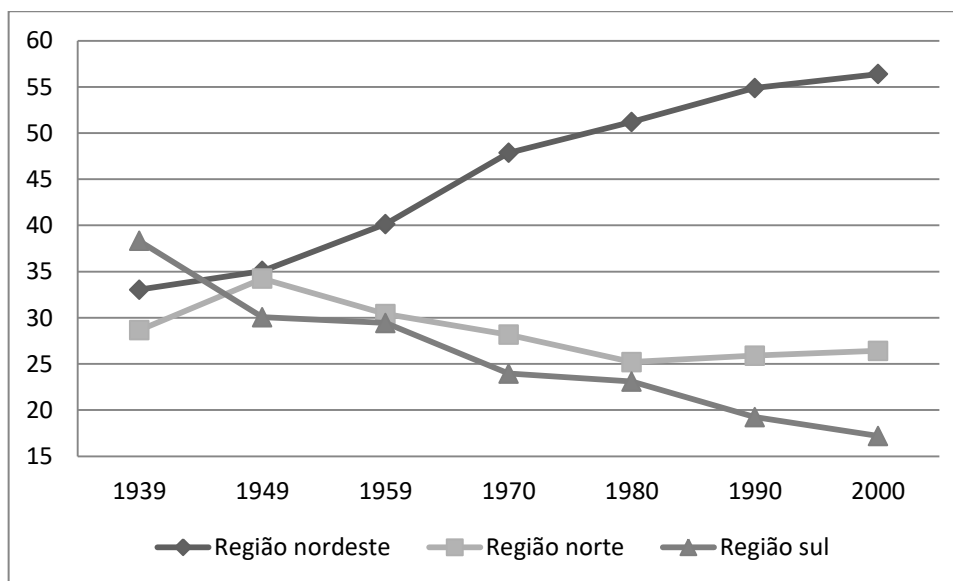
cultivos como trigo, e posteriormente soja durante a segunda metade do século XX, mecanizando lavouras e integrando-as com a indústria. Muitos centros urbanos da região possuem vínculo direto com a produção primária, seja no processamento ou na produção de insumos e equipamentos.

Apresentada a regionalização trazida por Alonso, Bandeira e Benetti (1994), alguns comentários acerca da evolução das desigualdades do Estado a partir de dados secundários podem ser realizados, os quais demonstram tais afirmações anteriormente analisadas, ao mesmo passo que posicionam geograficamente as repercussões do processo de formação territorial do estado e da parca preocupação em reverter o quadro dos desequilíbrios.

Os dois gráficos apresentados a seguir, apesar de constituir apenas uma pequena fotografia do ocorrido ao longo de parte do século XX, são suficientes para compreender o processo anteriormente descrito, uma vez que representa a profunda modificação que ocorreram nas três regiões consideradas. O primeiro gráfico apresenta a participação relativa das regiões no PIB do estado, demonstrando a relativa estabilidade da região norte, com pequenas oscilações, com dados finais da série história semelhantes aos iniciais – 28,65% e 26,42%. A grande transformação ocorrera nas regiões nordeste e sul. Essa última apresentou declínio em todo o período demonstrado, passando de 38,33%, maior participação entre as três regiões, para 17,2%, a menor, revelando a grande perda de dinamismo da região, historicamente alicerçada na produção de monoculturas, primeiramente carne e lã, e anos recentes carne e arroz, não diversificando sua base produtiva, tampouco a estrutura social e fundiária, restringindo as possibilidades de desenvolvimento econômico e diminuição dos desequilíbrios sociais. Nesse sentido, Alonso (2006) chama atenção para a expressão da falta de dinamismo da região na sua malha urbana que possuía, em 1950, quatro das cinco principais cidades do estado - Pelotas, Rio Grande, Santa Maria e Bagé - e em 2000 somente Pelotas estava nessa posição.

Em contrapartida, a região nordeste apresentou um grande crescimento de participação no PIB do estado, passando de 33,03% para 56,38%, resultado do processo de concentração industrial e deslocamentos populacionais para a região à medida que as oportunidades resultantes do dinamismo econômico foram sendo assumidas como uma opção para a população oriunda das demais regiões do estado, sobre tudo a região sul.

Figura 7 - Participação relativa das regiões no PIB do Rio Grande do Sul - 1939-2000.

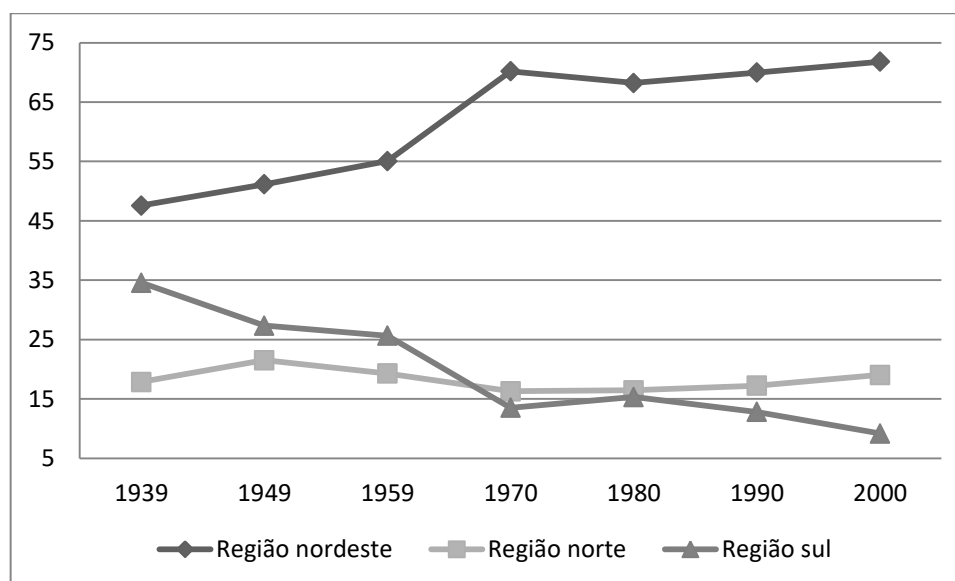


Fonte – Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Sem dúvidas a participação regional na produção industrial, tabela a seguir, é o indicador que apresenta o principal caminho para compreender as mudanças ocorridas no século XX na distribuição geográfica das atividades econômicas do Rio Grande do Sul e o agravamento dos desequilíbrios regionais. No início dos anos 1940, a região sul gerava aproximadamente um terço da produção industrial do estado, 34,57%, em 2000, atingiu o índice de 9,16%, representando uma grande desindustrialização relativa que afetou a manufatura de bens primários, como carne, lã, arroz e demais ramos na medida em que se estruturava uma rede de infraestrutura no estado que inseriu no mercado da região produtos manufaturados externos e desestruturou a indústria local, como já relatado em tópicos anteriores.

Paralelamente, houve na região norte o incremento de 17,85% da produção industrial em 1939 para 19,03 em 2000. Na região nordeste, um aumento significativamente de 47,57% para 71,81%, sendo a mais beneficiada com processo de expansão industrial. Diversos fatores levaram a essa condição, muitos dos quais resultantes do processo de formação já descrito e do surgimento do setor industrial no Rio Grande do Sul. Destaca-se novamente o processo de formação social e de distribuição de terras na região ter ocorrido de forma mais democrática, resultando um mercado interno regional mais denso, com urbanização e aglomeração favorável a industrialização, além da facilidade de infraestrutura e localização para escoamento para outras áreas do país.

Figura 8 - Participação relativa das regiões no PIB industrial do Rio Grande do Sul - 1939-2000.



Fonte – FEE.

Alonso (2006) chama a atenção para a necessidade de ampliar a percepção das desigualdades descritas para outras escalas, menores que as três regiões apresentadas com a finalidade de não cair no equívoco de replicar a assertiva muito difundida do “norte rico e sul pobre”. Nesse sentido, Alonso (2006, p. 7) destaca que:

existem, no Rio Grande do Sul, disparidades regionais que se têm ampliado persistentemente ao longo das últimas seis décadas, revelando que há estruturas econômicas cristalizadas nas áreas mais pobres que acabam por impedir que forças econômicas e sociais dinâmicas conduzam essas economias para a rota da expansão econômica. É um velho problema em algumas regiões já com idade secular e em outras com existência semi-secular.

Essa heterogeneidade, originada desde as fases de ocupação do Estado, por ora dual mesmo no aspecto econômico, sofre modificações durante o século XX, aprofundando-as, como foi aqui representado. Tecida as raízes da ‘questão regional’ do Rio Grande do Sul, que possui base na diversidade tanto quanto no caso brasileiro explorado em capítulo anterior, cabe refletir sobre a situação dessas desigualdades atualmente antes de ingressar nas duas ações políticas recentes que buscam, baseadas na articulação de forçar de distintas escalas e com preocupação de aderência das peculiaridades regionais, tratar de diminuir as desigualdades regionais pautadas por uma ação de base territorial.

3.4 Leitura atual de indicadores de desenvolvimento territorial do Rio Grande do Sul

Com o intuito de desagregar as informações relativas à espacialização das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, rever suas persistências e agravamentos em anos recentes, é necessário abordar tais fatos a partir de alguns indicadores de desenvolvimento territorial, especializando-os para melhor compreensão dos desequilíbrios regionais.

Este tópico não tem a pretensão de apresentar uma caracterização exaustiva do Rio Grande do Sul em anos recentes a partir da regionalização dos COREDEs e de dados por municípios. Tendo por base seis grupos de indicadores - variação da população, produção, pobreza, concentração de renda, educação superior e indicadores síntese -, foi buscado construir uma breve apresentação da situação socioeconômica recente das regiões do Estado. Primeiramente foi optado realizar uma apresentação individualizada de cada um dos indicadores. Posteriormente com base na apreciação de mapas temáticos, é apresentada uma discussão que buscou inter-relacionar os dados selecionados.

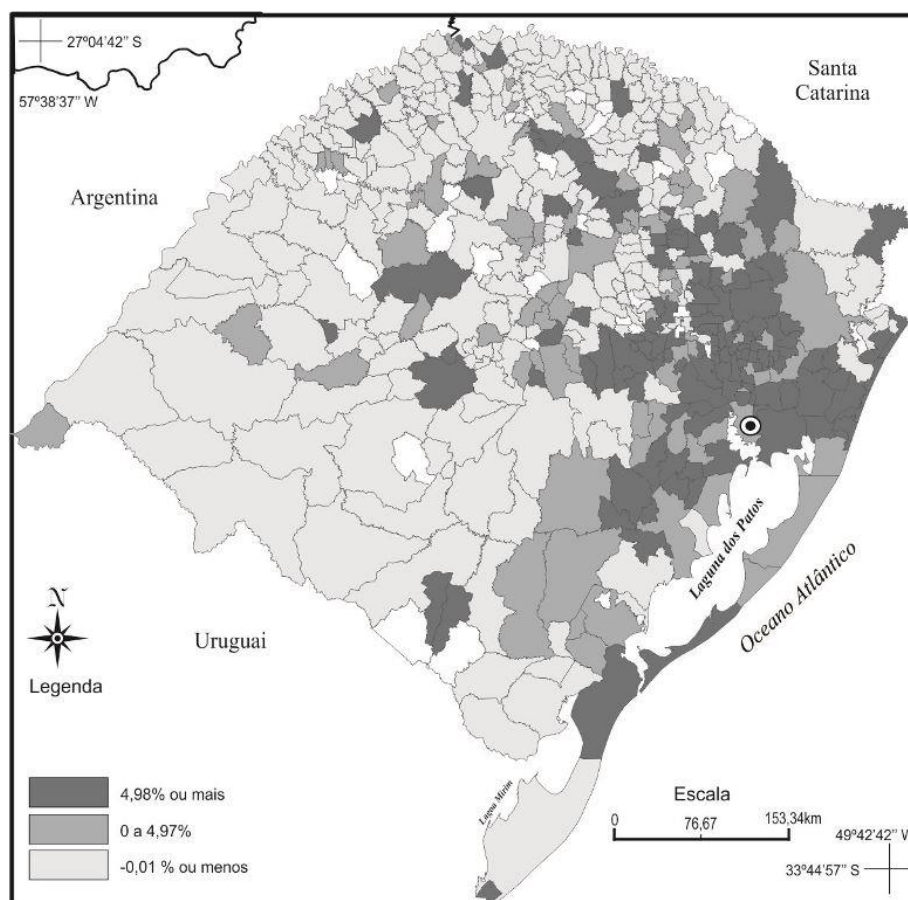
Antes da realização da apreciação de indicadores relativos à condição socioeconômica propriamente dita, cabe averiguar a variação populacional recente. Essa preocupação parte de diversos estudos sobre migração populacional que visam perceber as relações entre deslocamento de população e estagnação/dinamismo territorial, como apresentado em tópico anterior. Recentemente, Pedro Silveira Bandeira apresentou em Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (2014) uma reflexão sobre esta temática no território gaúcho.

Segundo o autor, o processo de industrialização no Rio Grande do Sul, juntamente com o restante do país a partir de meados do século XX, ocorreu fortemente concentrado em porções territoriais onde já haviam possibilidades de maturação em curto espaço de tempo, no caso, a região do eixo Porto Alegre – Caxias do Sul. Bandeira inclui na discussão a concentração territorial das atividades econômicas, fato que causa migrações e aglomerações com complexas repercussões na infraestrutura, algo que é somado ao histórico de não realizações de reformas urbanas no país.

Dessa forma, revisar os dados recentes da dinâmica populacional nos apresenta duas possibilidades de interpretação que possuem intersecção: identificar regiões dinâmicas e estagnadas – mesmo que apenas dados de população sejam insuficientes, porém apresentam um interessante indicativo – e dimensionar o desafio de desconcentrar territorialmente a produção.

Para esta análise foram utilizados dados municipais, visto que parte significativa das Regiões dos COREDEs é composta por pelo menos um município de porte médio, fato que, ao agregar os dados municipais, distorções geradas por medianas podem acarretar em percepções errôneas. O mapa a seguir possui legenda que identifica três conjuntos de municípios: o primeiro, caracterizado pelo cinza escuro, é composto por municípios que tiveram a taxa de crescimento populacional entre 2000 e 2010 acima da média Estadual 4,97%; o segundo, contempla os municípios que tiveram crescimento inferior a média do Estado, porém com crescimento positivo; por fim, o terceiro grupo, cinza claro, os municípios com crescimento negativo.

Figura 9 - Variação populacional entre os anos de 2000 e 2010¹⁹.



Fonte – IBGE, 2010.

Nos municípios do interior do Estado, em especial os distantes da capital Porto Alegre e da região da Serra Gaúcha, é percebido pontualmente municípios com crescimento populacional acima da média estadual. Em grande maioria, tratam-se de polos regionais que se destacam por prestações de serviços e/ou núcleos industriais, tais como Santa Maria, Passo Fundo, Rio Grande, Santa Rosa, entre outros. Chama atenção nas porções centrais, norte, sul e oeste do Rio Grande do Sul a grande mancha composta por municípios com variação populacional negativa entre 2000 e 2010, expondo, de acordo com as premissas de Bandeira anteriormente citadas, estagnação e baixo aparelhamento produtivo, ao passo que é diminuída a população – partindo da afirmação de que, mesmo diminuindo a natalidade, a mortalidade decresce em índices aproximados.

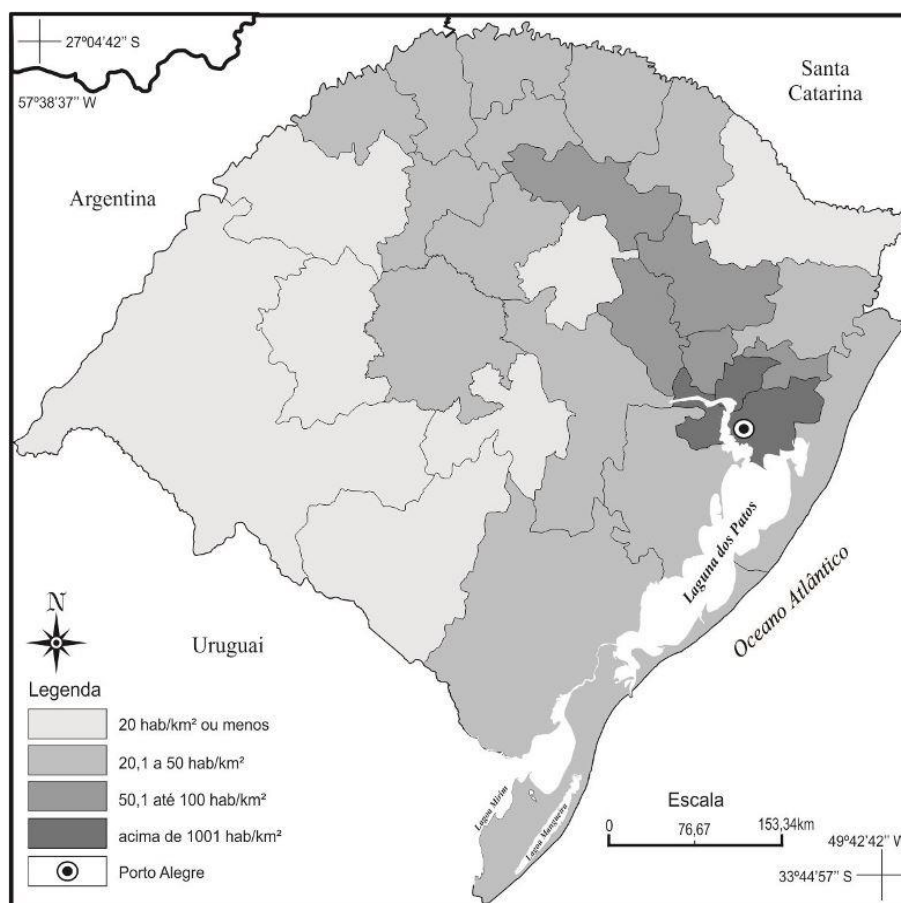
¹⁹ Os municípios na cor branca foram criados após o ano 2000. Para análise comparativa entre 2010/2000 desses casos foram agrupados os dados populacionais com os municípios de origem.

Em contrapartida, o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, centro do crescimento populacional do Estado, é marcado não apenas pelos municípios em questão, mas por suas áreas adjacentes nas quais transborda a produção urbano/industrial.

Tomando por base as duas possíveis interpretações que se pode realizar dos dados referentes à taxa de crescimento recente da população gaúcha. Primeiramente, o desafio posto referente a expansão e dinamização de atividades econômicas pelo interior do Estado, as quais, de forma preliminar, tendem a empregar pouca mão de obra. Paralelamente, pode ser percebido os limitantes criados pela concentração produtiva em poucas regiões, vide o caso brasileiro que chegou a concentrar 70% da produção industrial no Estado de São Paulo em 1970 e até hoje não encontrou mecanismos eficientes de desconcentração, fato também percebido no Rio Grande do Sul, mesmo que em menor intensidade.

Para melhor compreensão da relação população total e extensão territorial entre as regiões do Rio Grande do Sul, o indicador de densidade demográfica esclarece algumas das considerações anteriormente mencionadas. Novamente são destacados os índices elevados entre os COREDES Metropolitano Delta do Jacuí e Serra, havendo também um alto grau de densidade nas regiões entre tais COREDES e nas suas adjacências. Nesse sentido, as sete regiões com maiores índices de densidade demográfica do Estado estão localizadas entre os dois COREDES mencionados ou em seus limites, reafirmando a concentração populacional anteriormente descrita. Novamente tomando por base a diferenciação encontrada no 'interior' do Estado, uma leitura tendo por base o mesmo ponto de partida é possível. Corroborando com o discutido anteriormente, é notado o baixo indicador de densidade demográfica entre as regiões sul, sudoeste e oeste do Rio Grande do Sul, fato que possui profundas raízes históricas e comportamento de inércia no decorrer das recentes décadas.

Figura 10 - Densidade demográfica do Rio Grande do Sul por COREDE, 2010.



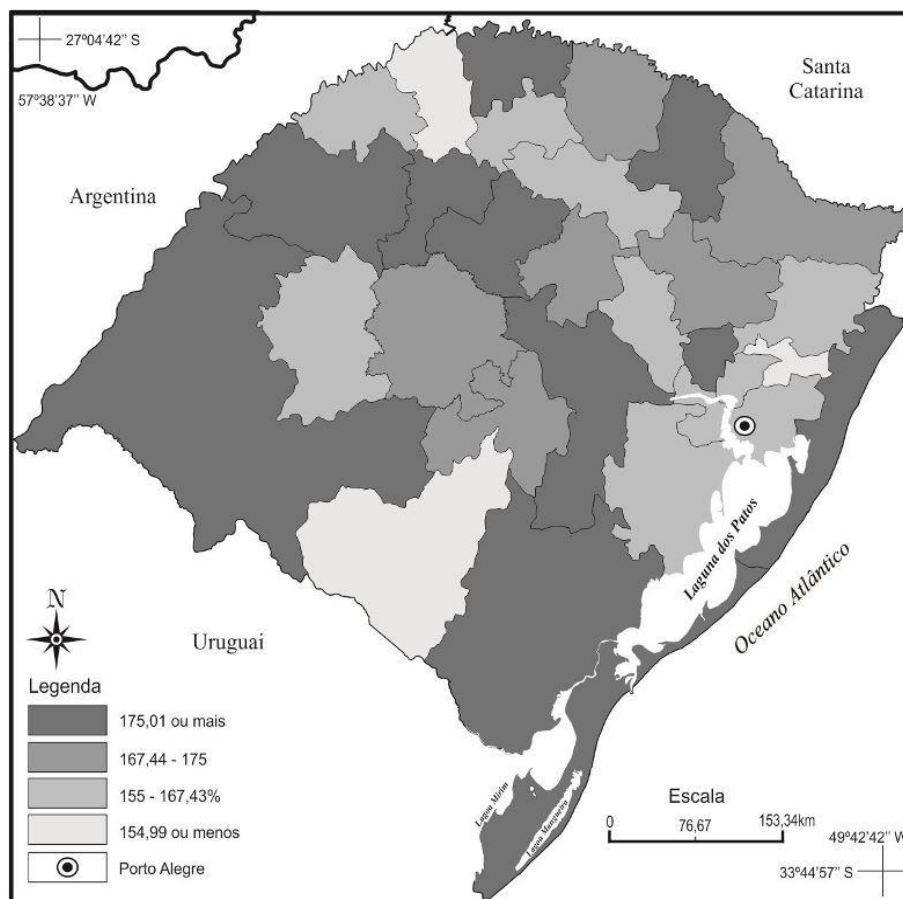
Fonte – IBGE, 2010.

Entre os cinco menores índices de densidade demográfica, quatro estão nesse eixo, fato que se relaciona com o vasto território dos municípios, as formas de atividade agrícola praticadas com vinculação ao processo histórico de formação do Estado e a malha urbana esparsa. Em paralelo a tais regiões, ocorre entre os demais COREDEs uma relação entre população total e território distinta, com indicadores superiores a 20 hab./km², expondo um povoamento equilibrado presente em um número elevado de municípios, com produção primária em pequena/média escala e malha urbana densa.

Diferentemente do apresentado nos dados de população e de forma superficial poderia contrapor as teses anteriormente levantadas, os dados referentes ao crescimento do produto interno bruto apresentam diferenças dos dados antes citados. Para apreciação do indicador, é utilizada a variação indexada entre o PIB de 2000 e o PIB real de 2010. A legenda traz quatro grupos de região. O primeiro é composto por regiões com crescimento superior a 75%. O segundo mostra as

regiões que obtiveram variação entre a média estadual, 67,44% e 75%. O terceiro entre 55% até a média do Estado, e por fim as regiões com indicadores inferiores a 54,99% de crescimento.

Figura 11 - Variação do PIB real 2000-2010 indexado.



Fonte – Dados e indexador FEE, 2014.

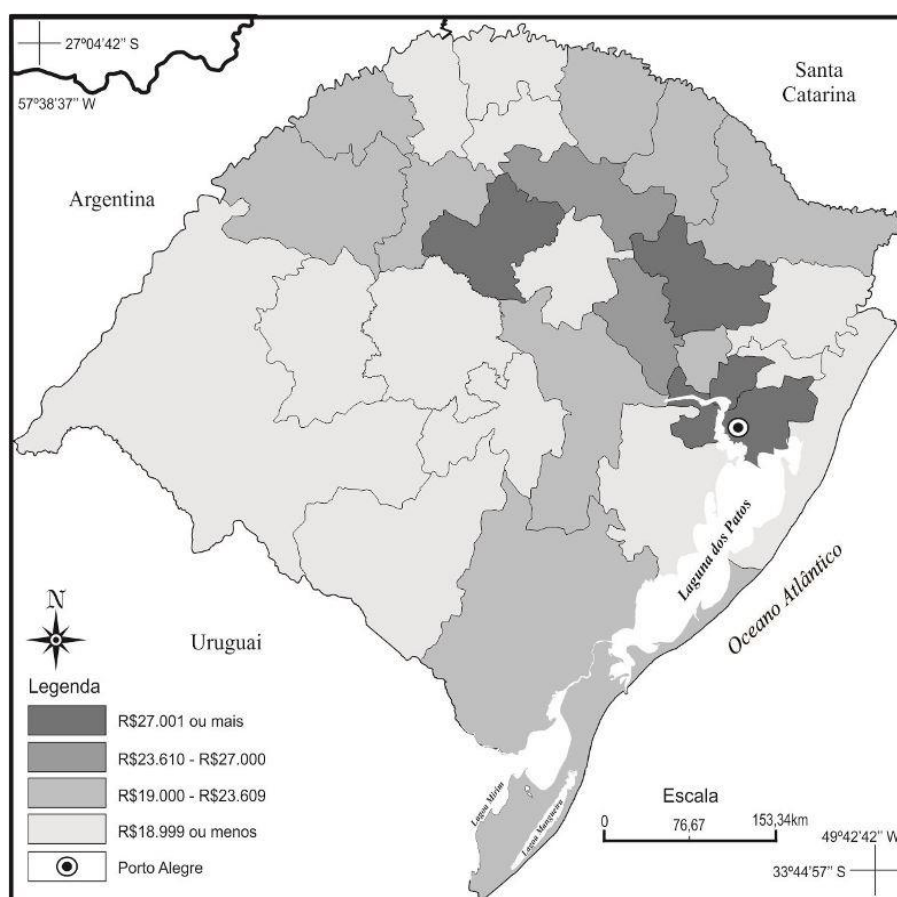
Percebe-se uma parcela significativa de regiões com o maior estrato de crescimento, mesmo em áreas com decréscimo populacional, como na fronteira oeste e missões. Em contrapartida, as regiões que obtiveram crescimento populacional obtiveram menores índices de crescimento do PIB, inclusive abaixo da média Estadual.

Entretanto, analisando os dados não indexados é percebido que, apesar de percentualmente haver maior crescimento nas regiões historicamente menos dinâmicas do Estado, em valores absolutos é mantida a maior parte do PIB concentrada na região metropolitana de Porto Alegre, Serra e adjacentes, fato que

auxilia a explicação do crescimento populacional em tais áreas e na compreensão do modelo de trabalho empregado nas áreas com maiores índices de crescimento.

O dado de PIB per capita apresenta um elevado grau de concentração da produção econômica no Estado entre os dois COREDEs, Metropolitano Delta do Jacuí e Serra, além de regiões limítrofes a estas. Considerando o seu elevado contingente populacional (capita), do qual quase totalidade é urbano, é notório que o valor do total de bens e serviços (PIB) produzidos é grande, pois os índices das regiões encontram-se acima de R\$25.000.

Figura 12 - PIB per capita 2010.



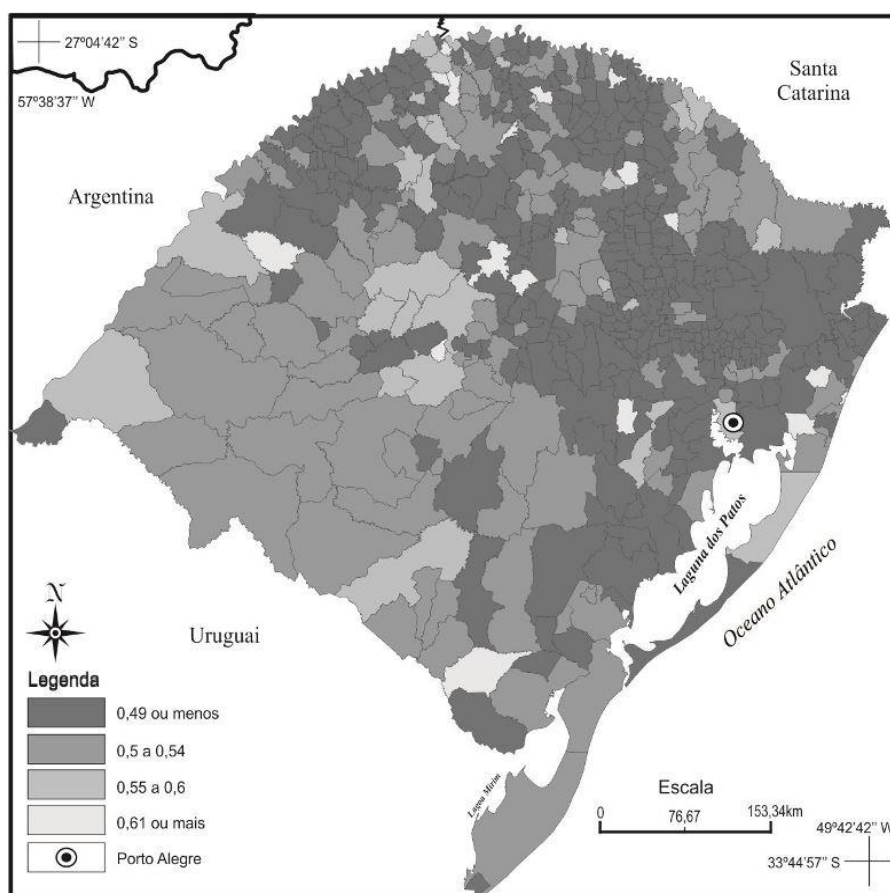
Fonte – FEE e IBGE, 2014.

Entre as demais regiões, é evidenciada a existência de uma dualidade, com regiões do sul, sudeste, oeste e também o centro do Estado, com índices menores, e regiões do norte, nordeste e noroeste com índices intermediários em relação à média estadual. Entre as regiões do primeiro grupo, em que o contingente populacional concentrado em cidades de porte médio - a nível estadual - não

transforma esse número em bens e serviços condizentes com a sua expressão populacional. Fato perceptível pelo indicador não superar em nenhuma região R\$18.999. Entre as regiões do norte e nordeste, o pequeno contingente populacional – capita - atinge melhores resultados de produção, ao passo que seus índices atingem números próximos ou superiores a média Estadual.

Além de analisar a produção e sua composição em relação à população de cada região, cabe perceber indicadores de concentração. O coeficiente de gini, cálculo que apresenta a desigualdade na distribuição da renda é apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para todos os municípios brasileiros. A figura a seguir traz os dados do Rio Grande do Sul, onde os resultados mais próximos a 1 (um), representa maior concentração e maior proximidade a zero demonstra distribuição de renda mais harmoniosa.

Figura 13 - Coeficiente de Gini, 2010.

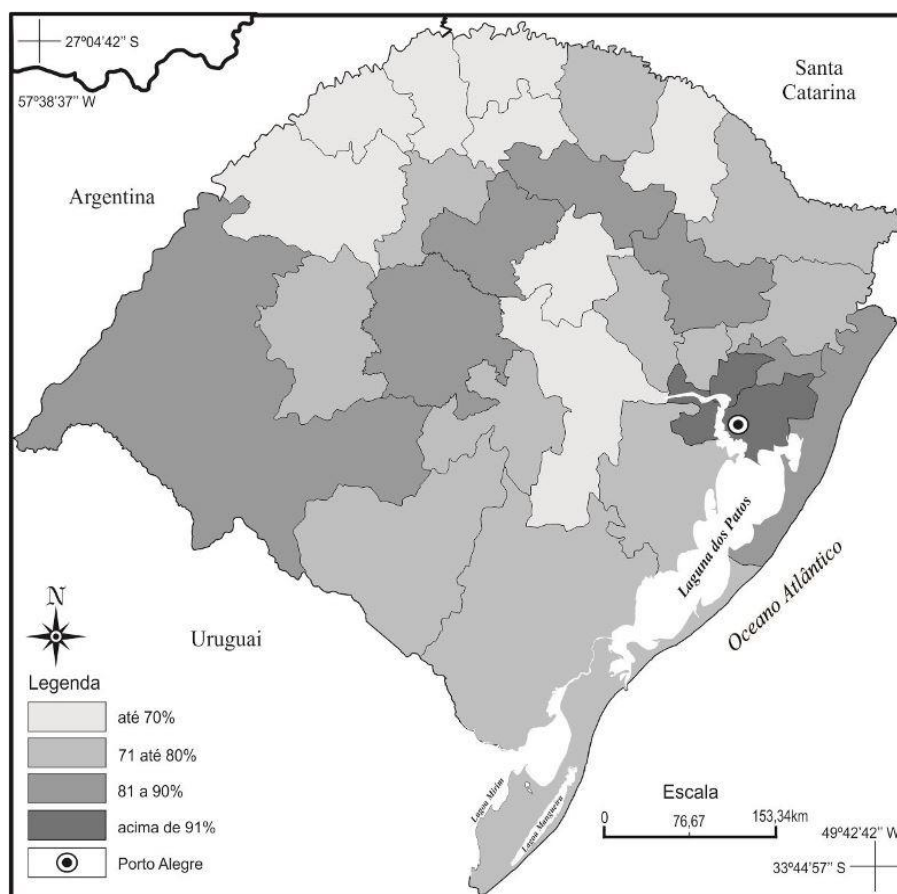


Fonte – PNUD, 2010.

A representação cartográfica nos mostra outra vez o desequilíbrio entre as porções do Estado. De grosso modo, é possível realizar um corte diagonal que agrupa as porções norte, nordeste e leste de um lado, e outro com sul, oeste e sudoeste, ao passo que os dados de distribuição de renda nos apresentam descompasso em seus resultados. Realizando uma aproximação dos dados de PIB anteriormente apresentados e de população, apesar das regiões localizadas a oeste do Estado recentemente apresentarem um incremento na sua produção, ocorre dos índices de produção per capita e distribuição da renda mostrarem um aumento ocorrido de forma concentrada, fato que auxilia na compreensão da dinâmica populacional recente mostrar perca populacional em tais municípios.

No tocante a malha urbana presente nos municípios, o indicador de urbanização oferece um interessante indicativo sobre as atividades econômicas, tanto urbanas como rurais, presentes nas regiões. Como resultado de uma tendência mundial, os polos econômicos e políticos tendem a concentrar parte significativa de sua população nas cidades.

Figura 14 - Urbanização do Rio Grande do Sul por COREDE, 2010.



Fonte– IBGE, 2010.

Nesse sentido, o eixo COREDE Metropolitano Delta do Jacuí – passando pelo Vale do Rio dos Sinos – e Serra apresentam os maiores índices de urbanização do Estado. Pela sua representatividade política e econômica, a região que engloba a capital Porto Alegre possui quase 98% da sua população residindo nas cidades, enquanto no COREDE Serra, capitaneado pelo município de Caxias do Sul, a região possui quase 89% da população urbana. Nos outros eixos do Estado há representatividade dos polos urbanos regionais para esse indicador, os quais o elevam em região, caso de Santa Maria no COREDE Central e Pelotas no Sul, por exemplo. Contudo, o indicador possibilita uma reflexão mais concisa. A existência de um índice de urbanização elevado e/ou mediano nas regiões do sul, sudoeste e oeste do Rio Grande do Sul, indica a forma de produção presente nas mesmas e as funções urbanas, uma vez que há poucas pessoas no meio rural e centros urbanos médio de prestação de serviço e funções administrativas, com pouca ação de transformação e produção. Em contrapartida, as regiões do norte e noroeste – a

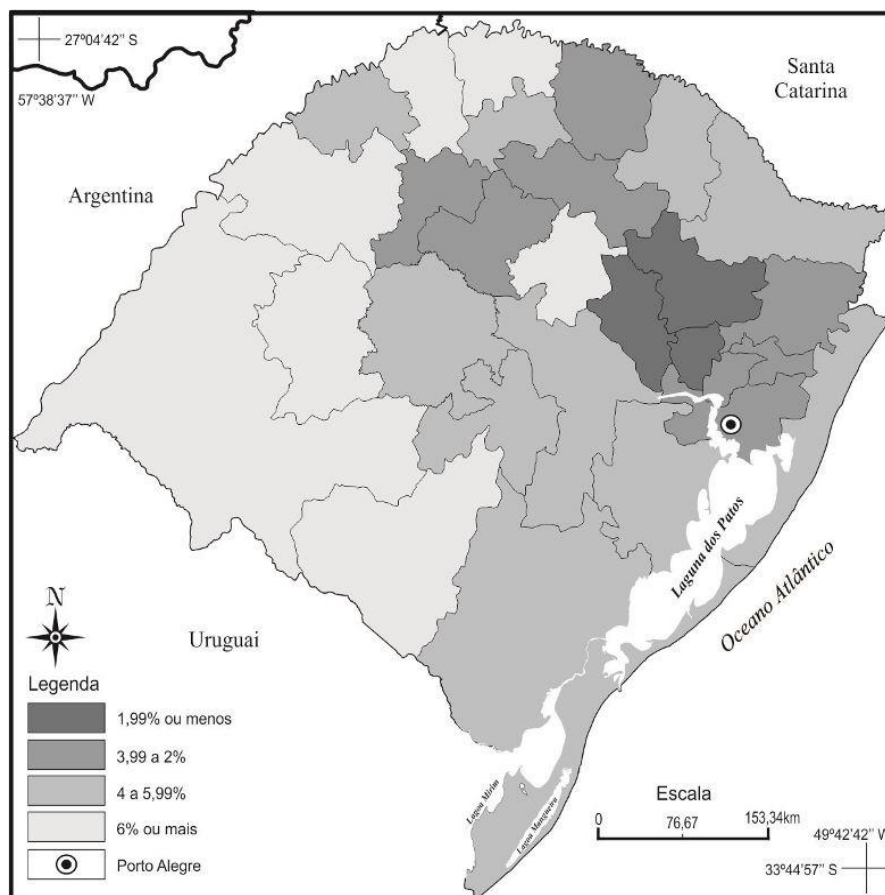
exceção do COREDE Produção, que o município de Passo Fundo, ao mesmo passo que Santa Maria para o Central, acaba por definir grande parte do indicador regional – possuem índices de urbanização inferiores à média estadual. Esse fato decorre da prática econômica ser eminentemente rural, e mais que isso, com intensivo uso de mão de obra, em grande parte familiar.

Para apresentação de um indicativo das condições sociais das regiões do Estado, foram selecionados quatro indicadores subdivididos em três grupos: índice de pobreza, com dados de famílias beneficiadas pelo programa bolsa família; índice de ensino superior, com percentual de pessoas com mais de 25 anos com graduação completa; e indicadores síntese de condições socioeconômicas, Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Recentemente, com a afirmação do Programa Bolsa Família, que visa transferir renda para famílias em vulnerabilidade econômica, passou a ser utilizado o número de família beneficiadas em relação à população total como um indicador de pobreza, uma vez que todo grupo familiar em situação de risco tem direito a receber o benefício de complementação mensal, apresentando a vulnerabilidade econômica da população.

Assim, a figura a seguir mostra os dados municipais agrupados por COREDEs no Rio Grande do Sul. Como em outros indicadores mostrados, há uma distinção entre a região metropolitana de Porto Alegre e os COREDEs em seu entorno, especialmente na direção do COREDE Serra, onde os índices de menor número de famílias beneficiadas pelo programa em relação a população total, 1,45%. Em contrapartida, os COREDEs que apresentaram anteriormente bons incrementos produtivos, novamente mostram parco desempenho inclusivo, como já mostrado no coeficiente de gini e no crescimento da população, destacando os COREDEs Médio Alto Uruguai e Campanha com maior percentual de famílias beneficiadas em relação a população total, 7,28% e 7,11% respectivamente.

Figura 15 - Percentual de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família em relação a população total, dados de 2014 e 2010 respectivamente.



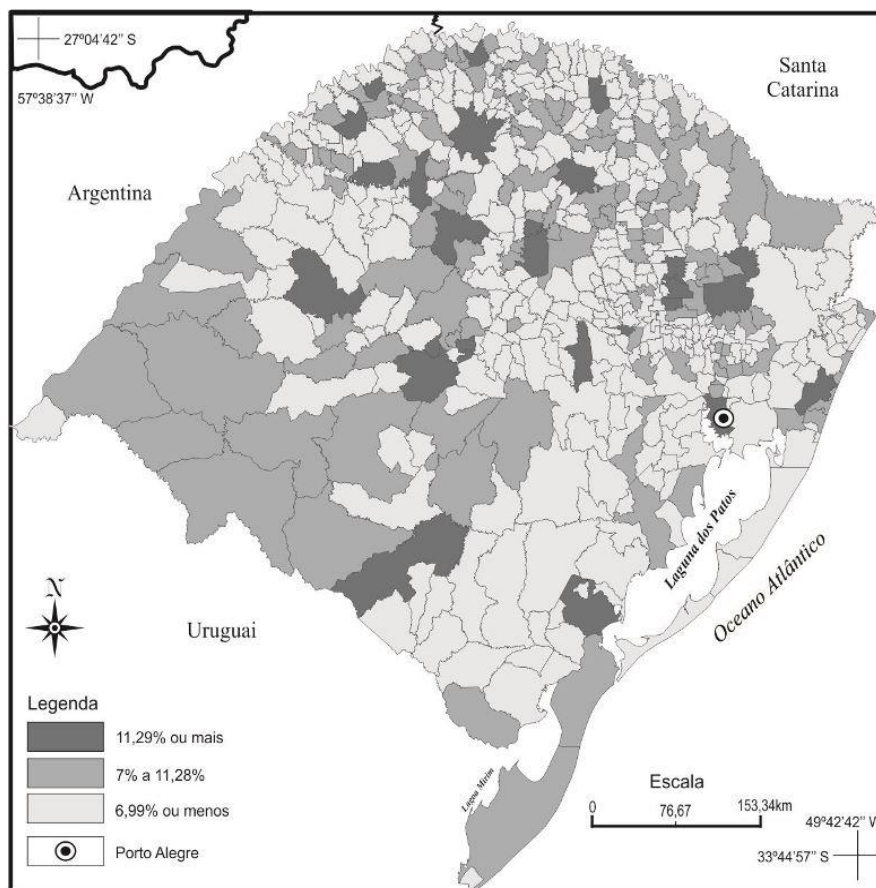
Fonte – Caixa Econômica Federal e IBGE, 2014 e 2010.

O dado utilizado para percepção da questão educacional qualificação profissional, percentual de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo, nos apresenta um panorama distinto do até então representado, porém em complementaridade. Foram selecionados dados por município, em detrimento dos regionais, pois estes destacam os núcleos de oferta de ensino superior, nos quais tendem a apresentar maior número de pessoas com ensino superior completo, tais como Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Passo Fundo, Bagé, entre outros.

De forma homogênea, os municípios do oeste e sudoeste do Estado apresentam indicadores intermediários, com consideráveis índices de população com ensino superior completo. Analisando esse fato juntamente com os dados de coeficiente de gini, se questiona a concentração de renda nesses estratos sociais com elevado grau de instrução, ao passo que houve incremento produtivo, porém com pouca distribuição e diminuição da população, ou seja, há poucas

oportunidades de emprego para trabalhadores com menor nível escolar, ao passo que se emprega nos enclaves produtivos da região mão de obra qualificada.

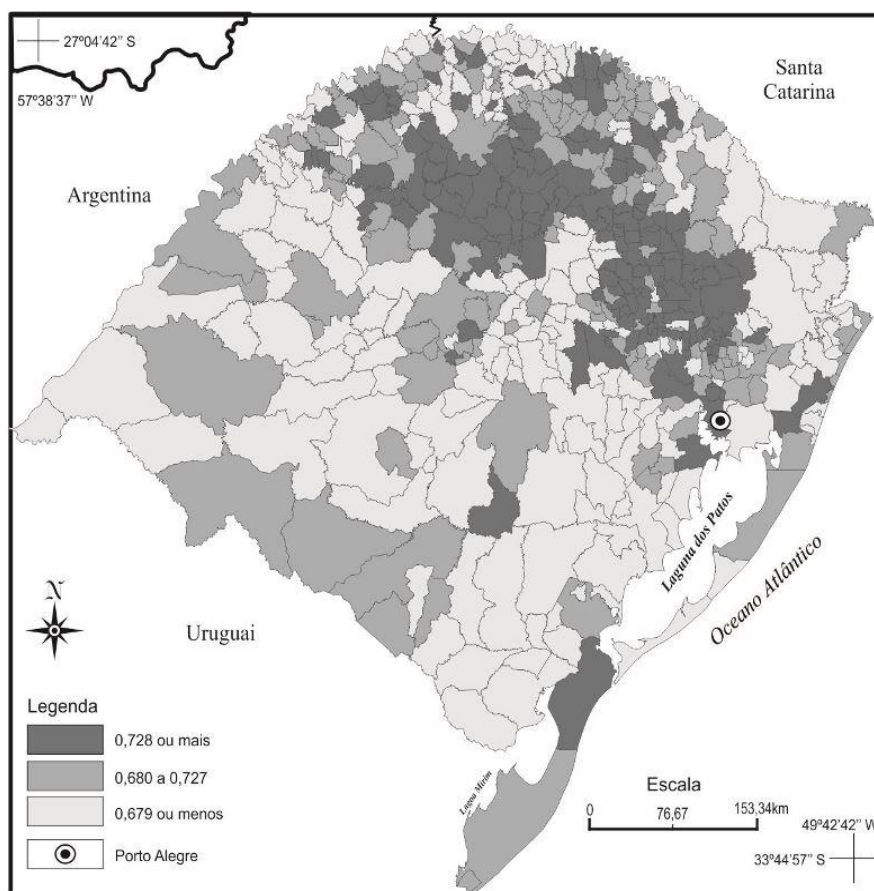
Figura 16 - Percentual de pessoas com 25 anos ou mais com ensino superior completo, 2010.



Fonte – IBGE, 2010.

Para finalizar a breve análise da situação atual das regiões do Estado, selecionou-se dois indicadores síntese que consideram educação, longevidade e renda, no caso do IDHM, e educação, saúde, renda e condições de saneamento e domicílio no IDESE.

Figura 17 - IDESE por municípios, 2010.



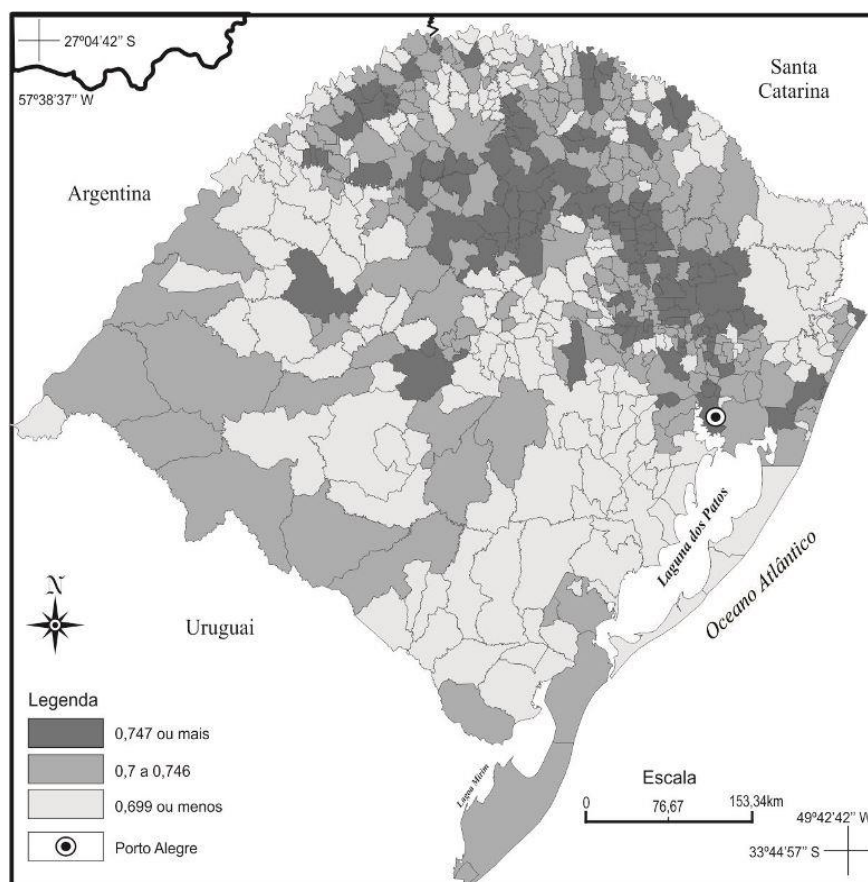
Fonte – FEE, 2010.

O IDESE, mesmo sendo um indicador síntese de questões estruturantes historicamente não encaradas pelo poder público no Brasil nas mais diversas regiões, apresenta novamente a distinção territorial nos seus resultados. O eixo região metropolitana de Porto Alegre e Caxias do Sul outra vez tem melhores indicadores – mais próximo de 1. Parte significativa dos municípios nessas regiões e áreas adjacentes possui valor do índice superior à média Estadual, 0,727, evidenciando sua posição superior não apenas em questões econômicas, como anteriormente citadas, mas também sociais. O município que apresenta o melhor IDESE, Carlos Barbosa, está localizado justamente no COREDE Serra, com 0,848. Em contraposto, novamente as áreas do sudoeste, oeste e, principalmente, sul do Estado têm indicadores, em média, com piores resultados – além do extremo norte e nordeste.

Os dados do IDHM auxiliam corroborando com as afirmações descritas anteriormente. Mesmo possuindo base de dados distinta, porém objetivando

representar a mesma situação do IDESE, o índice apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento caracteriza a questões social no território gaúcho de forma similar, com índices superiores a média do Estado – 0,746 – ocorrendo principalmente próximo ao eixo Porto Alegre – Caxias do Sul assim como no centro-norte do Estado. Novamente o município de Carlos Barbosa apresenta elevado indicador, 0,796, perdendo apenas para a capital Porto Alegre – 0,805.

Figura 18 – IDHM, 2010.



Fonte – PNUD, 2010.

Qualquer afirmação baseado apenas nos dados secundários aqui apresentados podem ser imprecisas, entretanto, alguns comentários pertinentes podem ser tecidos. A histórica formação territorial diversificada do Rio Grande do Sul ainda remete profundas heranças, especialmente o que tange as questões socioeconômicas aqui descritas, além da relevante formação cultural e natural e que não apenas persistiram durante o século XX, como foram reafirmadas.

O desenvolvimento das regiões de Porto Alegre e a industrialização difusa das antigas colônias alemãs e italianas próximas a capital gaúcha levaram tal território a construção de uma densa capacidade de acesso à renda e benefícios sociais que até os dias atuais refletem em índices superiores de condições favoráveis ao crescimento econômico e acesso ao mercado de trabalho, ao passo que possui, em paralelo a outras regiões do Estado, interessante nível de desconcentração da renda.

Em contrapartida, o passado aristocrático das porções oeste, sudoeste e sul do Rio Grande do Sul, marcados pela restrição de acesso a terra e concentração dos demais meios de produção repercutem até os dias atuais em índices de concentração da renda, assim como mostram a recente capacidade de incremento da produção baseada em atividades de desempenho médio/elevada, desassistindo populações de menor nível de instrução que tendem a migrar para áreas mais dinâmicas.

Da reflexão buscada nesse capítulo, foi tratado de apresentar as raízes da 'questão regional' no Rio Grande do Sul que, apesar das inúmeras particularidades caras a formação territorial do Estado, por vezes dialogou com a configuração ocorrida na escala nacional. Desde as bases naturais, perpassando pelas decisões políticas e arranjos econômicos, foi tecido no estado uma sociedade territorialmente distinta, com agendas assimétricas, mesmo que por horas em comum, porém com mecanismos e percepções das problemáticas distintas. Cabe agora refletir sobre como essa heterogeneidade está sendo capitada pela política pública brasileira, tanto de escala estadual quanto nacional, sobretudo as que possuem a pretensão justamente de aderir as peculiaridades na sua pauta, empoderando os territórios e tomando a diversidade como uma pauta central no desenvolvimento, assumindo as diferentes forças de poder que constituem o território regional.

4 TRANSFORMAÇÕES NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, AMADURECIMENTO DAS POLÍTICAS REGIONAIS E O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

4.1 Transformações do planejamento governamental no Brasil

O histórico de planejamento do Brasil, em paralelo a outras nações, é recente, datado das primeiras décadas do século XX. Os caminhos trilhados em cada momento de planificação são constantemente alvo de pesquisas acadêmicas que visam, entre vários objetivos, traçar um paralelo entre os esforços de planejamento e o momento econômico produtivo do o país e do mundo.

Entretanto, pesquisas com esse foco geralmente são trabalhadas por economistas, historiadores e sociólogos, sendo ainda poucas as contribuições quantitativas advinda da geografia - mesmo que as poucas existentes possuindo interessante qualidade – que podem contribuir somando a percepção do caráter territorial, regional e interescolar das políticas de planificação.

Assim, não foi pretendido aqui apresentar uma densa descrição das principais ações do Estado brasileiro desde as primeiras décadas do século XX até os dias atuais, mas sim uma tentativa de discutir as transformações do processo de planejamento no Brasil associados aos momentos econômicos, políticos e produtivos analisados nos capítulos anteriores, com enfoque especial as planificações com preocupações territoriais e regionais que ganharam maiores vultos nas ações recentes.

O primeiro passo para discutir o planejamento realizado por entes públicos é reconhecer o contexto capitalista onde estão inseridas as propostas técnicas e políticas advindas do processo de planificação, como afirma Santana (2009). A reorganização, reordenamento dos fenômenos políticos, econômicos e geográficos, estão intimamente ligados com a conjuntura histórica que o país e o mundo vive, havendo períodos de ascensão e aceitação de propostas de planificação e outros de rechaço.

No caso brasileiro, Brandão (2013), baseado na obra de Furtado, afirma que o desenvolvimento/progresso vem sendo utilizado para mobilizar a sociedade periférica a aceitar grandes esforços para legitimação e destruição de estruturas culturais tradicionais na busca pela compreensão da necessidade do novo,

destruindo o meio físico e mental para aceitar a dependência visando reforçar o caráter predatório do sistema produtivo. De forma paralela, os esforços de planejamento utilizam dessa justificativa para pautar necessidades muitas vezes destorcidas e/ou autoritárias.

De forma geral, as preocupações presentes ao longo da trajetória de planejamento do Brasil estiveram pautadas em superar os gargalos para a promoção do desenvolvimento econômico a partir do ideário em voga no momento histórico. Pouca atenção fora despendida aos grandes problemas estruturantes do país - tal como já discutido em tópicos anteriores -, menor esforço ainda na busca pela adaptação e correção dos planejamentos, muitas vezes de curto e médio prazo.

As primeiras experiências de planejamento no Brasil datam da década de 1930 em resposta ao movimento que ocorrera também em outros países Latinos. As concepções adotadas no primeiro governo de Getúlio Vargas foram um marco na intervenção estatal na economia com objetivo e promover o desenvolvimento, por hora, dialogando com as propostas fordistas que entravam em voga na economia internacional, em especial nos Estados Unidos. As modificações propostas por Vargas realizaram uma alteração administrativa, visando o protecionismo para alavancar a indústria nacional e diversificar a economia, até então dominada pelo setor agrário exportador. Tais mudanças, segundo Rezende (2009), culminaram também na alteração das forças políticas, inserindo novos agentes na arena decisória e enfraquecendo outros.

De acordo com Ianni (1986), a situação política do país durante a década de 1930 foi fundamental para a inserção do planejamento da agenda política. A revolução de 1930 transformou a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, criando novas possibilidades estruturais para afirmação do sistema capitalista no país baseado no processo de industrialização.

Assim, a primeira ação planejada do Estado Brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, lançado em 1939, previa em cinco anos promover a indústria de base, construção de infraestrutura indispensável e fortalecer a defesa nacional. Ademais o pequeno escopo abrangido pela proposta, sua importância está baseada no fato de ser a primeira busca de uma ação planejada no Estado. Seguiu o primeiro esforço de planificação, também com prazo de execução de cinco anos o Plano de Obras e Equipamentos, com objetivo essencialmente voltado a orçamento de obras públicas.

Anteriormente, em 1934, houve a constituição da primeira institucionalização governamental com atribuições de planejamento, o Conselho Federal de Comércio Exterior que tinha por finalidade estudar e propor alternativas para a dependência externa brasileira.

Ao final do primeiro governo de Vargas assume a presidência da república Eurico Gaspar Dutra que modifica a proposta ideológica, substituindo as ações nacionalistas baseadas na substituição de exportações pelo liberalismo, extinguindo, por exemplo, órgãos estatais e promovendo facilidades ao capital estrangeiro ingressar no país. Nesse período, apesar do lançamento do Plano Salte, o planejamento sofreu retrocessos, baseados principalmente nas assertivas liberais que estavam em alta no ambiente político internacional, visto a vitória dos Aliados, capitaneados pelos Estados Unidos, na Segunda Guerra Mundial.

Durante o segundo governo Vargas, que tomou a presidência em 1951, é retomado centralismo do Estado na economia, reestruturando o planejamento a medida que abandonava as propostas liberais instauradas por Dutra. Entretanto, não foram desconsideradas as relações econômicas, políticas e militares com a hegemonia mundial que se firmava cada vez mais no após a segunda guerra mundial, os EUA. Exemplo disso foi a criação da Comissão Mista Brasil-EUA para identificação de gargalos no desenvolvimento econômico do Brasil que seriam sanados com auxílio dos EUA, entretanto com a eleição do candidato republicano nos EUA, Eisenhower, foram findadas as expectativas de realização dos tratados da comissão mista.

O planejamento e as ações do Estado estiveram voltados para o fortalecimento industrial com prerrogativas fordistas que desde o pós-guerra se expandiam com maior intensidade, atingindo grande aceitação na política mundial, em especial na brasileira. Exemplo de participação ativa do Estado na economia no período foi a criação da Petrobras em 1954, sendo um marco na industrialização nacionalista em diálogo com capitais externos.

Para reconstrução do aparato estatal visando o fortalecimento industrial, no segundo governo Vargas é lançado, em 1951, o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico – Plano Laifer – com objetivo de centrar investimentos para indústria de base, infraestrutura de ferrovias e portos, energia elétrica e modernização da agropecuária. Acompanhou o plano, em 1952, a criação do BNDE para dar suporte financeiro para o alcance dos objetivos do plano.

Com a chegada de Juscelino Kubitschek (1956-1961) ao poder, e instalação do Plano de Metas sob o lema ‘crescer cinquenta anos em cinco’ mantem a presença ativa do Estado, porém de maneira distinta. As ações planejadas e elaboradas pelo Conselho de Desenvolvimento, órgão criado para formular, coordenar e controlar os planos do governo, não possuíam, como nos anos anteriores, a proposta de diminuição da dependência externa, pelo contrário, reconhecia a pertinência do capital financeiro externo para industrialização do país.

O Plano de Metas propriamente dito teve por fomento, segundo Santana (2009), duas situações que se inter-relacionavam. Primeiro a histórica situação econômica de dependência e complementaridade do país frente à economia mundial. Além disso, o Brasil, entre outros países, desde a afirmação do fordismo e hegemonia norte-americana, sofria fortes pressões externas para abertura de sua economia frente à necessidade de reprodução do novo sistema de produção em escala mundial. Assim, com a proposta de trinta metas divididas em quatro setores - energia, transporte, agricultura e alimentação, e indústrias de base – o Plano de Metas definiu o Estado como responsável pela construção da infraestrutura necessária a expansão industrial através de investimentos privados, nacionais e/ou estrangeiros.

Lessa (1982) chama atenção para a relação virtuosa do tripé estado, capital internacional e capital nacional na articulação para materialização do Plano de Metas. O estado como promotor da infraestrutura, sobretudo transporte e energia, o capital nacional estimulando o crescimento de determinados ramos da indústria e o internacional cobrindo outros e fornecendo financiamento para ramos com necessidade de grande desprendimento de capital.

Sem dúvidas o Plano de Metas possuiu importância significativa para a diversificação do parque industrial brasileiro que vinha crescendo desde a década de 1930. Ao mesmo passo, ao que pese a construção de uma base industrial e de infraestrutura no país, houve fortalecimento do capitalismo dependente do Brasil, vinculando parte significativa da iniciativa privada nacional aos financiamentos estrangeiros. Ianni (1986) afirma, referindo-se as diferença entre a industrialização preconizada no período Vargas e em JK que o primeiro buscou superar a dependência a partir da tutela do Estado no tocante as decisões econômicas, já JK realizou o desenvolvimento industrial reestabelecendo as condições de dependência.

A despeito das diferenças entre as propostas de planejamento e intervenção, o que é possível notar em ambas as propostas é a ação hegemônica do Executivo no processo de industrialização, principal preocupação ao tratar-se de desenvolvimento no período. Ao passo que o poder Legislativo e outros agentes, como a sociedade civil organizada e minorias, ingressaram no debate e definição dos planejamentos, fatos que ocorreram paulatinamente e ainda carecerem de maturidade no Brasil, o que torna mais complexa a coordenação e definição da política econômica, visto as divergências e posições ideológicas distintas presente na arena política.

Nesse período, a intervenção estatal na economia era defendida por uma corrente de pesquisadores e gestores, entre estes Celso Furtado. Como keynesiano, o autor defende a presença do Estado para oferecer recursos para alteração das problemáticas condizentes ao desenvolvimento, sendo possível a partir de planejamento, realizar alterações nos resultados da ação capitalista.

Como alguns dos principais resultados do estudo de Furtado – descritos em Ministério do Interior (1967) - quatro ações coordenadas pelo Estado que consideravam a condição natural e formação histórica da região nordeste brasileira expõe a proposta intervencionista do Estado em sua proposta: a) investimento em industrialização; b) economia agrícola nas faixas úmidas, abastecendo os centros urbanos que se industrializam; c) transformação do semiárido, elevando sua produtividade e resistência a seca; e d) deslocamento da fronteira agrícola, incorporando áreas úmidas do Maranhão que receberiam excedentes da reorganização do semiárido.

Uma constante nas proposições do autor é a necessidade da industrialização do nordeste para responder ao atraso histórico verificado, principalmente em perspectiva a região centro-sul do país. Por ter fortes vínculos com a CEPAL, Furtado percebe que um país eminentemente agroexportador tende a permanecer no subdesenvolvimento, pois os valores das *commodities* exportadas não aumentam ao ritmo das manufaturas importadas.

Dessa forma, e alicerçado na sua análise da conjuntura política e econômica do Brasil no fim da década de 1950, propõe o investimento maciço na industrialização, visando reduzir o desemprego nas zonas urbanas e na criação de uma nova classe de dirigentes na região como alternativa ao estrato dirigente regido

quase que exclusivamente pelo setor açucareiro que não possui comprometimento com o desenvolvimento regional.

Além da criação de uma nova classe de dirigentes regionais, entre as propostas de Furtado que também desagradaram a classe açucareira por alterar as estruturas historicamente construídas, foi a reordenação da faixa úmida para cultivo de alimentos a serem consumidos nas áreas urbanas que cresceriam devido a sua industrialização. Não por acaso as propostas do autor foram refutadas pela base política açucareira e o mesmo foi retirado da SUDENE após o golpe militar, apoiado pelos usineiros e coronéis do interior nordestino.

Por fim, entre as propostas do autor para a região, talvez a que mais trouxe discussão no meio acadêmico e político tenha sido a proposta de ampliação e reordenação produtiva do semiárido. Apesar de não escrever, Furtado estava propondo a partir de sua preocupação com o grande contingente de habitantes na região e a sua frágil condição ambiental, uma transferência de população para as áreas mais úmidas do Maranhão que apresentavam melhores condições físicas para cultivos primários.

Ademais as questões empíricas que Furtado ricamente contribui para a realidade nordestina e para as ciências que dialogam com a questão territorial/regional, cabe salientar o destaque dado pelo mesmo às ações do Estado planejador para compreender a realidade e diminuir as lacunas existentes entre os investimentos entre setores e regiões. Furtado afirma a necessidade do Estado como agente regulador, com a capacidade de reunir recursos e oferecer um novo eixo para regiões em subdesenvolvimento, partindo de um reordenamento de políticas que privilegiam setores e regiões e causam grandes rupturas em outras. Para essa compreensão, conceber uma escala maior da analisada é pertinente, pois, o que ocorre na região é influenciado por ações políticas que extrapolam a mesma, sendo essa função de determinadas intervenções ou não.

As ideias de Furtado também permearam a possibilidade, a partir de iniciativa estatal, do desenvolvimento centrado na diversidade cultural brasileira. Este fato é evidenciado quando a frente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, cria uma equipe interdisciplinar composta por profissionais de diferentes áreas para estudar o semiárido nordestino e buscar o seu desenvolvimento a partir de elementos peculiares que oportunizassem a dinamização da região. O autor afirma que a centralidade dos investimentos em atividades distintas dos circuitos

tradicionais está sob controle de grupos privados que pouco interessa a descentralização e articulação de diferentes economias aquém das áreas típicas de produção. Portanto, sob tutela do Estado como ente de valorização da diversidade cultural, de novos eixos de inovação e criatividade, circuitos distintos de desenvolvimento podem ser fomentados.

Até então, como demonstrado gestão após gestão, a prerrogativa de atuação estatal primou pela atuação planejada a partir da escala nacional, objetivando a construção de ações com os mais diversos fins, sobretudo de construção de infraestruturas e facilitação do processo de industrialização, até então por substituição de importações. A criação das superintendências regionais trouxeram para pauta pública a necessidade de tratamento distinto para regiões que encontravam índices de desenvolvimento inferiores as demais, sendo pertinente ação pública específica para tais áreas a fim de dirigir o processo de acumulação econômica descentralizando-o. Contudo, mesmo com a inserção da escala macrorregional na política pública, este permanece sob a tutela de um projeto nacional, visto o caráter de atuação subordinado as questões nacionais.

No Governo Jânio Quadros, em 1961, pouco êxito foi obtido no que concerne o planejamento. Foi criada a Comissão Nacional de Planejamento – COPLAN – que sofreu com a instabilidade política vivida no país que culminou com a posse de João Goulart. Em 1962, uma importante institucionalização no poder executivo foi criada para fins de planejamento, o Ministério Extraordinário do Planejamento que foi ocupado por Celso Furtado, elaborando o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

O Plano Trienal buscou conceber uma visão mais ampla da realizada até então nas experiências de planejamento do país. Tratou de temas recorrentes, como soluções de infraestrutura, crescimento da produção e redução da inflação, porém abrangeu também questões antes ausentes, como diminuição dos custos sociais do desenvolvimento e das desigualdades regionais. Sem haver tempo de ser posto em prática, abandonado cinco meses após seu lançamento, o Plano acabou ‘apenas’ somando no fortalecimento da necessidade de planejamento do país, assim como contribuiu para o amadurecimento dessa discussão.

Durante o período militar, entre 1964-1985, as ações do Estado são perpassadas por preceitos autoritários frente às instituições e a sociedade. Apesar de haver peculiaridades em cada governo militar, em linhas gerais, ocorreram

mudanças significativas na inferência do Estado nos setores econômicos com base em reorientações institucionais. Essas basearam as ações no aprofundamento do autoritarismo do poder executivo frente o legislativo e judiciário, refletindo a grande diferença existente no processo de desenvolvimento capitalista em países democráticos e autoritários. Em paralelo, era preconizado um aprofundamento maciço do planejamento do Estado sobre total controle do poder executivo.

Os planejamentos no período militar²⁰ apresentam semelhanças, estando norteado por objetivos de aumento do ritmo de crescimento econômico, desenvolvimento com caráter social, combate a inflação, emprego, diminuição das desigualdades regionais, manutenção da ordem e estabilidade institucional.

O Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-66) a via de regra, de acordo com Lacerda (2010), mantinha os objetivos básicos do desenvolvimentismo, como aumento dos investimentos, estabilidade de preços, atenuação dos desequilíbrios regionais e correção dos déficits do balanço e pagamentos. Suas propostas imediatas foram combater a inflação e normatizar a relação com os organismos financeiros internacionais. Em síntese, sobre o objetivo mais emergencial, o enfrentamento a inflação, o PAEG correspondeu satisfatoriamente, freando uma inflação que superava os 20% ao ano criando, inclusive, as bases para o período do milagre econômico, entretanto, a altos custos a uma grande parcela da população, uma vez que se culpou a demanda pela pressão na inflação. Soma-se a isso os custos as liberdades políticas e democráticas, solapadas pelo autoritarismo militar e contraditório ao liberalismo econômico do regime.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND - 1972) organizado em função do cumprimento de lei origem de outras versões e posteriormente aos planos plurianuais em períodos democráticos, dialogava com a proposta de JK no Plano de Metas. Buscou inserir o país como importante potência econômica em curto período de tempo a partir da duplicação da renda per capita, médias de crescimento econômico anuais entre 8% e 10% a partir de forte investimento financeiro e tecnológico através de financiamentos do governo federal e incentivos fiscais para aumento da competitividade da indústria brasileira. O plano, por motivos de

²⁰ Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-66); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76); Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968-70); Metas e Bases para a Ação Governamental (1870-72), e os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND (1972-85)

segurança nacional, possuía um forte caráter de integração regional, especialmente em regiões de fronteira, sendo criados dois programas para atender tal preocupação, o Programa de Integração Nacional e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estimulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

A proposta do II Plano Nacional de Desenvolvimento, segundo Hermann (2005), tinha como foco ampliar a capacidade de exportação do país, tanto de bens primários como manufaturados. O financiamento do plano estava baseado basicamente em recursos públicos e externos, pois poucos mecanismos privados haviam no período. A entrada dos petrodólares recuperou a liquidez internacional a partir de 1975 após o primeiro choque do petróleo, sendo primordial para a implementação dos ajustes propostos pelo II PND. O período foi marcado por importantes mudanças estruturais no país gerando melhores condições para exportações que registraram elevação e modificação de composição, com crescimento de peso dos manufaturados. Entretanto, o passivo gerado e negligenciado durante as tentativas de ajustes recessivos foi de crescimento exponencial dos encargos da dívida externa causados pelo acesso em grande proporção dos recursos e alteração nas taxas de juro incidentes, questão que estendeu pelos anos seguintes tornando-se um dos focos da política econômica brasileira.

Já em anos recentes, após o período militar e com a atuação política democratizada, desde a constituinte de 1988 os governos, por lei, devem elaborar planos plurianuais (PPA) que estabeleceram “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” - Constituição Federal de 1988 artigo 165 – que deverá abranger toda a nação e ter proposta continuada. Desde então, mesmo os governos apresentando planos secundários, este mecanismo passou a ser o principal meio de proposição e apresentação dos caminhos norteadores dos governos federais.

A agenda democrática, elaborada na franja de mais de duas décadas de autoritarismo, tinha como uma das principais prerrogativas, de acordo com Rezende (2009), aumentar a participação de uma sociedade plural e democrática ao passo que buscava restaurar o planejamento com as mesmas perspectivas. O centralismo do governo federal cedeu brecha para autonomia dos governos subnacionais e pela busca da negociação harmônica entre poderes da República como condição para decisões e eficácia do planejamento.

Deve-se perceber que a proposta dos PPAs possuiu um tempo de maturação, vide o caso do primeiro esforço. Sob o governo Fernando Collor de Melo, o plano foi proposto para os anos de 1991 a 1995, interrompido pelo impeachment do presidente em 1992, e apresentou meramente como um orçamento de investimento, sem haver uma discussão profunda das ações a serem desenvolvidas e perspectivas no delineamento econômico e produtivo, assim, apenas cumprindo a lei, sem efetivamente fazer-se valer como planejamento, um retrocesso frente a interessantes propostas de anos anteriores.

O governo que sucedeu Collor, Itamar Augusto Cautiero Franco (1992 – 1995), tentou implantar propostas nacionalistas da mesma forma que alinharia seu plano de governo com este fim. Entretanto, a situação política e econômica mundial e brasileira impediam a realização de grandes intervenções, visto a crescente onda liberal e de flexibilização da produção.

A consolidação das propostas liberais nos planejamento de governo federal ocorreu nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ao lançar o Plano Brasil em Ação ainda no primeiro ano do primeiro governo. Alguns objetivos recorrentes em outros PPAs reaparecem, como o aumento da competitividade do Brasil a partir da modernização produtiva. A principal diferença esteve nos meios propostos para atingir tais objetivos, sendo proposta a construção de um Estado moderno e eficiente com descentralização das políticas públicas, compartilhando a responsabilidade com Estados, Municípios, setor privado e organizações não-governamentais. Justamente durante a década de 1990 no Brasil e no mundo era buscado diminuir a atuação do Estado nacional e articular as propostas advindas dos capitais internacionais com o território de atuação, o local, administrativamente o Município no caso brasileiro. Outras propostas que modificavam a atuação do Estado estavam alinhadas com a diminuição dos desperdícios do gasto público e melhorar qualidade dos serviços; programas de desestatização; e fortalecimento do Estado regulador, ao passo que era enfraquecido o Estado atuante na economia nacional.

O sucesso da estabilização monetária juntamente com a escolha da equipe que compunha o Ministério do Planejamento, de acordo com Rezende (2009), levou a geração de expectativa do planejamento ter papel de destaque na administração. Entretanto, as recorrentes crises inflacionárias de anos anteriores e a busca por

resultados em curto prazo levaram ao abandono de uma visão estratégica em detrimento da financeirização e esvaziamento dos espaços produtivos.

O próprio PPA do governo apresentava sua concepção sobre produção e desenvolvimento, determinando a priorização de eixos e corredores de exportação, conotação de desenvolvimento alinhada com conceitos apresentados anteriormente, como as regiões ganhadoras. Além disso, foi fomentada a geração de divisas, com investimentos a fim de facilitar a produção de determinados produtos com aceitação internacional. Geração de divisas necessária após abandono da âncora cambial, sendo praticadas elevadas metas de balança comercial para sustentar a estabilidade do real, desmantelando as propostas ainda parcas de racionalidade do orçamento público.

Os critérios utilizados para definição das regiões prioritárias jogam luz sobre a proposta liberal do governo FHC, uma vez que estas foram definidas a partir de malha de transporte, hierarquia funcional das cidades, identificação dos centros dinâmicos e os ecossistemas existentes. O papel do Estado esteve limitado em atrair investimentos privados, nacionais e internacionais, em que o planejamento foi meramente burocrático.

Esse período marca, como afirmado, de forma tangencial a transformação da proposta de planificação do estado. À medida que é desestruturada a ação em escala nacional, é privilegiada a interligação entre o local e o global, em momento galgado pela intensificação de grandes empresas em determinadas regiões – as ganhadoras – assim como a articulação de espaços, sejam eles locais ou sub-regionais, para barganha e possível facilitação de sua entrada no circuito competitivo nacional e internacional.

As propostas de ação territorial ganham outros vultos. Durante a vigência do ideário desenvolvimentista, a atuação regional era realizada sob tutela e organização do estado, vide o caso das superintendências de desenvolvimento que agiam na escala macrorregional. No período de ascensão liberal da década de 1990, a atuação do estado é modificada, o qual estimula a competitividade entre os lugares, seja por omissão ou isenções.

A articulação de agentes regionais é estimulada, baseada em preceitos de desenvolvimento endógeno, com a busca por aplicações de teorias de forma desenfreada, como os anteriormente citados APLs. Na esteira da redemocratização, tais propostas encontraram um cenário favorável para sua perpetuação. Por um lado

havia um clamor político pela descentralização proveniente de mais de vinte anos de centralidade autoritária. Por outro, a conjuntura econômica internacional assistia a ascensão do liberalismo, com prerrogativas de enfraquecimentos de estados nacionais. Assim, o passivo do período foi a transformação marcante na atuação da planificação e suas repercussões territoriais, na medida em que foram valorizadas as tratativas de caráter local para interligação global, em detrimento de um projeto nacional de desenvolvimento.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) buscou alterar a proposta de desenvolvimento ocorrida na década anterior, mobilizando esforços em torno do compromisso com questões sociais e flexibilizando os instrumentos que sustentavam o real pareado com o dólar. Entretanto, houve manutenção de juros, controle fiscal e outros mecanismos ortodoxos de controle econômico, apesar de importantes inovações, como descrito em tópicos anteriores.

Nos dois PPAs do governo Lula, importantes alterações das propostas anteriormente tiveram destaque, como profundas propostas para inclusão social e redução de desigualdades, assim como enfatizando a preservação ambiental e integração territorial. Um marco importante nos Planos do governo foi a soma de propostas espaciais, contando com diagnósticos de disparidade regionais que viram a contribuir para implantação de diversos programas de integração de propostas setoriais em prol da dinamização de regiões historicamente desassistidas por políticas públicas.

Um importante esforço para reconstrução do planejamento nacional foi desprendido, buscando reestruturar as bases enfraquecidas pelo ‘curtoprazismo’ instaurado no período de hegemonia liberal. Instituições e instrumentos com a finalidade de alicerçar a cooperação federativa em prol da implementação de programas e projetos prioritários para o desenvolvimento foram criadas ou reestruturadas, como a SUDENE e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Contudo, em parte significativa da estratégia nacional do período esteve pautada em planificações setoriais que, apesar de apresentarem importantes repercussões territoriais e sociais, careceram do acompanhamento mais intenso de uma política regional e interministerial.

Desde a Constituinte de 1988, uma das premissas buscadas era compatibilizar o novo momento democrático do país e a recuperação do planejamento. Dificultada essa possibilidade pelas recorrentes crises econômicas e

estratégias liberais adotadas pelos governos que sucederam a instauração da Constituição, a partir de 2003 passou a caminhar no encontro de tais objetivos. Enquanto as planificações realizadas durante o regime militar eram extremamente impositivas, atualmente cada vez mais é almejada a participação social nas decisões políticas, principalmente a partir de movimentos de base que lutam pela sua auto representação, sendo esta uma das faces da crise da democracia representativa que se encontra o país e entra corriqueiramente em choque com ações representativas e deliberativas e foi, segundo estudo do IPEA anteriormente destacado, uma das variáveis que permitiu avanços no enfrentamento das desigualdades do Brasil em anos recentes.

A partir dessa construção democrática e amadurecimento do caminho de planejamento seguido pelo Brasil, passa a encontrar espaço na arena política a proposição de uma agenda que abrange um projeto nacional de desenvolvimento discutido com a sociedade em que o Papel do Estado como instituição gestora das propostas seja definida, assim como as atribuições dos entes federados para buscar soluções junto as grandes estruturas pouco alteradas desde as sociedades agrárias.

A recomposição das condições necessárias para a elaboração do planejamento é uma tarefa mais fácil de ser executada. Ela não depende apenas do reforço da capacidade técnica necessária, o que vem sendo realizado ao longo das experiências recentes de elaboração dos Planos Plurianuais, especialmente nesta primeira década do século 21. Mais complexo é recompor as instituições requeridas para o efetivo exercício da atividade de planejamento, o que demanda não apenas mudanças de ordem administrativa, mas sim uma nova atitude de parte das autoridades governamentais.

Como qualquer esforço de planejamento, especialmente os estatais, duas frentes devem ser consideradas ao propor ações: questões técnicas e políticas. A competência técnica, segundo Rezende (2009), é menos complexa, pois está sendo maturada desde os primeiros planos na década de 1930 com interessante soma de experiência. Em contrapartida, uma nova atitude por parte das autoridades governamentais é necessária, compreendendo as mudanças recentes na proposta democrática e articulando ações de diferentes pastas ministeriais.

Obviamente a maior participação social nas decisões a serem realizadas tendo por base o planejamento são mais complexas, como apresentadas no estudo do IPEA (2014). Dessa forma, é necessário para viabilização e credibilidade das

propostas junto a sociedade civil organizada e instituições público e privadas, agentes ativos na construção de prioridades para o desenvolvimento menos desigual. Obviamente a participação deve respeitar normas e processos a fim de criar condições de assumir a possibilidade de avaliação as reivindicações, desviando da possibilidade da organização de um documento genérico.

Também é oportuno avançar na forma de participação, pois as discussões junto a sociedade estão praticamente em totalidade limitadas as propostas de programas e projetos. São poucas oportunidades de diálogo para definição de macro objetivos, perspectivas de desenvolvimento que se pretende, assim como para o acompanhamento da execução das propostas deliberadas, fato que coloca em xeque muitas iniciativas de planejamento.

Bandeira (1999, p.10) trata da necessidade de intensificação quantitativa e qualitativa dos processos de participação social no tocante, sobretudo, a ações que primam pelo desenvolvimento, nas palavras do autor:

a necessidade de uma participação ampla e efetiva da sociedade civil na formulação e implementação das ações de governo, não apenas para produzir melhores programas e projetos, mas também como instrumento para a construção de uma sociedade mais dinâmica, mais justa e mais democrática.

Nesse sentido, diversas correntes teóricas advogam pelo amadurecimento e implementação de ações participativas nas políticas públicas, tal como as ambas aqui analisadas – com seus inúmeros limitantes, como é tratado nos capítulos a seguir – Bandeira (1999) traz cinco dessas.

De forma genérica, cada uma dessas guarda sobreposição com a outra, porém com determinado enfoque particular. A primeira trata da sustentabilidade e eficiência das ações à medida que há consulta diretamente os agentes afetados, tanto na elaboração, implementação e avaliação dos projetos que visam o desenvolvimento. A segunda engloba a participação social como preponderante na seguridade da transparência e combate efetivo a corrupção na medida em que a atuação na vida pública tende a garantir uma boa governança. Outra concepção que trata a participação como elemento relevante em ações públicas para o desenvolvimento resgata as contribuições de Putnam anteriormente debatidas ao incorporar o capital social como diferença regional quanto ao nível participativo e de desenvolvimento. Uma quarta frente trata do fortalecimento da competitividade de um determinado recorte territorial possibilitado com os mecanismos participativos na

formulação e implementação das políticas públicas. Por fim, uma última corrente advoga sobre a necessidade de fortalecimento participativo a partir da formação e consolidação das identidades regionais que culminam no estabelecimento de consensos que se afastam de práticas tradicionais – como político partidárias – em prol de consensos em benefício do desenvolvimento.

De certa forma, ambas as políticas aqui analisadas englobam essas prerrogativas de participação social sob prisma do desenvolvimento trazidas por Bandeira (1999), ao passo que nas gêneses dessas é buscado o fortalecimento das prerrogativas participativas como um elemento central para o atingimento dos objetivos por elas propostos e para transformação territorial pretendida.

A falta de visão estratégica presente da política nacional, especialmente estratégias discutidas com a sociedade, está ligada com o histórico de desprendimento de esforços para sanar questões macroeconômicas, focalizando as propostas em ações para curto prazo. Além disso, o pequeno período de democracia – descontínuo – leva a necessidade de amadurecimento das relações entre governo e sociedade, em especial da participação social. Da mesma forma, superar as políticas setoriais e passar a propor proposta articuladas entre as pastas ministeriais se faz necessário para qualificar as políticas públicas e seus resultados.

Ações como essas vêm reencontrando espaço na política brasileira após a década de onda liberal. Vem sendo buscado - mesmo que de forma lenta - políticas distintas das tradicionalmente realizadas no ambiente político brasileiro, integrando ações de distintos ministérios e incorporando questões territoriais e regionais. Um dos esforços que estão sendo realizados desde a década de 1990 e atualmente está em discussão, acadêmica e política, é a PNDR.

A PNDR se encontra em sua segunda fase e possui entre seus objetivos, segundo o Ministério da Integração, “sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais” e “Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia”.

A política propõe inserir o corte regional nas ações públicas, fortalecendo as ações intersetoriais e promovendo redução de desigualdades e o desenvolvimento no território brasileiro. Por não possuir recursos próprios para sua efetiva

assimilação pelos Ministérios, assim como promover suas próprias intervenções, a proposta ainda padece de diversos limitantes para sua assimilação de forma abrangente. Contudo, os espaços reabertos para discussão para uma ação de corte regional que viera a tona na política brasileira ainda na década de 1950 com o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), expõe concepções distintas novamente permeando o Estado brasileiro, convergindo com a necessidade de criação de alternativas as propostas tradicionais.

A preocupação com as questões regionais que levaram a proposta de uma política regional capitaneada pelo Estado não são recentes, porém ganharam maiores vultos após a onda liberal que deslocou para o mercado a responsabilidade de ação regional/territorial, fato que culminou no aprofundamento das desigualdades historicamente construídas, como afirma Araújo (1999).

A ação planejada do Estado brasileiro nas regiões propostas na PNDR busca considerar as dinâmicas espaciais que foram aprofundando-se em diferentes momentos produtivos e políticos do país, em que regiões foram privilegiadas de condições para organização produtiva e dinamização, enquanto outras permaneceram não competitivas ou estagnadas. A nova política busca captar as potencialidades adormecidas de tais regiões e tomar a 'questão regional' como um alicerce para o desenvolvimento e não como um problema, como tradicionalmente é tratada, destacando a herança desigual que coloca em paralelo territórios com renda comparável a países centrais e outros com elevado nível de pobreza e miséria.

A PNDR propõe em seu plano de ação combater as diferenças regionais historicamente constituídas, como mencionado anteriormente. Recentemente tem sido debatido sobre a possibilidade de combater diferenças regionais, uma vez que a região se constitui na diferença territorial. Entretanto, como discutido em capítulo anterior, a política está propondo atenção em questões relativas aos indicadores de vida e oportunidade de emprego nas diferentes partes do território nacional, ao passo que não é buscada a homogeneização, pelo contrário, a proposta tende a valorizar a heterogeneidade, fato até então pouco presente em ações planejadas.

Diante disso, ao que pese as características dos processos de ação planificadas do período desenvolvimentista e liberais, as propostas de caráter territorial amadurecidas na década de 2000, especialmente a PNDR, soma características de ambas as fases com outras contribuições.

No que tange a escala de ação, a política busca contemplar uma proposta de região próxima ao território vivido, ou como denomina Ribeiro (2004) a região de fato, sendo que a regionalização ocorre sob critérios de coesão territorial e características que vão além de aspectos econômicos, apesar de contemplá-los. O objetivo intrínseco está na aproximação das decisões com os agentes que irão beneficiar-se da materialização das propostas, assim como garantir sua participação ativa, tanto consultiva como deliberativa.

Entretanto, diferentemente das propostas advindas do período liberal, a política está estruturada sob um projeto de desenvolvimento e diminuição dos desequilíbrios regionais, não convertendo a responsabilidade apenas as regiões. Como contrapartida, é superada a proposição de políticas regionais baseadas nas macrorregiões, ao passo que, apesar de contemplarem características semelhantes, guaram profundas peculiaridades, como reflete Araújo (2000).

Apesar do avanço na estruturação de uma política regional, não foi encontrado espaço na agenda política brasileira para a sua implementação. Entre as resistências para a sua efetivação, como a organização setorializada da política brasileira e tantas outras de cunho político, destaca-se o travamento da aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), proposto na PNDR, que financiaria as ações propostas pela política.

Essa problemática, na primeira década do século XX e na primeira metade da década seguinte foi enfrentada de maneira peculiar. Araújo (2013 a) aponta os avanços, mesmo que modestos, do período na mitigação dos desequilíbrios regionais. Todavia, esses foram alcançados a partir de políticas setoriais que obtiveram rebatimento regional, visto que muitas dessas tinham por objetivo atender espaços e segmentos sociais historicamente desassistidos pela política pública, acabando por atender justamente regiões desarticuladas dos fluxos de investimentos. Diversos são os exemplos, como a expansão do ensino superior, o Programa de Aceleração do Crescimento – sob viés de construção de infraestrutura -, programas de distribuição de renda, como Bolsa Família e aumento real do salário mínimo, entre outras.

Mesmo com os avanços, o passivo de desequilíbrios regionais do Brasil acumulados em décadas de pouca preocupação em distribuição de atividades produtivas e valorização das diversidades permanece extenso, sendo complexo seu enfrentamento sem a existência de uma política regional explícita – como denomina

Araújo (2013) – com essa finalidade. Avanço significativo ocorrera no período no âmbito da elaboração da PNDR que convergiu o acúmulo do amadurecimento das ações com rebatimento regional no Brasil, assim como outras ações de valorização da diversidade territorial encontraram espaço na arena política nacional, como destacam Oliveira, Silva e Martins (2014).

Essa problemática passou despercebida pela matriz de intenções lançadas pelo governo de Michel Temer, denominado Ponte para o futuro - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (2015). Apesar de não caracterizar um plano de governo que aponte de forma densa e detalhada as propostas de ação, o documento demonstra como objetivo central a retomada do crescimento econômico a partir de combate a crise fiscal.

Diante da conjuntura descrita no documento, a diminuição de gastos públicos e a flexibilização de medidas orçamentárias que garantem recursos para saúde pública e educação são ameaçadas, colocando em xeque os pequenos avanços obtidos na diminuição das desigualdades regionais a partir de políticas públicas implícitas de tais setores. Pouco é apontado acerca do combate à desigualdade social e não menciona o enfrentamento aos desequilíbrios regionais, caracterizando a matriz de ação como um esforço para garantir o reequilíbrio das finanças públicas e do mercado, onerando as classes historicamente desassistidas da sociedade brasileira.

Do processo de reflexão acerca da gênese do planejamento governamental no Brasil, foi buscado tecer comentários da aproximação entre as transformações do momento histórico vigente no país e a sua repercussão no planejamento, do mesmo modo que o amadurecimento do processo soma as suas perspectivas e objetivos. Esse processo em anos recentes trouxe para a pauta a pertinência das políticas de corte territorial, encontrando espaço na arena política ao menos para o debate e proposições, mesmo que ainda com poucos resultados empíricos. Entretanto, em outras realidades fora a brasileira essas ações já somam várias décadas de amadurecimento e possuem papel central atualmente em ações de integração econômica. É o caso da política regional da União Europeia, debatida a seguir.

4.2 Trajetória da política regional europeia e diálogo com a experiência brasileira

Realizada a revisão anterior sobre as transformações do planejamento no Brasil, com especial ênfase aquelas que de forma implícita ou explícita possuíram um rebatimento regional, sobretudo as de anos recentes, é tratado nesse tópico sobre a política regional da União Europeia, por muitos autores considerada a experiência existente de maior complexidade e sucesso.

Nossa preocupação não está em detalhar todos os meandros que levaram a política atual, porém, para compreender a atuação hoje, se faz necessário uma revisão do processo de construção, suas transformações de enfoque e meios de ação. Com isso, nosso objetivo é elucidar a gênese da política regional europeia, seus antecedentes e suas diretrizes básicas para assim aproximar com as experiências brasileiras, especialmente as duas aqui analisadas, não para tê-la como modelo para posterior análise, mas sim para compreender o processo de maturação dessa política e, guardando as especificidades brasileiras, posicionar as ações em paralelo a essa rica experiência.

A motivação para a formulação de propostas regionais surge, antes de tudo, da existência de uma 'questão regional'. Os desequilíbrios regionais, sejam eles auferidos a partir dos mais diversos critérios, suscitam uma intervenção articulada para frear e dissolver as rupturas entre regiões, diferentemente de teorias que advogam sobre a equalização que o mercado livre causaria após maturação de suas relações.

No caso brasileiro, onde as disparidades regionais são latentes e entre as mais profundas existentes, diversas interpretações jogam luz sobre seu surgimento e dificuldade de enfrentamento, algumas das quais já tratadas aqui. Cabe, porém, citar novamente a trazida por Oliveira (1993) em 'a questão regional: a hegemonia inacabada' onde destaca a concentração de atividades na região sudeste do Brasil, principalmente em São Paulo como resultado de uma unidade nacional inacabada, pois configurou uma dominação apenas pelo mercado, partindo de uma (re)organização da mão de obra no meio agrário. Como resultados desse processo, para além da concentração regional das atividades econômicas, de renda e investimentos, há ainda desequilíbrios sociais frutos de uma desigualdade que

nasce da diversidade do país, como anteriormente debatido, com desassistência de parcela significativa da população por parte de políticas públicas.

Porém, contrariamente ao experimentado do Brasil, o processo de unificação de países europeus, primeiramente em acordos básicos de mercado até a unificação monetária, colocou no centro das discussões de formulação de políticas públicas as consequências que a unificação de diferentes nações causaria em termos de disparidades regionais.

Ao passo que novos membros ingressavam, uma nova diversidade se configurava e, por consequência do ingresso de países com economia menos desenvolvida, cresciam as desigualdades. Justamente dessa percepção e não de forma harmônica, mas com diversos embates entre os países membros, foi pontuada a necessidade de uma política regional forte caminhar em paralelo ao processo de desenvolvimento econômico, fazendo uso, inclusive, da rica diversidade, assumindo-a como uma potencialidade para o bloco, sendo assim caro a nós compreender essa dinâmica.

Como afirmado anteriormente, a percepção da necessidade de políticas regionais nasce da existência de desequilíbrios entre as mesmas. Na Europa é possível fazer um corte analítico a partir da revolução industrial como momento que os fluxos de dinamização em determinadas regiões foram intensificados em paralelo ao atraso de outras. Obviamente, antes desse período havia disparidades regionais, porém é a partir do processo de industrialização, não só da Europa, mas do mundo como um todo, que esses desequilíbrios passam a ser mais latentes, como afirma Gomes (1997).

A entrada na Revolução Industrial não ocorreu de forma simultânea em todas as regiões da Europa. Iniciada na Inglaterra e posteriormente França e Bélgica e em suas regiões adjacentes onde hoje se encontra com elevado grau de desenvolvimento – não apenas industrial. Outras regiões estavam em antagonismo, com consideráveis índices relativos de atraso, como na porção ocidental da Alemanha, como abordam Milward e Saul (1973).

Em países mais distantes, como Itália, Espanha e Portugal, poucos são atingidos nas primeiras décadas de ascensão industrial, especialmente se comparados com Inglaterra e França, atingindo um nível considerável apenas no pós-segunda guerra mundial.

Com a distribuição geográfica da industrialização heterogênea no continente europeu, já no século XIX havia sido tecido o embrião dos desequilíbrios encontrados em tempos atuais. Concomitante a centralização industrial em determinadas regiões, outro fenômeno característico são os deslocamentos populacionais dirigindo-se de áreas com estagnação econômica em direção as regiões que experimentavam uma intensificação das atividades econômicas. O passivo desse movimento foi a concentração da renda e da produtividade nas regiões de expansão industrial com paralelo enfraquecimento das porções excluídas da industrialização.

Não obstante, os fluxos de migrações constatadas no século XIX para o Brasil, pontuadas no capítulo anterior, dialogam com esse processo que, somado a transição demográfica, transformava a realidade socioeconômica europeia. Os migrantes que tomaram a drástica decisão de deixar sua terra natal e aventurar-se em terras até então pouco conhecidas tiveram como razão principal as dificuldades extremas que ocorriam nas suas regiões de origem, principalmente na Alemanha e na Itália, onde nos núcleos urbanos não havia capacidade para alocar o contingente de trabalhadores na indústria e serviços que migravam do campo para as cidades.

As razões para a expansão industrial na Europa fornecem condições para traçar alguns caminhos no que tange as disparidades regionais. Segundo Gomes (1997) três foram os fatores que possibilitaram o desenvolvimento industrial: a) o desenvolvimento da agricultura; b) a expansão comercial; e c) a ação dos governos. A expansão comercial ocasionada pelo aumento de produtividade do setor agrícola e pelas melhorias da infraestrutura propiciadas pelas ações dos governos concomitantemente a reformas para superação da forma de produção feudal sem dúvida tiram importante peso. Porém, destaca-se o desenvolvimento da agricultura.

Quatro foram as principais consequências do desenvolvimento da agricultura: a) superação da subsistência, gerando uma das condições necessárias para a expansão comercial; b) excedentes de produção, com o aumento da produtividade que posteriormente puderam ser utilizados na industrialização; c) liberação de mão-de-obra, ao passo que aumentava a produtividade de forma intensiva em novas técnicas; e d) aumento da renda agrícola, fato que possibilitaria a formação de um mercado interno.

Assim, não por acaso a Inglaterra foi pioneira no processo de industrialização expandido pela Europa primeiramente em países que obtiveram um

desenvolvimento agrícola *a priori* considerável. Toda a mão de obra liberada pela intensificação agrícola acabava, como afirmado anteriormente, se dirigindo para regiões com demanda de trabalho, da mesma forma que os investimentos de capital buscavam se instalar onde as oportunidades de retorno seriam mais seguras.

Esses dois fatos, vinculados ao desenvolvimento agrícola, aproximaram a expansão das atividades econômicas de potenciais mercados consumidores, os aglomerados urbanos, como Londres e Paris, desenvolvendo setores industriais como o têxtil e o siderúrgico em função da oferta de matéria prima, energia e transporte – destacando o papel dos governos – concentrando regionalmente os investimentos.

Cameron (1993) adverte pra uma questão cara a industrialização europeia com ocorrência em outros países, sobretudo no Brasil. O autor chama a atenção para o fato de nenhum país que experimentou os primeiros surtos de industrialização no continente europeu obteve esse de forma homogênea no território, pelo contrário, foi concentrado em determinadas regiões.

Uma vez que possui pontos de concentração dentro do país, entre países esses fato é tão evidente quanto. O primeiro a industrializar-se após a Inglaterra foi a Bélgica, onde a indústria também não se difunde de forma homogênea. Sucessivamente, em países que experimentavam a inserção no processo de industrialização, essa se localizou em torno dos três essenciais fatores locais que em época eram primordiais: energia, matéria prima e transporte.

Essas condições foram sendo alteradas à medida que o progresso técnico facilitou o encurtamento de distâncias via aumento qualitativo e quantitativo das condições de fluxo. Mesmo assim, como relata United Nations (1955), os padrões de concentração regional na Europa na primeira metade do século XX mantiveram íntima relação com o processo histórico de industrialização, sendo que os países e regiões que compõem o centro econômico se mantiveram os mesmos. A ressalva está entorno da realidade de cada país, visto que houve importantes deslocamentos internos dos centros econômicos.

Para além das questões diretamente ligadas a industrialização, as diferenças regionais também podem ser percebidas a partir de outros critérios que dialogam com o setor industrial. As diferenças de infraestrutura e de capital humano são caras a percepção regional europeia à medida que estas são atualmente duas das

principais frentes das ações regionais da suas políticas – tratadas ainda nesse tópico.

Em suma, as disparidades regionais da Europa, portanto, são resultado do processo de desenvolvimento agrícola que criou condições diversas, entre elas a liberação de mão de obra para o processo de industrialização que ocorrera concentrado devido a questões de oferta de matéria prima, mercado consumidor e condições de transporte – papel ativo dos governos. A distribuição geográfica da expansão econômica não foi uniforme tanto macrorregional – leia-se entre países – como internamente em cada país.

É fato que os países que primeiro se industrializaram, como Inglaterra, Bélgica, França, Alemanha, e posteriormente Suíça, Áustria e os Escandinavos, são ainda hoje os mais desenvolvidos da economia europeia. No lado oposto, países como Espanha, Portugal, Grécia, Irlanda e os ex-integrantes da cortina de ferro, não ascenderam um processo de industrialização apreciável.

Ao que pese o processo de industrialização, nos primeiros momentos seu caráter concentrador parece inevitável por diversas razões, como a existência de recursos naturais, as migrações que ela causa e ao capital primário. Entretanto, as forças do mercado – no caso o industrial – não agem livremente no campo econômico e territorialmente, vide o caso da facilitação da existência de infraestrutura no surgimento dos processos industriais, condições criadas pelo Estado.

O Estado age de forma a fomentar ou frear o processo de concentração das atividades industriais. Sua atuação ínfima tende a transferir as decisões locais exclusivamente as formas do mercado que, como debatido anteriormente, tende-se a concentrar segundo as reflexões de Myrdal (1968).

Em contrapartida, um Estado atuante busca dirigir, em um movimento compensatório, esforços para regiões desassistidas de condições mínimas para maximização de processos econômicos que venham a somar na renda e outros indicadores sociais. Gomes (1997) bem destaca que é complexo afirmar a existência de infraestrutura como uma pré-condição para a existência de uma determinada atividade econômica, ou a existência de tal atividade traz a infraestrutura. Porém é indiscutível que a inexistência dessas é um grande limitante, assim como a falta de ‘capital humano’, dois dos principais eixos hoje pertencentes à política regional europeia que nasce nesse contexto.

Essa heterogeneidade do continente, com países com os melhores indicadores socioeconômicos do mundo, e outros relativamente pobres, assim como a disparidade entre regiões dentro de cada país, deu origem a preocupação regional do continente. Diversos instrumentos políticos e uma gama de iniciativas de intervenção de corte territorial propiciaram um acúmulo de experiência cara a qualquer interesse interpretativo ou de ação que dialogue com políticas regionais.

Nos mais de cinquenta anos da existência de articulação supranacional e com preocupação territorial – que nasce ínfima e cresce ao longo dos anos – longe ainda está a experiência europeia de um consenso entre as diversas teorias e modelos que envolvem a questão regional. Fato que demonstra isso é a transformação das diretrizes de ações territoriais da União Europeia e a dificuldade em obter uma convergência no tocante às políticas de intervenção, havendo constantemente tensões, em especial em momentos de crises.

Dentro dessas transformações, Galvão (2010) categoriza os grupos de iniciativas que buscaram dar resposta às problemáticas regionais, as quais muitas vezes faziam parte de uma mesma proposta intervencionista. A primeira denominada *skick*, refere-se a restrições e controle locais ao crescimento de áreas com elevada densidade econômica, sendo que empresas que continuassem a instalar-se em tais áreas arcariam com os custos sociais, como congestionamentos, poluição, degradação urbana, enfim. O outro grupo, as *carrot policies*, tem por prerrogativa o incentivo da realocação de indústrias e o desenvolvimento de novas atividades em áreas mais atrasadas. A proposta dialoga com reflexões que advogam que sem a intervenção estatal essas regiões tendem a permanecer com pouca inserção competitiva, sendo necessárias transformações de infraestrutura, reorganização da base produtiva e no ambiente institucional.

A atuação de maior ou menor intensidade dessas políticas variou em acordo com fatores socioeconômicos, políticos e ideológicos em voga em cada período da segunda metade do século XX e início do século presente. O agrupamento de vários governos nacionais em um projeto supranacional acaba por causar também transformações ideológicas à medida que determinado grupo assume a frente dos países, sendo que para alguns, o enfrentamento das desigualdades é exclusivamente uma questão nacional, enquanto outros defendem o apoio dos países mais ricos junto aos mais fragilizados em prol da consolidação de um bloco

forte, ao passo que uma Europa forte não pode existir com a existência de países fracos e sob a mão invisível do mercado.

O passivo das transformações e amadurecimento das políticas regionais europeias, além das questões socioeconômicas propriamente ditas, congrega também a aprendizagem que apenas o tempo processa em mecanismos inovadores de intervenção na realidade territorial. É de se compreender que o surgimento das ações de corte territorial tenham sido tímidas e de caráter experimental à medida que amadureciam e eram obtidos significativos resultados.

Cabe assim uma revisão da evolução da política regional europeia. Ao longo dos mais de cinquenta anos desde a constituição da Comunidade Europeia para o Carvão e o Aço até os dias atuais, as prerrogativas e os objetivos das políticas regionais sofreram transformações. À medida que era buscado maior harmonia no processo de integração do continente com a agregação de novos membros no bloco, aumentava também a diversidade e junto com essa a desigualdade entre regiões.

O processo de integração de estados-nações causava grandes inquietudes à medida que crescia a influência supranacionais - representada pelo bloco - e subnacionais - regiões - que passaram a fazer parte na condução de políticas nacionais e regionais, causando constante tensão nas decisões a serem tomadas pela Comunidade Europeia.

Apesar dessas rugosidades no percurso das políticas regionais do continente, até os dias atuais essas possuem basicamente dois objetivos dos quais derivam uma gama de instrumentos e mecanismos para materialização dessas concepções, de acordo com Galvão (2010). A primeira contempla buscar um equilíbrio aos inevitáveis impactos da integração de estados-membro mais vulneráveis, fato que dialoga com o segundo objetivo que visa potencializar os efeitos positivos que a maior integração pode produzir. Dessas duas premissas demonstram a perspectiva de fortalecimento que a diversidade pode trazer para o desenvolvimento, ao passo que esta é encarada como potencialidade para o conjunto mesmo que, em um primeiro instante, aprofunde a desigualdade, mas soma para a diversidade a partir de uma ação coordenada supranacionalmente com vistas a um desenvolvimento harmonioso.

Essas propostas, hoje maduras, tiveram como ponto inicial o ano de 1952 quando é criada a Comunidade Europeia para o Carvão e o Aço - CECA - que tinha objetivo estabelecer uma livre circulação entre os países membros - França,

Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo – de carvão, aço e ferro, além de políticas industrializantes no setor siderúrgico. Com objetivos audaciosos, como a criação de 110 mil postos de empregos e ainda reempregar outro 500 mil na indústria de carvão e aço nos países membros, Clout (1975) afirma que diversas foram as dificuldades para obtenção de êxito, sobretudo pela limitação da proposta nos setores referidos, não incluindo o setor agrícola, por exemplo, uma das grandes questões europeias no pós-guerra e se tornou ponto principal em ações posteriores. Contudo, a maior contribuição da CECA foi sua proposta de ação supranacional que pautou nos anos posteriores outras iniciativas mais profundas.

No que tange questões de integração econômica de forma abrangente, o marco inicial é o ano de 1957 com a assinatura do Tratado de Roma que viera a criar a partir do ano seguinte a Comunidade Econômica Europeia – CEE – que incluiu dentre suas propostas políticas comuns aos seus membros os setores do comércio, transporte e agricultura. A ideia inicial com a constituição do mercado comum era avançar em um curto espaço de tempo para uma área de livre comércio e união aduaneira, fato que exigia uma coordenação e harmonia entre as políticas nacionais dos países.

As preocupações centrais apresentadas pela Comunidade foram no setor agrícola, tido como estratégico tanto social como economicamente; a rede de transporte, ao passo que era percebido a necessidade da construção de uma rede que tornasse possível uma livre circulação de bens entre os países e assim acumular ganhos de economia de escala; e a estruturação de um mercado forte e competitivo.

Nesse primeiro momento não houve preocupação com as questões sociais e territoriais. Entre as razões para este fato está a considerável homogeneidade entre os seis países membros do bloco, França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, com exceção da região sul italiana, além da concepção de que na medida em que efetivasse a integração dos países membros seriam eliminadas as diferenças entre as regiões. Apesar de não sugerir ações próprias com esse propósito, como bem destaca Galvão (2010), há menção a necessidade de buscar um ‘desenvolvimento harmonioso’, com redução do atraso das regiões menos favorecidas.

Mesmo havendo desde o Tratado de Roma uma preocupação com as dimensões econômicas, sociais e territoriais, é perceptível a prioridade auferida ao

setor econômico, especialmente diante do cenário histórico ainda de reconstrução do continente pós-segunda grande guerra. O maior espaço para crescimento de segmentos além dos econômicos surgiu à medida que as bases materiais da economia, de integração e maturação da proposta supranacional foi ocorrendo.

A atuação da CEE no tocante as esferas sociais e espaciais, entretanto, existiram, ainda em 1958, com a criação do Fundo Social Europeu – FSE –, atuante até os dias atuais e gerido pela Comissão Europeia. O Fundo tem por objetivo ações nos campos do emprego e facilitação na mobilidade geográfica de mão de obra dentro do bloco assim como adaptação as modificações produtivas na indústria. Com várias alterações desde sua criação até os dias correntes, o Fundo prioriza regiões menos desenvolvidas, causando repercussões territoriais.

Mesmo havendo rebatimento territorial nas ações do FSE, outro instrumento foi o responsável pela primeira ação explícita de preocupação territorial, o Banco Europeu de Investimento – BEI. O banco foi criado com várias finalidades, porém tinha como uma das suas prerrogativas norteadoras a assistência às regiões menos desenvolvidas a partir do financiamento de projetos de infraestrutura, produtivos, garantia de empréstimos, entre outros. No primeiro momento, a região sul da Itália foi a maior beneficiada, justamente por apresentar os indicadores mais frágeis entre os países membros da CCE. O BEI ainda é atuante, com recursos mais amplos e protagonismo nas ações de corte territorial no bloco europeu.

Já na década de 1960, como resultado da maturação das propostas norteadoras do Tratado de Roma, outro fundo passou operar também com rebatimentos regionais. A Política Agrícola Comum – PAC – foi financiada pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA – este, de acordo com Galvão (2010), foi organizado em duas frentes. O primeiro FEOGA Garantia – FEOGA-G – não tinha preocupação regional explícita, porém obteve impactos territoriais. Esse fundo propunha garantir uma renda mínima para os agricultores, subsidiar insumos, bens, exportação dos produtos, financiar a compra e armazenamento de excedentes, entre outros. Essas medidas rebateram, e ainda rebatem, nas áreas de predomínio agrícolas menos guarnecidas de condições para inserção no mercado, subsidiando desde a produção, a circulação e atingindo o consumo. O segundo braço do FEOGA foi o FEOGA Orientação – FEOGA-O – o qual possuía objetivo explícito de dentro do setor agrícola, privilegiar regiões menos favorecidas. Apesar da proposta possuir essa preocupação, os poucos recursos

destinado a seção Orientação dentro da PAC, resultaram em pouco êxito nas primeiras décadas de sua existência, havendo o efeito contrário, uma vez que a política acabou por beneficiar os produtores com melhores condições de terras e capital. Para as regiões mais frágeis restava acessar os recursos do BEI e os entornos de 2,2% de recursos da CEE destinados ao FEOGA-O, em 1975 – enquanto o FEOGA-G respondia por 70%.

Como mencionado, apesar de haver certa homogeneidade entre as economias dos países então membros da CEE, ao analisar recortes subnacionais era perceptível a desigualdade, ao passo que não faltavam razões, tampouco clareza desse fato, para ações com a finalidade de mitigar tais lacunas. Contudo, Galvão (2010) traz dois principais motivos para a não existência mais contundente de instrumentos com esse fim. Primeiro a falta de recursos, os quais eram destinados basicamente a PAC, ao passo que a demanda por subsídios crescia rapidamente assim como a preocupação em manter preços e controlar excedentes. O segundo, não menos importante, a falta de vontade política. Como mencionado, o PAC beneficiava regiões e produtores com condições favoráveis, assim, grupos de interesses organizavam-se para travar iniciativas que tinham por objetivo compartilhar recursos com regiões mais pobres. Esse movimento contrário à prerrogativa de promover o ‘desenvolvimento harmonioso’ que propunha o Tratado de Roma decorria também da percepção corrente no pós-Segunda Guerra da política regional ser responsabilidade dos governos nacionais, com pouca interferência supranacional.

As prerrogativas assinadas no Tratado de Roma, nesse sentido, tinham por preocupação basicamente a defesa da possibilidade dos estados nacionais criarem condições artificiais que resultassem em competição injusta. Assim, cada estado nacional poderia agir internamente para redução das desigualdades regionais, contudo com algumas restrições, atuando basicamente na redução das desvantagens locais.

Na década de 1970, em um cenário de profunda crise internacional ocasionada pelo choque do petróleo, os estados membros da CEE passam a perceber a necessidade de uma articulação estratégica de coordenação das políticas internas, sobretudo as regionais. A Reunião de Paris, em 1972, foi o ponto inicial dessa percepção, caminhando para uma atuação comunitária e não apenas restrita a questões de estímulo ao livre comércio, transporte e políticas agrícolas.

Concomitantemente passou a discutir a primeira expansão da CEE, que culminou com o ingresso do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, assim como modificação de alguns objetivos da Comunidade, como a coordenação de medidas de política regional dos governos nacionais; a criação de um fundo específico para o desenvolvimento regional; e por fim um conjunto de movimentos na direção da criação de uma efetiva política comunitária.

Além disso, a inserção dos novos membros deixou latente outras questões, em especial a lacuna das disparidades regionais entre sub-regiões assim como maior diversidade. A Itália deixa de ser o único estado membro com regiões mais frágeis, uma vez que grande parte da Irlanda e do Reino Unido apresentavam indicadores inferiores a média dos nove estados membros.

No tocante as políticas regionais, o ano de 1975 é marcante pelo início das ações do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o FEDER, que foi precedido de diversas discussões e estudos, como os Relatórios Thompson e Werner, ambos da primeira metade da década de 1970, que traziam, em suma, a necessidade de enfrentamento das disparidades produtivas e de renda por parte da Comunidade Europeia, sob pena de impossibilitar a integração. A criação do Fundo foi o primeiro grande passo que a CEE tomou na direção de combate as desigualdades regionais, que foram, em seus anos iniciais, de pequena expressividade.

Mesmo as primeiras tratativas da Comissão responsável pelas políticas regionais encontraram resistências. A Comissão propôs, de acordo com Armstrong e Taylor (1993), critérios para a distribuição geográfica dos recursos do FEDER. O Conselho de Ministros rejeitou a negociação com cada estado membro da CEE uma quantidade fixa de recursos, tornando a ação do FEDER uma mera transferência de recurso para cada país que definiria, a partir dos seus critérios, as regiões que receberiam os investimentos, ou seja, apesar dos recursos serem provenientes da CEE, a política de aplicação era nacional.

Paulatinamente essas concepções foram sendo alteradas. A primeira reforma do FEDER, ocorrida em 1979, teve como principal pauta destinar parte dos recursos do Fundo para serem definidos pela Comissão própria e não apenas transferidos para os estado membros. Apesar de grande resistência, foram aprovados os novos critérios para distribuição dos recursos, assim como foi ampliado o montante

destinado a políticas regionais, passando de 4,8% para 6,1% do total de recursos da CEE, segundo Swann (1990).

Apesar do pequeno percentual de recursos para a política regional, a aprovação dos novos critérios para a distribuição dos recursos do FEDER marcou o primeiro passo para a efetivação de avanços mais concretos. Em um primeiro momento o caráter político da possibilidade de gestão de parte do Fundo pela Comissão especial para as ações bastou. Em longo prazo, a modificação das concepções de atuação da CEE, no que tange as políticas regionais, foram os principais frutos colhidos da primeira reforma do FEDER.

Essas modificações ficaram evidentes nas primeiras alocações de recursos do FEDER sob os novos critérios que não eram compatíveis com as regiões priorizadas pelas ações regionais dos estados-nação. A prerrogativa de instalar programas de desenvolvimento articulados com foco em áreas menos providas de recursos – dos mais diversos – e buscando estimular as potencialidades já existentes em cada uma dessas, aproximando das propostas de desenvolvimento endógeno, preteriu as ações isoladas até então praticadas pelos estados com recursos do Fundo.

Em 1984 o FEDER tem nova atualização, sendo que agora a CEE conta com a participação da Grécia e tão logo ingressariam Portugal e Espanha, aumentando dentro do bloco tanto a diversidade quanto a desigualdade entre as regiões. Nessa revisão foi sistematizada a destinação dos recursos do FEDER, porém sem alteração prática, categorizados em financiamentos de projetos com controle dos estados-nação e financiamento de programas sob coordenação da Comissão.

A divisão dos recursos, entretanto, sofreu as maiores modificações com o incremento para o financiamento de programas e a garantia de contínua ampliação a cada ano na década de 1980. Esse fato fortalecia a tendência de crescimento das políticas regionais coordenadas por instituições europeias substituírem as ações de cada estado-nação. Os critérios para aplicação dos recursos também foram modificados, sendo primado a partir de então uma ação estratégica de cunho regional, dando foco territorial as aplicações de recursos em substituição ao grande número de ações e sua dispersão geográfica.

O marcante desses movimentos é o processo paulatino de amadurecimento transformação dos critérios para utilização dos recursos do FEDER em três aspectos. O montante dos recursos, os quais foram sendo ampliados a cada novo

ano; a gestão, em que a coordenação de cada estado nação é preterida pelo protagonismo da Comissão; e de concepção, quando um projeto com critérios, percepção de desenvolvimento e aplicação dos recursos é posto em substituição as aplicações pontuais e dispersas.

Essas modificações que ocorriam ainda na década de 1980 tinham como mecanismo principal o FEDER, entretanto os outros Fundos também realizavam ações com rebatimento territorial, como o FSE e o FEOGA. Um dos limitantes para maior eficiência das ações era justamente a desarticulação entre esses esforços, fato que passou a ser sanado ao final da mesma década quando outra transformação, estas mais profundas, nas ações regionais europeias ocorreu.

A Lei da Europa Única, datada de 1986, reconheceu que a política regional não mais era tarefa de cada estado nação, mas sim da Comunidade Europeia, tendo como objetivo a coesão econômica e social. Além disso, princípios foram postos como norteadores para as ações a partir de então, como foco dos recursos para as regiões mais pobres, programas multianuais, definição de orientação estratégica para investimentos, governos nacionais e locais na implementação de ações de corte regional.

Outro esforço do período foi a sistematização de áreas prioritárias para a execução de ações regionais. Primeiramente foi identificado a existência de um eixo central europeu, configurado pelas cidades de Londres, Paris, Milão e Hamburgo. Em paralelo, diversas outras regiões periféricas e com índices de desenvolvimento consideravelmente inferiores ao eixo central. As considerações dos estudos alinharam-se com teorias anteriormente já tratadas aqui nessa tese, ao passo que se ponderou a necessidade de uma política regional forte para evitar a tendência de concentração das atividades exercidas pela região central mencionada. Os mesmos estudos tratavam das vantagens da formação de um mercado único, porém salientavam que haveria repercussões territoriais, sendo necessárias ações para contrabalancear os possíveis efeitos negativos nas regiões mais frágeis, como consta em European Commission (2008).

Assim, as áreas prioritárias foram definidas pelo órgão de estatista Europeu, o EUROSTAT - Directorate-General of the European Commission - que subdividiu o continente em regiões denominadas NUTS – Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – a partir de indicadores de desenvolvimento, especialmente de desempenho social e econômico, tomando essa divisão como base para

sistematização de dados e encaminhamento de políticas específicas. A primeira divisão, ocorrida contemplando os então quinze países pertencentes ao bloco definiu 1.319 NUTS, divididas em três categorias.

Essa subdivisão foi base para as ações que entraram em vigor na política europeia no quinquênio 1989-1993 que trouxe cinco objetivos assumidos como prioritários e descritos em European Commission (1993, p.11):

Objetivo 1 – promoção do desenvolvimento e ajustamentos estruturais de regiões mais atrasadas; Objetivo 2 – conversão de regiões seriamente afetadas por problemas de declínio industrial; Objetivo 3 – combate ao desemprego de longa duração; Objetivo 4 – facilitação do engajamento profissional dos jovens; Objetivo 5 – a) aceleração do ajustamento das estruturas agrárias; b) promoção do desenvolvimento em áreas rurais.

A partir do quinquênio, as políticas regionais e de coesão do FEDER, FSE e FEOGA-O passaram a ser vinculadas a um desses cinco objetivos, devendo esses priorizar o financiamento de projetos com esses fins. Da mesma forma, os estados membros tiveram de realizar planejamentos tendo por norte os objetivos descritos. Planos Regionais de Desenvolvimento – PRD - forma criados para os objetivos 1, 2 e 5b – de corte regional explícito -, e Planos Nacionais para o 3, 4 e 5a – esses setoriais que atendiam áreas com depreciações, especialmente nos países mais desenvolvidos. Nos Planos deveriam estar contidos os eixos prioritários e a quantificação dos objetivos, assim como indicações de uso de recursos descrevendo o fundo de origem, os valores a serem financiados pelo BEI, as contrapartidas dos governos nacionais, regionais e locais e as participações privadas.

O procedimento para acesso as políticas regionais a serem cumpridos pelos estados nação tornou-se complexo. Partia da necessidade da elaboração do PRD, construído juntamente com governos de províncias, municípios e sociedade civil. Posteriormente o Plano era submetido à Comissão que elaborava em conjunto com os estados membros um Quadro Comunitário de Apoio para as intervenções estruturais. Por fim o Quadro era proposto pela Comissão junto aos Ministros da CEE que o homologaria ou não. Após a homologação, seria definido um aporte para acompanhamento e avaliação das ações de intervenção comunitária.

Em 1991, outro importante acontecimento ocorrera e causou preocupação no tocante as repercussões. Foi assinado o Tratado de Maastricht que incluiu três países a Comunidade, Áustria, Finlândia e Suécia. A inserção desses países, com elevados indicadores econômicos e sociais pouca preocupação traziam no referente ao aumento das desigualdades. Entretanto o Tratado acordou também uma união

monetária. A proposta tinha por finalidade aumentar a competitividade europeia frente a outros países, entretanto decorreriam repercussões negativas inter-regionais e intrarregionais, especialmente danosas aos objetivos de convergência, carecendo de profunda articulação para abrandar esse movimento.

Dentre as tantas consequências esperadas após a união monetária, uma se destaca devido a atenção dada a esta posteriormente e mesmo devido a sua expressividade para uma reflexão paralela em países emergentes, como o Brasil. O fluxo de comércio ampliado foi visto como uma das justificativas principais para a união monetária, entretanto as economias com maior especializações, menor diversificação e com dependência de setores tradicionais tenderiam a se tornar ainda mais vulneráveis. Isso de fato ocorreu com a aproximação entre os países mais industrializados com os demais, ao passo que estes reagiram ainda com menos consistência a choques de oferta e modificações na conjuntura internacional. Isso decorre do enfraquecimento do papel dos estados nação com a união monetária nas ações anticíclicas possíveis em momentos de dificuldade.

Diante desses desafios, em 1993, a Comunidade Europeia traça algumas alterações importantes no seu programa de ações, entre estas o fortalecimento das concepções de coesão econômica e social; duplicação de recursos para desenvolvimento regional; criação do Fundo de Coesão Social; criação de um sexto objetivo a ser somado aos outros cinco, com foco em áreas de baixa densidade demográfica na Finlândia e Suécia; entre outros.

A programação de ações, que passou a ser de seis anos, acompanhou as alterações anteriormente descritas. Para os anos entre 1994 e 1999 – a partir de 1995 a Comunidade passa a denominar-se União Europeia (UE) – é modificado o caráter dos objetivos 3, 4 e 5 além do ingresso do objetivo 6. Essas mudanças primaram pela ampliação da preocupação com os vetores sociais e sua integração. Os critérios para elegibilidade das regiões se mantiveram os mesmos, como, por exemplo, para acessar recursos destinados ao objetivo 1 ter PIB per capita inferior a 75% da média da UE.

Da mesma forma, poucas alterações ocorreram na complexa sequência de etapas necessárias para captar os recursos, como a criação de planos regionais e detalhamento dos investimentos. Porém, um relevante avanço em decorrência do percebido no programa quinquenal anterior fora a fragilidade técnica de muitas regiões para efetivarem as complexas etapas necessárias. Primeiramente foi

flexibilizado alguns dos procedimentos e, mais importante, garantindo um apoio técnico aos países membros em todas as etapas a serem seguidas do início até as avaliações, como traz Galvão (2010).

Essa preocupação se fez presente justamente pela percepção no quinquênio anterior que as regiões mais necessitadas de recursos para coesão social e territorial eram as que mais tinham dificuldades em cumprir com as normas e acessar os recursos a elas dispostos. Basicamente as razões permeavam pela falta de recursos humanos para formular ações para o desenvolvimento das regiões em diálogo com as concepções trazidas pela UE. Concomitantemente, as regiões mais ricas tinham grande facilidade para empenho dos recursos a elas destinado, expondo uma fragilidade da proposta de diminuição das lacunas regionais, havendo assim a pertinência da interferência da Comissão Europeia para capacitar tecnicamente as regiões com maiores deficiências no eixo de gestão.

Em decorrência das dificuldades encontradas pelos países europeus na década de 1990, desde meados da década era debatida a Agenda 2000, onde estariam expostos os princípios norteadores do bloco. Entre as inúmeras pautas trazidas, passaram a surgir as inquietações dos países mais ricos do bloco em relação ao seu grande desprendimento de recursos e o pouco retorno devido a má utilização pelos países beneficiados. Não obstante, as baixas taxas de crescimento e elevação dos índices de desemprego acendiam sinais de alerta na Europa frente a um mundo cada vez mais globalizado e com ascensão dos Estados Unidos como protagonista pós Guerra Fria.

Contudo, ao invés de fortalecer iniciativas nacionais, houve consenso da pertinência de iniciativas coletivas e de coesão territorial, econômica e social entre os países membros responderam com maior êxito os desafios do século seguinte. De forma sucinta, a Agenda 2000 traçou como metas o crescimento econômico, a competitividade e o emprego, tendo por norte três desafios. O primeiro de promover o crescimento sustentável, com crescimento do emprego e das condições de vida. Segundo discutir a nova expansão do bloco auxiliando cada país com intensão de ingressar. Por fim, financiar o processo de expansão, porém sem comprometer os países até então membros.

A Agenda 2000, que norteou as ações entre 2000 e 2006, alterou os sete objetivos anteriormente definidos. Apenas três formavam o corpo de metas das ações, sendo dois de natureza explicitamente regional e outro de caráter setorial. O

objetivo um, eminentemente de cunho regional, buscava a promoção do desenvolvimento e ajustes estruturais de regiões atrasadas; o objetivo dois primava pelo apoio à conversão econômica e social de áreas com dificuldades estruturais; o terceiro, apoio a adequação e modernização de políticas e sistema de educação, treinamento e emprego. As políticas com ênfase nas melhorias estruturais e na coesão obtiveram a destinação de um montante de mais de 200 bilhões de Euros para os países até então pertencentes ao bloco, e mais 21 bilhões para os dez que ingressariam em 2004 – Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Lituânia, Letônia, Estônia, Malta e Chipre.

As atribuições de cada país membro para acesso aos recursos permaneceram especialmente a necessidade da elaboração de planos regionais detalhados. Uma importante regra foi criada a partir da Agenda 2000. Cada país membro necessitava comprovar a cada dois anos – regra denominada $n+2$ – a utilização dos recursos transferidos sob pena de devolução dos recursos. Concomitante, foram premiadas as regiões com melhores utilizações dos seus recursos com a destinação de 10% dos fundos para estrutura e coesão.

Em 2007, com ingresso de Bulgária e Romênia no bloco, a União Europeia passa a contar com 27 estados membros e começa a vigorar o programa para os anos entre 2007 e 2013. Assim como ocorrera nas programações anteriores, o novo programa foi preterido de diversos estudos e debates para definição dos tópicos norteadores das ações do bloco, agora mais diverso e desigual.

Dentre os inúmeros desafios e alterações propostas se destacam as novas diretrizes para a EU relativas ao FEDER, ao FSE e ao Fundo de Coesão. As novas medidas se justificavam a partir de uma gama de considerações fruto dos debates ocorridos ainda anteriormente a 2007. Entre essas se aborda algumas, como por exemplo, a necessidade de fortalecer a coesão social e diminuir as disparidades de renda entre as regiões; o reconhecido potencial da diversidade obtido pelo bloco a partir do ingresso dos novos estados membros, com oportunidade de mercado e ampliação da competitividade, devendo essa ser tratada como potencialidade; desenvolvimento dos atores regionais em que a proximidade seja essencial, como na inovação, capital humano, pequenas e médias empresas, enfim; reconhecimento que o sucesso das ações de coesão era precedido por estabilidade macroeconômica; enfim.

Em síntese os objetivos seguidos eram a convergência, a competitividade regional e emprego, e cooperação territorial europeia. Para esses objetivos foi modificada a forma de atuação, sendo que todo o território europeu fosse contemplado pelos Fundos Estruturais e de Coesão, porém com priorização para regiões com maiores carências.

Entre os novos delineamentos traçados pela UE nesse momento esteve a criação de uma seção que explicita a dimensão territorial da política de coesão, ao passo que, de acordo com European Commission (2006, p.14) “para a política de coesão a geografia importa”. Nesse sentido, fora buscado salientar que para a realização de uma efetiva política de coesão territorial a ponto de partida deve ser a geografia, a particularidade de cada região, sua história, cultura, enfim, levando em conta as especificidades de cada região.

A pretensão com essas assertivas é de aproximar um tratamento mais justo a cada porção territorial, alcançando, de fato, propostas com configurem um maior equilíbrio regional. Na prática isso ocasiona a possibilidade de um desenvolvimento com diversos centros com um nível mais próximo ao universal de benefícios possível alcançada pelas ações de porte estrutural, de coesão e territorial, baseadas na percepção de uma política ‘customizada’ a partir da especificidade de cada região.

A implementação das políticas sofreu alteração entre 2007 e 2013, reduzindo os canais de financiamento para três fundos – anteriormente cinco. Foram matidos o FEDER, FSE e Fundo de Coesão. O FEOGA-O e o Instrumento Financeiro para a Pesca – IFOP – deixam de serem considerados fundos estruturais.

Dentre as projeções e objetivos alinhados para os seis anos entre 2014 e 2020 da política regional europeia destaca-se inicialmente o fato da política tornar-se a principal política de investimento do bloco, ao passo que é destinado a ela 351.800 milhões de euros de um total de 1,02 bilhões do orçamento da UE – aproximadamente 35% do total. Além da expressividade numérica dos recursos que por si só expõe o protagonismo da política regional, politicamente significa o amadurecimento e compressão da necessidade vista pelos órgãos europeus competentes em fortalecer a coesão territorial para garantir a atenuação dos movimentos negativos de concentração e esvaziamento das regiões menos desenvolvidas ao se integrar monetariamente o continente. Da mesma forma, expõe a percepção da diversidade dos vinte e sete estados membros e suas inúmeras regiões como estratégia para o desenvolvimento.

European Commission (2014) traz os principais eixos a serem contemplados pelos recursos da política regional nesses seis anos, abrangendo infraestrutura de transporte e comunicação com a pretensão de criação de condições de competitividade para pequenas e médias empresas tornarem-se inovadores e competitivas, criando empregos com concomitante investimento no sistema educativo.

A programação da política fortalece sua preocupação com o combate as desigualdades regionais, sejam ela entre nações ou mesmo dentro dos estados membros, a partir da potencialização das atividades econômicas já desenvolvidas. A reafirmação dessa percepção surge à medida que cresce - com a inserção de novos estados membros - a lacuna entre as regiões da EU, agora formada por 27 países, ocorrendo regiões na Bulgária e Romênia com PIB per capita com aproximadamente 29% da média e em contrapartida a região de Londres apresenta 321%.

Assim, a partir de 2014 a UE na seção de política regionais define basicamente quatro prioridades de investimento: investigação e inovação; agenda digital; apoio às pequenas e médias empresas; e economia fundamentada em um baixo nível de emissões de carbono. Desde a indicação das primeiras prioridades da política regional houveram profundas transformações que elucidam o amadurecimento da percepção sobre o desenvolvimento do bloco e a conjuntura econômica em voga.

Novamente é reforçada a concepção da política de coesão, trazida por European Commission (2014) de forma clara subdividindo-a em duas elaborações práticas. Primeiro a coesão econômica e social que consiste em promover a competitividade e crescimento das economias regionais ao passo que proporcionem melhores condições de vida, emprego e serviços. A coesão territorial busca interligar as regiões a partir de desafios comuns, partindo de suas potencialidades e inovações, fortalecendo, assim, a UE.

De forma genérica, tanto a estruturação dos Fundos quanto as normas para acesso dos recursos são mantidos para esses seis anos, ressaltando o adendo anteriormente mencionado da maximização dos recursos para as ações regionais. As alterações propostas nesse sentido tratam de maiores filtros que concentram ainda mais as prioridades de investimento e os resultados esperados, ao mesmo passo que são modernizadas as regras para acesso a fim de garantir a não sobreposição de ações entre os Fundos.

Diante as inúmeras transformações ocorridas na política regional europeia, desde a percepção da necessidade de contemplar a questão regional à medida que era objetivada uma integração entre os países, é evidenciado o processo de maturação da mesma, seja por novas prerrogativas teóricas ou mesmo pela imposição da conjuntura internacional e interna da Europa. O fato é que a política regional atualmente assumida como a mais avançada em termos de reflexão e ganhos efetivos decorreu de um profundo processo de ajustes, debates, resistências e acordos.

Essas divergências giraram entorno dos seguintes aspectos - entre tantos outros -: a) resistência das regiões ricas em transferir recursos para as mais pobres; b) a renacionalização da gestão das políticas regionais; c) controvérsias no mundo acadêmico sobre a eficácia das políticas regionais. Atualmente há certa convergência no que tange (i) políticas de coesão necessárias para promover uma convergência, (ii) mais recursos para objetivos de coesão; (iii) as políticas de desenvolvimento regional das áreas mais atrasadas atingem também as ricas devido o transbordamento dos benefícios.

No momento em que a política regional europeia assume determinado grau de maturidade, fortalecida e aceita como estratégica para a formação do bloco europeu, o processo de globalização encontra-se intenso, a medida que a competitividade e a inovação são tomadas como essenciais até os dias atuais. De forma paralela é buscada a estruturação de condições para potencializar essas, tendo como foco principal as empresas de pequeno e médio porte.

Dessas reflexões a partir das transformações da política regional europeia é possível, como proposto para esse momento, resgatar algumas questões caras a realidade brasileira, sobretudo referente às proposições dessa pesquisa de tese.

Mesmo o momento de globalização ser o mesmo nos países europeus e no Brasil, à de lembrar que a intensidade de reatamento das questões próprias da globalização – percebendo esse fenômeno a partir das mais diversas concepções – ocorre com grandes diferenças nos territórios, especialmente pela especificidade de cada um, como reflete Santos (1997). No caso brasileiro, apesar da pertinência de ações como as atualmente em foco pela política regional europeia, há uma agenda anterior que carece de maior urgência, vide as próprias lacunas estruturais existentes entre as regiões do país, propostas de ordem ‘básica’.

Em intensidades distintas, o processo de industrialização do Brasil ocorreu de forma semelhante ao Europeu – em determinados aspectos -, mesmo que com aproximadamente dois séculos de atraso. Como afirmando anteriormente, a indústria tende a surgir de forma concentrada, seja por motivos naturais, de acúmulo de renda, interesses de mercado, enfim. O que difere as experiências de industrialização no que tange a concentração é ação do estado, seja mitigando esse movimento ‘natural’ ou fomentando, seja agindo ou abstendo-se.

A experiência brasileira na mitigação do fenômeno de concentração é recente, seja por conta da também recente industrialização, ou mesmo pelo retardo na percepção dos malefícios da atividade excessivamente concentrada. Mais contemporâneo ainda são as ações de corte regional com essa preocupação. Isso leva a interpretação da pertinência na realidade brasileira de uma ação concomitante de crescimento das bases materiais e econômicas com a emergência de ações com preocupação territorial, ao passo que ambas não são excludentes. No caso europeu, ocorrera de forma distinta. Primeiramente constitui-se bases econômicas fortes no pós-segunda guerra, assim como foi maturado minimamente o processo supranacional, para posteriormente crescerem as ações de preocupação regional, dentre os fatos que evidenciam isso é a criação dos Fundos com esse fim, essenciais pra pensar e efetivar ações regionais.

O movimento dos objetivos das ações regionais, anteriormente citado, pode ser percebido na administração da política. O foco de recursos em regiões menos favorecidas é ampliado e fortalecido em anos mais recentes, assim como uma ênfase no planejamento integrado que auxilie na coordenação das proposições com foco regional e na coesão. Da mesma forma, com o tempo foi sendo fomentada a participação dos estados membros na formulação das propostas assim como envolvimento dos agentes locais e regionais em todas as fases de planejamento e execução.

Em paralelo, atualmente é privilegiada a administração das políticas regionais de modo “multi-level governance”, ao que aproxima das propostas já aqui debatidas de Brandão (2010) sobre a pertinência das intervenções regionais serem realizadas de forma interestelar. No caso europeu, a Comissão é responsável por operacionalizar, baseado nas diretrizes acordadas pelo Conselho europeu, as proposições advindas dos estados membros, tendo como papel o controle, monitoramento e avaliação das políticas executadas e, tão importante quanto, ser

mediador na definição das diretrizes comuns que nortearam a percepção de desenvolvimento do bloco.

As diretrizes têm apontado para uma valorização da diversidade entre os estados membros e suas inúmeras sub-regiões como potencialidades para o desenvolvimento e integração da Europa. Essa concepção é clara nas prerrogativas de potencialização de atividades já praticadas nas regiões, aproximando a política de teorias de desenvolvimento endógeno. Entretanto não confundida com excessos de localismos a medida que prima por uma coordenação supranacional e responde a um projeto único e não difuso.

Essa pretensão retira o caráter impositivo das ações regionais inicialmente focadas exclusivamente nos estados nação e em momento posterior com grande centralidade na entidade supranacional, implementando um compartilhado de agentes e escalas partícipes e beneficiárias das ações regionais e de coesão.

Por fim, cabe destacar o trazido por Gomes (1997) ao tratar o objetivo central da política regional europeia e que vem fazendo crescer sua importância. O autor lembra que a preocupação com a questão regional nasceu e cresceu com a percepção das desigualdades regionais. Porém essa toma forma à medida que a Comunidade Europeia crescia até se tornar um bloco com união monetária, sendo a política regional um dos alicerces principais para a sustentabilidade da união e como estratégia de competitividade do bloco, baseada basicamente no mercado ampliado e nas potencialidades advindas da diversidade, ao passo que o mesmo não se sustentaria se fossem mantidas as desigualdades existentes em outrora.

O que foi notório nessa breve revisão é que as formas como foram enfrentadas as questões regionais variaram ao longo dos mais de cinquenta anos de políticas regionais no velho continente. Essas variações decorreram de alguns aspectos caros a realidade brasileira e, em especial, as políticas analisadas nessa tese, como a conjuntura política e socioeconômica do continente europeu e de cada estado membro; o amadurecimento da política seja em caráter gerencial e/ou teórico; e das questões próprias do território, como a desigualdade e diversidade encontrada bem como suas raízes, que modificavam em 'quantidade e qualidade' à medida que ingressam novos estados membros. Dessa forma, meios para enfrentamento também foram modificados, como o empoderamento das regiões alvo sem necessariamente haver desprendimento de um projeto único; oferecimento de qualificação técnica nas regiões para sua participação no processo de configuração

das políticas regionais; fortalecimento dos Fundos com objetivos regionais; entre outros.

Baseado nas reflexões até aqui realizadas, perpassando pelo histórico do planejamento governamental no Brasil e a experiência de ação regional europeia, cabe agora tecer alguns apontamento de ordem metodológica que serviram de sistematização e mecanismos de compreensão das duas políticas públicas aqui analisadas.

4.3 Apontamentos metodológicos

Buscou-se desde o princípio desta reflexão seguir pressupostos metodológicos anteriormente definidos. Contudo, como a partir do próximo tópico desse texto são tratadas pontualmente as duas políticas públicas selecionadas e aproximada a revisão histórica e conceitual anteriormente realizada, cabe agora tecer alguns apontamentos metodológicos, primeiramente a proposta de abordagem e posteriormente a sistematização para compreensão das políticas. Assim, é apresentada de forma sucinta a natureza da abordagem dialética, suas principais contribuições para análise social, especialmente as caras a essa pesquisa. Para isso, é discutido com base em alguns autores que refletem sobre o tema e outros que fazem uso, para assim aproximar a temática abordada nesse projeto.

O recurso ao método dialético que coloca em destaque as contradições dos processos sociais analisados e orienta a análise para três momentos: o da tese (afirmação ou situação dada inicialmente), o da antítese (oposição à tese) e o da síntese (situação nova que carrega os elementos resultantes do diálogo entre tese e antítese).

Prado Jr. (1979) afirma que a dialética apresenta dois sentidos. O primeiro referente ao comportamento geral da natureza no que mais a caracteriza, sua capacidade de mutabilidade e transformação aparente. Apesar desta pesquisa tratar de algumas concepções dessa proposta de dialética, sobretudo as transformações recorrentes nas feições sociais, o segundo significado é tratado a seguir.

O outro sentido atrelado a dialética é como método lógico, ou seja, a forma de considerar os fatos da natureza, a posição e ângulos a serem colocados os pensamentos frente a eles. Nesse sentido, o autor supracitado dialoga com Stalin em 'História do Partido Comunista da U.R.S.S' e descreve quatro aspectos – dentre

os quais observam-se três devido a sua relevância para o caso aqui analisado - da dialética ao perceber os fatos naturais: a) a dialética olha para a natureza não considerando fatos isolados e independentes um dos outros, mas sim de forma holística, inter-relacionada, em que objetos e fenômenos possuem ligação e são dependentes e independentes um dos outros ao mesmo tempo, porém seus movimentos são condicionantes reciprocamente; b) a dialética percebe a natureza e sua grande capacidade de mudança, não estando em repouso e imóvel, havendo constantemente algo que nasce e se desenvolve ao passo que algo se desagrega e desaparece; e c) a dialética parte da percepção da contradição dos objetos e fenômenos, da luta entre contrários, do antigo e do novo, do processo de desenvolvimento e conversão das mudanças quantitativas em qualitativas.

Em suma, os traços apontados por Stalin são as principais normas de análise da pesquisa de fatos da natureza a partir do método dialético. Cabe trazer alguns exemplos da utilização do método em análises sociais para assim aproximar com a temática desta pesquisa.

Furtado (1964 a) apresentando e discutindo o método dialético, afirma que a abordagem de Hegel sobre a interdependência de distintas instituições em um determinado período, em que mudanças em uma delas acarretariam transformações em todas as demais, deriva da concepção totalizante da história.

Dessa percepção, Marx, e por vezes Marx e Engels, propuseram algumas das suas principais contribuições para a ciência social em si e para aplicabilidade do método dialético.

Foi do esforço em identificar forças primárias que provocam uma grande cadeia de reações no processo de desenvolvimento histórico que Marx construiu, segundo Furtado (1964, p. 16) “o primeiro modelo explicativo da mudança social, dando a dialética uma extraordinária eficácia no estudo dos processos históricos”. O modelo que o autor faz referência é a estrutura e superestrutura, sendo o mais simples de todas as propostas dialéticas, abrangendo a realidade social em duas partes, realizada novamente por Marx ao dividir a sociedade em duas classes.

Na busca por caracterizar e analisar estas duas classes, o proletariado e a burguesia, fazendo uso da dialética, Marx propõe uma identidade não “em si”, mas em função uma da outra, em que a identidade opera em função da identidade capitalista.

Dessas hipóteses simplificadas apresentadas por Marx, de agrupamento em estrutura e superestrutura, e burguesia e proletariado, apesar de terem grande relevância para o estudo da dinâmica social, Furtado (1964) afirma que é necessário perceber que é escasso tal grau de generalização como instrumento para orientar um modelo analítico. Deve, portanto, o pesquisador propor alternativas que consideram a proposta metodológica, porém superar a prática realizada, inserindo outras variáveis que originariam modelos mais complexos e completos de acordo com o objeto analisado.

A pertinência da perspectiva histórica na abordagem dialética é visualizada na percepção natural/social não isolando fatos naturais/sociais, assim como abrangem seu contínuo processo mutável e a contradição entre o novo que surge e o antigo que desagrega/desaparece.

Furtado (1964, p. 15) destaca a importância de compreensão do processo histórico na dialética, pois essa:

[...] deriva exatamente do fato de que a história, ao nível dos conhecimentos presentes do homem, não pode ser reconstituída a partir da análise isolada da multiplicidade de fatos que a integram. (...) Assim, o homem intui do processo histórico aquela visão sintética capaz de dar unidade à multiplicidade (...) se pode falar de dialética como instrumento de compreensão dos processos históricos.

A obra de Marx e Engels pode novamente ser citada para perceber a importância da historicidade para a explicação dos fenômenos a partir da dialética. Torna-se clara essa concepção na seguinte citação de Marx e Engels (1987, p. 38), em que:

[...] parte de pressupostos reais e não os abandona um só instante. Estes pressupostos são os homens, não em qualquer fixação ou isolamento fantástico, mas em seu processo de desenvolvimento real, em condições determinadas, empiricamente visíveis (...) a história deixa de ser uma coleção de fatos mortos.

A abstração da história de um pressuposto deixa uma análise isolada - fatos mortos -, sem uma base imprescindível de o pesquisador ter clareza e se alicerçar para avançar sua pesquisa em uma ordem cronológica coerente e intercalando fatos históricos com os materiais de forma dialética, com a perspectiva de encontrar uma resposta para o problema.

Concebendo a essência do pensamento dialético, que afirma não ser possível compreender o todo a partir da análise isolada das suas partes, o todo passa a ser

uma hipótese, em parte intuitiva, e por intermédio dessa a análise das partes fazem sentido. Furtado (1964, p.15) utiliza o seguinte exemplo para sua explicação:

[...] ao inferir a existência de um planeta desconhecido (...) seria equivocado supor que partiu de uma concepção de todo para conhecer as partes. Em realidade, o todo – sistema solar – não é senão uma hipótese formulada para explicar o comportamento das partes, pontos de partida da análise. O poder explicativo dessa hipótese global estava limitado por um inadequado conhecimento das partes, o que exigiu a formulação de hipóteses adicionais sobre as próprias partes.

Ao aproximar essa concepção da proposta de pesquisa que esse projeto apresenta, é visível como o método dialético irá contribuir. O todo, a hipótese de pesquisa é um ponto intuitivo, seguido a partir de reflexões já existentes sobre políticas públicas e suas transformações no caso brasileiro, em que afirma-se a incompatibilidade entre o proposto por elas e as heterogeneidades regionais. Compreender o caso do objeto empírico - a parte - que está sendo proposta possui sentido a partir dessa hipótese/tese. Nesse sentido, Furtado (1964, p. 22) afirma que “por mais que tenhamos avançado na construção de modelos, cabe reconhecer que sempre partimos para sua construção de algumas hipóteses intuitivas sobre o comportamento do processo histórico como um todo”.

Sobre a hipótese/tese, se aplica duas das leis fundamentais da lógica hegeliana segundo Prado Jr. (1979): a interpretação dos contrários (antítese) e a negação da negação (síntese).

A interpretação dos contrários representa a forma como os conceitos evoluem. Todos os conceitos se excluem à medida que representam uma determinada situação discriminada, assim distinta da realidade. Ela descreve a dinâmica da atividade conceitual, sobre as quais os conceitos recriam-se entre si como progresso da atividade.

A título explicativo, Prado Jr. (1979, p. 244) aborda o caso anteriormente trazido por Marx, tomando as identidades do proletariado e da burguesia como exemplos, afirma que :

[...] na linguagem hegeliana, diríamos que esses conceitos de operário e capitalista se opõem e são contrários um a outro (...) na medida em que esses conceitos refletem e representam adequadamente a realidade objetiva, ou parcelas da realidade objetiva a que respectivamente se referem, um depende do outro, e ambos reciprocamente se compõem e configuram.

Na proposta desta pesquisa, a interpretação de contrários, a antítese, está sendo tratada na identificação de traços de ligação entre a heterogeneidade regional

e as políticas públicas – as razões para esse movimento -, fato que negaria a tese inicial em caso de confirmação.

A segunda lei fundamental citada pelo autor trata da negação da negação, batizada assim por Hegel, é o momento em que os conceitos, integrados, constituem um novo sistema conceitual, distinto dos anteriores e engloba-os numa unidade formando novos conceitos. Ou seja, proposta a tese inicial, baseada em elementos intuitivos e de pesquisas anteriormente realizadas, anteposta esta a partir da antítese, as conclusões desse exercício resultam uma síntese, configurando novas descobertas surgidas da negação da negação.

Por fim, uma terceira lei fundamental da dialética que para esta pesquisa, somada a outras etapas, auxilia na elucidação das perguntas propostas. Trata-se da transformação da quantidade em qualidade. Prado Jr. (1979) relata que a conceituação qualitativa concebe um arcabouço de conceituações gerais que compreendem situações da realidade objetiva, articulando-se entre suas diferenças e semelhanças. A representação dessas de acordo com a realidade objetiva constituem as qualidades. Ou seja, uma qualidade possui quantidades distintas, de forma que a qualidade pode ser distinguida segundo as quantidades. Assim, uma ‘qualidade’ comporta certo limite de ‘quantidade’, além das quais se transforma em outra ‘qualidade’.

A compreensão das qualidades a partir de quantidades somadas a outros elementos foi utilizada na revisão dos planejamentos, em que foi buscado quantitativamente a presença dos elementos metodológicos propostos traçando um perfil qualitativo de cada planejamento regional, situação apresentada em capítulo posterior.

Alicerçado no método de abordagem dialético, a proposta aqui esta pautada na percepção das heterogeneidades regionais do Rio Grande do Sul em duas políticas públicas. Assim algumas considerações teóricas e o percurso de abordagem dessas políticas se faz pertinente nesse momento. São destacados os caminhos trilhados para obtenção dos resultados esperados tendo por base a hipótese de pesquisa assumida.

Foi assumido o protagonismo de duas possibilidades, não excludentes, para responder aos principais questionamentos aqui trazidos. A primeira foi buscar no processo histórico de formação das regiões analisadas peculiaridades socioeconômicas que possibilitem traçar um paralelo entre suas aspirações de

desenvolvimento e participação nas duas políticas aqui analisadas, em concordância com o protagonismo da percepção histórica em fatos interligados trazidos pela dialética.

Esse resgate é retomado no decorrer do presente capítulo, no qual o foco está na discussão sobre o processo de construção das políticas analisadas. Como se debaterá a seguir, as propostas são construídas por agentes, muitos dos quais presentes nas regiões alvo, carregando consigo percepções e pretensões muitas vezes em diálogo com sua raiz histórica, sendo necessário revisitar o marco socioeconômico e cultural anteriormente traçado.

Porém, a preocupação principal nesse capítulo está em compreender de forma sistemática como ocorreu a construção das políticas públicas aqui analisadas, desde a pretensão em realiza-las até sua materialização. Para realizar esse esforço, fora utilizada a proposta de análise apresentada a seguir.

As políticas públicas, segundo Teixeira (2002), consistem em ações do poder público, estipuladas por regras e procedimentos (leis, financiamentos, planos) que visam mediar as intervenções do Estado junto a sociedade e normalmente envolvem aplicação de recursos públicos. A concepção de política pública aqui considerada, no entanto, apesar de não discordar da trazida por Teixeira, não concebe apenas as ações oriundas do estado, mas todas aquelas que possuem como alvo o público, a sociedade, sob diferentes espectros e recortes, ao passo que a própria política dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - analisada em maiores detalhes posteriormente – possui sua gênese e articulação atual sem uma vinculação direta com o aparelho estatal, mas com objetivo público.

Os processos de construção de políticas públicas e, sobretudo, os seus resultados, traduzem as formas de atuação dos poderes existentes no território beneficiado pela política e das instituições envolvidas. Frey (2000, p. 219) corrobora afirmando que “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados”.

Como as formas de poder são muitas vezes antagônicas e contraditórias – luta de contrários -, são necessárias mediações que visem uma articulação frente os diversos interesses e assim possa haver legitimidade nas políticas. Entretanto, mesmo onde há uma mediação de agentes externos, como por exemplo consultores técnicos ou instituições organizadas pela sociedade de uma determinada região, as políticas públicas traduzem as escolhas políticas hegemônicas, as características

socioeconômicas e culturais quando estas de conteúdo territorial e, por fim, as diretrizes institucionais abrangidas na arena de decisão. Uma política pública define o que, quem, quando e para quem se irá intervir na realidade, fato que traduz as relações antes descritas.

As marcas deixadas pela elaboração e materialização dos resultados de políticas públicas se acentuam e tornam-se mais complexas à medida que empodera-se o território alvo como consultivo e deliberativo na construção da política. Esse fato decorre da rugosidade em distinguir se os resultados são oriundos em parte das experiências político-institucionais ou então da própria história de formação socioeconômica da população participante.

Justamente este aspecto é tratado no capítulo anterior e no presente, jogando foco para a formação territorial e para a construção das políticas analisadas. Porém não se limita a análise as políticas em si.

É necessário compreender o processo de construção das políticas públicas, pois muitas vezes, mesmo com a participação social, o interesse das maiorias não está representado nos resultados. O grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e os canais a esta disponibilizado são elementos influentes, assim como as características territoriais que abrangem a sociedade partícipe, especialmente elementos históricos, socioeconômicos e culturais.

Teixeira (2002) traça quatro aspectos a serem considerados na análise de políticas públicas a partir da participação da sociedade civil: a) identidade - as políticas são elementos importantes na construção das identidades coletivas; b) plataformas políticas - os resultados e processo de elaboração das políticas públicas expressam o processo histórico, socioeconômico e cultural da sociedade partícipe, sendo estes refletidos nas demandas resultante das discussões; c) mediações institucionais - as políticas expressam a mediação de diferentes atores detentores do poder, que muitas vezes possuem visões e interesses diversos, sendo defrontados em ambiente público a fim de traçar um rumo comum e minimamente consensual; e d) dimensão estratégica - políticas públicas podem assumir caráter estratégico quando se tornam referências para outras intervenções que possuem diferentes aspectos, mas em suma visam o desenvolvimento.

Apesar da importância da discussão de políticas com a sociedade civil, alguns pontos estratégicos são definidos por tecnocratas, como por exemplo a política tributária e econômica adotada na escala federal. Contudo, definições de alocação

de recursos e planejamentos territoriais cada vez mais estão possibilitando a participação de diferentes agentes, mesmo que no Brasil esta seja uma prática pontual em alguns municípios e entes da federação e recentemente encontrando espaço na arena política nacional.

Grandes transformações estruturais estão condicionadas a mudança na composição dos agentes que detêm o poder, contudo, diversas conquistas territoriais podem ser concebidas a partir da participação da sociedade na formulação de políticas públicas, em especial em momentos de planejamento, em que se debate alternativas para a realidade historicamente construída, estabelecendo limitantes e oportunidades a serem consideradas objetivando um fim comum.

O processo de análise de políticas públicas propriamente ditas pode ser complexo e abrangente. Cabe refletir sobre a base teórico/metodológica que auxiliou no presente estudo, distinguindo as esferas englobadas e limitando o escopo que esta pesquisa se propôs a analisar.

A policy analysis, de acordo com Frey (2000), consiste na análise da inter-relação entre instituições políticas, processos políticos e os conteúdos das políticas. Estudos que consideram estes três elementos ainda são incipientes no Brasil, sendo realizados apenas nas últimas décadas. Potencialmente, análises que considerem estes três aspectos diferem dos tradicionais estudos descritivos que atem-se apenas a dimensão institucional ou aos processos, deixando de considerar as relações existente entre ambos e os resultados das políticas.

Sistematizando o processo de policy analysis, Frey (2000) traça importantes elementos para pesquisas que possuem como um de seus elementos a consideração de políticas públicas. O autor diferencia polity, politics e policy a fim de sistematizar a complexidade existente em uma política pública, desde sua proposição até a materialização.

A polity refere à dimensão institucional, o sistema político, jurídico e as estruturas institucionais político-administrativas que de alguma forma e em diferentes intensidades influenciam a formulação das políticas públicas.

A dimensão processual, que possui um caráter conflituoso na composição das estratégias norteadoras, os conteúdos e as decisões de distribuição, são as politics. A etapa de construção de uma política pública reflete as diferentes formas de poder atreladas ao setor ou ao território conteúdo da política.

Os resultados por sua vez, a policy, é a dimensão material, os programas a serem materializados que carregam consigo decisões técnicas - em alguns casos -, referências políticas, institucionais e, especialmente em políticas que contaram com a participação social, o caráter histórico, socioeconômico e cultural dos partícipes.

Resgatando uma discussão realizada anteriormente, onde foi afirmado o fato das disputas de forças de poder deixarem suas marcas nos programas e projetos propostos em políticas públicas, fica evidenciada a inter-relação entre polity, politics e policy, especialmente a influencia das polity e politics sobre a policy, ou seja, “quem” e o “processo” são determinantes para “o que” é proposto.

Para uma compreensão da ‘vida’ de uma política pública, ou seja, das ‘etapas’ que compõe sua formulação e posterior análise e a sequência de processos político-administrativos que intervêm nos resultados das mesmas, Frey (2000) aborda o policy cycle, o qual, para uma proposta analítica considera: a) percepção e definição do problema, ou seja, perceber a razão de ter sido considerado necessário uma política pública para ser senado esse problema; b) agenda setting, a decisão se o tema levantado deve ser inserido na pauta pública e quais impactos irão ser trazidos; c) elaboração de programas e decisões, consiste na definição das estratégias mais apropriadas para a ação; d) implementação, a policy analysis busca nesta etapa considerar se os impactos projetados na formulação se efetivaram baseados no conteúdo dos programas e na descrição da dimensão processual; e e) avaliação das políticas, visa perceber impactos indesejados da materialização da política, para estes serem considerados em propostas futuras.

Segundo o mesmo autor, na prática político-administrativa dificilmente se segue esta sequência, entretanto, para uma proposta de policy analysis é relevante perceber estas etapas do processo de implementação de uma política, tendo claro a sua inter-relação e sobreposição temporal.

Por fim, vale pontuar o surgimento de um ramo de pesquisa da análise de políticas públicas dedicada as politics, ou seja, ao ‘como’ estas são desenhadas. A análise de estilos políticos, denominação do ramo supracitado, abrange aspectos culturais dos agentes envolvidos, sobretudo se a política tem cunho territorial, somando ainda os fatores históricos e socioeconômicos, estes sendo elementos centrais para compreender a razão de determinados programas e projetos terem sido elaborados para posterior implementação – a policy.

Desta forma, aproximar a abordagem institucional anteriormente citada das *policy* com as questões territoriais que forjam características políticas e sociais peculiares nos agentes envolvidos, são vetor para a *policy analysis*. Não há como compreender uma *policy* de conteúdo territorial atendo-se apenas aos resultados – ‘o que’ – deve-se considerar o processo – ‘como’ – e as instituições e agentes que participaram – ‘quem’ – para assim perceber como as relações de poder e as peculiaridades da região estão ou não contidas nessas, expondo as contradições da realidade regional.

Baseado nesses pressupostos teórico-metodológicos foram estruturados os tópicos seguintes do capítulo presente e do final. Foram utilizados basicamente três recursos metodológicos. Primeiro a revisão em textos acadêmicos que pretenderam analisar as políticas aqui estudadas. Foi realizada também uma revisão documental para estabelecimento dos principais marcos dos entes envolvidos com as políticas analisadas. Por fim, entrevistas semiestruturadas aplicadas no segundo semestre de 2014 com presidentes dos COREDEs e/ou pessoas a frente do processo de planejamento durante 2009 e 2010 e com assessores territoriais do PTC responsáveis pela realização da planificação²¹.

4.4 Experiência recente da escala federal: o Programa Territórios da Cidadania

Foi buscado refletir até o presente momento os aspectos fundamentais que passaram a sustentar as reflexões sobre as duas ações políticas elencadas para tratar da aderência das peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul em propostas com essa prerrogativa. No capítulo segundo foram abordadas a partir de uma visão histórica as transformações políticas, suas repercussões territoriais e as mudanças nas concepções teóricas diante das modificações produtivas, políticas e econômicas. Não por acaso, visto as problemáticas evidenciadas que fundamentam as duas políticas analisadas serem históricas no espaço brasileiro e sul-rio-grandense, foi em momento político e econômico oportuno que houve favorecimento para a sua assimilação na agenda política a partir dos contornos teóricos assumidos.

No capítulo terceiro, foram tratadas as transformações no caso do Rio Grande do Sul abordando, sobretudo, o surgimento, amadurecimento e continuidade da

²¹ Os roteiros de entrevista podem ser consultados nos anexos.

questão regional e o lastro existente entre as porções do estado a partir de diferentes elementos que formam o território gaúcho. Já no corrente capítulo, foi acrescentada a questão institucional, o amadurecimento do planejamento no Brasil e o percurso da política regional europeia, aproximando questões relativas ao momento histórico e as nuances na composição da política pública.

Assim, da mesma forma que foi tratado em maiores detalhes a composição territorial do Rio Grande do Sul no capítulo anterior, é centrada atenção agora para a questão institucional, ambas “macrovariáveis” que fundamentaram as discussões do capítulo seguinte. A reflexão proposta busca traduzir aspectos caros a presente pesquisa, em especial elementos da gênese das políticas, suas raízes e concepções uma vez que essa traduz a forma de atuação da mesma, seja a partir da visualização dos agentes institucionais propositores, seja do processo de construção da política, uma vez que a análise histórica demonstram as transformações e amadurecimentos na abordagem realizada.

O Programa Territórios da Cidadania – PTC – tem seu lançamento oficial no ano de 2008, porém, para compreender o processo que culminou na sua instauração é preponderante visitar momentos anteriores, visto que a raiz do mesmo se encontra em ações oriunda ainda da década de 1990. Echeverri (2010) ao apresentar o percurso das políticas rurais diferenciadas e territoriais no Brasil corrobora com a pertinência de uma análise histórica afirmando que no decorrer do debate de construção de uma política pública são manifestadas as formas de poder que moldam a mesma e se expressam nos resultados. Dessa forma, as decisões na construção da política emergem no processo institucional que a organizará e efetuará, refletindo a pertinência da percepção do componente institucional da política.

No período de estabelecimento do PTC o âmbito de atuação proposto buscava abranger diversos setores sob a prerrogativa territorial. Entretanto, as raízes do programa estão ligadas as transformações de concepção do ambiente rural brasileiro. Os antecedentes da política territorial analisada remontam as lutas no ambiente rural para melhor atendimento das demandas fora da grande produção comercial historicamente favorecida pelo estado brasileiro, como brevemente pontuado no capítulo segundo. É apenas da Constituição de 1988, por exemplo, que se instaura a seguridade social do trabalhador rural, o qual até então não possuía direito a aposentadoria, fator preponderante para manutenção de meios dignos de

sobrevivência do idoso no meio rural frente à peculiaridade do trabalho junto a terra. Araújo (2010) ainda lembra o processo de redemocratização do país que possibilitou a pauta da descentralização ingressar no ambiente político, antes limitado pela centralização no período militar.

Mesmo com esse ganho social, as disputas para colocar-se na pauta pública permaneceram por parte de trabalhadores da agricultura familiar, se estendendo pela década de 1990 e somando na instabilidade política do final da década, visto a insatisfação de diversos setores e a parca resposta do governo, especialmente no que tange a sociedade rural de base familiar.

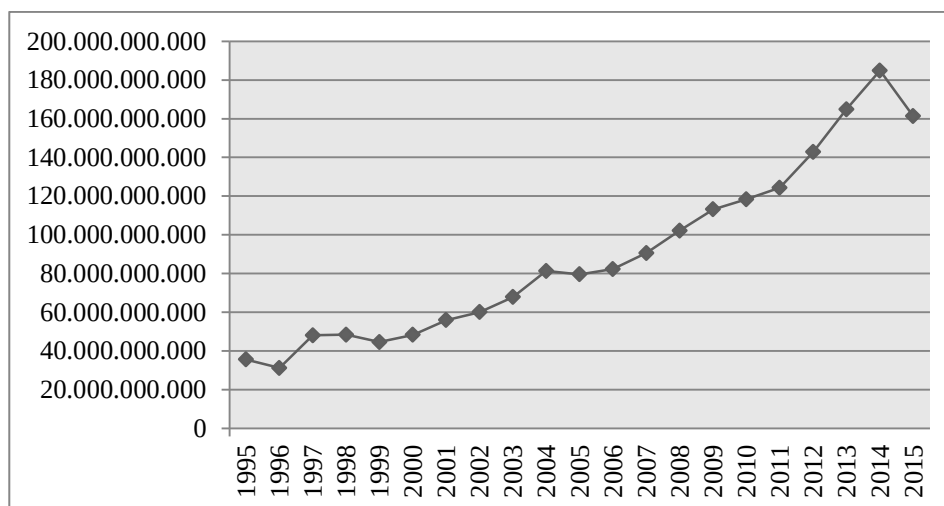
Para buscar sanar a efervescência da instabilidade rural percebida em diversas regiões brasileiras, o governo FHC cria no final de 1999 o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário, que passa a ser chamado de Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA – em 2000, que significou um reconhecimento político dos movimentos sociais e de trabalhadores que buscavam reivindicação no campo, antes desassistidos pelas políticas eminentemente produtivistas a cargo do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento – MAPA, reconhecendo o desenvolvimento rural como temática a ser tratada a partir da agricultura familiar e reforma agrária em eixos distintos da agricultura comercial, mesmo que ainda restringindo as ações em âmbito setorial.

Dentro das ações da nova pasta ministerial, a captação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf -, criado em 1996 no interior do MAPA e posteriormente deslocado para o MDA, se constituiu como principal aporte para consolidação do novo Ministério, pois o mesmo passou a manter recursos próprios para suas políticas, estas distintas das propostas do MAPA. Echeverri (2010) destaca que entre as competências cobertas pelo Pronaf não houve descuido no apoio ao entorno produtivo da produção familiar, fato que persistiu nas modificações posteriores da política de desenvolvimento rural, permeando uma proposta de reforma e atenção as questões para além da produção, porém preocupada em inserir o agricultor familiar no circuito comercial.

O Pronaf, mesmo com a modificação de governo após FHC e eleição de Lula, não apenas foi mantido como fortalecido, como demonstram os dados abaixo. Esse fato decorre, entre outros fatores, da descentralização da execução da política, com estados e municípios participando da construção de planos de desenvolvimento rural local, envolvendo entidades próximas aos beneficiários da mesma, sendo esse,

mesmo que ainda setorial e sem apelo territorial, o embrião da execução multiescalar que posteriormente se consolida no PTC.

Figura 19 - Total dos contratos do Pronaf em valores constantes - dezembro de 2015.



Fonte – MDA.

A descentralização foi ampliada e passou a consolidar-se no ano de 2000 com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDR) que buscava articular estratégias públicas de desenvolvimento agrário com um conselho técnico que ofertava apoio em questões de extensão rural, crédito, entre outras. Em 2003, sob a denominação de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) foi ampliado o escopo de agentes vinculados, abrangendo também a participação social – diversificada - que se somaram as instituições públicas já antes presentes. A atuação do Conselho também é ampliada, uma vez que anteriormente as ações tinham caráter consultivo. No Condraf passaram a ser ativas na definição de diretrizes para alcançar os objetivos do MDA.

A participação social foi consolidada com sua institucionalização a partir dos Colegiados Territoriais que compilavam o processo de decisão sobre políticas para o desenvolvimento rural na escala local relacionando-os ao Pronaf. Apesar de possuir ainda basicamente um caráter consultivo, os colegiados territoriais representaram significativamente na constituição de um ambiente para o planejamento, para a participação propriamente dita e na estruturação de relações de negociação entre diferentes agentes com visões e interesses antagônicos. Para além desse aspecto, os Colegiados vinham a suprir a falta de um mecanismo de viabilização da

reinvidicação social, assim como os conselhos municipais e estaduais relacionados com o processo de planejamento e gestão do Pronaf, que definia as prioridades para o programa, criou um antecedente importante de planejamento e gestão participativa que posteriormente foi formalizada em outros programas de desenvolvimento rural. Mais do que isso, corroborou com as concepções trazidas por Abramovay, Magalhães, Schroder (2010) ao afirmar a pertinência da valorização crescente qualitativamente da participação nos processos políticos.

A construção da estratégia de abordagem da questão rural a partir de bases territoriais e superação do setorial é introduzida no ano de 2003. Novas concepções do ambiente rural passam a considerar a produção sustentável no meio rural a partir da agricultura familiar, considerando o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas de Desenvolvimento Rural Sustentável. O Condraf parte da superação do enfoque setorial para o territorial, ultrapassando as questões referentes apenas às lutas fundiárias e de agricultura familiar - que permanecem na pauta ministerial – a abranger uma concepção integral do território. Assim, o recorte de investimento não mais poderia ser pautado por setores, havendo a decisão do Condraf sobre os investimentos serem a partir de unidades territoriais, onde a instância regional responderia as novas necessidades auferidas pelo amadurecimento da proposta. Ao mesmo passo, surge a necessidade de um plano de desenvolvimento territorial que venha identificar as prioridades concertadas entre agentes sociais e agentes públicos.

Com a superação das ações estritamente setoriais no interior do MDA, em 2003 é iniciada a separação das competências quanto à agricultura familiar e as ações de corte territorial. Nessa nova concepção propõe-se um ajuste baseado na criação de três secretarias no interior do MDA, uma para assuntos referentes à reforma agrária, outra para agricultura familiar e por fim uma responsável pelo desenvolvimento territorial, em especial os Territórios Rurais, definidos para ação do Condraf, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT.

De acordo com Echeverri (2010), entre as atividades iniciais da recém criada SDT esteve a formulação de planos de desenvolvimento rural em diferentes instâncias e a negociação com diversos ministérios recursos para o setor rural e para fortalecimento dos Colegiados Territoriais, fato que germinou as propostas de intervenção interministerial nos territórios.

Passa-se assim a alterar o foco de intervenção introduzindo a unidade territorial como alvo da política de desenvolvimento rural e não mais a produção agrícola em si. A adoção do território como corte das propostas políticas apresenta a ruptura entre o espaço vivido e o político-administrativo, uma vez que é superado o recorte municipal para tratar de problemáticas comuns a territórios que apresentam determinada coesão social, elementos que fundamentaram as atividades da Política de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PDSTR.

Para a política, o território constitui (Brasil, 2003, p. 4)

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

As diretrizes que balizaram o enfoque desde a adoção de intervenções territoriais, em 2003, partiram justamente desta concepção de território como orientador geral da definição de políticas, sendo este uma construção social diversificada que determina potencial de desenvolvimento. Da mesma forma, em concordância com o processo de descentralização iniciado desde a redemocratização, foi buscado o reconhecimento da pertinência do planejamento ser realizado a partir da base, do local/regional, e de forma participativa. Importante destacar este aspecto como um elemento de diferenciação das ações dos territórios, sobre tudo nos planejamentos, pois a mobilização dos agricultores e outros agentes sociais é diversificada.

A diretriz de ação foi baseada especialmente na redução das desigualdades econômicas e sociais, fato que justifica a escolha de espaços historicamente desassistidos por ações públicas de cunho estrutural, social, econômico, etc. Para assumir essa prioridade foi necessário reforçar as estruturas dos colegiados territoriais, uma vez que os mesmos possuem protagonismo na definição das propostas para atingir o objetivo, sendo necessária sinergia social para encarar o desafio do processo de desenvolvimento e gestão participativa.

Para fortalecer o aspecto identitário foi intensificada a atuação dos colegiados territoriais, o Codeter, transformando-os em eixo central da implementação da política, pois o mesmo é o principal meio de articulação para a participação social e concertação no ambiente de negociação proposto pela política. O Condraf formaliza

os colegiados no ano de 2004 com a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável que possui como sua diretriz central o aspecto democrático. Cabe destacar que, apesar de possuírem diretrizes centrais, os conselhos territoriais apresentam desenvolvimento institucional distinto, vinculados a sua região e a própria história de formação de uma coesão participativa, ou então com traços de rugosidades que dificultam a evolução do colegiado.

Essas diferenças estão presentes na gestão social que caracteriza a política territorial, em especial na construção dos planos. Os planos, construído com larga participação dos agentes sociais, têm por finalidade oferecer mecanismos de gestão do território e dar uma visão geral das competências presentes no mesmo para estas serem pleiteadas junto a políticas públicas. Possuem grande importância também por representarem um processo de obtenção de acordos, não sendo apenas um documento técnico, mas sim uma síntese das decisões dos agentes sociais associadas ao Estado e um estudo técnico.

Nesse estágio de desenvolvimento das ações territorializadas propostas pela Secretaria, alguns resultados começavam a surgir e servir de alicerce para a sequência e expansão das tais políticas, como por exemplo, a relação interministerial, a criação de condições técnicas para acompanhamento das propostas e a formulação de uma proposta teórica e metodológica que ganhava respaldo a cada ação prática. Ao mesmo passo, algumas dificuldades surgiam, entre as quais, é destacada a percepção da dispersão dos investimentos que eram submetidos a negociação na escala local, aproximando-se, por uma via, de elementos de modelos endogenistas que tendiam a trazer poucos resultados.

O recorte territorial entre o município e o estado buscava superar as limitações do planejamento e organização da vida social prática imposta pelos limites político-administrativos do município e afastar-se da diversidade que a escala estadual representa no país. A proposta de regionalização, primeiramente técnica, foi baseada em indicadores de ruralidade, visto o caráter eminentemente agrário da proposta inicial. Posteriormente ao estudo técnico houve a participação dos governos estaduais e agentes sociais com prerrogativa de somar a proposta a sua percepção e, sobretudo, a identidade regional, ao passo que a primeira fase do programa foi denominado de Territórios de Identidade.

A partir da regionalização baseada em atributos técnicos e de identidade, foi tratado de constituir e estruturar com bases sólidas um dos principais resultados do

amadurecimento do processo de implementação de políticas rurais baseadas no território, os Codeter, como mencionado anteriormente, viriam a ser vetor principal na continuidade das políticas com tais prerrogativas. Esses Conselhos foram estabelecidos com a proposta de articular territorialmente questões estratégicas para o desenvolvimento rural de forma ainda não experimentada na política brasileira, contemplando informações, sociedade organizada e práticas oligárquicas típicas no meio rural brasileiro, trazendo para a pauta agentes sociais até então marginalizados da política pública sob prerrogativas de representatividade, diversidade e pluralidade.

A formalização e reconhecimento dos Codeter foi buscada com entidades locais e estaduais que viriam a participar do mesmo, garantindo uma representação paritária entre agentes públicos e sociedade civil. Essa composição apresenta distinção entre as regiões, com prerrogativas de autonomia nos entes que participam, porém com uma organização padrão composta por uma assembleia geral, grupo diretor, núcleo técnico e câmaras temática, sendo a composição técnica com especial importância visto as atribuições postas ao Conselho Territorial e a inovação da proposta, ao passo que a qualificação dos agentes partícipes se faz necessária, mesmo que não uniforme entre os territórios, sendo essa uma das variáveis do amadurecimento desigual dos Conselhos.

Por englobar os três níveis da federação brasileira – federal, estadual e municipal – e incorporar a territorial, a gestão da proposta precedia a definição de competências para cada escala. Na escala federal permaneceu a responsabilidade de facilitação e organização geral das ações, sendo que as deliberações e gestão foram compartilhada entre as demais escalas. É fruto do ordenamento das atribuições de cada escala os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS – pilares para a atuação da política, sobretudo no Codeter. Dentre as distintas etapas que compõe a organização dos PTDRS é pertinente para essa reflexão a primeira etapa de proposição de mobilizar os agentes sociais de cada território com a finalidade de atuar coletivamente entorno das aspirações consensuais no que tange o desenvolvimento rural sustentável. Não obstante, foram organizados os agentes com a correspondente divisão de responsabilidades com prerrogativas de gestão social participativa.

Os Planos foram um dos importantes resultados da política até então, uma vez que esses representavam mais do que simples documento técnico, mas

expressava um processo de obtenção de acordos entre distintos agentes sociais e o estado, exercício pouco recorrente em ambientes interioranos, predominantemente rurais e com histórico de desassistência do poder público.

Os Planos somaram na construção do empoderamento dos agentes que passaram a formular a política, especialmente no âmbito dos Colegiados Territoriais, que visava romper com o extenso histórico de desassistência das camadas familiares da produção agropecuária e, mais do que isso, conferir voz ativa na formulação de políticas públicas cujos principais beneficiários são eles próprios.

O amadurecimento do processo está acompanhado do alargamento da proposta participativa da política, como afirma Echeverri (2010, p. 100) “a participação tem sua maior importância na definição de conteúdos de ação e no controle social”, ao passo que a cogestão da política por parte de agentes sociais e políticos próximos aos territórios, com negociação e corresponsabilidade, é parte fundamental das decisões políticas. Para atingir a proposição de empoderamento a partir dos agentes territoriais foi buscado diante a constituição dos colegiados uma gestão social do território com validação das prioridades de investimento, ou seja, em um primeiro momento em caráter consultivo.

Mesmo com essa limitação inicial, a busca por uma agenda de demandas territoriais esteve alicerçada não apenas negociação entre interesses particulares de cada um dos atores territoriais, mas é resultado do trabalho conjunto de convergência na busca por ações coletivas que culminaram nos Projetos Estratégicos Territoriais – PET. Esse exercício somou parte significativa de concepções endogeínicas ao buscar identificar e potencializar pontos já exercidos nos territórios e diagnosticados como potenciais para o desenvolvimento rural sustentável na formação de uma dinâmica econômica e social mais densa. Contudo, cabe salientar que a proposta geral da política em nenhum momento foi restrita a essas concepções, porém não as negligenciou, somando-as a outras abordagens.

Não obstante das percepções ocorrida no caso europeu, a designação de atribuições para escalas territoriais trouxe a preocupação com a necessidade da qualificação dos agentes partícipes. A SDT convocou o compromisso social das Instituições de Ensino Superior enquanto agentes territoriais e formular Células Territoriais de Acompanhamento com a finalidade de dar suporte aos Territórios na identificação de processos de gestão e ser ativo no desenvolvimento das atividades do mesmo. Essa proposta traz o desafio constante do fortalecimento da inserção

das universidades brasileira diante a sociedade, sobretudo a partir da extensão, fato abordado por Silva (2013)

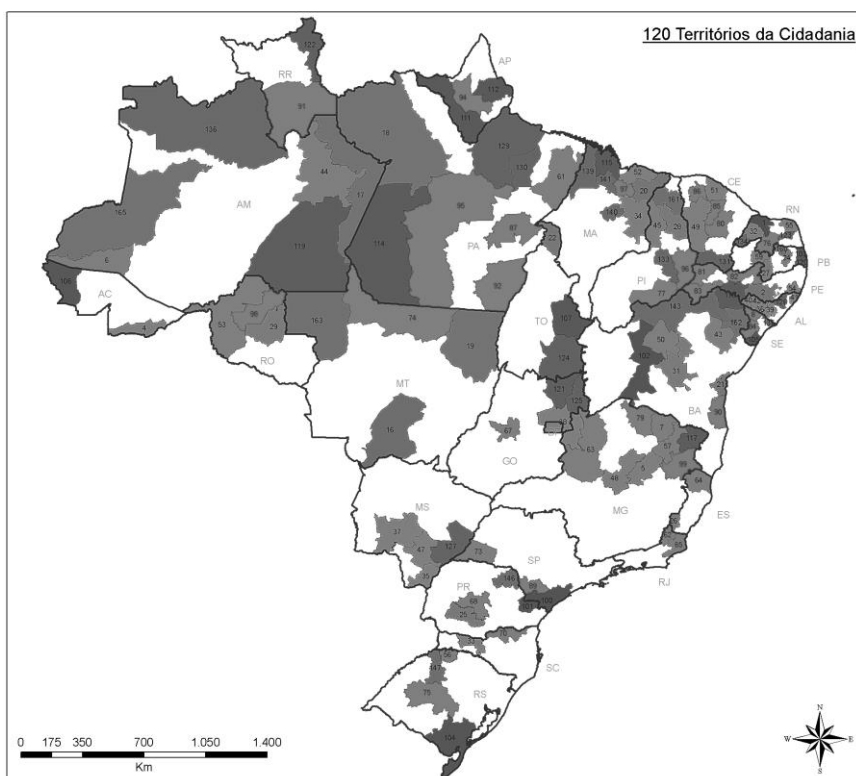
Essa caminhada culminou com o apontamento possível de um redimensionamento das intervenções de corte territorial, apresentando uma estratégia de canalização de ações sociais com base na cidadania, ampliando possibilidade de bem estar para além da inserção no mercado, ou seja, preocupada com desenvolvimento econômico e social, porém com forte vínculo político.

Assim a ação que veio a consolidar as estratégias iniciadas ainda no final da década de 1990, somou a expressiva experiência de desenvolvimento rural sustentável com a emergência por políticas sociais em locais historicamente menos favorecidos. O PTC primou por objetivar o combate à pobreza que visa atender as populações mais vulneráveis, seja em âmbito social ou regional.

Segundo Echeverri (2010), até então os principais resultados da política foram a constituição dos Colegiados Territoriais, os quais participaram ativamente da construção dos planos territoriais de desenvolvimento, a organização dos agentes sociais e políticos envolvidos em alianças institucionais e a busca por capacidade técnica. Já as dificuldades estavam na dispersão dos investimentos que estavam voltados a um modelo endogênista, com parca possibilidade de impacto visto as experiências anteriores experimentadas na política nacional. Necessitava uma reorganização das ações sem desconsiderar o percorrido até então.

Nesse momento é proposta, sob tutela do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, a articulação das ações sociais que tinham entre seus objetivos a diminuição da pobreza e dos lastros históricos do meio rural do país, transformando os Territórios de Identidade no PTC. Não por acaso é denominado com proposta de garantia de cidadania, pois os objetivos, assim como nas políticas anteriores, visavam gerar oportunidades e o bem estar para além da inserção no mercado, ao passo que somou a boa experiência de desenvolvimento rural sustentável com a emergência por políticas sociais, iniciando sua atuação nos 60 territórios com menos favorecidos em 2008, que em 2009 foram ampliados para 120 em todos estados brasileiros. Em 2009 o programa tinha engajamento de dezessete ministérios, quatro secretarias especiais, além da Secretaria Geral da Presidência da República e outros órgãos federais, como Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) com aporte de \$ 23,5 bilhões aos cento e vinte territórios

Figura 20 – Os 120 Territórios da Cidadania



Fonte – MDA, adaptado.

Segundo Brasil (2008, p. 2):

Os Territórios da Cidadania é um programa de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações.

O programa foi instituído por Decreto em 25 de fevereiro de 2008, conforme texto abaixo (Brasil, 2008):

Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla:

- I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;
- II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;
- III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;
- IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;
- V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

As propostas do PTC estão divididas em três eixos prioritários: atividade produtiva, cidadania e acesso a direitos e recuperação e qualificação de assentamentos. Para gestão institucional do programa foram criadas três instâncias, uma em cada escala de ação: Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais.

Em comparação com os Territórios da Identidade, o PTC possui algumas diferenças relevantes que complementam a proposta anterior. As duas principais fragilidades encontradas no programa anterior – mesmo com resultados satisfatórios, visto a originalidade da política no Brasil –, a dificuldade com a qualificação da participação e do planejamento territorial e a articulação das políticas públicas da União e do Estado para consenso com as demandas territoriais, apontam para as alterações que caracterizam o PTC.

Além dessas questões, outra distinção marcante entre os Territórios de Identidade e o PTC esteve no mecanismo de articulação das políticas nos Territórios. Enquanto no primeiro a agenda não era pré-definida de forma *top-down*, sendo debatida e articulada, no PTC cada ministério e secretaria organizaram sua pauta de investimentos focados nos Territórios a partir dos seus sistemas de planejamento.

Leite e Delgado (2011, p. 93) tratam das razões para seleção de alguns Territórios anteriormente presentes na política de desenvolvimento rural sustentável elencados para o PTC:

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surge o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais, sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, e de forma geral, foi entre o conjunto de Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo.

No que tange a participação, a qual é fortemente vinculada a mobilização e credibilidade conferidas junto as estratégias e ações do Programa, o PTC, por contar com apoio direto do Presidente da República, obteve um alto nível de aceitação e credibilidade que reforçou o número e qualidade da participação das entidades. Contudo, à abordagem interescalar do PTC é atribuída como principal modificação

em perspectiva aos Territórios da Identidade. Dentro do governo Lula, segundo Karan (2012), o PTC ficou conhecido como o “PAC social”, pois assim como o Programa de Aceleração do Crescimento, porém com cunho social, o PTC supera a ação setorial ao reunir diversos ministérios, visto a abrangência da proposta e as exigências que uma ação territorial acaba por exigir.

Sobre a legitimidade conferida à proposta a partir da sua assimilação por parte do Presidente da República, o entrevistado do Território A relata uma experiência que repercutiu tanto entre os gestores públicos quanto nos agentes territoriais que participaram da política:

O fato de ter recebido o Presidente aqui, isso aqui muda a vida das pessoas, esse cara aqui é um assentado, esse sentado [apontando para uma foto] é um assentado de reforma agrária, aqui um quilombola, eles estão sentados junto com o Presidente isso muda o processo [complemento do entrevistador: ‘da legitimação’] Claro! Tu envolve, claro os prefeitos também foram se envolvendo, a gente fez uma setorial só com eles, então eles também se sentiam a vontade pra participar.

A interescalaridade e intersectorização das ações do PTC ficam evidentes com a existência de Colegiados nos três entes federativos. O federal age de forma estruturante, reunindo os ministérios partícipes, selecionando os territórios atingidos pelo programa, organização das ações federais e avaliação da política. Participam representantes dos ministérios envolvidos. Já os Colegiados Estaduais trabalham para a execução das ações nos territórios, subsidiando trabalho dos assessores territoriais que são vinculados ao MDA.

Entretanto, na prática houve importantes nuances no ocorrido nos territórios, seja pela dificuldade e pouca experiência prática de realização de planejamentos por parte dos poderes municipais, seja por questões de ordem político-partidárias, como ocorrera no Rio Grande do Sul no período de implementação do PTC e lembra o entrevistado do Território B referente aos territórios que reafirma as proposições advindas da base territorial:

porque eles [executivo municipal] não gostam e planejar o conjunto, acho até que eles tem dificuldade de planejar o local, o municipal, e o estado na época que nós estávamos planejamento era um estado que não dialogava com o governo federal, então tudo que era política federal não havia participação. Quem se sobressaiu também nessas discussões, não nas proposições, porque aí nas proposições posso te afirmar que foram todas da base.

Além disso, as lideranças entrevistadas do PTC lembram que, apesar da concordância e de corroborarem com a pertinência de pensar o desenvolvimento a partir do território e da universalização de preceitos de cidadania ocorrer não

restritamente a um setor, no caso o ambiente rural, na prática, a experiência do PTC se mostrou ainda limitada ao setor rural, haja vista ser a primeira expansão para além do MDA, entretanto, com pouca aderência nos demais Ministérios.

Araújo (2010) chama atenção para o fato da dificuldade encontrada pelo PTC em romper com o MDA e ser assumido por diversos ministérios e, assim, se transformar em uma efetiva atuação territorial que supera as setoriais.

A ação prática do PTC, segundo Carvalho (2012), articula quatro momentos: a matriz de ações; o debate territorial; o plano de execução; e o relatório de execução. A matriz é realizada e apresentada pelo governo federal, contendo as ofertas de ação, dados financeiros e metas a serem alcançadas. O debate territorial é realizado pelos Colegiados Territoriais que possuem a oportunidade de discutir o exposto na matriz de ação, visando elencar as prioridades e elaborar uma agenda de ação. A partir dessa apreciação, é elaborada de forma definitiva o plano de execução. Para controlar o plano de execução é confeccionado o relatório de execução, composto pelos dados detalhados da execução financeira e do andamento físico das ações.

A efetivação das propostas, entretanto, especialmente as a cargo dos governos municipais esbarram, como lembra o entrevistado do Território A do PTC, em questões de ordem político-administrativas e no reconhecimento dos Territórios como espaço de ação:

tem essa logica de olhar o município e tem também uma questão legal, que eu sempre falo isso e isso também precisa ser pensado quando tu constrói planos e pensa que esses planos vão se transformar em projetos, são os limites orçamentários e depois das leis orgânicas do município, o prefeito tem a responsabilidade do município, ele não tem a responsabilidade do território. Tu cria um colegiado territorial que cria e defini coisas pro território mas tu não tem uma estrutura para implementação porque o limite cai sobre os municípios

A modificação sobre as deliberações de investimento entre os Territórios de Identidade e o PTC gerou basicamente duas repercussões. Primeiramente a ampliação e garantia de recursos aplicados nos Territórios, visto que os mesmos não eram certos nos Territórios de Identidade. Entretanto, houve determinada perda de autonomia dos Colegiados Territoriais em definir sobre suas carências e necessidades de aplicação de recursos, retomando sua participação de forma consultiva e convergindo o PTC para além das suas diretrizes básicas, numa compilação de ações sociais das distintas pastas ministeriais. As deliberações permanecem entorno da definição e consensos compartilhados de prioridades para

o Território. Em contrapartida, por não necessitar vinculações orçamentárias próprias, o PTC logrou aceitação sem grandes rugosidades no ambiente político, sobretudo pela mencionada participação direta do Presidente da República, lembrada por Souza (2013) e é afirmado pela liderança D do PTC entrevistada “[o PTC] oportunizou a participação sobre a gestão das políticas, mas não a deliberação isso é importante, não como acontecia e segue acontecendo com os recursos da SDT onde as pessoas deliberam”.

Araújo (2010) remete justamente a esse limitante do simples incremento de diversos Ministérios na política sem uma articulação concisa de viés territorial, tornando ações meramente de comunicação de investimentos nos territórios. O entrevistado do Território D do PTC trata desse limitante advertindo sobre um aspecto positivo, pois levou a conhecimento das comunidades locais distintas políticas sociais do governo federal que os mesmos poderiam ter acesso e até então eram desconhecidas. Nas palavras do entrevistado “mas foi importante porque publicizou ações, as pessoas não tem esses canais de publicização isso é um problema inclusive pras pessoas incidirem sobre essas políticas sociais”

Karan (2012) chama atenção para o que representou ações como o PTC. Além de um apoio técnico e uma opção burocrática, a abordagem do meio rural de uma forma distinta da realizada tradicionalmente ao abordar o rural apenas como espaço de produção, representou o resultado de um longo processo de lutas agrárias que acabaram por serem incorporadas na política nacional com uma perspectiva territorial. Mesmo com todos os adendos possíveis de serem realizados a essa intervenção, não se pode negar o significativo avanço na democratização das políticas rurais percebendo este espaço também como local de vida.

Cabe resgatar o destacado por Souza (2013, p. 157) e corrobora com a pertinência do PTC e do reconhecimento do momento político oportuno para a formulação da abordagem distinta até então no Brasil:

o que levou ao reconhecimento do problema do desenvolvimento rural no Brasil e a inserção desse tema na agenda governamental, podem ser destacados os seguintes: primeiramente, não houve uma crise ou evento dramático pontual, pois trata-se de problemas seculares, porém houve uma mudança no contexto político, elemento que voltaremos a tratar com mais detalhes adiante.

Desse ponto de vista, Carvalho (2012) elenca quatro tipos de ações do PTC que explicitam essa constatação. As que independem do PTC, como o Bolsa Família; ações específicas para os Territórios mas que estes não possuem o

protagonismo, como destinação de agentes comunitários de saúde; ações específicas do Programa, com protagonismo na seleção das demandas e formulação dos projetos; e as que constituem o PTC mas são Estaduais, Municipais ou Parlamentares e não possuem uma ordem nacional.

Mesmo com tais pretensões, devido a distinção da proposta territorial do PTC e da diversidade territorial do país – e não apenas por isso – os resultados entre os Territórios tem sido desiguais. Delgado e Leite (2011) tratam dessas questões afirmando sobre uma das principais conquistas do programa, os Colegiados:

não se fazem representativos de todos os segmentos sociais da agricultura familiar local ou, ainda, os Colegiados, em lugar de representarem espaços propícios à participação ampliada, figuram muito mais como estruturas impostas por determinadas políticas públicas para que os atores locais acessem recursos federais.

Mesmo com origens anteriores ao PTC, é presumível visto a heterogeneidade territorial do Brasil assim como a histórica desarticulação dos segmentos que o Programa busca contemplar na política pública que ocorra dificuldades de articulação dos agentes que deveriam compor a pauta tratada. Como tratado até aqui, a proposta surge à frente da política tradicional setorial brasileira sobre vários aspectos, contudo sua materialização na realidade ainda encontra rugosidades de origens nos próprios territórios e nas relações institucionais.

Entrevista realizada com agente do Território A envolvido no PTC mostra exatamente o abordado por Leite e Delgado (2011) ao afirmarem que agentes sociais menos articulados tendem a permanecer deslocado das dinâmicas enquanto são privilegiados outros, nas palavras do entrevistado “tu botar essa gente toda em uma mesa só, já não é bem assim, os níveis, as experiências de participação [...] se tu já pegar o cara que é representante de uma (organização tradicional²²) e colocar lá junto com um pescador [...] é muito complexo.” Abramovay, Magalhães, Schroder (2010) e Araújo (2010) corroboram com essa afirmação, destacando, respectivamente, que a dificuldade de inserirem nos Colegiados as ‘forças vivas do Território’, sobretudo as urbanas e patronais, e que tendem a prevalecer a participação de setores mais organizados.

Não obstante, outra questão que tem limitado os resultados do PTC frente a suas diretrizes é a ausência em muitos Territórios do setor do mercado. Além do acesso dos setores alvo da política a questões caras a cidadania, o programa trata

²² Nome da entidade retirado para guardar o sigilo do entrevistado visto possível interpretação.

da articulação da produção familiar ao mercado, entretanto este permanece, na maioria dos casos, distante dos debates por duas razões segundo Leite e Delgado (2011). Primeiro a resistência dos segmentos sociais em aceitar a participação dos agentes de mercado e segundo o pouco interesse do mesmo em participar, visto que possuem diversos outros canais para demandar suas necessidades junto ao poder público

Ademais, ao propor o protagonismo dos territórios organizados em Colegiados, a proposta assume a particularidade dos protagonismos sociais em cada uma das situações, a depender da sua formação, identidade, organização produtiva, enfim, da mesma forma que garante a existência de capacidades para viabilizar a estrutura organizacional proposta, cabendo jogar atenção e essa problemática, tal qual realizado na experiência europeia. Esse fato, mesmo com a prerrogativa do PTC em convocar a função social das universidades não fora em pleno atendido, como afirmam Araújo (2010) e a liderança do Território A entrevistada:

as instituições de ensino superior, queria dar esse destaque para isso, porque assim, hoje existe uma presença mas como a gente esta falando de um processo, aqui as instituições de ensino superior, por pior que seja, não participaram. [sequencia por parte do entrevistador: 'e a presença deles que tu sente falta foi na discussão, assim como outros entes estavam...'] tudo, se não esta presente não participa em nada, poderia dar a sua contribuição.

4.5 A experiência gaúcha: os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE/RS

O Estado do Rio Grande do Sul se destaca entre os outros entes federados do Brasil pela trajetória de mobilização social em prol de demandas regionais. Questões de desequilíbrios regionais, no que tange o desenvolvimento socioeconômico e descentralização política, originaram instituições públicas, porém não estatais, que possibilitaram um espaço de diálogo e articulação das demandas da sociedade regional, testando inúmeros procedimentos que amadureceram no decorrer das nuances entre as administrações públicas.

Entre estas instituições os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os COREDEs, atuam desde 1991 com seu marco legal em 1994, buscando promover a participação dos agentes regionais em torno do diagnóstico das necessidades e potencialidades para o desenvolvimento regional. Com pretensão de manutenção

permanente da participação democrática, os Conselhos são meios para compreender o amadurecimento das políticas de corte territorial no Rio Grande do Sul, que remontam a formação do estado até os dias atuais, perpassando pelo período de redemocratização do País que abriu importantes precedentes para as ações regionais de descentralização política.

Figura 21 - Regionalização atual dos COREDES



Fonte – SEPLAN/RS, adaptado pelo autor.

Para compreender o percurso institucional dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul é necessário, brevemente, lembrar alguns aspectos históricos do Estado debatidos com maior profundidade no capítulo anterior.

Os distintos períodos de ocupação territorial do Estado que, em relação com os próprios aspectos naturais, teceram uma diversidade regional que basicamente distingue, como afirma Brose (2005), em zona de campo e a de mata. As rugosidades territoriais marcadas pela história do Estado deixaram marcas não

apenas no passado, como se reproduziram com o passar das décadas, proporcionando sua atenuação socioeconômica em determinados períodos sendo alvo de ações políticas para busca de soluções, nascendo, inclusive, movimentos separatistas para criação de outro ente federado composto por municípios da região sul do Rio Grande do Sul, justificado pelos seus interesses distintos do restante do Estado.

Contudo, as ações que foram destacadas, visto sua particularidade frente a outras experiências regionais no Brasil, tiveram como origem a organização da sociedade civil no interior do Rio Grande do Sul na busca de alternativas com base na participação social para o desenvolvimento regional. Diversas ações de base endógena - como as ligadas a oferta educacional - articuladas a processos de mobilização social em prol do atendimento de demandas regionais não atendidas por políticas setoriais do poder público central foram buscadas para solução de questões estruturantes para as distintas realidades.

A institucionalização de entes públicos, porém não estatais, e o teste de inúmeros procedimentos de participação social marcaram a trajetória do Estado na busca por superar a ruptura territorial supramencionada, ações que visam promover o desenvolvimento a partir de bases já estruturadas e com adesão social garantida pela sua participação nos processos de deliberação.

Essas ações possuem origem na própria formação territorial do Estado que, ao contrário da grande maioria das iniciativas de desenvolvimento no Brasil, segundo Brose (2007), o enfoque principal recorrente no Rio Grande do Sul foi baseado na mobilização social herdada das experiências associativas e comunitárias das colônias alemãs e italianas, diferentemente das atrações de investimentos externos típicos da política central de industrialização desenvolvimentista no Estado brasileiro a partir de meados da década de 1950.

Não por acaso, iniciativas como dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento surgiram no interior do Estado, discutidas principalmente em universidades comunitárias, criadas para possibilitar o acesso à educação superior da população não residente nas capitais, postura de democratização ao acesso a educação e outros bens sociais encontrada na região norte do Rio Grande do Sul.

A experiência dessas instituições de ensino superior foi desenvolvida na esteira da preocupação do acesso a educação básica que ocorrera desde o processo de ocupação do Rio Grande do Sul por imigrantes alemães e italianos –

debatida anteriormente – que se organizaram em comunidades para suprir a falta de atendimento do estado. Atualmente as universidades comunitárias regionais estão presentes em diversas porções do território nacional e organizadas na Associação Brasileira das Universidades Comunitárias – ABRUC – que congrega além de instituições criadas e mantidas pela sociedade civil ou poder público local e regional, as de matriz confessional.

Figura 22 - Localização de campi de universidades vinculadas a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias.



Fonte - Associação Brasileira das Universidades Comunitárias, adaptado pelo autor.

Contudo, essa experiência iniciou no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, em regiões de imigração, no caso gaúcho, com forte participação de organizações da sociedade civil, enquanto no estado catarinense o poder público local assumiu tal esforço.

Segundo Schmidt (2010, p. 27)

No Rio Grande do Sul, a criação e a consolidação dessas instituições são tributárias da tradição associativa inaugurada ainda no século XIX, particularmente nas regiões de colonização alemã e italiana. Na ausência

de serviços públicos prestados pelo Estado, desenvolveu-se um considerável leque de iniciativas comunitárias [...].

É justamente no período pós-enfraquecimento das escolas de matriz colonial no estado, sob prerrogativa nacionalista do final da década de 1930, que as primeiras instituições comunitárias regionais de ensino superior gaúchas surgem, especificamente na década de 1940, primeiramente pequenas faculdades mantidas por fundações educacionais criadas por associações comunitárias, e a partir da década de 1980 se organizando como universidades.

Lauxen (2004) chama atenção para a articulação dessas instituições, desde seu surgimento, com os reais interesses coletivos das comunidades local e regional, ao passo que, mesmo estruturada sob o tripé ensino, pesquisa e extensão, a sua atuação presente na comunidade e pela comunidade, em uma via de mão dupla, remete a especial atenção denotada a extensão universitária, ainda tão frágil na realidade brasileira.

O reconhecimento dessas instituições perpassa justamente pela sua inserção no processo de desenvolvimento de regiões distantes dos grandes centros, afirmam Lückmann, Cimadon e Bernart (2015), ao passo que ela representou a oferta de um bem social antes ausente no interior do sul do país, o envolvimento com a comunidade e a possibilidade de continuidade do cidadão em sua região, produzindo conhecimento com rebatimento no desenvolvimento regional.

Essa experiência, entretanto, não pode ser vinculada ao projeto político neoliberal, como pudera ser interpretado visto seu caráter de atendimento de demandas sociais não cobertas pelo estado, como bem lembra Schmidt (2010). O período de surgimento e amadurecimento, entre as décadas de 1940 e 1970, afasta essa possível leitura, visto que o neoliberalismo ganha força ao final da década de 1980. Ocorreu justamente o oposto, as universidades comunitárias regionais surgiram e desenvolveram-se justamente no período de ascensão do nacionalismo e do desenvolvimentismo, porém também não atrelado a esse projeto, mas buscando ocupar um terreno não coberto de oferta de educação superior nas regiões interioranas por iniciativas da sociedade civil, no caso gaúcho, não possuindo qualquer vinculação com prerrogativas de diminuição do papel do estado.

A experiência das universidades comunitárias regionais vem servindo como pano de fundo para diversos pesquisadores, muitos deles vinculados a ABRUC, para desconstruir a dicotomia público *versus* privado, debatendo sobre o 'público

não estatal'. Schmidt (2010), Lückmann, Cimadon e Bernart (2015), Lauxen (2012), entre outros que discutem, tanto no aspecto social como no jurídico, as implicações e emergências da consideração de instituições postulantes a oferecer serviços de natureza pública, porém não vinculados diretamente com o estado.

Diante das repercussões territoriais das transformações políticas e econômicas ocorridas no Brasil e discutidas em capítulo anterior nessa pesquisa, denota-se a pertinência da inserção do debate. Tanto estatismo como as concepções privatizadoras se mostraram limitadas para responder a complexidade da sociedade, sobretudo no caso brasileiro, um estado-nação tão diverso e desigual. Hobsbawn (2009) chama atenção para esse fato em uma perspectiva mundial, quando a mão invisível do capitalismo já demonstrou sua fragilidade ainda na crise de 1929 e, recentemente, com a quebra de Wall Street em 2008, e o projeto centralizador soviético findou-se no início da década de 1990.

Como fruto desse movimento de fracasso do estado centralizador e do modelo liberal analisado anteriormente na realidade brasileira, permanece a posição de reafirmação da importância do estado como regulador do mercado e da vida social, promovendo e articulando as distintas peculiaridades territoriais em um projeto de desenvolvimento reformista, afastando-se da dicotomia estado mínimo e máximo.

Nessa esteira, a experiência de associações de diferentes setores ocorrida nas regiões colônias do Rio Grande do Sul – assim como de outros estados – inserem no âmbito da discussão da atuação do estado outro tipo de organização com finalidade pública, porém gerido fora do seio central do Estado. Santos (2002, p.59) afirma que:

está a emergir uma nova forma de organização política mais vasta que o Estado, de que o Estado é o articulador e que integra um conjunto híbrido de fluxos, redes e organizações em que se combinam e interpenetram elementos estatais e não estatais, nacionais e globais.

A categorização do 'público não estatal' é respondida pela percepção de estado descrita acima, ao passo que se afasta do estado totalitário e possibilita respostas positivas para a sociedade civil, uma vez que esse redesenho estatal atenua as forças meramente mercadológicas que se apropriam de setores de serviços públicos.

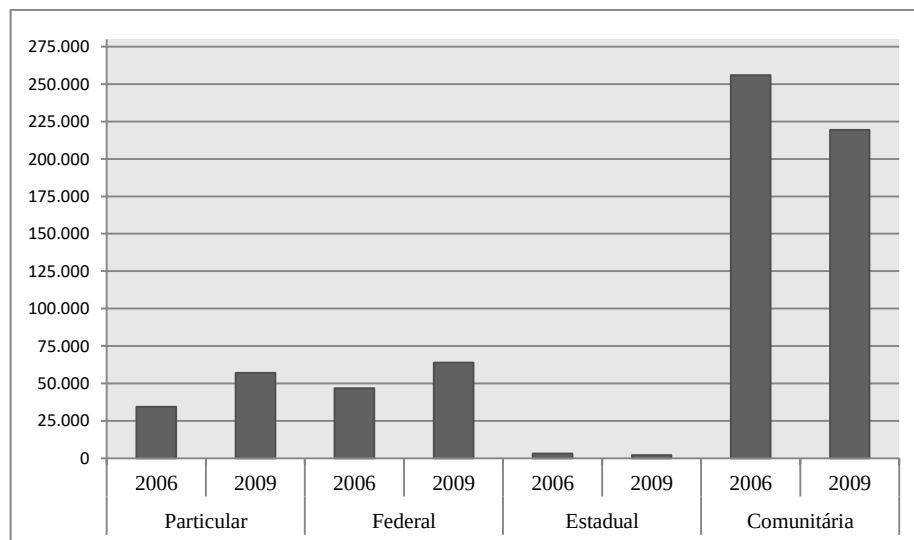
Schmidt e Campis (2009, p. 18) buscam explicar sua compreensão sobre as ações públicas serem mais abrangentes que as estatais:

O público manifesta-se em duas modalidades: público estatal e público não-estatal. O estatal, por definição, tem (deve ter) finalidades exclusivamente públicas. Todavia, o público é mais abrangente que o estatal. Em sociedades complexas e pluralistas, além dos entes estatais, o público inclui uma gama de organizações e instituições que prestam serviços de interesse coletivo, ou seja, são públicas não-estatais.

Ou seja, a ação estatal está contida na ação pública que compreende outras formas de iniciativas para além das provenientes do seio do estado. Porém, não se interpreta com incompatibilidade junto a um estado forte e propositivo, ao passo que a sinergia entre as demandas de serviços básicos da sociedade civil e os anseios do mercado perpassa por uma visão estatal ativa.

Schmidt (2010) analisa seis experiências comunitárias no Brasil: as escolas e universidades confessionais, as escolas comunitárias de imigrantes, o desenvolvimento de comunidade, a campanha nacional de escolas da comunidade, as Escolas comunitárias (re)criadas por mobilização popular e universidades comunitárias regionais. Para o autor, entre essas experiências, as universidades comunitárias regionais são as que vêm afirmando de maneira mais concreta o caráter público não estatal. No caso do Rio Grande do Sul, essa premissa fica evidente ao perceber os dados referentes as matrículas em ensino superior.

Figura 23 - Número de matrículas no ensino superior no Rio Grande do Sul estratificado por tipo de instituição²³.



Fonte – Fundação de Economia e Estatística.

No ano de 2009, entre as 342.275 matrículas no ensino superior no Rio Grande do Sul, 64% foram realizadas em universidades comunitárias que, como pode ser percebido no mapa anterior, possuem forte presença no interior do estado. O início da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais afetou o número de matrículas nas instituições comunitárias, porém, a maior oferta de financiamentos estudantis contrabalanceou a interiorização das universidades federais.

Para além dos aspectos próprios do ensino superior ofertado pelas instituições comunitárias, nos é caro dessa experiência duas questões que somam na experiência de política regional do Estado aqui analisada. Primeiramente o enfoque especial dessas universidades ao envolvimento com a sociedade, seja no âmbito administrativo com presença de agentes da comunidade regional nas definições da instituição, seja em projetos de extensão com ações concretas que visam promover o desenvolvimento regional. Esse fato nos remete ao segundo aspecto, o caráter público não estatal das instituições que somou na discussão política e, sobretudo, teórica da formação dos Conselhos Regionais de

²³ A seleção dos dados de 2006 e 2009 é justificada primeiramente pela disponibilidade, uma vez que as informações publicadas pelo Inep não estratificam os dados relativos as comunitárias, agregando-os as particulares. A Fundação de Economia e Estatística trás essas informações, sendo o dado mais recente 2009. Já o ano de 2006 é selecionado devido a ser o último ano antes do início da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni, que expandiu a oferta de ensino superior pelo interior do país, ao passo que o estado busca suprir essa demanda social e impacta junto as universidades comunitárias no tocante ao número de matrículas, porém pouco na articulação comunitária, como debatido posteriormente.

Desenvolvimento, uma vez que esses surgiram no bojo das universidades comunitárias, carregando nas suas composições e percepções questões relativas às experiências comunitárias, tanto na busca de articulação de demandas não assistidas pelo estado nacional, quanto nas proposições buscarem alternativas de forma endógena.

Cargnin (2014) traz diversas ações realizadas pelos COREDEs com grande apoio das universidades comunitárias, especialmente no aspecto técnico de debate e implementação de políticas, ao passo que para compreender as concepções de desenvolvimento que fundamentam os movimentos dos Conselhos se faz necessário perceber a busca por atendimento de demandas não cobertas pelo estado – aproximando as concepções que ocorrera com as universidades comunitárias regionais e seu caráter público não estatal – e a articulação ocorrer baseada em preceitos comunitários com base endógena na solução de gargalos.

No que concerne a criação dos COREDEs no âmbito político, desde a redemocratização, em 1985, as iniciativas de participação social e descentralização política ganharam força no cenário político brasileiro, encontrando espaço privilegiado para a discussão e teste de procedimentos no território sul-riograndense que se estendem até os dias atuais.

Esse percurso, contudo, inicia anteriormente a criação dos COREDEs que, segundo o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2010), tiveram como marco legal de criação a Constituição Estadual - Art. 166 a 170, da Lei 10.283, de 17/10/94, e o Decreto 35.764, de 28/12/94, porém já haviam ações institucionalizadas sob o nome 'COREDE' desde 1991, mas seu embrião é ainda mais antigo.

Siedenberg, Büttenbender e Allebrandt (2011) realizam uma revisão da trajetória do planejamento governamental no Rio Grande do Sul desde 1953, a partir do I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos que rompeu com a centralidade da programação orçamentária até então preponderante no planejamento setorial do Estado. Mesmo antes deste período já havia ocorrido à percepção da necessidade de alteração das ações administrativas. Os autores supracitados trazem trecho de uma mensagem datada de 1949 do então governador Walter Jobim (1947 – 1951) à Assembleia Legislativa afirmando a impossibilidade da administração sem planejamento.

Cabe ressaltar das primeiras experiências de planejamento do Estado do Rio Grande do Sul algumas continuidades e descontinuidades que ocorreram entre as décadas de 1950 e 1990, evidenciando experiências que lograram resultados positivos e outras que nem mesmo saíram do papel, contudo, todas estas serviram de amadurecimento para a discussão sobre a necessidade de ações planejadas, desde as setorializadas dos primórdios do planejamento, até as de base territorial, de maneira que as ações não representaram uma ruptura para as políticas de desenvolvimento regional, estas foram sendo implementadas lentamente, à medida que se adaptavam as bases burocráticas e passavam a ser compreendidas pelos agentes políticos e sociais.

Alguns aspectos marcantes dessas décadas, como a centralização política na década de 1950, marcado pela administração setorial do Gabinete de Administração que sistematizava todos os planos setoriais do Estado, assim como geria técnica e administrativamente as decisões, definindo as políticas públicas prioritárias. Nos anos 1970 houve processo de consolidação da centralização política no Estado, com planejamento estatal sendo preponderante na implantação de grandes projetos de crescimento da economia do Rio Grande do Sul, baseado principalmente em três mecanismos principais: estatização e garantias da produção de insumos e serviços básicos; financiamentos diretos de empresas; e articulação da política estadual com o governo federal na realização de grandes obras. Até meados de 1980, as ações de planejamento do Estado ainda eram desarticuladas e ocorriam em sobreposição no território, surgindo ações de base regional apenas após 1987, com o lançamento do Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR).

A participação social foi sendo implementada à medida que o governo, visando à descentralização política, tinha como um de seus objetivos aproximar as decisões dos agentes regionais/locais. Muitas vezes essa relação ocorria por meio da construção de planejamentos, suscitando a possibilidade de plenária com a sociedade regional sobre questões centrais para o desenvolvimento.

Para essa análise, foi tomado como marco histórico inicial o processo de redemocratização ocorrida no Brasil com o fim do regime militar em 1985 e as possibilidades criadas pela Constituição Federal de 1988 no que tange questões de planejamento, desenvolvimento e participação. Após as primeiras eleições diretas a governador do Estado desde o golpe militar, em 1982 vencida por Jair Soares do PDS – Partido Democrático Social, criado a partir da Arena (Aliança Renovadora

Nacional) apoiador do regime militar – passou a serem discutidas novas formas de administração, incorporando novas concepções de democracia, participação e transparência.

O então derrotado candidato a governo do Estado, Alceu Collares (1986 – 1988, PDT - Partido Democrático Trabalhista) assume a prefeitura de Porto Alegre na primeira eleição para capitais estaduais. Segundo Allebrandt (2010), as eleições foram marcadas por discussões entorno da participação popular na gestão pública. Diversos foram os percalços encontrados para criação de um conselho que abrangesse a participação social, entre estes de associações já existentes que militavam pela continuidade de suas ações e reconhecimento por parte da administração municipal como mecanismo popular de participação na gestão pública. Em 1987 o governo Collares, incorporando diversas reivindicações das Associações, encaminha para a Assembleia Legislativa municipal o projeto de criação dos Conselhos Populares. Segundo Allebrandt (2010, p. 91):

Na Câmara o projeto não foi bem recebido pelos vereadores, inclusive os do PDT, partido do governo. Temiam que os conselhos populares diminuíssem o poder dos vereadores na mediação das demandas dos movimentos comunitários com o poder executivo, ou então temiam que os conselhos pudessem ampliar o poder do Executivo sobre a sociedade, num processo de cooptação ou manipulação dos movimentos, num processo de instrumentalização do partido no governo.

O receio e rechaço da Assembleia ao projeto de criação dos Conselhos Populares foi o primeiro embate entre democracia representativa e deliberativa que posteriormente se estenderia para a escala Estadual e tornar-se-ia um grande desafio para a incorporação de mecanismos participativos.

O projeto, retirado da Assembleia, foi reapresentado no último ano de Collares a frente da prefeitura e sancionado no seu último dia de governo, deixando à responsabilidade de regulamentar a nova Lei para o próximo prefeito, Olívio Dutra (1989 – 1992, PT – Partido dos Trabalhadores) que era contrário aos Conselhos Populares nos moldes criados. O novo governo lutou judicialmente alegando inconstitucionalidade da proposta enquanto discutia a implementação do Orçamento Participativo Municipal.

No mesmo período, 1989, foi incorporado na Constituição Estadual concepções regionais, à medida que as leis de diretrizes orçamentárias deveriam

ser regionalizadas objetivando a redução das desigualdades sociais e regionais²⁴. Segundo a Constituição “os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias (...) deverão ser regionalizadas e terão, entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais”. O mesmo documento cita esta iniciativa deve ser atribuída a um órgão específico que contemple o governo e a sociedade, sendo que a participação popular tenha papel preponderante.

Concomitante as ações na capital, no âmbito Estadual Pedro Simon (1987 – 1990) assumiu o governo e apresentou uma política importante na discussão das ações de desconcentração regional que originariam posteriormente os COREDEs. O PEDR, instituído em 1987, de acordo com Siedenberg, Büttgenbender e Allebrandt (2011), incorpora preocupações que estavam na ordem do dia no período de redemocratização política no Brasil, como o fortalecimento dos territórios e consolidação cidadã a partir da participação social.

Os objetivos do Programa eram alinhados com essas preocupações. No decreto que instituiu o PEDR estas questões estão claras: articulação da comunidade regional através de sua participação nas definições sobre as prioridades para a região e gestão dos recursos aplicados na mesma; racionalização das ações setoriais do governo a partir de uma administração descentralizada; e participação no planejamento regional e no Estadual, transmitindo as definições regionais a fim de serem incorporadas no plano estadual.

Apesar da crítica que possa ser realizada frente ao programa, como a tecida por Nygaard (1990) que afirma a descon sideração das incompatibilidades que estariam presentes em um planejamento estadual que simplesmente compila as demandas regionais descon siderando as diferenças e conflitos, o PEDR trouxe uma preocupação que surgiu nas primeiras experiências de planejamento no Rio Grande do Sul e que persistiu após a criação dos COREDEs, a sobreposição de regionalizações nos órgãos setoriais do Estado. O programa propunha haver uma unificação das divisões e consideração da nova regionalização nas políticas realizadas a partir de então. O programa dividia o Estado em 21 regiões mais a região metropolitana de Porto Alegre, com a composição estrutural central composta por Secretarias do Estado e gestões realizadas regionalmente abrangendo líderes

²⁴ Artigo 149 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=nbSDRAho1L4%3D&tabid=3683&mid=5358> – acesso em 06/2013.

do executivo, representantes da comunidade regional e órgãos estaduais sediados nas regiões.

Entretanto, resistências de ordem política, administrativas e corporativas são citadas por Allebrandt (2010) como responsáveis pela inviabilização da implantação do Programa. No aspecto político é ressaltado o desconforto dos Deputados Estaduais com a criação de um novo canal de diálogo da comunidade regional na busca de suas demandas, estabelecendo a disputa democracia representativa e deliberativa. Administrativamente, órgãos como coordenadorias e delegacias regionais não compactuam da ideia de ficarem subordinados aos delegados regionais que seriam indicados pelo Governador, além da subordinação habitual junto a secretarias. Por fim, as discussões corporativas - que também eram políticas – ocorriam na definição entre os prefeitos e comunidades locais na composição das novas regiões. As lideranças locais não partilhavam da ideia de deixar de sediar coordenadorias e delegacias regionais em prol da unificação das regionalizações, expondo a dificuldade de uma política territorial se sobrepor as estruturas setoriais estabelecidas no Estado.

Retoma-se nesse ponto a discussão trazida no capítulo segundo dessa pesquisa quando fora abordada a região de forma conceitual. Uma regionalização estadual única poderia simplificar e otimizar inúmeros esforços de planificação e destinação de recursos as distintos territórios do Estado. Contudo, o processo de regionalizar responde a determinadas perguntas trazidas com base na diferença do seu entorno e na semelhança interna. Tais perguntas podem apresentar uma resposta satisfatória de acordo com o corte analítico selecionado, não sendo expressivo para outro. Assim, é possível questionar a real necessidade e possíveis resultados obtidos a partir de uma regionalização única do Estado.

Mesmo com as dificuldades encontradas na gestão Simon para incorporação de mecanismos regionalizados de participação, planejamento e gestão, difundia-se no interior do Estado a necessidade de alternativas para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Roth (2005) aborda o encontro de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) para tratar da questão a partir de gestão democrática, com descentralização territorial baseada na participação. Das conclusões desta reunião, um documento foi construído e entregue ao então candidato a eleição governamental Alceu Collares propondo o estabelecimento de conselhos administrativos regionais no Estado.

Somando as articulações realizadas no interior do Estado com a experiência dos Conselhos Populares na Prefeitura de Porto Alegre, Collares (eleito para o mandato 1991-1994) amadurecia a proposta de criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento presente já em seu plano de governo, assim como a incumbência da realização de planos regionais de desenvolvimento como aportes necessários para o plano estadual que teria como objetivo central um crescimento harmônico e equilibrado do Estado. O plano também trouxe uma preocupação existente na tentativa de incorporação do PEDR, a apresentação de uma regionalização a ser adotada pela administração de uma forma geral. Para tal, foi realizado um estudo que considerou quatro experiências anteriores, assim como de outros Estados, na proposta de uma regionalização adequada para as necessidades levantadas.

A partir da eleição de Collares começam as articulações para a criação dos Conselhos. O governo buscou formular uma proposta operacional. Já nas regiões, reuniões entre lideranças passam a tratar do funcionamento e dinâmica dos COREDEs. Contudo, como já referido, a incorporação de mecanismos de descentralização político-administrativa no Rio Grande do Sul não ocorreu abruptamente. Diversas resistências políticas ocorreram devido ao desconhecimento da proposta dos Conselhos que tinham por finalidade ser alternativa para a gestão e incorporação das demandas da sociedade civil. Collares optou por não instituir os COREDEs por Lei logo no início das discussões e implementações, deixando para seu último ano de governo – assim como fez quando Prefeito de Porto Alegre com os Conselhos Populares – a criação da Lei reguladora. Allebrandt (2010) traz relatos de lideranças à época que afirmam ter sido uma ação acertada do governo, pois primeiro foi criada uma base prática nos municípios que se organizavam em busca de uma ‘homogeneidade’, para posterior regulamentação.

A definição da regionalização a ser seguida pelos COREDEs também gerou conflitos devido às inúmeras bases que podem ser seguidas ao se regionalizar. Contudo, segundo Muñoz (2007), o governo Collares optou pelo protagonismo local, deliberando as lideranças locais a prerrogativa de definir os limites adequados que deveria considerar apenas a continuidade territorial.

A proposta inicial para a regionalização dos COREDEs foi levantada por membros do governo, ainda em 1991. Foram apresentadas às comunidades regionais e às lideranças dos Conselhos a ideia de criação de doze regiões. Contudo, à medida que as discussões avançavam para apreciação de definição

junto às regiões, foi percebido não haver uma associação entre a regionalização trazida pelo governo e a experiência de organização territorial, que dialogava com as associações de municípios, como afirma Lahorgue (2008).

Não apenas, mas somado a questão do processo de definição dos recortes regionais dos COREDEs, se passa a evidenciar o caráter local protagonista nas definições e ações da instituição. Pela própria natureza de sua formulação e posteriores procedimentos consultivos e deliberativos, prerrogativas localistas tendem a salientar-se nos Conselhos como sua resposta a falta de harmonia no desenvolvimento regional do Estado.

Em 2003, o decreto nº 42.777, de 22 de dezembro, alterou o Decreto nº 35.764, de 17 de outubro de 1994, modificando as regras para a criação e alteração dos COREDEs e incluindo o Fórum dos COREDEs como organização representativa dos mesmos. Após subseqüentes publicações de decretos criando outros Conselhos, os atuais vinte e oito estão firmados através do decreto nº 45.436 de 10 de janeiro de 2008.

Atualmente as regras para criação, fusão e desmembramentos dos Conselhos estão publicados no decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003. Os critérios a serem seguidos concomitantemente são os seguintes:

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

Sem dúvida, como demonstrou Putnam (1996) e salientou Brandão (2010), debatido em momento anterior, o protagonismo regional nas definições de ações que inferem diretamente no território tem relevância a ser considerada, especialmente se colocadas em paralelo a centralização de políticas já praticadas que primam pela homogeneidade, um risco para um país tão diverso como o Brasil.

Esse protagonismo gera a possibilidade de formação de regiões mais homogêneas, especialmente a partir de critérios de identidade.

Entretanto, na prática dos COREDEs a deliberação da criação de novos Conselhos fica a cargo de grupos de trabalhos criados que pautam suas decisões na subjetividade do decreto anteriormente citado. Cargnim (2014) cita que o estímulo principal para a busca tem sido a disputa pelos recursos da Consulta Popular²⁵, uma vez que com recortes territoriais menores há maiores chances de pequenos municípios serem contemplados com mais recursos.

Em 1992, antes mesmo do marco legal dos Conselhos, foi criado pelos presidentes dos COREDEs já existentes, o Fórum dos COREDEs, que articulava as necessidades das diferentes regiões e as representava junto ao Executivo e Legislativo. Segundo o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2010, p. 25 e 26) o mesmo “realiza reuniões mensais e assembleias amplas anuais e adota as políticas de relação mais geral com Governo, Assembleia Legislativa, instituições públicas e organizações sociais de âmbito estadual e federal”. O órgão, que não possui marco legal até os dias atuais, foi um importante interlocutor das demandas dos Conselhos junto aos governos, especialmente para a realização dos planejamentos regionais e amadurecimento das iniciativas de participação social.

No último ano de governo Collares os primeiros 21 COREDEs²⁶ tiveram seu marco legal sob as seguintes competências norteadoras: levantar e debater as questões regionais; identificar e potencializar as vocações regionais; estabelecer prioridades de investimento e ação estadual; decidir sobre alocações de recursos; e fiscalizar a ação do Governo na região.

O processo de institucionalização em Lei foi um marco de suma importância para o decorrer da caminhada dos Conselhos, pois garantiu a continuidade da proposta que, mesmo sofrendo diversas discontinuidades a cada nova gestão, perdura até os dias atuais com significativos resultados, inclusive sua própria continuidade sendo uma deles.

A composição geral dos COREDEs, de acordo com artigo quarto da Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994, consiste em:

²⁵ Processo deliberativo de parcela do orçamento estadual tratado a seguir

²⁶ Em 1996, com a criação do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, todo o território do Estado estava regionalizado por COREDEs.

- i) Assembleia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e poderes públicos existentes na região;
- ii) Conselho de Representantes, órgão executivo e deliberativo de primeira instância;
- iii) Diretoria Executiva, composta por um presidente e seu vice, um tesoureiro e um secretário executivo, com mandato de dois anos;
- iv) Comissões Setoriais, tratam de temas específicos, com competência para assessorar em temas relativos a questões estratégicas regionais e na elaboração de programas e projetos.

Entretanto, apesar de haver uma normativa na composição geral, cada COREDE possui uma constituição jurídica própria, havendo assim, especificidades na composição de cada região, fato que soma na possibilidade de nuances na atuação de cada Conselho e é alvo de crítica de Veiga (2006). O autor chama a atenção para os membros natos, sendo eles deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, e os prefeitos e presidentes de câmaras municipais. Já os representantes são escolhidos por intermédio de assembleia convocada com esse fim e voto dos presentes. Para estar apto para ser membro do Conselho Representante de cada segmento é imprescindível estar presente na reunião convocada, e o mais marcante, abre possibilidade para aparelhamentos da instituição, seja por forças sindicais, partidárias, enfim. Esse fato prejudica a composição democrática do Conselho, podendo deixar de fora segmentos importantes para a discussão do desenvolvimento.

O governo posterior ao Collares, assumindo por Antônio Britto (1995 – 1998, PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro) teve um viés neoliberal, justamente em concordância com o discurso hegemônico da época. Foi um período de privatizações e discussão sobre o papel do Estado na economia. Segundo o plano do governo, as relações com os COREDEs deviam ser reavaliadas no sentido de garantir a sua representatividade integrada às demandas do Estado. Como previsto pelos próprios Conselhos, os ajustes administrativos a cada nova gestão tornar-se-iam um desafio. Logo no início do novo governo os COREDEs foram vinculados a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP) que tinha por finalidade algumas das atribuições legais dos Conselhos, como o planejamento.

Durante os três primeiros anos de governo Britto as relações entre as secretarias setoriais e os COREDEs foram tensas, especialmente nas discussões sobre a alocação de recursos. Este fato tumultuou ainda mais as relações dos Conselhos com as 'políticas administrativas tradicionais' que já ocorrera

anteriormente. Contudo, duas ações do período foram marcantes: a aproximação com a Assembleia Legislativa e a Consulta Popular.

Em 1996, os COREDEs realizam uma aproximação com a Assembleia Legislativa tendo a oportunidade de mudar a relação estremecida entre ambas as partes. Para discutir a proposta orçamentária estadual, a Comissão de Finanças e Planejamento, juntamente com o Fórum dos COREDEs, organizou audiências regionais para discussão da mesma e acrescentar ementas oriundas de demandas regionais. Essa aproximação, que se mostrou benéfica nas decisões regionalizadas de alocação de recursos, foi o embrião para a criação Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) a partir da Assembleia Legislativa em 1999.

No seu último ano de governo, Britto convocou os COREDEs para discutirem a implantação da Consulta Popular (CP), uma consulta direta a população sobre o destino de parcela do orçamento do Estado. Algumas lideranças coredianas e opositoras ao governo foram contrárias a implementação, pois foi uma proposta sem qualquer apreciação. Entretanto, após discussão do Fórum dos COREDEs e uma reformulação da proposta inicial, os Conselhos apoiaram a proposta, uma vez que esta corroborava com suas reivindicações de participação social na definição de alocação de recursos de forma regionalizada. Com a adição de dez emendas por parte da Assembleia Legislativa, que não mudaram a essência do processo, em 25/06/1998, sob a Lei Estadual 11.179 foi legalmente instituída a Consulta Popular.

O projeto afirmava ser necessário haver a participação de pelo menos 6% de eleitores da região para a validação do processo, assim como definiu um teto de 50% dos investimentos previstos no orçamento. O valor a ser destinado a cada região considerava a sua população ponderada pelo PIB per capita em relação à média estadual. Ficou sob responsabilidade dos COREDEs a organização das mesas de votação e controle da execução dos projetos eleitos. Apesar do curto espaço de tempo para operacionalizar o processo, discutir os projetos a serem colocados em votação e mobilizar a população, no primeiro pleito 379.205 votantes, representando 5,77%²⁷ dos eleitores gaúchos definiram sobre o investimento de pouco mais de R\$100 milhões para ser executado em 1999, primeiro ano do próximo governo. Muñoz (2007) afirma que, tendo em vista o voto facultativo e o

²⁷A participação de eleitores porém não foi homogênea. No COREDE Missões, por exemplo, o percentual de votantes foi de 13,76%, enquanto no Metropolitano Delta do Jacuí 1,54%.

pouco tempo entre a aprovação do projeto e a votação, pode ser considerado expressivo o número de eleitores.

O processo de Consulta Popular constituiu, no caráter prático, uma das prerrogativas primeiras que compõe seus objetivos, a ampliação e qualificação da participação social. Haja vista a sua gênese de implementação advinda com ligações em processos associativos para solução de questões não atendidas pelo estado a partir de bases endógenas, desde a articulação institucional ocorre com participação de agentes das próprias regiões ao passo que o amadurecimento das propostas de planificação e atuação, consultiva e deliberativa, expandiu a participação para a sociedade regional como um todo, seja por intermédio representativo e/ou deliberativo. A afirmação de liderança do COREDE A corrobora “os COREDEs são isso, não são do governo, não são da universidade, não são de nenhuma outra instituição, são da região, são da e para a sociedade regional”.

A partir de 1998 os Conselhos passaram a organizar um documento, denominado Pró-RS, que traz para a discussão, segundo o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (2010, p. 30):

propostas de estratégias regionais para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, baseado em debates e estudos que envolveram seus participantes, ou seja, da produção e do trabalho e dos movimentos sociais.

Este documento, renovado a cada quatro anos, também serve de base para as discussões com os candidatos a governo do Estado, apresentando os Conselhos, suas propostas, caminhadas já realizadas e propondo uma primeira aproximação com o futuro governante.

Nova troca de governo estadual, assumindo Olívio Dutra (1999 – 2002, PT) e o desafio da continuidade dos COREDEs novamente está posto. Não por acaso, pois estava sendo proposta a implementação na escala estadual a experiência do partido à frente de Porto Alegre, o Orçamento Participativo. Segundo uma liderança dos COREDEs entrevistada, o governo Olívio foi o governo com o qual se teve maior dificuldade, havendo inclusive o rompimento formal das relações entre os COREDEs e o governo da época. Foi necessário ser firmado um termo de cooperação entre o Fórum dos COREDEs e o Governo do Estado para garantir a presença dos Conselhos nas discussões do Orçamento Participativo Estadual (OPE) e do PPA de 2000-2003.

O distanciamento das relações, de acordo com o mesmo entrevistado supracitado, teve origem político-partidária uma vez que os COREDEs foram instituídos durante a gestão Colares, sendo que este realizava forte oposição ao Partido dos Trabalhadores agora à frente do executivo. Durante a implementação do Orçamento Participativo Estadual foram designados coordenadores regionais que tinham por finalidade realizar a interlocução e organização das plenárias na escala regional para posterior debate estadual das propostas advindas de cada região na formulação do OPE. A dificuldade encontrada pelos COREDEs era de articulação com tais coordenadores regionais e com as lideranças estaduais da proposta, ao passo que, de acordo com a liderança do COREDE entrevistada, ao levar tais dificuldades para o governador Olívio Dutra o mesmo reconhecia a importância dos COREDEs para o processo, assim como as dificuldades encontradas pelos Conselhos foram distintas entre as regiões em acordo com o coordenador regional do OPE.

O episódio de turbulência do governo PT e COREDEs na gestão Olívio Dutra, além de representar um desafio à continuidade dos COREDEs, ocasionou uma reconfiguração dos Conselhos, mesmo que não formal, voltando-se principalmente para o interior de cada região e da própria instituição. Nesse sentido o trecho de entrevista auxilia na compreensão:

muitos COREDEs [...] voltarem-se para dentro de si ao não se perceberem como instrumento de elaboração do orçamento do estado, de parte do orçamento, mas como uma instituição comprometida e responsável pelo desenvolvimento, pela articulação, coordenação do processo de planejamento e desenvolvimento regional [...] houve uma catalisação maior dos COREDEs entorno do seu eixo, da sua proposta, da sua razão de ser. (Liderança COREDE D)

A proposta de OPE, que colocava em votação a totalidade das despesas do Governo, exigia, segundo Siedenberg, Allebrandt e Büttenbender (2011), um conhecimento técnico dos agentes já na escala local, fragilizando o processo de discussão que teve severa perda de participação em comparação com a Consulta Popular em 1998²⁸. As demandas eleitas em nível local eram levadas para as plenárias regionais por delegados eleitos que, em votação, buscavam a compatibilização das demandas regionais com as carências e viabilidades técnicas trazidas pelas secretarias estaduais. Por fim, um conselho estadual discutia como

²⁸Apenas 2,75% dos eleitores em 1999.

seriam distribuídos os recursos no projeto orçamentário do Estado que posteriormente era encaminhado à Assembleia Legislativa.

A incumbência entorno do destino dos recursos na escala local, como mencionado anteriormente, esbarra em uma preocupação acerca da possibilidade técnica de todas as regiões do estado realizar uma apreciação das demandas e das possibilidades de deliberação e mesmo da proposição consultiva. Essa questão não é cara apenas a realidade gaúcha. Essa problemática também foi diagnosticada no caso europeu anteriormente debatido e foi alvo de ações estratégicas para superá-la com finalidade de qualificar os debates na escala local, algo importante ao caso dos COREDEs visto o seu caráter eminentemente endógeno na solução de questões relativas ao desenvolvimento regional a partir da participação social.

Essa problemática é perceptível na afirmação de um entrevistado atuante em determinado COREDE que destaca a pertinência da profissionalização da atuação dos Conselhos visto sua atuação deliberativa e consultiva em aspectos estratégicos para o Estado. Não obstante, como é tratado no capítulo posterior, entre as soluções possíveis para a falta de técnica na atuação dos Conselhos três se destacam. Primeiramente a contratação de consultorias externas para a realização de trabalhos, caso que já ocorrera no planejamento estatual realizado regionalmente e é alvo de crítica por parte dos Conselhos, apesar de algumas contribuições, como é possível perceber na afirmação de um entrevistado que afirma sobre o trabalho ‘Rumos 2015’²⁹ – Rio Grande do Sul (2006) - “foi um grupo de técnicos de fora da região e nem sempre consultou a região para determinadas coisas”.

Outra alternativa constante nos Conselhos é a busca de profissionais qualificados nos quadros das universidades, em especial comunitárias, com as quais possuem vínculo, gerando, entretanto, descompasso entre os COREDEs assistidos por Instituições de Ensino Superior – IES - e os não, como lembra uma liderança corediana ao destacar que algumas regiões “teve [tiveram] um apoio muito expressivo [de Instituições de Ensino Superior], e algumas regiões definitivo, quer dizer, decisivo no trabalho, em outras regiões um pouco menos”.

A terceira via de alternativa já realizada pelos COREDEs é a busca da qualificação de membros dos Conselhos junto a organizações com expertise no

²⁹ Extenso trabalho de planificação realizado durante o Governo Germano Rigotto (2003-2006) pela consultoria *Booz Allen Hamilton* do Brasil com foco principal no desenvolvimento regional e logística do Estado.

tema, como em 2009³⁰ com cursos realizados junto ao Instituto Latinoamericano de Planificação Econômica e Social (ILPES), organização vinculada a CEPAL, e recentemente, em 2016, com o Observatório de Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. O fato diante das opções já buscadas é a prevalência de soluções a partir da região, seja pelas universidades presentes ou na qualificação de agentes dos Conselhos.

Retomando a formação dos COREDEs, ainda em 1999, é aprovada a Lei que cria o FDDR, composto pela Assembleia Legislativa, pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e outras duas associações – de municípios e de vereadores. A importância da criação do FDDR esteve na articulação possibilitada entre COREDEs e deputados estaduais, os quais, nos primórdios das discussões sobre mecanismos de democracia deliberativa, temiam perder espaço nos seus domicílios eleitorais como articuladores das demandas regionais e a execução de projetos – um nítido choque entre democracia representativa e deliberativa. Entre as principais atribuições do FDDR estavam à integração da sociedade sul-riograndense com as temáticas de desenvolvimento, fortalecer a cidadania e consciência política, articulação e consolidação das identidades regionais, possibilitar melhor acompanhamento por parte da sociedade das ações da Assembleia Legislativa, entre outras.

No governo seguinte, de Germano Rigotto (2003 – 2006, PMDB), uma das primeiras ações após resultado das eleições é estreitar suas ligações com os COREDEs, definindo o vice-governador Antônio Hohlfeldt como interlocutor entre os Conselhos e o governo a partir dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) que seriam posteriormente criados.

Um dos principais desafios da nova administração era a compatibilização da Consulta Popular e do Orçamento Participativo, discussão que persistia desde a ruptura no governo anterior. Uma comissão mista formada pelo governo e pelos COREDEs foi criada para buscar um ponto de equilíbrio que abrangesse os avanços de cada proposta, especialmente o Orçamento Participativo como espaço de discussão e a Consulta Popular como procedimento de deliberação.

Destas discussões que consideram as experiências tidas em cada projeto de participação e buscou compilar os aspectos positivos de ambos, originou-se o

³⁰ Em tópicos subsequentes essa temática é tratada com maiores detalhes.

Processo de Participação Popular (PPP), sancionado em Lei Estadual em junho de 2003. O PPP abrangeu diversos aspectos do OP de Olívio Dutra com objetivo principal de qualificar a participação nos processos de discussão das demandas regionais, incluindo assembleias regionais e municipais abertas aos eleitores como etapas metodológicas, assim como audiências de prestação de contas a população. A estas propostas somou-se a CP de Antônio Britto, complementando, a partir dos processos deliberativos do projeto do peemedebista, a possibilidade de participação livre de eleitores na votação das demandas regionais. Além disso, o PPP devolve aos COREDEs a coordenação do processo participativo no Estado, tornando novamente os Conselhos o principal interlocutor junto à sociedade civil.

Assim como já vinha ocorrendo desde a implementação da CP em 1998, nos quatro anos de Governo Rigotto não foi executado a totalidade dos investimentos eleitos pelos procedimento participativo, fato que gerou vários embates entre governo e Fórum dos COREDEs. As dificuldades burocráticas e de resistências setoriais persistiam como gargalo aos novos processos incorporados pelos governos. Entretanto, a crescente crise financeira do Rio Grande do Sul passou a somar como limitante para a execução dos projetos eleitos. O não cumprimento dos investimentos gerou descrédito às ações dos COREDEs e de deliberação popular, porém, de acordo com lideranças entrevistadas, houve ocasiões da tentativa de desvinculação da CP dos COREDEs, fato não executado devido a ligação entre a entidade e o procedimento de consulta à população.

Com a crise financeira instalada no Estado – que forçou o governo anterior a não cumprir obrigações de diversas ordens - o governo Yeda Crusius (2007 – 2010, PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira), com o lema “Déficit Zero”, passa a buscar aumento de arrecadação e corte de gastos. Com esse propósito, de acordo com Siedenberg, Allebrandt e Büttendörfer (2011), a governadora propõe suspender o processo de Consulta Popular, apesar de reconhecer a sua importância e dos COREDEs como instituições de articulação com a sociedade civil.

Este fato levou o Fórum dos COREDEs, juntamente com outros órgãos, a manifestarem-se contrários, lutando pela continuidade do processo, uma vez que a interrupção iria atrelar descrédito e significaria um retrocesso a todo o histórico de busca por maior participação popular. Além da continuidade, foi buscado o estabelecimento de um termo de ajuste dos repasses não realizados no governo Rigotto, que totalizavam R\$180 milhões. Ficou decidido que este valor seria liberado

à medida que houvesse disponibilidade de caixa, assim como os repasses de 2006 seriam fracionados entre os quatro anos de gestão.

A Consulta Popular persistiu no governo Yeda, entretanto sofreu um duro corte nos valores destinados a votação, passando de R\$310 milhões em 2006, para R\$40 milhões em 2007. Concomitante com a diminuição dos valores, a participação dos eleitores também decresceu, caindo de 9,38% em 2006 para 4,77% em 2007. Entretanto, com o cumprimento do termo de ajuste e gradativo incremento do valor a ser votado na Consulta Popular, a credibilidade do processo voltou a crescer entre os eleitores e, sobretudo, entre os prefeitos municipais, sendo que muitos haviam deixado de apoiar o processo em 2007 por conta dos valores não investidos e receio de não ser cumprido o termo e as novas obrigações deliberadas.

Outra vitória dos COREDEs no período foi a sua participação na discussão do Plano Plurianual de 2008-2011, fato que já ocorrera anteriormente, porém nesse período o Plano foi regionalizado, possibilitando a definição de projetos para as diferentes regiões do Estado. O objetivo de construir um Plano regionalizado, atribuição dos Conselhos desde sua criação e previsto pela constituição federal desde 1989, sendo implantado apenas a partir de 2007.

No final de 2007, novamente ocorre uma aproximação entre Assembleia Legislativa e COREDEs que possibilitou um refinamento na relação entre as instituições. Allebrandt (2010) afirma que o FDDR possuía dificuldade na construção das pautas a serem discutidas, assim como desarticulação entre o Fórum dos COREDEs, comissões da Assembleia Legislativa (AL) e bancadas. Para sanar essas e outras deficiências do FDDR foi proposto o Programa Sociedade Convergente, que visou estabelecer juntamente com outras instituições um processo de pensar de forma organizada, objetivando uma convergência nas ações por mais equilíbrio social no Estado. Além da sua importância como ação de planejamento, esse programa possibilitou aos COREDEs sua instalação, por intermédio do Fórum dos COREDEs, na AL passando a ter apoio estrutural e de pessoal.

Os COREDEs possuem apenas um pequeno recurso repassado pelo Executivo Estadual e apoio de algumas Universidades, Prefeituras, entre outras instituições, para o custeamento logístico, de pessoal e estrutural, muitas vezes impossibilitando ações mais estruturantes, fatos que corroboram com o descrédito dos Conselhos junto à sociedade e lideranças em determinados períodos e regiões. Assim, o Programa Sociedade Convergente da AL possibilitou um grande apoio ao

Fórum do COREDEs que não possui repasses do Executivo por não estar previsto em Lei, custeando diversas ações no período.

Além das limitações financeiras, Brose (2005) cita a discordância partidária ou ideológica como outro limitante para a ação dos COREDEs, sendo causa de alguns Conselhos serem mais atuantes que outros. A administração da instituição, por vezes realizada de forma partidária, afasta determinadas articulações que poderiam ser preponderantes para a ação regional do COREDE.

José Eli da Veiga (2006) em uma análise sobre os Conselhos também advoga sobre a interferência político/partidárias nas suas ações como um dos limitantes. Diversos entrevistados tratam da questão como sendo particular a cada região. De forma geral, a atuação dos COREDEs se mostra ao longo dos anos afastada dessa problemática cara ao ambiente democrático, sendo inclusive essa uma das premissas da atuação dos Conselhos. Entretanto, como verificado a partir da análise de entrevistas ocorre de fato a interferência partidária, se não na composição estruturante dos COREDEs, em algumas das regiões, sendo esse outro elemento que soma na heterogeneidade da atuação de cada região. Os trechos a seguir demonstram essa questão sobre a inexistência de interferência partidária considerando “isso é uma coisa positiva, o COREDE está ‘puro’ ainda, ele não tem matizes partidárias e isso é extremamente positivo” (Liderança do COREDE F), porém o entrevistado do COREDE A lembra de interferências partidárias ao tratar justamente da distinção das ações entre os COREDEs:

Em alguns casos houve resposta boa, bons resultados, em outros não era só questão de diretoria, mas era questão político partidária de algum presidente, então claro que houve, há e haverá sempre COREDEs com mais dificuldades de exercer com mais fidelidade a sua missão, há outros que caminham de forma maravilhosa, muito boa.

Apesar das experiências positivas no governo Yeda, este terminou sem conseguir destinar os recursos firmados junto a Consulta Popular. O novo governo assumido por Tarso Genro (2011 – 2014, PT) herda estes compromissos e outros R\$165 milhões votados na Consulta Popular de 2010.

O novo governo, assim como os demais, assume o compromisso de manter o Processo de Participação Popular a partir das experiências anteriores. Uma comissão formada por membros do Fórum dos COREDEs e da Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) foi destinada a refletir sobre um modelo de participação e planejamento estadual e regional que incluísse a sociedade na

definição de alocação de recursos. Foi criada a Participação Popular e Cidadã, programa que contempla diversos aspectos da Consulta Popular realizada até a gestão anterior. Além do programa citado, o PPA de 2012-2015 manteve uma ampla participação dos COREDEs nas discussões que tiveram uma base regional na definição de estratégias demandadas pela sociedade. Por fim, o governo também criou o CDES. Com objetivos próximos com os atribuídos pelo FDDR no Programa Sociedade Convergente, o Conselho tem a função de compilar estratégias convergentes no desenvolvimento regional e ampliação quanti e qualitativa da democracia no Estado.

Todas as trocas de governo ocorridas a cada novo processo eleitoral sem dúvida impuseram uma grande dificuldade aos COREDEs. Primeiramente pelo desafio de manter-se ativo e segundo pela continuidade de experiências que paulatinamente eram conquistadas. Ao mesmo tempo, esse fato gerou movimento dos Conselhos, como reunir-se com os candidatos ao governo do Estado para apresentar sua proposta de trabalho e articulação com o Executivo. A continuidade da entidade é creditada, sendo os entrevistados, pela própria perseverança dos próprios COREDEs, pois, de acordo com o entrevistado C:

estrutura dos COREDEs é respeitada em todo o estado, todos os governos, tivemos um presidente do Forum dos COREDEs, o Paulo Frizzo, ele dizia o seguinte: “nós somos teimosos”, pois teve uma época assim, não vou nem falar em nome de governo, o governo não deu bolas nenhuma pro COREDE e nós continuamos nos reunindo, discutindo e trabalhando, nos continuamos.

Já a liderança do COREDE A reafirma que “os COREDEs tiveram continuidade por causa dos COREDEs, se dependesse dos governos, em algumas gestões, provavelmente eles teriam sido extintos”. Apesar deste grande desafio posto, Bandeira (2010) afirma que os COREDEs terem conseguido manter articulações dentro das regiões para garantir seu funcionamento, visando principalmente políticas e projetos que contribuam para o desenvolvimento do Estado e redução das disparidades socioeconômicas no Estado, em si é um resultado afirmativo da experiência. O autor complementa destacando o papel da participação da sociedade nos debates e tomadas de decisão como elemento fundamental para a continuidade que os COREDEs tiveram entre governos. Mesmo instituídos com Lei Estadual que firma a sua existência, o reconhecimento por parte da comunidade gaúcha e de lideranças do empenho realizado pelos Conselhos

contribuiu de forma fundamental no compromisso que cada nova gestão assumiu com os COREDEs.

O autor supracitado destaca também ações dos COREDEs que extrapolaram a escala estadual e influenciaram definições em políticas nacionais. Destaca-se a inclusão da Mesorregião da Grande Fronteira MERCOSUL no Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas da Secretaria de Programas Integrados do Ministério da Integração Nacional. Os COREDEs, juntamente com a Associação de Municípios Catarinenses barganhou a inclusão da região que abrange oito COREDEs no norte do Rio Grande do Sul, além de municípios de Santa Catarina e Paraná no programa federal que visou à promoção do desenvolvimento em regiões diferenciadas do Brasil, assim como participa dos Fóruns como uma das instituições líderes do projeto na região³¹.

Salvo poucas experiências pontuais, como a supracitada, é mencionada pelos entrevistados a falta de uma articulação mais densa entre as ações dos Conselhos e as demais escalas, seja horizontalmente, com outras regiões do estado, ou verticalmente, ao passo que tal agregação ocorre de maneira mais íntima com o estado do Rio Grande do Sul, porém é frágil com as propostas nacionais, mais uma vez reafirmando a preocupação endógena nas suas concepções e ações.

Oliveira, Araújo e Silveira (2016) ao analisar os avanços dos últimos dez anos das ações dos COREDEs apontam, entre outras questões, a parca ação interescalar da proposta já identificada em 2006 por Eli da Veiga e tratada como um limitante à atuação dos Conselhos. A sua continuidade persiste, de acordo com os autores, por dois principais motivos interligados. Primeiramente o momento histórico de formulação da instituição ter ocorrido no processo de redemocratização e emergência da descentralização administrativa que promoveu o segundo motivo advindo da característica peculiar do interior do Rio Grande do Sul em buscar soluções para o não atendimento de demandas estatais em movimentos comunitários, tal como ocorrerá com a educação básica e superior, privilegiando a busca de soluções de maneira endógena.

Diante dessa reflexão, cabe perceber que o processo de amadurecimento da proposta dos COREDEs na adversidade posta a cada troca de gestão estadual onde os Conselhos, uma organização com finalidade pública, porém não estatal, busca

³¹ Outra região do Estado também está contida da política de Mesorregiões Diferenciadas, a Metade Sul, que abrange a área do Pampa.

uma legitimação para suas ações assim como aporte financeiro para as reflexões sobre o desenvolvimento regional do Estado e da própria dificuldade advinda da distinção de sua proposta, sendo sua continuidade é uma virtude. Ao mesmo passo, as transformações, não distintas da realidade brasileira e europeia, ocorrem com o devido acúmulo de experiência, porém com a peculiaridade oriunda de uma proposta que busca em bases endógenas a superação dos limitantes para os desequilíbrios regionais que fica evidenciada na sua gênese no interior de instituições comunitárias que buscam soluções para a inexpressividade do estado - porém não no mercado - e na própria proposta de regionalização e ações deliberativas.

Não obstante a formulação e composição dos Conselhos remetem a distinção na atuação entre as regiões, seja pela não uniformidade técnica que compõe cada COREDE, quando se destaca especialmente a presença de instituições de ensino superior em alguns e sua ausência em outros, e na própria representatividade em cada região que, apesar de possuir uma normativa padrão, possui uma constituição jurídica própria que se mostra, assim como no caso da regionalização, pertinente frente às peculiaridades de cada região, porém cria possibilidade de afastamento de determinados setores estratégicos na discussão do desenvolvimento.

Como fruto de questões caras a formação territorial do Rio Grande do Sul e da própria institucionalização dos COREDEs e sua composição, outro elemento que gera nuança na atuação entre as regiões é a participação social, um dos elementos centrais das suas prerrogativas. Essa distinção ocorre em dupla via, primeiramente nos agentes que compõe o Conselho, somando complexidade à compreensão das distinções das proposições de cada COREDE frente a sua prerrogativa de aderência das peculiaridades regionais, especialmente pelo seu caráter propositivo endógeno, e em segundo lugar a participação dos agentes regionais em si, seja nos momentos deliberativos ou consultivos.

As experiências de participação e deliberação dos COREDEs lograram relativo êxito, principalmente no que se refere ao conhecimento acumulado em cada nova gestão do Estado e definição de novos processos. Entretanto, uma atribuição legal dos Conselhos desde sua instituição legal é a produção e discussão de diagnósticos regionais, visando à elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional e estadual. Esta atividade, salvo importantes exceções, não foi realizada de forma uniforme nos Conselhos, uma contradição visto as ações

de deliberação de aplicação de recursos públicos que os mesmos participavam ou mesmo coordenavam.

Essa necessidade fora suprida em anos recentes, entre 2009 e 2010 com a realização do planejamento estratégico regional de praticamente todas as regiões sob uma metodologia que garantiu a comparação entre as regiões do processo e o resultado. Para compreender as razões da aderência das peculiaridades regionais do Estado, considerando as reflexões histórico conceituais abordadas no capítulo segundo, assim como sua formação territorial – capítulo terceiro - e as questões caras a instituição trazidas no presente capítulo, é proposto no capítulo seguinte analisar os documentos fruto do processo de planejamento assim como o seu processo de construção sem afastar-se de questões da gênese dos COREDEs. Da mesma forma, é abordado o PTC, uma vez que a atuação do programa também foi precedida pela construção de um plano de ação que, assim como nos Conselhos Regionais, tinha por prerrogativa ser participativo e sensível as peculiaridades regionais.

Baseado nas questões histórico-conceituais trazidas no segundo capítulo, na formação territorial do Rio Grande do Sul abordado no terceiro e da experiência institucional do corrente que são analisadas as peculiaridades regionais nas duas ações públicas aqui tratadas, tomando por base, porém não exclusivamente, os esforços de planificação, sua construção, agentes envolvidos, limitantes e principais resultados.

5 A ANÁLISE DO CASO DE DUAS POLÍTICAS TERRITORIAIS RECENTES

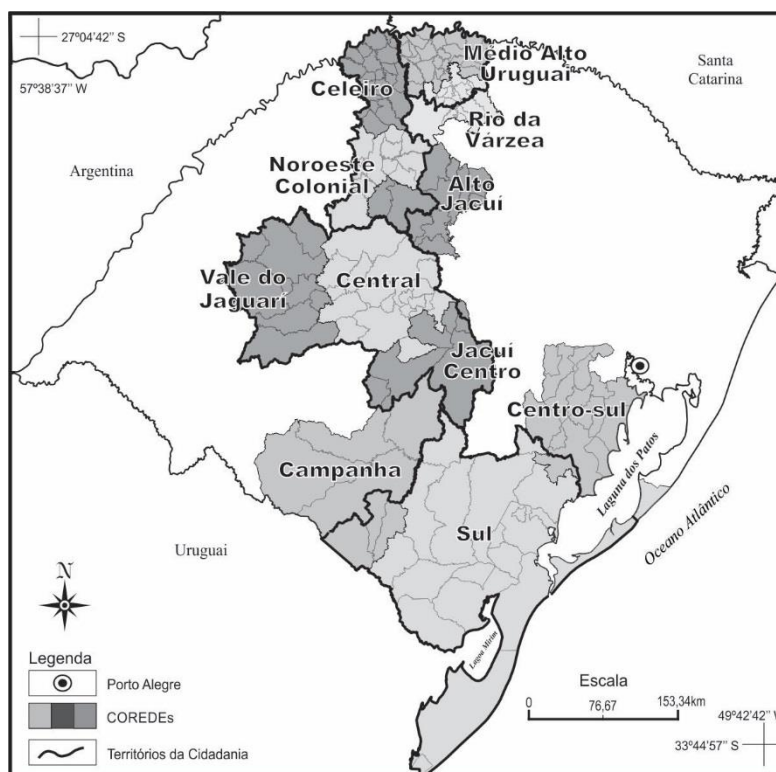
No presente capítulo se resgatará o processo de planificação recente das duas políticas aqui tratadas, PTC e COREDEs, para analisar o tratamento das peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul, identificando os determinantes de maior ou menor aderência às especificidades regionais baseados na trajetória institucional e territorial anteriormente debatida e nas próprias nuances dos planejamentos.

A seleção da área de abrangência dessa pesquisa partiu primeiramente da própria regionalização do Programa Territórios da Cidadania e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. A base para definição foram os quatro Territórios da Cidadania – que contemplam 127 municípios - presentes no Rio Grande do Sul, sobre os quais, foram sobrepostos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento que possuem municípios em comum. Essa amostra se torna representativa das diferentes etapas de ocupação do estado e mesmo da persistência atual das heterogeneidades regionais, como demonstrado anteriormente.

A área da pesquisa, portanto, abrange 162 municípios dos 496 existentes no estado, como demonstra a figura a seguir³². A escolha por considerar COREDEs que não possuem todos os municípios integrados aos PTC se deve ao fato das propostas resultantes dos estudos de planejamento regional ter, *a priori*, como alvo a região e não municípios específicos. Da mesma forma, a proposta não consiste em uma comparação entre as políticas, mas sim trazer uma relação entre a acuidade com as peculiaridades regionais, prerrogativa de ambas as políticas, com os processos institucionais de elaboração das mesmas e o próprio território.

³² Territórios da Cidadania abrangidos: Zona Sul, Central, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai. COREDEs: Sul, Campanha, Centro-Sul, Jacuí-Centro, Central, Vale do Jaguarí, Alto Jacuí, Noroeste Colonial, Rio da Várzea, Celeiro e Médio Alto Uruguai.

Figura 24 - Área de abrangência da pesquisa.



Fonte – SEPLAN/RS e PTC, adaptado.

5.1 Processos de planejamento - PTC E COREDES

Como debatido em tópicos anteriores, as ações do PTC e dos Conselhos Regionais permeiam diversas ações e representam uma etapa mais recente das transformações da ação pública. Essas políticas são abordadas aqui a partir dos seus esforços de planificação, mesmo sem desconsiderar as demais atuações, devido ao que estes representam para a realidade regional em si e para essa pesquisa.

Primeiramente, os planos, construídos com prerrogativas participativas, com envolvimento dos agentes regionais, buscam, com afirma Echeverri (2010), compilar a gama de divergências e conflitos dos territórios em acordos entre as distintas representações que a ele pertencem e foram partícipes na sua elaboração, demonstrando as feições do poder no território. Assim, não apenas sendo uma etapa singular para ambas as políticas, o processo de planejamento tem potencial explicativo que converge com as prerrogativas conceituais e históricas anteriormente debatidas.

São tratados aqui aspectos relativos à como e sob quais perspectivas ocorreram os planejamentos do PTC e dos COREDEs, os quais buscam compilar as concepções mais amplas das políticas abordadas anteriormente. No caso PTC, alguns documentos foram publicados para dar suporte ao processo de planejamento estratégico do desenvolvimento territorial, iniciativa esta anterior à implementação do PTC propriamente dito, porém que congrega os objetivos e principais conceitos que a política de intervenção territorial já vislumbrava. Os denominados ‘documentos de apoio’ tiveram vários números, como por exemplo, o número um “Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais” – Brasil (2005 b) - e o número três “Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais” – Brasil (2005 c).

Ambos os documentos trazem reflexões e metodologias de intervenção a serem adotadas nos territórios, sobretudo pelos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), demonstrando a iniciativa inovadora da política ao preocupar-se com questões desde conceituais até de gestão ainda pouco praticadas em muitas das regiões de atuação. Atenta-se, entretanto, ao documento de apoio número dois “Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável - Guia para o Planejamento” – Brasil (2005) que trata conceitual e metodologicamente da construção dos planos de intervenção nos territórios.

Para Echeverri (2010, p. 92) o planejamento dos territórios é:

instrumento central da gestão social territorial o processo de formulação de Planos de Desenvolvimento Territorial Rural que conduzem à identificação e desenho de projetos específicos que orientem o investimento público no âmbito dos arranjos institucionais específicos.

À medida que se identificam os projetos específicos para o território, ou seja, demandas próprias daquele território de maneira participativa tanto na construção como na gestão, um dos resultados esperados está no amadurecimento das decisões políticas em uma arena de natural conflito, com interesses diversos que buscam congrega divergências. Araújo (2010) chama atenção justamente para esse fato, ao passo que a cooperação buscada diante da política territorial não nega o conflito, ao contrário, o fortalece dando voz a estratos sociais historicamente marginalizados da política pública, porém em paralelo, solda a busca por concessões.

Diante dessa proposta, a necessidade e importância de um Plano de intervenção que identifique as prioridades territoriais em consenso entre os agentes sociais e públicos assumiu relevância uma vez que o caráter multidimensional da

proposta territorial tinha por pré-condição uma articulação entre oferta multisetorial de políticas e a demanda social organizada no território.

Porém, o exercício da realização do planejamento dentro das concepções desejadas não é simples. Echeverri (2010, p. 98) destaca justamente isso:

o plano deixa de ser um exercício de especialistas para converter-se em uma ação coletiva, que corre o risco de não desembocar no desenho requerido de ações e projetos que definem roteiros eficientes para investimento público. O modelo de planejamento que tem sido implementado pode ser considerado como um dos principais resultados e, ao mesmo tempo, um dos maiores riscos que contém a estratégia em seu conjunto.

A realização do esforço de planificação sob responsabilidade dos territórios e com margem flexível para inserção de particularidades regionais, seja no próprio processo de construção ou, sobretudo, nos resultados, com coordenação da escala estadual gera brechas para a apresentação de resultados distintos, mesmo que ainda comparáveis. As relações CODETER x escala estadual x coordenação federal são distintas entre os 120 territórios. No caso do Rio Grande do Sul, este fato é destacado por entrevistados de três dos quatro CODETERs a fragilidade da coordenação que deveria ser realizada na escala estadual, especialmente, de acordo com os mesmos, pelo rechaço do governo à época a frente do executivo estadual, oposição ao governo federal.

Diante dessas concepções, segundo Brasil (2005) o plano territorial é:

um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos compartilhados dos atores sociais e o Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo.

O plano territorial, como a própria proposta da política, tem por prerrogativa abranger um desenvolvimento integrado, para além da restrição ao meio rural, mesmo possuindo a origem no Ministério do Desenvolvimento Agrário, contudo, como abordado posteriormente, esse anseio pouco se efetiva. O que de fato o exercício da política sob materialização do planejamento tende a realizar é o afastamento de práticas tradicionais na ação pública, em especial clientelistas e de atendimento a demandas de um determinado setor, apesar das relações de poder no território serem captadas no planejamento e demonstrar as relações de forças, seja pela omissão de determinados setores importantes para o desenvolvimento, seja pela sua participação mais intensa de determinado setor.

O afastamento de práticas tradicionais decorre, entre outras questões de acordo com Brasil (2005), pela proposta realizar-se de maneira participativa, ao passo que o sujeito que elabora a proposta de intervenção é também o investigado em uma tentativa de transferência de poder para a escala territorial, mesmo que esse resultado também seja questionável.

Assim, Brasil (2005, p. 17) traz como princípios para do planejamento territorial o mesmo ser:

ascendente, a participação ativa dos atores sociais, com o envolvimento efetivo dos municípios, estados e da União; a flexibilidade frente às novas iniciativas dos atores sociais e do Estado; o protagonismo e a autonomia da população e suas organizações, a perspectiva de mercado, assim como a multiplicidade de abordagens, tendo como objetivo final a melhoria das condições de vida de todos os seus habitantes.

De maneira prática, o documento supracitado afirma ser um guia a ser seguido pelos territórios para a construção dos seus planejamentos, mesmo que considerando as características de cada um, havendo margens para reorganização das etapas segundo a peculiaridade de cada região.

As etapas a serem seguidas estão esquematizadas na figura a seguir. Basicamente, o planejamento proposto se divide em duas etapas, a primeira de realização de um diagnóstico baseado em onze elementos com uma gama de dados secundários e outras informações interpretativas da realidade territorial. A segunda, baseada no diagnóstico e nas discussões participativas de programação do desenvolvimento subdividida em quatro etapas que culminam em um elenco de projetos de intervenção³³.

³³ Há ainda uma etapa posterior de gestão do planejamento, porém esta não é objeto de análise dessa pesquisa, ao ponto que nosso interesse está em considerar se as propostas estão condizentes com as peculiaridades das regiões.

Figura 25 - Esquema das etapas de planificação do PTC.



Fonte – Brasil (2005), adaptado.

Para a construção do diagnóstico, como afirmado, é estipulada uma gama de informações territoriais para servir de base analítica na construção das demandas, juntamente com a participação social e pública, estratégicas para o território, afirmadas em projetos. As informações para construção do diagnóstico estão apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 1 - Informações para construção do diagnóstico do planejamento territorial do PTC.

Seção:	Informação:
1.1 Configuração Espacial	assentamentos da reforma agrária; reservas indígenas; estradas principais; unidades de conservação; principais bacias hidrográficas.
1.2 Aspectos Históricos	Resgate da formação territorial
1.3 Aspectos geoambientais	clima; solos; vegetação; recursos hídricos; recursos minerais; passivo ambiental
1.4 População	distribuição e evolução da população (taxas de crescimento); população rural e urbana; população por faixa etária, por gênero e totais; população em idade escolar; população Economicamente Ativa; densidade demográfica; taxa de urbanização; fluxos migratórios
1.5 Organização social	organizações sociais formais e informais das populações e dos setores produtivos; os

		conselhos, comissões ou comitês formalizados; as organizações associativas existentes; a participação das mulheres e dos jovens; a produção e comercialização, abastecimento e beneficiamento; nível de participação ou de envolvimento dos movimentos sociais atuantes na região nas tomadas de decisão
1.6	Estrutura etária	número de estabelecimentos rurais por extrato de área; condições do produtor ao uso atual das terras; grau de concentração (índice de Gini); levantamento das áreas passíveis de desapropriação; o número de acampamentos de trabalhadores sem terra e o número de assentamentos da reforma agrária; Participação da agricultura familiar e dos assentados no conjunto dos estabelecimentos rurais; regularidade das famílias; infraestrutura (habitações, água, energia); PDAs; Crédito (Crédito Implantação, PROCERA, PRONAF A); Relato de ocorrência de conflitos por terra na região.
1.7	Aspectos econômicos	fontes de arrecadações municipais; arrecadações tributárias por setor; grau de dependência de recursos externos (transferências, o PIB por setor e per capita); área plantada; produção e rendimento dos principais produtos; valor bruto da produção dos principais produtos; evolução da área plantada das principais culturas; efetivo do rebanho por espécie; produção de leite (vacas ordenhadas, produção e rendimento); produção de ovos; produção de mel; produção bicho-da-seda; outros produtos de importância econômica no território; evolução da área com pastagem plantada; quantitativo das atividades extrativas de importância do ponto de vista socioeconômico (madeira, lenha, carvão, látex, frutas, amêndoas, dentre outros etc.); valor das atividades extrativas de importância do ponto de vista socioeconômico (madeira, lenha, carvão, látex, frutas, amêndoas, dentre outros etc.); identificar as potencialidades e limitações e os impactos sobre o meio ambiente; produção anual, por espécie ou grupos de espécies (atividade pesqueira); caracterização das combinações típicas ou mais recorrentes das produções vegetais e animais dos agricultores familiares no território; os subsistemas de cultura, definidos em nível das unidades familiares tratadas de maneira mais ou menos homogênea, com as mesmas tecnologias; os subsistemas de criação, definidos em nível dos grupos de animais

	(plantéis); classificação e análise dos agricultores familiares segundo o nível de acumulação; grau de verticalização da produção que representam agregação de valor; geração de renda e emprego; estruturas ociosas; origem das matérias primas; destino da produção; atividades não-agrícolas no meio rural de importância econômica (artesanatos, cerâmica, serrarias, exploração turística, exploração mineral, etc.); contribuição no incremento de renda; geração de emprego; formas de organização da comercialização (individual ou coletiva); canais e fluxos dos principais produtos; margens e os custos da comercialização; principais polos e agentes comerciais presentes no território e entorno; grau de mercantilização da produção; produção destinada ao autoconsumo (consumo das famílias, sementes e consumo animal); preços pagos aos produtores; identificação de Sistemas Locais de Produção.
1.8 Serviços sociais de apoio a produção	qualidade, frequência e resultados dos serviços de assistência técnica e social aos agricultores familiares no território; entidades públicas e privadas prestadoras de serviço presentes no território; tipos, qualidade e resultados das capacitações (cursos ofertados, o grau de coerência dos conteúdos com a base produtiva e social, com os projetos em andamento e o grau de participação da população na escolha dos temas); levantamento dos patrocinadores mais ativos no território; tipos e quantitativos dos créditos rurais recebidos por produtores rurais familiares (PRONAF, PROCERA, Crédito Fundiário, Garantia Safra, Compra Antecipada, dentre outros); rede de agências bancárias e de cooperativas de crédito presentes no território; nível de acesso dos produtores rurais; volume aplicado e demanda reprimida; grau de inadimplência e capacidade de endividamento; grau de instrução da população em idade escolar no meio rural, por faixa etária; taxas de evasão e repetência por série; nível de escolaridade; número de analfabetos; disponibilidade e qualidade da merenda escolar; transporte escolar; disponibilidade e qualificação dos professores e orientação pedagógica; adequação dos currículos à realidade local; identificação das experiências com escolas nucleadoras (polo) e de pedagogia da alternância (Escolas Famílias Rurais); educação superior e profissionalizante presente no território; experiências diferenciadas e exitosas de educação

	formal ou informal no território; principais doenças e as principais causas de mortalidade de adultos e crianças no meio rural; índice de mortalidade infantil; cobertura vacinal; número de leitos; grau de atendimento médico-odontológico incluindo funcionamento do PSF nos municípios; acesso e qualidade da água consumida; esgotamento sanitário; destinação do lixo; nível de segurança alimentar e nutricional considerando as condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente.
1.9 Infraestrutura social e produtiva	Estradas; energia; habitação; saneamento básico; escolas e creches; hospitais e postos de saúde; comunicação; agroindústrias; armazenagem.
1.10 Cultura e Lazer	principais manifestações folclóricas; gastronômicas; datas importantes; práticas de lazer dos adultos, jovens e crianças
1.11 Envolvimento institucional	instituições e entidades que direta ou indiretamente estão envolvidas com o cotidiano do território; os planos, programas e projetos governamentais; planos, programas e projetos de entidades privadas (ONGs, cooperativas, sindicatos, movimentos políticos e religiosos, organizações empresariais, dentre outros) que atuam na região.

Fonte – Brasil (2005), adaptado.

Percebe-se diante das informações destacadas para serem consideradas na construção do diagnóstico da política diversas questões caras a uma análise como a aqui proposta. Destacam-se, por hora, três dessas. Primeiramente o foco nos itens ‘aspectos econômicos’ e ‘serviços sociais de apoio a produção’, sendo apontadas uma quantidade de informações a serem pesquisadas e analisadas consideravelmente superior aos demais itens, fato que demonstra uma preocupação maior da política em traçar uma fotografia clara e mais precisa possível do ambiente econômico e produtivo, sobretudo vinculados ao meio rural, mesmo que não se descuide de eixos vinculados ao desenvolvimento sociocultural.

Na sequência, é perceptível entre os dados apontados uma complexidade para sua obtenção, antes mesmo de analisa-los. Muitas das informações não são compostas por dados secundários de acesso ágil e facilitado. Parte significativa, como por exemplo ‘levantamento das áreas passíveis de desapropriação’, ‘experiências diferenciadas e exitosas de educação formal ou informal no território’ e ‘identificar as potencialidades e limitações e os impactos sobre o meio ambiente’

carecem de uma busca por informações primárias que desprendem tempo, recursos financeiros e humanos, retomando a pertinência da aproximação entre IEs e sua 'função social' e os CONDRAFs, executores da elaboração dos planejamentos.

O terceiro ponto é o destaque dado no planejamento a questões relativas ao meio rural. Na fase de elaboração dos planejamentos territoriais a política ainda estava vinculada ao MDA, haja vista o próprio nome dos planos 'Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável'. Entretanto, a própria premissa dos mesmos tem por intensão ser mais amplo que aspectos produtivos e sociais do meio rural, e as próprias informações para o diagnóstico demonstram esse ponto. É perceptível, porém, uma significância quantitativa e qualitativa superior aos aspectos rurais que persistiu quando a política foi modificada para o PTC, uma vez que os planejamentos que os subsidia são os mesmos.

As etapas da 'programação do desenvolvimento' estão organizadas de acordo com as seguintes fases: visão de futuro; diretrizes e estratégias; eixos aglutinadores; e linhas de ação (estratégias e projetos). Sobre suas definições a proposta metodológica aponta basicamente a necessidade do enfoque estratégico nas suas definições, ou seja, considerar antes de tudo as contribuições participativas e o diagnóstico anteriormente realizado dando ênfase a propostas não emergenciais, mesmo que não as desconsiderando, mas as estruturantes para atingir as transformações desejadas no território.

Nesse sentido, Brasil (2005, p. 39) destaca que:

é fundamental a reflexão crítica sobre a realidade territorial e sobre as estratégias mais adequadas para promover o seu desenvolvimento, podendo partir para iniciativas mais abrangentes de interesse do território, indo além da simples deliberação sobre questões pontuais e passando a ter melhores condições para influenciar decisões de caráter mais amplo de interesse coletivo.

Visto as questões caras ao PTC, trata-se agora do percurso que culminou no planejamento dos COREDEs e sua proposta metodológica. A necessidade de realização de planejamentos pelos Conselhos pode ser resgatada desde sua formulação como uma das suas atribuições legais diante de ações de deliberação junto ao Orçamento Estadual e dos constantes estudos que apresentavam a necessidade de uma gestão racional dos recursos públicos mais eficazes, como afirmam Siedenberg, Allebrandt e Büttenbender (2011).

Bandeira (2010), dialogando com José Eli da Veiga, discute a importância dos COREDEs elaborarem projetos estratégicos para o desenvolvimento das regiões.

Para o autor, apesar de haver um desgaste na luta dos Conselhos pela sua participação na elaboração do Orçamento do Estado, das Consultas Populares e todas as oscilações das relações COREDEs/Legislativo/Executivo, deve-se manter o papel de parceiros na elaboração destas propostas. Contudo, não se pode perder de vista as ações estratégicas, estudos sobre as realidades regionais e elaboração de propostas estruturantes para a modificação da realidade socioeconômica e, sobretudo, a diminuição das disparidades regionais.

Assim, o Fórum dos COREDEs a partir de 2007 assumiu como prioridade para a manutenção e fortalecimento dos Conselhos a revisão dos Planejamentos já realizados e a elaboração de novos para as 28 regiões coredianas, uma vez que apenas algumas regiões os possuíam, sem ter havido, até então, um esforço coletivo que garantisse uma metodologia próxima, minimamente comparável. O então presidente do Fórum dos COREDEs, Paulo Frizzo, assumiu como sua prioridade a realização dos planejamentos. Em suas palavras durante entrevista:

Quando eu assumi, na assembleia de eleição eu disse 'olha, eu aceito desde que: a primeira prioridade seja a elaboração dos planos estratégicos de todas os COREDEs, vamos buscar meios, vamos buscar recursos, mas essa é a condição sem a qual eu não aceito'. O pessoal topou, a gente imediatamente montou um grupo de trabalho começou o detalhamento das ações e a busca de recursos. Essa era uma luta histórica dos COREDEs, desde o início, como que nós vamos pensar o desenvolvimento das regiões sem ter a visão estratégica, sem ter um plano estratégico de desenvolvimento

O grupo de trabalho foi formado para propor uma agenda de ação em busca da realização dos planos. Os principais desafios colocados foram a falta de recursos financeiros, inexistência de capacitação técnica para construção dos trabalhos e por fim um modelo de planejamento territorial que desse conta da escala proposta.

Em 2008 o Fórum dos COREDEs encaminhou para a Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais do Rio Grande do Sul o projeto para realização dos planos solicitando aproximadamente R\$ 3 milhões para o custeio de gastos do processo de elaboração, como deslocamentos, estadias, qualificação dos agentes planejadores, impressão e publicação dos resultados. O Governo incluiu um montante no entorno de R\$ 1 milhão para o orçamento de 2009, sendo que o restante deveria ser buscado com o Legislativo e com as administrações dos municípios. O primeiro semestre de 2009 foi marcado por entraves burocráticos que impediram a liberação imediata do valor prometido pelo Executivo que culminou com a assinatura de um Termo de Ajuste e Referencia entre Governo Estadual e Fórum

dos COREDEs, complementado por convênios de cada COREDE³⁴ com o Governo, para a elaboração dos Planos em 180 dias após a assinatura do mesmo.

Para sanar outro desafio colocado para elaboração dos planos, o Fórum dos COREDEs negociou juntamente com o Ministério da Integração Nacional uma parceria para a capacitação dos agentes locais que viriam a realizar os estudos, fato essencial para a realização de um planejamento participativo. Tendo em vista que a Mesorregião Metade Sul³⁵ do Rio Grande do Sul e a Mesorregião Grande Fronteira MERCOSUL³⁶ cobrem total ou parcialmente 20 COREDEs, a parceria proposta foi fortalecida e efetivada com o convênio firmado para a realização do Curso de Gestão Estratégica e de Desenvolvimento Regional e Local. Com objetivo de qualificar os agentes regionais que viriam a elaborar os planos, o curso foi ministrado pelo ILPES, órgão vinculado a CEPAL. Promovido em Santa Maria em maio de 2009, o curso possibilitou a capacitação de dois agentes por COREDE que se comprometeram em auxiliar na coordenação do processo de planejamento em suas regiões.

Por fim, a preocupação metodológica também suscitou diversas discussões. Ainda em 2008, parte do grupo de trabalho formado para a discussão e proposta de realização dos planejamentos regionais apresentou uma primeira versão da metodologia para a realização do trabalho que foi validada pelo Fórum dos COREDEs. Entretanto, o Curso ministrado pela Ilpes utilizou de uma metodologia própria que, apesar de ter inúmeros pontos de intersecção com a proposta aprovada pelo Fórum dos COREDEs, tinha suas particularidades. Colocada esta 'dualidade' metodológica, nos seminários pós-curso do ILPES foi definida uma metodologia apresentada em Siedenberg (2009) que serviria como norte, possibilitando um conjunto de trabalhos minimamente comparáveis entre os COREDEs. Contudo, foi possibilitada uma flexibilidade metodológica, podendo cada Conselho adotar outros modelos como referência assim como diferentes pressupostos teóricos, tendo sempre como diretriz a proposta votada e aprovada em assembleia no Fórum dos COREDEs.

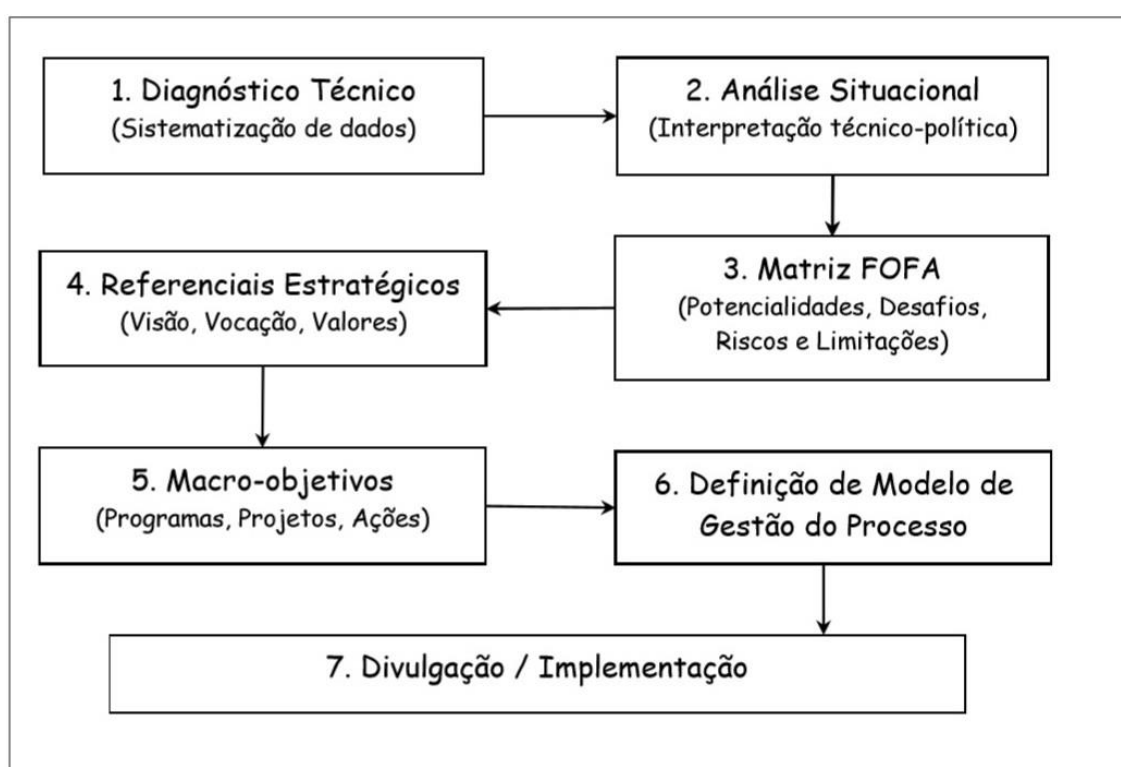
³⁴Entretanto dois COREDEs (Metropolitano Delta do Jacuí e Norte) não realizaram o planejamento.

³⁵A expressão 'Metade Sul' utilizada para definir a região do Pampa sul-rio-grandense marcada pelo latifúndio de origem nas primeiras concessões de sesmarias pelo Governo Central ainda no século XVIII, criada por políticos com domicílio eleitoral nos municípios do sul do Estado com o intuito de solicitar um tratamento distinto para a região por parte do Governo Federal.

³⁶Do programa Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas da Secretaria de Programas Integrados do Ministério da Integração Nacional supracitado.

A proposta metodológica base apresentou sete etapas para a realização dos planejamentos, conforme figura a seguir. Entre essas, algumas se configuram por serem essencialmente técnicas que, após construção por parte dos agentes planejadores, foi apresentada, discutida, (re)estruturada e validada com a comunidade regional. Outras etapas foram essencialmente participativas, construídas a partir das discussões com as lideranças regionais, instituições com ação na região e os poderes Executivo e Legislativo de cada COREDE.

Figura 26 - Esquema das etapas de planificação dos COREDEs.



Fonte – Siedenberg (2009).

Cabe destacar o caráter participativo do processo de planejamento a partir de duas frentes: os planos foram construídos pelos próprios agentes locais capacitados, inseridos na realidade regional, carregando consigo a experiência de conviver com as problemáticas econômicas, ambientais, sociais e institucionais da região. Além disso, entre as etapas supracitadas, a metodologia seguida propunha haver reuniões de discussão, construção e homologação do plano com a sociedade regional consultada para trazer seus conhecimentos empíricos. Entretanto, como relatado, foi possibilitado para cada Conselho ajustar seu percurso metodológico de acordo com

particularidades regionais, desta forma é suscetível haver diferenças entre cada COREDE diferenças entre a qualidade no processo participativo.

Para a realização das duas primeiras etapas do planejamento, o ‘diagnóstico’ e a ‘análise situacional’, ou seja, a coleta e interpretação dos dados, são definidas, assim como na proposta metodológica do PTC, uma gama de informações agrupadas conforme o quadro a seguir.

Quadro 2 - Informações para construção do diagnóstico do planejamento territorial dos COREDEs.

Seção:	Informação:
Aspectos físico-naturais	mapas com área e localização da região e dos municípios; informações sobre índices pluviométricos; clima; solo; relevo; recursos hídricos; recursos minerais.
Aspectos demográficos, evolução e composição da população urbana e rural	por sexo; estratificação por idade; densidade demográfica; taxas de urbanização.
Saneamento básico	abastecimento de água; destino do lixo; esgotamento sanitário.
Energia	geração; fornecimento; consumo.
Estrutura de telecomunicação/evolução e situação atual	acesso à telefonia fixa; acesso à telefonia móvel; cobertura de telefonia fixa; cobertura de telefonia móvel.
Mídia/evolução e situação atual	jornais; revistas; rádios; televisões (aberta e fechada); portais e outros (internet); rádios e/ou TVs comunitárias.
Infraestrutura de transporte/evolução e situação atual	rodovias; ruas não pavimentadas; ruas calçadas; ruas asfaltadas; ferrovias; hidrovias; aeroportos.
Habitação e urbanismo/ evolução, capacidade e situação atual	favelas; sub-habitações; áreas de preservação ambiental.
Aspectos culturais, de esporte e lazer	equipamentos culturais; equipamentos esportivos e de lazer; atividades culturais; atividades esportivas; grupos artísticos; grupos/associações esportivas.
Setor primário/evolução e situação atual	número e área de estabelecimentos agropecuários; área plantada e colhida da lavoura temporária; área plantada e colhida da lavoura permanente; efetivo de rebanhos.
Setor secundário/evolução e situação atual	número de empresas; número de empregos; produção por tipo de indústrias.

Setor terciário/evolução e situação atual	número de empresas; empregos por atividade.
Mercado de trabalho/evolução e situação atual do emprego	formal; informal; ramo; tipo (público, privado, temporário, permanente – algum tipo de classificação destes); sexo; salários pagos.
Comércio exterior/evolução e situação atual das empresas da região	Importações; exportações; parceiros comerciais.
Dados de PIB e VAB dos municípios componentes do COREDE	PIB per capita; PIB per capita, especificamente dos municípios; PIB (geral); PIB, especificamente dos municípios; VAB por setor de atividade econômica.
Índices relevantes dos municípios componentes do COREDE	IDH do COREDE; IDH dos municípios; índice de GINI do COREDE; índice de GINI dos municípios; IDESE do COREDE; IDESE dos municípios.
Finanças públicas dos municípios	receitas; despesas; arrecadação de tributos (federais, estaduais e municipais); transferência de tributos.
Educação nos municípios	Infraestrutura escolar; educação infantil; educação especial; educação fundamental; ensino de jovens e adultos; ensino médio; ensino superior.
Dados sobre saúde nos municípios	número de hospitais; número de leitos hospitalares; número de postos de saúde; indicadores de mortalidade; indicadores de natalidade; número de profissionais de saúde por habitante.
Dados sobre justiça e segurança nos municípios	capacidade de estabelecimento penal; efetivo carcerário; número de casamentos; número de separações judiciais; efetivo da Brigada Militar; efetivo da Polícia Civil; número de acidentes; número de crimes; defensoria pública.
Assistência social	APAES; creches; Bolsa Família; CRAS – Centro de Referência de Assistência Social; CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social.
Organizações da sociedade civil	ONGs; clubes de serviço; associações; cooperativas; sindicatos; COMUDES.
Representação político-eleitoral nos municípios	Número de partidos; Número de eleitores; Número de deputados estaduais e federais; prefeitos e vereadores.

Fonte – Siedenberg (2009), adaptado.

Assim como na matriz de informações apontadas para construção do diagnóstico do planejamento do PTC, na destacada trazida por Siedenberg (2009) e assumida pelos COREDEs, alguns apontamentos são necessários e serão considerados no restante da análise. Em primeiro lugar, a desconsideração de um resgate histórico dos municípios e/ou da região, uma vez que a compreensão de desenvolvimento abarcada pelos Conselhos engloba a valorização das peculiaridades regionais. Esse tópico, mesmo ausente nas proposições metodológicas, está presente em diversos planos dos COREDEs analisados, como é demonstrado a seguir, resgatando a relevância da sua presença no processo de planejamento.

A quantidade e complexidade das informações a serem levantadas também são de destaque. Diferentemente da matriz do PTC, a dos COREDEs contempla uma maior gama de dados secundários de informações relativamente fáceis de acessar para pessoas com atuação em pesquisas de tal cunho, mesmo com algumas de maior dificuldade, como no setor cultural. Porém, a interpretação dos mesmos - análise situacional – configura uma tarefa complexa, demandando não apenas recursos financeiros, mas também humanos, configurando peso a equipe que realizou o planejamento além do parco tempo – seis meses - para sua construção, apontado por diversos entrevistados.

Das etapas seguintes a elaboração do diagnóstico, a interpretação e validação junto à comunidade regional, é caro nessa pesquisa outros três, momentos a construção da matriz FOFA³⁷ (potencialidades, desafios, riscos e limitações), referenciais estratégicos (visão, vocação, valores) macro-objetivos (programas, projetos e ações), todos esses devendo ser realizados em concordância com o diagnóstico e a participação da comunidade regional.

Diante de ambas as propostas metodológicas trazidas para construção dos planejamentos regionais e das reflexões anteriormente realizadas, no tópico seguinte é realizada a análise dos planos com a finalidade de identificar qualitativamente o cumprimento das etapas previstas antes de avaliar a inserção das peculiaridades regionais nas propostas advindas do plano, uma vez que o

³⁷ Técnica de identificação de potencialidades, desafios, riscos e limitações para o desenvolvimento regional – no caso – de acordo com elementos internos e externos da região.

cumprimento parcial ou não de determinadas etapas identificam parte das respostas desejadas.

5.2 Análise dos processos de planejamento

A proposta de análise dos planejamentos regionais³⁸ de ambas as políticas, em um primeiro momento, foi fundamentada nos aspectos metodológicos trazidos pelas próprias políticas e expostos no tópico anterior, para assim perceber a existência das etapas propostas assim como o grau qualitativo dos mesmos. Concomitantemente, são acrescentados alguns elementos³⁹ a serem averiguado para além das metodologias, baseado nas reflexões realizadas anteriormente e nas próprias entrevistas com os agentes que participaram dos processos de planificação.

Essa análise está baseada na pesquisa realizada entre os anos de 2013 e 2014 pelo Observatório de Desenvolvimento Regional – Observa DR – com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico intitulada “Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs-RS” – relatório apresentado em Silveira (2014). O estudo teve por objetivo compreender as estratégias recentes de planejamento e gestão do desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul a partir da análise das políticas públicas estaduais de desenvolvimento regional e do processo de construção e implementação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional (COREDEs) no período entre 1995 e 2012.

Destaca-se do estudo o esforço realizado para compreender a construção dos planos estratégicos dos COREDEs, metodologia aqui utilizada a partir de adequações frente aos objetivos buscados e para o enquadramento da ação do PTC. Primeiramente foi construída uma matriz de questões em acordo com as etapas a serem contempladas nos planos das políticas trazidas por Siedenberg (2009) e Brasil (2005) – ambas as matrizes estão em apêndice ao final desse trabalho. Estas indagações foram subdivididas em dois blocos, o primeiro

³⁸ As referências dos quatorze planos analisados se encontra nas referências bibliográficas citadas ao final do trabalho.

³⁹ Estão mencionados e discutidos no decorrer do texto.

contemplando as questões do diagnóstico, ou seja, a leitura territorial propriamente dita, e o segundo o processo de construção, as etapas propostas e o constante diálogo com a comunidade regional.

Para além de uma avaliação simplória da presença ou não dos passos propostos nas metodologias para construção dos planejamentos, baseado em Silveira (2014), foi proposto um roteiro fechado de questões com opções em escala Likert unipolar com cinco alternativas. Essa escala, publicada primeiramente em 1932 por Likert – Likert (1932) - é baseada em frases – alternativas – em relação a um determinado tema a ser avaliado de acordo com graus de discordância total – nível 0 – até concordância total – variando em níveis 5, 7 ou 11, a depender da diversidade de opções do objeto em estudo. Os resultados da pesquisa podem ser expressos de diferentes maneiras, como a soma das respostas em diferentes blocos, médias, correlações, entre outros.

No caso dessa pesquisa, as questões foram subdivididas nos dois blocos anteriormente mencionados. No caso do diagnóstico, as questões criadas estão em vinte e cinco tópicos relacionados nos planejamentos dos COREDEs e vinte e três do PTC a fim de captar a existência e o grau de detalhamento das informações do diagnóstico trazidas no tópico anterior.

No caso do PTC⁴⁰ os tópicos do diagnóstico foram os seguintes: 1 - aspectos territoriais do TC; 2 - configuração espacial; 3 - aspectos geoambientais; 4 – população; 5 - organização social; 6 - estrutura agrária; 7 - estrutura agrária – assentamentos; 8 - aspectos econômicos - finanças públicas municipais; 9 - aspectos econômicos - produção agrícola; 10 - aspectos econômicos - produção pecuária; 11 - aspectos econômicos – extrativismo e pesca; 12 - aspectos econômicos - sistemas produtivos agrícolas; 13 - aspectos econômicos - tipologias dos produtores rurais; 14 - aspectos econômicos - beneficiamento da produção; 15 - aspectos econômicos - atividades não-agrícolas; 16 - aspectos econômicos - comercialização e abastecimento; 17 - serviços sociais e de apoio à produção - assistência técnica e capacitação; 18 - serviços sociais e de apoio à produção - crédito rural; 19 serviços sociais e de apoio à produção – educação; 20 - serviços sociais e de apoio à produção - saúde e saneamento; 21 - infraestrutura social e produtiva; 22 - cultura e lazer; 23 - envolvimento institucional.

⁴⁰ Não houve avaliação do planejamento do Território Noroeste Colonial pelo mesmo não ter finalizado o estudo.

Já para os COREDEs foram elencados os seguintes tópicos: 1 - aspectos territoriais do COREDE; 2 - aspectos físico-naturais; 3 - aspectos demográficos; 4 - saneamento básico; 5 – energia; 6 - estrutura de telecomunicação; 7 – mídia; 8 - infraestrutura de transporte; 9 - habitação e urbanismo; 10 - aspectos culturais, de esporte e lazer; 11 - setor primário; 12 – setor secundário; 13 – setor terciário; 14 - mercado de trabalho; 15 - comércio exterior; 16 - Dados de PIB e VAB; 17 - Índices relevantes; 18 - finanças públicas dos municípios; 19 – educação; 20 – saúde; 21 - justiça e segurança; 22 - assistência social; 23 - organizações da sociedade civil; 24 - representação político-eleitoral; 25 - análise situacional.

Com variações, a depender da quantidade de informações citadas como necessárias para construção do tópico pela metodologia, as alternativas de respostas foram as seguintes – com variação de 0 a 4:

[0] O plano não apresenta nenhum dos itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas mencionar a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”);

[1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado;

[2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado;

[3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado;

[4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.

No segundo bloco, que buscou destacar o processo de elaboração e a participação, foi elencado quatorze tópicos para os planejamentos dos COREDEs e treze para o PTC.

Para o PTC os tópicos, em acordo com Brasil (2005) e as pretensões dessa pesquisa, foram os seguintes: 24 - aspectos institucionais do território; 25 – discussão anterior sobre concepções de desenvolvimento; 26 – equipe de planejadores; 27 - diagnóstico técnico e debate com a comunidade; 28 - visão de futuro discutida e elaborada de maneira participativa; 29 – apresentação da visão de futuro; 30 - diretrizes e estratégias discutidas e elaboradas de maneira participativa;

31 - apresentação das diretrizes e estratégias; 32 - eixos aglutinadores discutidos e elaborados de maneira participativa; 33 – apresentação dos eixos aglutinadores; 34 - linhas de ação discutidas e elaboradas de maneira participativa; 35 - apresentação das linhas de ação; 36 - projetos propostos discutidos e elaborados de maneira participativa; 37 – apresentação projetos propostos.

Baseado em Siedenberg (2009), os tópicos sobre a elaboração e a participação na construção dos planejamentos dos COREDEs foram: 26 – metodologia utilizada; 27 - aspectos institucionais do COREDE; 28 - discussão anterior sobre concepções de desenvolvimento; 29 - equipe de planejadores; 30 – atuação dos planejadores; 31 - diagnóstico técnico e debate com a comunidade; 32 – utilização do diagnóstico para construção da matriz FOFA; 33 – matriz FOFA discutida e elaborada de maneira participativa; 34 – sintetização da matriz FOFA e apresentação das potencialidades, desafios, riscos e limitações da região; 35 - referenciais estratégicos (visão, vocação e valores) discutidos e elaborados de maneira participativa; 36 – apresentação dos referenciais estratégicos; 37 - macro-objetivos (programas, projetos e ações) discutidos e elaborados de maneira participativa; 38 – apresentação dos macro-objetivos; 39 – fundamentação dos programas, projetos e ações.

Também com variações, as opções de resposta foram as seguintes:

[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não;

[1] O plano fala em discussão sobre – determinada etapa - entre os diferentes atores, mas não menciona quando isto ocorreu, nem fornece nenhum detalhe;

[2] O plano cita brevemente algum evento/metodologia relacionado à elaboração da - determinada etapa;

[3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão/elaboração da - determinada etapa-, com alguma descrição sobre eles;

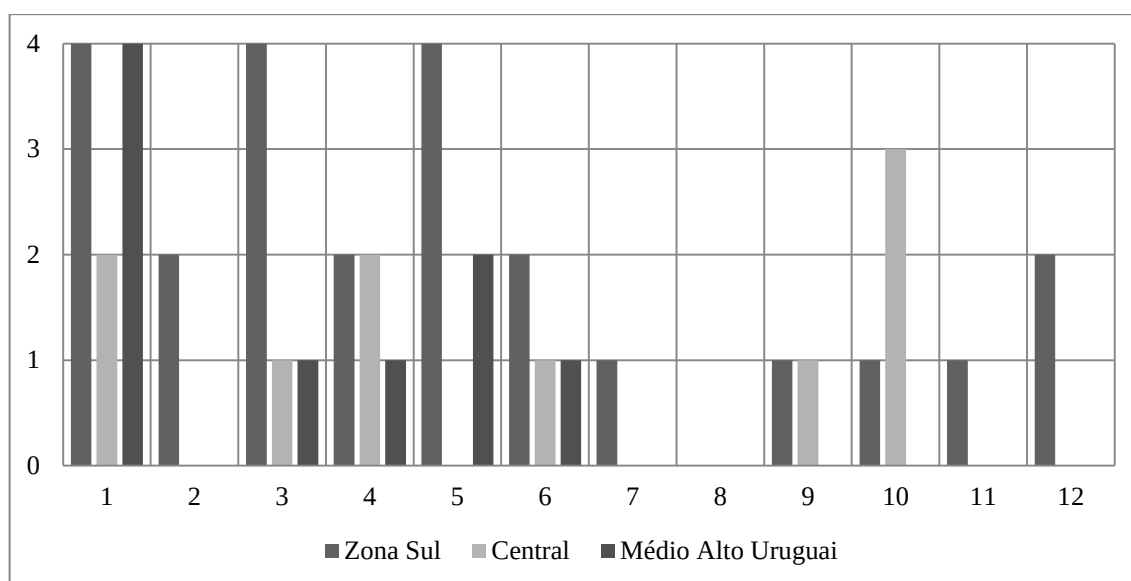
[4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão e elaboração da - determinada etapa - de maneira participativa, descrevendo-os de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente.

A aplicação das matrizes pelo próprio pesquisador foi realizada em três rodadas intervaladas de pelo menos quinze dias a fim de suprimir a possibilidade de

interpretações errôneas por motivos diversos. Os resultados obtidos e analisados são compostos da resposta marcada ao menos duas vezes, sendo que em apenas quatro questões nos quinze planos analisados houve três respostas distintas ao fim das três rodadas, sendo atribuída a opção média.

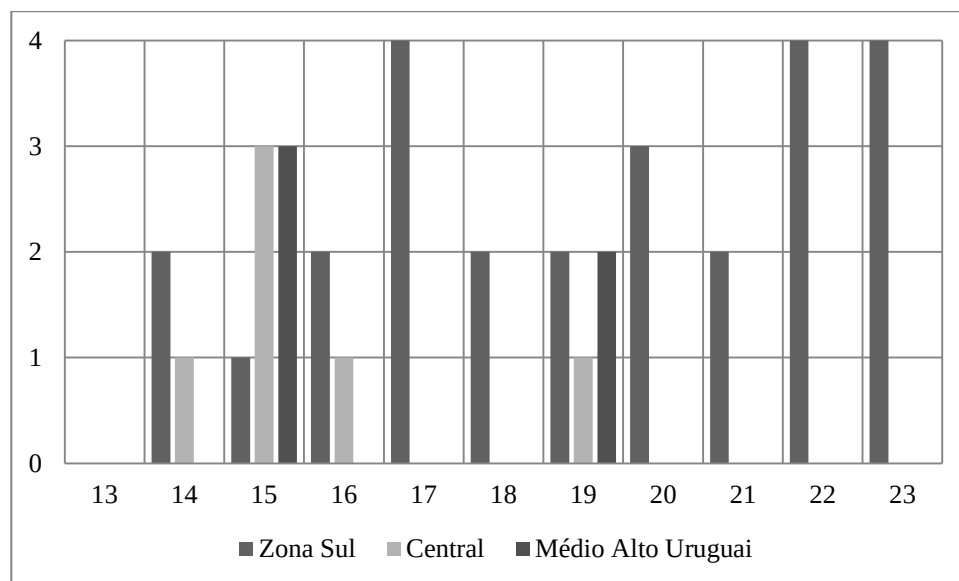
Em um primeiro momento, apresenta-se a análise de cada um dos dois blocos de tópicos, diagnóstico e elaboração/participação, separadamente. Posteriormente, são tratadas ambas as questões em conjunto, apresentando gráfico síntese. Assim, os gráficos que se seguem demonstram a sistematização dos resultados da aplicação da matriz de avaliação dos planejamentos do PTC do bloco 1, análise do diagnóstico. No Eixo X estão as questões e no Y o grau que obtiveram para cada COREDE e Território. Exemplo: na avaliação das informações e dados da questão 3 (aspectos geoambientais) o Território Zona Sul atingiu grau 4 os demais 1.

Figura 27 - Resultado da avaliação do planejamento do PTC, Bloco 1 parte 1.



Fonte – Produzido pelo autor.

Figura 28 - Resultado da avaliação do planejamento do PTC, Bloco 1 parte 2.



Fonte – Produzido pelo autor.

De modo genérico, é possível afirmar que os três territórios analisados realizaram esforço de aproximar seus diagnósticos com a metodologia proposta em Brasil (2005). Há, no entanto, uma considerável nuance entre os resultados obtidos, tanto entre os territórios, como na prevalência de determinadas informações para realização do diagnóstico frente a outras.

Essa percepção remete ao fato de alguns Territórios terem realizado uma descrição analítica de determinadas informações atribuídas na metodologia enquanto outras foram suprimidas. Além da questão da presença dos itens nos diagnósticos, qualitativamente as reflexões também são heterogêneas. Enquanto o território Zona Sul se sobressai na análise ponderada dos dados interpretados como essenciais para a realidade do sul do estado, o Território Central basicamente agrupa as informações sem haver uma leitura interpretativa propriamente dita, mas com descrições dos dados. Já o Território Médio Alto Uruguai abdica de tratar de determinados temas em contrapartida adota uma análise criteriosa dos elementos que traz, inclusive com referências bibliográficas.

Outra fragilidade percebida nos diagnósticos dos Territórios analisados, que se repete nos planejamentos dos COREDEs discutidos na sequência, é a falta de dados de diferentes anos que permitiria o aprofundamento das reflexões para além de uma radiografia momentânea do território, com composições evolutivas que apontariam tendências e apontamentos pertinentes para as etapas posteriores do

planejamento, como a construção da linha de ação – estratégias e projetos. Em contrapartida, diferentemente da metodologia adotada pelos COREDEs, a primeira etapa do diagnóstico dos Territórios consistia no resgate da formação territorial, etapa seguida pelos três analisados, com destaque para o Zona Sul e Médio Alto Uruguai que obtiveram grau 4 na avaliação, fornecendo uma revisão densa e condizente com as aspirações da proposta da política.

Os três primeiros itens após o número um tem intensão de caracterizar o território de uma maneira genérica a partir da configuração espacial, aspectos geoambientais e a população apenas o Zona Sul traz informações dos três itens, com destaque para o primeiro Território que atinge grau 4 ao tratar dos aspectos geoambientais. Os outros dois não abordam o item sobre a configuração espacial e pouco trazem sobre o geoambiente. Contudo, os Territórios Zona Sul e Central buscam não apenas nesses itens, mas nos demais também, trazem, além dos dados por municípios, sínteses regionais que apresentam as informações do conjunto, aspecto caro para as prerrogativas da política que busca superar o localismo, mesmo que, no caso do Central, a análise em si é fragilizada pelo pouco aprofundamento da interpretação dos dados.

Os dois itens relativos à estrutura fundiária e assentamentos, seis e sete, contraditoriamente apresentam em todos os Territórios graus baixos de detalhamento das informações visto o caráter primordialmente rural da proposta da política, mesmo com a prerrogativa de abranger o território como um todo. No item sete, apenas o Território Zona Sul traz discretamente informações sobre os assentados, enquanto os demais nem sequer tratam da temática, mesmo os assentados sendo um dos principais públicos alvo do PTC.

No conjunto de tópicos denominado pela metodologia ‘aspectos econômicos’, itens de oito a dezesseis, compondo a maior parcela do diagnóstico, há dois itens, oito e treze, em que nenhum dos territórios traz qualquer informação. Os dados sobre finanças públicas ausentes corroboram com percepções advindas das entrevistas realizadas que tratavam da ausência do poder público nas tratativas da política e por esta ter sido uma conquista popular, afastando as soluções propostas do ambiente público local. Já o item treze, tipologia dos produtores rurais, não se trata de um dado pronto a ser buscado em determinada fonte, mas seria necessário os agentes planejadores o construírem, fato não consumado. Pode-se considerar a mesma situação o item doze, sobre sistemas produtivos agrícolas que se destacam

nos territórios, porém esse tópico, Zona Sul realiza o esforço para apontar e descrever os de maior relevância.

Os três tópicos que tratam da produção ligada ao setor primário, nove sobre produção agrícola, dez pecuária e onze extrativismo e pesca, poucos dados são levantados pelos territórios. Salvo o item onze em que apenas Zona Sul possui extrativismo e pesca expressivo para serem contemplados no planejamento, nos outros dois as poucas informações chamam atenção juntamente com os aspectos fundiários justamente pela aproximação da política com os temas relativos ao meio rural.

Nos demais três itens, quatorze sobre beneficiamento da produção, quinze atividades não agrícolas e dezesseis comercialização e abastecimento, o item quinze teve maior atenção dos Territórios, com Central e Médio Alto Uruguai atingindo grau 3, enquanto Zona Sul 1. Já em ambos os outros itens, o Território Médio Alto Uruguai não traz qualquer informação e Zona Sul atinge grau 2, tratando do fechamento da cadeia produtiva agropecuária, porém com poucos dados da produção em si.

Entre os itens dezessete a vinte e dois, sobre 'serviços sociais e de apoio à produção', ainda uma síntese 'infraestrutura social e produtiva' e 'cultura e lazer' destaca-se os resultados obtidos pelo Território Zona Sul que, além de tratar de todos os quatro itens, atinge um grau 4 sobre assistência técnica e capacitação e cultura e lazer e 3 sobre saúde. Os demais Territórios, de modo geral tem grau 2 e 1 sobre educação e não tratam dos demais itens.

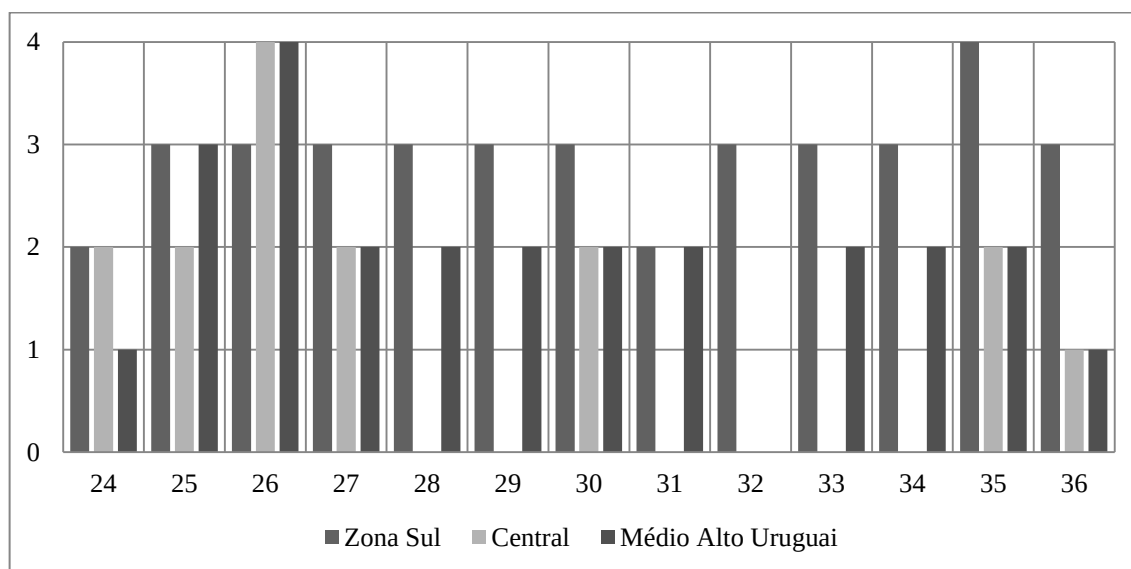
Os itens cinco – organização social – e vinte e três – envolvimento institucional – compõem o grupo de tópicos que tratam sobre questões institucionais e de representatividade nos territórios. Apenas Zona Sul traz informações sobre o envolvimento institucional com riqueza de detalhes, assumindo grau 4, enquanto os demais não tratam do tema. O mesmo se repete no item cinco, com o território supracitado obtendo grau 4 e os demais 2 – Médio Alto Uruguai – e zero – Central. Ambos os itens, em acordo com os dados apontados como necessários pela metodologia, também não são de fácil acesso, carecendo pesquisa, mesmo primária, para sua obtenção, com desprendimento de tempo, recursos financeiros e apoio técnico.

Diante da aplicação da matriz avaliativa no diagnóstico, é perceptível que a sistematização de informações não acessíveis junto a base de dados secundárias

tende a permanecer ausente nos planejamentos. A metodologia apontada em Brasil (2005) busca compor uma análise densa do território, com questões não apenas quantitativas. Porém, a complexidade de interpretação a ser realizada por parte das equipes de planejamento nos CODETERs sugere ter sido limitada. Em entrevistas, os agentes que construíram os planejamentos mencionam a ausência mais efetiva das universidades presentes no território para somar junto ao esforço de planejamento, sobretudo no seu aspecto técnico.

Frente a essas limitações, cabe, no decorrer dessa análise, ponderar os limites impostos pela falta de maior amadurecimento da proposta territorial que, ao não ter somado dez anos, buscou realizar um planejamento amplo e complexo abrangendo informações qualitativas de complexa obtenção por agentes presentes no território, fato que a experiência europeia também se demonstrou frágil devido a carências existentes nessa escala. Cabe, ao analisar os projetos propostos, revisitar o diagnóstico a procura da devida fundamentação, se ausente ou não.

Figura 29 - Resultado da avaliação do planejamento do PTC, Bloco 2.



Fonte – Produzido pelo autor.

O gráfico anterior trata do bloco de tópicos relativo ao processo de elaboração e participação dos planejamentos do PTC. De um modo geral, os resultados obtidos se aproximam mais da totalidade das informações pretendidas do que o diagnóstico, havendo apenas um item com maiores ausências.

As três primeiras informações buscadas, ausentes na metodologia proposta em Brasil (2005), tiveram por finalidade captar questões relativas a quem realizou os planos e a perspectiva de desenvolvimento atribuída ao mesmo. O tópico vinte e quatro, sobre os aspectos institucionais do Território, o histórico do Território e aspectos importantes sobre a instituição parceira do CODETER. Os três planos tratam, mesmo que brevemente, sobre a questão, destaca-se o Zona Sul pela sua trajetória já anterior ao PTC, sendo o único território anterior à política já constituído no Rio Grande do Sul, enquanto os demais foram implementados na segunda fase do PTC, ao aumentar o número de territórios de 60 para 120.

Sobre as concepções teóricas que fundamentam as transformações pretendidas pela política, no tópico vinte e cinco, há nos Territórios Zona Sul e Médio Alto Uruguai uma abordagem considerável sobre reflexões anteriores a tratativa do plano. No Central, não obstante, ocorre também essa preocupação. Segundo relatos dos entrevistados e da análise dos documentos de apoio, essa acuidade da política é resultante justamente do contínuo subsidio a formulação da política.

Já as equipes planejadoras estiveram nos Territórios Zona Sul e Médio Alto Uruguai, ligadas a instituição parceira do CODETER, Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor – CAPA e Universidade Regional Integrada campus Frederico Westphalen, respectivamente, enquanto no Central pelos próprios núcleo dirigente e técnico. Apesar dessa diversidade de situações, há indicações nos planejamentos de uma composição multidisciplinar nas equipes.

Os itens vinte e sete, vinte oito, trinta, trinta e dois e trinta e cinco estão relacionados à participação social na realização e definições das etapas do planejamento. No tópico vinte e sete, sobre a participação na constituição e validação do diagnóstico, há um detalhamento considerável da forma como foi realizado no Território Zona Sul, com reuniões microrregionais e temáticas, enquanto os demais territórios trazem afirmações sobre esses momentos terem ocorrido, porém sem maiores detalhes.

Sobre a participação na definição da ‘visão de futuro’ apenas o Território Central não aponta qualquer informação sobre esse momento, uma vez que o mesmo não apresenta a visão de futuro, como indica o tópico vinte e nove. Nos demais, Zona Sul afirma ter havido plenárias, mesmo que não exclusivas, para a definição da visão de futuro junto à comunidade, já Médio Alto Uruguai aponta ter ocorrido esse momento sem detalhar o processo realizado. Quanto a participação na

elaboração das diretrizes e estratégias, todos os Territórios, com destaque ao Zona Sul, descrevem a participação em algum momento.

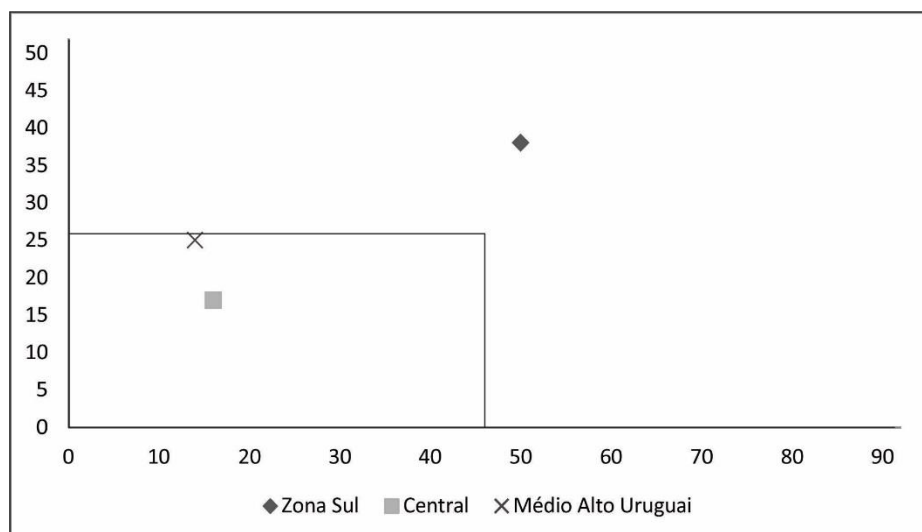
Já o item trinta e dois, sobre a definição de forma participativa dos eixos aglutinadores, não há evidência da ocorrência em dois Territórios, assumindo grau zero, enquanto no Zona Sul, grau 3, há apresentação sobre como ocorreu em conjunto com a comunidade. Essa etapa, ao analisar os planejamentos, se mostra de caráter mais técnico, em preparação para a etapa seguinte onde a participação, segundo a proposta seguida, se faz fundamental. O tópico trinta e cinco trata da definição dos projetos junto com a sociedade territorial, momento chave da proposta de planejamento. O território Zona Sul, novamente, é o que traz mais informações sobre os momentos de plenária na definição dos projetos, enquanto os outros dois apontam ter sido realizados tais momentos.

Os tópicos restantes, vinte e nove, trinta e um, trinta e três, trinta e quatro e trinta e seis, trataram de averiguar a existência e qualificação das informações trazidas pelas etapas posteriores ao diagnóstico. Nota-se que o Território Central não trouxe nenhuma das informações, com exceção dos projetos, denotando o suprimento de etapas 'meio' segundo a metodologia, limitando ao 'início' o diagnóstico, e o fim, proposição dos projetos, os quais não trazem grandes informações, são apenas citados, assumindo grau 1 na avaliação.

O território Médio Alto Uruguai possui resultado semelhante quanto à descrição das etapas, sendo todas elas realizadas e descritas, mesmo que brevemente, variando de grau 1 e 2 entre elas. Já o território Zona Sul, assim como em outros tópicos analisados, possui um detalhamento maior de todas essas etapas, configurando o mesmo com uma qualificação superior, em comparação aos demais, tanto na construção do diagnóstico, como na elaboração e na participação da comunidade.

No gráfico a seguir demonstra-se a síntese comparativa entre os Territórios da aplicação da matriz avaliativa, onde o eixo X representa a soma que cada Território atingiu no bloco um, sobre o diagnóstico, e o eixo Y a soma no bloco dois, sobre elaboração e participação. As linhas demarcatórias demonstram a média para cada bloco.

Figura 30 - Síntese dos resultados da aplicação da matriz de avaliação do planejamento do PTC.



Fonte – Produzido pelo autor.

A síntese das matrizes avaliativas demonstra uma acuidade maior dos agentes planejadores dos Territórios analisados quanto às etapas posteriores ao diagnóstico. Como anteriormente discutido, o grau atingido em variados dados assumidos pela metodologia para a construção dos diagnósticos foram baixo, sendo suplantados ou então meramente citados sem maior avaliação crítica, tampouco correlação entre os mesmos e direcionamento das análises para a prerrogativa da própria política.

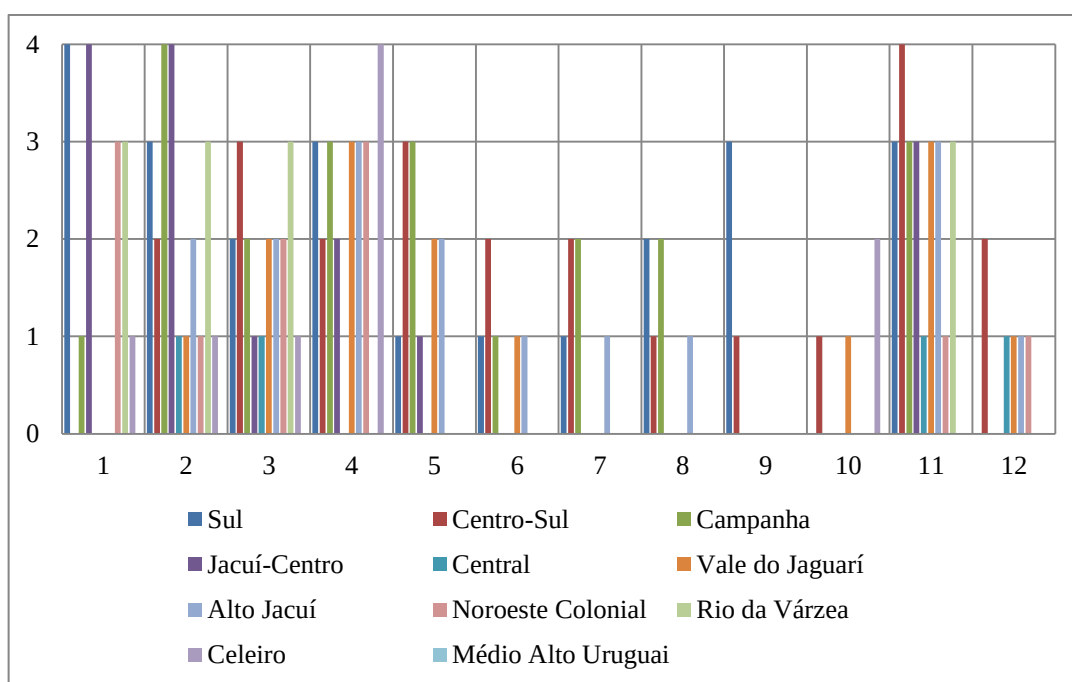
Não obstante, o mesmo fato que é percebido na análise dos planos dos COREDEs – na sequência – ocorre no PTC. A metodologia Brasil (2005) definiu uma gama de indicadores a serem pesquisados e compor o diagnóstico, porém, não há ocorrência de uma reflexão crítica sobre a pertinência de todas as informações como essenciais para a realidade do Território, sendo buscado agregar o máximo de dados sem o acompanhamento de uma análise situacional dos mesmos. Pode-se afirmar que ocorre essa preocupação no território Zona Sul, uma vez que, mesmo não trazendo a totalidade de dados em detalhes, não havendo esforço de cumprir com todos os itens, porém os abordados trazem consigo uma considerável reflexão que se destacou frente aos demais territórios, resultado compatível com o histórico do Território já anterior ao planejamento, sendo o mais antigo e com mais inserção social frente aos demais gaúchos.

A soma do segundo bloco não ocorre em discordância com o diagnóstico, mesmo que, na média, os resultados são superiores. Como no primeiro, Zona Sul tem destaque, articulando a participação social e detalhando as etapas,

diferentemente dos demais que, mesmo revalidando-as – com exceção do Central – poucas informações trazem referente aos processos realizados para a definição de cada um dos momentos.

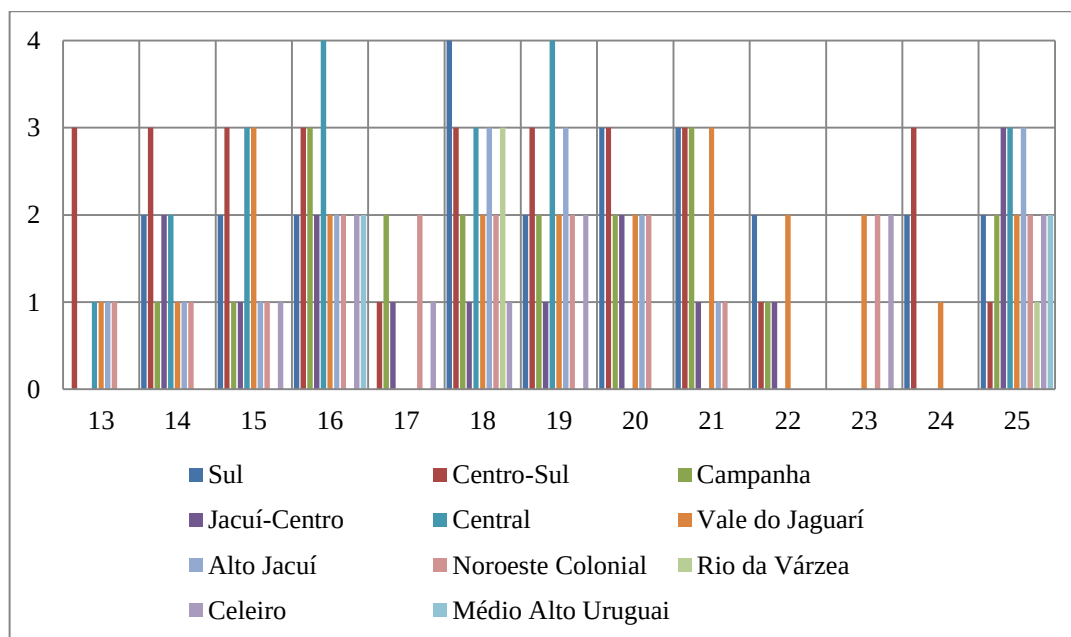
Os gráficos a seguir apresentam o resultado sistematizado da aplicação da matriz de avaliação dos planejamentos dos COREDEs em seu primeiro bloco, de análise do diagnóstico. No Eixo X encontram-se as questões e no Y o grau que obtiveram para cada COREDE.

Figura 31 - Resultado da avaliação do planejamento dos COREDEs, Bloco 1 parte 1.



Fonte – Produzido pelo autor.

Figura 32 - Resultado da avaliação do planejamento dos COREDEs, Bloco 1 parte 2.



Fonte – Produzido pelo autor.

De modo geral, dez dos onze planos apresentam um diagnóstico técnico minimamente organizado em acordo com a metodologia proposta, sendo que apenas o Médio Alto Uruguai supre essa etapa do plano. Entretanto, mesmo com a existência dos diagnósticos, é notório que apenas em poucos casos ocorre grau 4, ou seja, o levantamento e análise da totalidade dos dados apontados para o item, sendo atribuído a dois COREDEs no item um, dois no dois, e um no item quatro, onze, dezesseis, dezoito e dezenove. Nos demais itens não houve aferimento de tal grau, apontando para prevalência de determinadas informações e heterogeneidade no esforço de construção do diagnóstico.

Esse fato denota que em parte significativa dos COREDEs trouxe uma descrição parcial, incompleta ou ausente dos itens necessários para composição do diagnóstico regional. Para além da questão quantitativa de informações, é perceptível na análise dos documentos que foram poucos os COREDEs que avançaram para interpretação dos dados, realizando uma verdadeira análise situacional e superando a simples compilação de dados que compõe parte dessa etapa de planificação, porém não sua totalidade.

Corroborando com essa constatação a existência de poucos Conselhos que trazem uma análise evolutiva das informações, sendo que parte significativa dos dados levantados tratam de um ano específico sem haver a acuidade de tratar de

espaços temporais que apresentem, por exemplo, tendências de evolução ou involução de determinado setor. Essas informações nos parecem de suma importância para uma planificação, uma vez que o diagnóstico deve servir de base para o apontamento de projetos para a região, ao passo que a radiografia momentânea da região demonstra apenas parte da problemática. A falta de um levantamento histórico sobre as regiões, anteriormente citada, e das transformações recentes, fragilizam o caráter técnico dos planejamentos, delineando as sugestões de projetos estruturantes para o desenvolvimento ocorrerem baseados em outras bases.

Dentre os itens que compõe o diagnóstico, os três primeiros, de caráter mais abrangente, há presença de parcial ou incompleta dos dados em quase todos os COREDEs, com exceção do Médio Alto Uruguai. O item número um, aspectos territoriais, ausente na proposta metodológica, é recorrente em mais da metade dos planos analisados, atingindo grau 4 em dois e 3 em outros dois, remetendo a percepção das próprias regiões em realizar o resgate histórico. Nos aspectos físico-naturais e demográficos os diagnósticos apresentam, em parte significativa, dados de apenas um determinado ano, sem análises evolutivas e comparativas, ao mesmo tempo em que ocorre compilação de dados dos municípios sem a síntese regional e vice-versa. Ocorre, inclusive, a ausência de mapa de localização e delimitação da região do COREDE.

Do item quatro ao nove, que compõe o eixo de informações relativas à infraestrutura das regiões, com exceção do item quatro, de saneamento básico que obteve atenção especial dos COREDEs - sendo que seis obtiveram grau 3 ou 4 -, os demais itens apresentam poucas informações, tampouco análise descritiva com interessante aprofundamento, sendo que a maioria dos graus obtidos foram zero e 1, no itens cinco à sete COREDEs foi atribuído um dos graus, no seis dez, no sete e oito em nove COREDEs e no nove dez vezes. Três COREDEs, Médio Alto Uruguai, Rio da Várzea e Central se quer trazem qualquer dado para os itens supracitados.

Os dados referentes a questões econômicas e de finanças municipais, itens onze ao dezesseis e o dezoito, três obtiveram maior atenção dos COREDEs, o onze, relativo ao setor primário, dezesseis, sobre indicadores de valor adicionado bruto e produto interno bruto, e dezoito, finanças públicas municipais, nesses, sete, dez e nove regiões, respectivamente, obtiveram grau 2 ou superior. Nos demais itens, mais de 50% dos planos obtiveram notas zero ou 1, sendo que nos itens de setor

secundário e terciário apenas um obteve grau 2 ou 3. Se por um lado há preocupação em demonstrar a dependência de parte significativa dos municípios pelas transferências de recursos de impostos e do setor primário para a composição dos valores de produção, poucas ou incompletas informações dos demais setores e do mercado de trabalho de forma geral são abordadas. Há evidente preocupação das regiões interioranas em compreender sua dinâmica econômica a partir dos índices de produção e de finanças municipais assim como protagonismo do setor primário nas análises.

Nos itens relativos a questões sociais, dez e de dezenove a vinte e dois, os tópicos de educação e saúde obtiveram maior atenção dos COREDEs, sendo que oito e sete regiões, respectivamente, obtiveram grau 2 ou superior na análise, apesar de na educação dois não trouxeram dado algum, obtendo zero, e na saúde quatro. Porém são nos demais itens que as informações trazidas são menos densas. No tópico sobre cultura apenas três COREDEs trazem alguma informação, Celeiro obtendo grau 2 e Centro-Sul e Vale do Jaguarí 1. Não obstante, sobre justiça e segurança e assistência social, apenas quatro e duas regiões, respectivamente, atingiram grau 2 ou superior.

Por fim, as informações relativas ao eixo institucional, vinte e três e vinte e quatro, também são bastante incompletas. Apenas três COREDEs, Vale do Jaguarí, Celeiro e Noroeste Colonial, apresentaram informações sobre organizações da sociedade civil, obtendo grau 2 na análise, enquanto outros três, Sul, Centro-Sul e Vale do Jaguarí, trouxeram informações relativas a representatividade político eleitoral, demonstrando a carência de dados analisados pelos planejamentos quanto as questões institucionais.

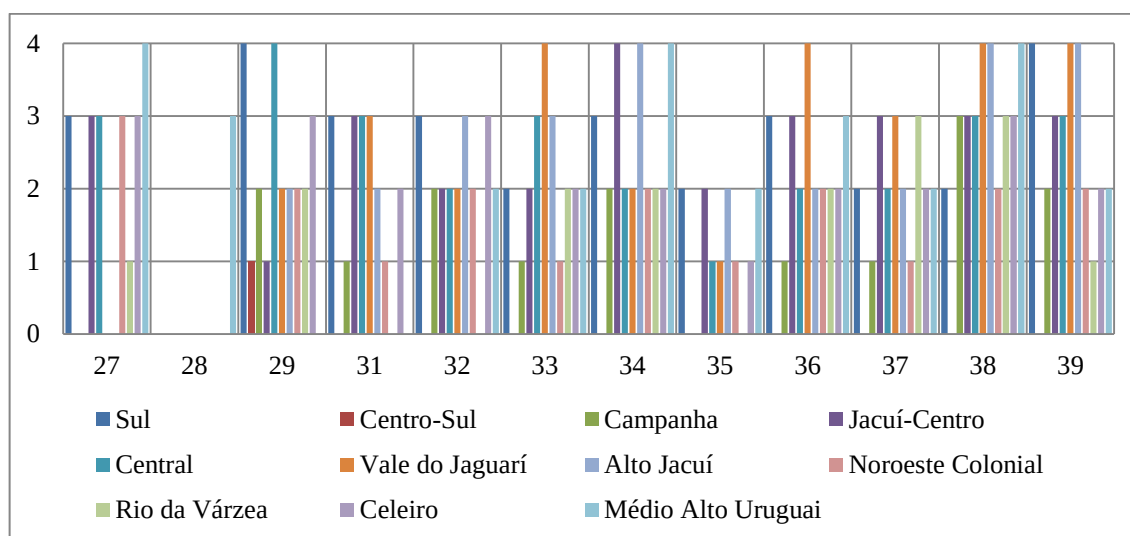
A questão vinte e cinco buscou tratar da qualificação do diagnóstico a partir da metodologia aqui adotada, apontando cinco aspectos assumidos como primordiais para uma análise consistente das informações levantadas, como análise qualitativa dos dados, inter-relação entre diferentes dados, análise evolutiva, síntese regional e validação participativa com a comunidade regional. Anteriormente foi apontado algumas questões para além da percepção da existência dessas ações no plano e da mesma maneira é realizado no decorrer desse e dos demais tópicos. No entanto, cabe destacar que, mesmo com o diagnóstico contendo incoerências com a proposição metodológica inicial, os COREDEs buscaram, com as poucas

informações reunidas, realizar debates com as comunidades regionais e apresentar, mesmo que brevemente, alguma análise dos dados.

Silveira (2014) relata não ter havido uma preocupação dos COREDEs em qualificar os dados levantados, deixando de questionar a necessidade real da utilização de determinados dados trazidos pela metodologia adotada para construção do diagnóstico. Em paralelo, informações relevantes não compõe a análise. Diante desse fato, segundo entrevistados envolvidos na construção dos planos, houve a utilização, basicamente, de um pacote de dados repassado as regiões pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul que serviu de base para o diagnóstico. Entretanto, parte significativa dos COREDEs adotou esse pacote como definitivo, incorporando pouca ou nenhuma informação assim como apenas descreveu os dados ou mesmo nem isso.

Cabe, porém, salientar que nem todas as informações apontadas para a construção do diagnóstico são de fácil acesso, ou mesmo se encontram sistematizadas, como por exemplo no âmbito da cultura. Para tratar obtenção dessas informações seriam necessárias pesquisas primárias junto a órgãos municipais ou mesmo com as organizações sociais, fato que, devido ao pouco recurso de tempo e financeiro e, em alguns casos, carência de apoio pessoal, limitou a utilização desses dados. Além da cultura, esses são os casos de setores de telecomunicação, mídia, infraestrutura de transporte, habitação e urbanismo, assistência social e organizações da sociedade civil.

Figura 33 - Resultado da avaliação do planejamento dos COREDEs, Bloco 2.



Fonte – Produzido pelo autor.

Os resultados da aplicação da matriz para o segundo bloco, com a finalidade de conferir a presença e qualidade dos elementos do planejamento, com exceção do diagnóstico, até a fase de proposição dos projetos, tem resultados relativamente distintos do bloco um. COREDEs que apresentaram o diagnóstico, como o caso do COREDE Centro-Sul, e não realizou qualquer etapa do segundo bloco, apresentando apenas um curto texto afirmando terem sido realizadas com algumas indicações de projetos, porém sem ao menos citar de maneira clara e objetiva. Em contraponto, o COREDE Médio Alto Uruguai que não trouxe o diagnóstico, cumpriu as etapas do segundo bloco com detalhamento considerável.

Ademais estas primeiras considerações, é suprida a questão vinte e seis do gráfico devido a ela não suscitar uma avaliação de estar presente ou não e sua qualificação, mas sim questionar sobre a metodologia utilizada, uma vez que, como descrito anteriormente, apesar da indicação do Fórum dos COREDEs para seguimento dos trabalhos baseados em Siedenberg (2009), o curso realizado junto a ILPES pelos membros dos COREDEs fazia uso de outra metodologia que, apesar de guardar inúmeras semelhanças, tinha distinções. Assim, apesar da maioria dos planejamentos não aparecer a indicação da metodologia assumida, ao realizar análise acurada dos documentos é perceptível a ocorrência de quatro situações: i) a utilização da metodologia sugerida pelo Fórum dos COREDEs, opção essa com maior ocorrência; ii) utilização da metodologia da ILPES, em apenas um conselho; iii) um híbrido com a utilização de mecanismo de ambos os métodos, em dois; e iv) a utilização de Siedenberg (2009) com o incremento de outros mecanismos, em dois Conselhos.

Da mesma forma que a questão vinte e seis, a trinta foi retirada em função do interesse em saber quem realizou a pesquisa, se componentes dos COREDEs, alguma IEs, consultores, enfim. Na maioria dos casos houve a presença de membros de universidades comunitárias na composição do corpo técnico, visto que em parte desses o próprio COREDE funciona nas independências das universidades, prestando apoio pessoal e material. Em seis Conselhos o planejamento foi construído exclusivamente por pessoas ligas as IEs comunitárias da região, em outros três membros de IEs juntamente com membros dos COREDE, em um foi delegado a uma consultoria externa e em outro membro dos COREDE juntamente com consultores externos.

A presença de professores das universidades regionais, entretanto, contrasta com os resultados da questão vinte e nove que buscou saber se a equipe a frente do processo era multidisciplinar, visto a gama complexa de atribuições a serem destacadas no planejamento muitas vezes caras a distintas especialidades. Apenas dois COREDEs, Central e Sul obtiveram grau 4, com cinco ou mais especialidades no grupo planejador, enquanto o Celeiro atingiu grau 3, outros cinco grau 2, dois grau 1 e por fim o Médio Alto Uruguai que não deixa claro a equipe que realizou o trabalho, impossibilitando o aferimento de grau.

Dessa forma, não houve falta de presença das IEs comunitárias na justificativa de qualquer ausência nos planos. Contudo, a carência de equipes diversificada pode ter delineado o planejamento para setores de maior especialização dos elaboradores, ao mesmo tempo em que a presença pouco significativa de membros dos COREDEs no processo tenha afetado as questões políticas do mesmo, como o processo de participação.

Chama atenção o resultado da questão vinte e oito, inserida na matriz não pela indicação na metodologia, mas com objetivo de perceber se os debates entorno da concepção de desenvolvimento atribuídas as transformações desejadas para as regiões anteviram a realização do planejamento. Apenas o COREDE Médio Alto Uruguai demonstra elementos sobre essa discussão baseados na reflexão teórica de um consultor contratado. Em nenhum dos demais planos há qualquer menção sobre a realização de um momento com essa finalidade.

Destacam-se agora os quatro itens que buscaram elucidar o processo participativo entre as etapas. O tópico trinta e um, acerca da discussão do diagnóstico com a comunidade regional, em apenas três Conselhos - Centro Sul, Rio da Várzea e Médio Alto Uruguai - não apresentam qualquer indicação de ter havido tal momento, enquanto outros quatro – Campanha, Alto Jacuí, Noroeste Colonial e Celeiro – tratam brevemente sobre como fora realizado tal momento, porém, o mesmo apresenta-se como uma formalidade a ser cumprida. Os COREDEs restantes trazem em maior detalhe sobre como fora tais reuniões, as organizações microrregionais e/ou setoriais realizadas devido a abrangência do território ou do número de participantes, enfim.

O item trinta e três, sobre a participação na construção da matriz FOFA, quando buscou ser elencadas oportunidades, fraquezas, fortalezas e ameaças para a região, os indicativos do processo participativo diminuem, com apenas três

COREDEs – Central, Vale do Jaguarí e Alto Jacuí – descrevendo com algum detalhe o processo, enquanto outros cinco, com grau 2, fazem menção as reuniões realizadas e os demais apenas citam sem qualquer detalhe.

Na definição dos referenciais estratégicos, tópico trinta e cinco, o indicativo de participação é ainda menor, com apenas quatro Conselhos obtendo grau 2, três zero e os demais um, demonstrando que esta etapa fora realizada basicamente a partir dos conhecimento técnicos e empíricos somados do processo até então, com pouca ou nenhuma contribuição da comunidade regional.

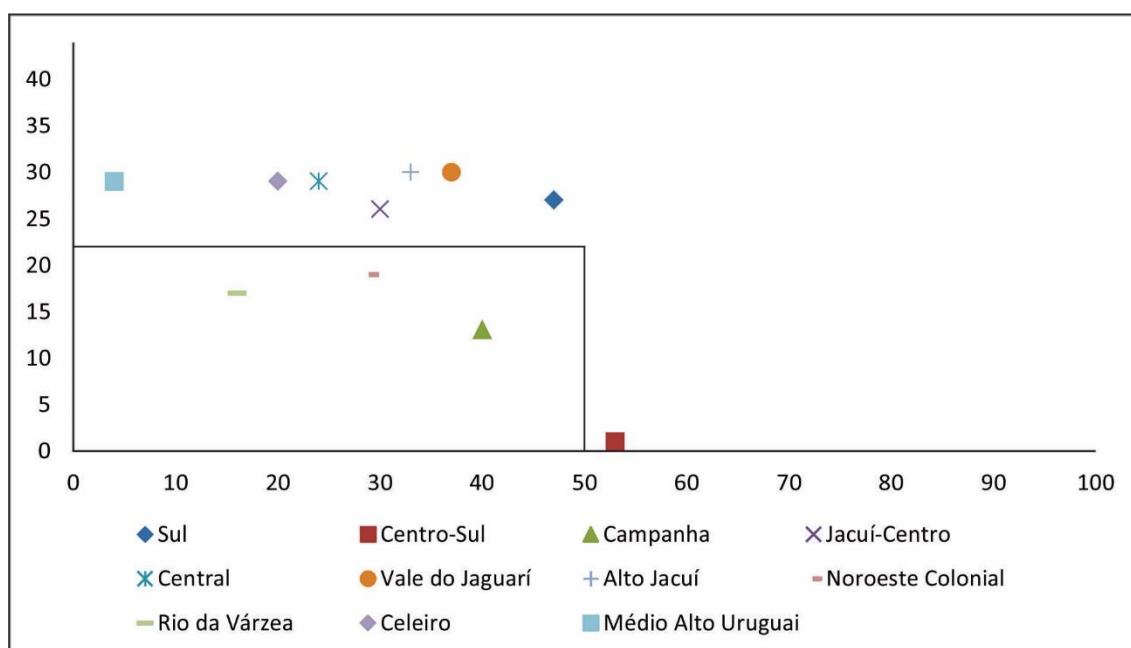
Na definição dos macro objetivos, ou seja, na composição dos programas e projetos tidos como estratégicos para a região a participação de acordo com os planejamentos foi bastante híbrida, com três COREDEs – Jacuí Centro, Vale do Jaguarí e Rio da Várzea – descrevendo determinados detalhes sobre o processo de definição dos projetos junto a comunidade, enquanto outros cinco mencionam ter havido o momento porém muitas informações, grau 2, e outros três com grau zero e 1 pouco demonstram sobre a realização do debate com a região.

O tópico trinta e dois do segundo bloco buscou auferir a aproximação existente entre o diagnóstico realizado e a matriz FOFA, sendo que em acordo com a metodologia utilizada, a mesma deveria ser construída com base nas proposições da participação e embasadas no diagnóstico. Devida as inconsistências encontradas nos diagnósticos, mencionadas anteriormente, os resultados para esse tópico guardam relação, uma vez que os COREDEs que apresentaram diagnósticos mais completos atingiram graus maiores nesse item - com exceções do Celeiro que obteve indicador grau 3 por ter realizado uma FOFA apenas fundamentada nos itens que realmente debatera no diagnóstico - demonstrando coerência mesmo com as limitações existentes.

Os tópicos trinta e quatro, trinta e seis e trinta e oito tratam da presença e grau de detalhes na apresentação da Matriz FOFA, dos referenciais estratégicos e dos macro objetivos dos planos. De maneira geral, todas as três etapas estão presentes nos planejamentos, com exceção do Centro-Sul, que não apresenta nenhum, como já mencionado. A distinção se encontra nos detalhamentos em cada COREDE. Os referenciais estratégicos são basicamente citados em todos os planos, sem maior discussão sobre os elementos que compuseram os mesmos. Já a matriz FOFA tem considerável nuance entre os Conselhos, com Médio Alto Uruguai, Alto Jacuí, Jacuí Centro e Sul apresentando considerável detalhamento da mesma e

debate sobre cada uma das oportunidades, fraquezas, fortalezas e ameaças apontadas. Na mesma intensidade, sobre os detalhes dos macro objetivos, cinco COREDEs descrevem com maiores informações cada um dos programas e projetos – Sul, Jacui Centro, Central, Vale do Jaguari e Alto Jacui – e os demais apenas mencionam os projetos prioritários para a região.

Figura 34 - Síntese dos resultados da aplicação da matriz de avaliação do planejamento dos COREDEs.



Fonte – Produzido pelo autor.

No gráfico anterior, nos mesmos moldes da análise do PTC, foi demonstrada a síntese comparativa entre os COREDEs da aplicação da matriz avaliativa do diagnóstico e elaboração e participação. As linhas demarcatórias demonstram a média para cada bloco.

Os resultados explícitos na síntese demonstram que a maior fragilidade do processo de planejamento esteve na construção dos diagnósticos para fundamentação das demais etapas. Apenas um COREDE possui soma de resultados maior que a média, porém, tal diagnóstico configura-se basicamente como um apanhado de dados secundários sem uma verdadeira análise situacional evolutiva e com síntese regional.

De fato, como demonstrado na discussão sobre os itens dos diagnósticos, muitos assuntos estratégicos para debate sobre o desenvolvimento regional estiveram de fora da pauta. Porém, alguns COREDEs que obtiveram a soma baixa

se propuseram a realizar uma reflexão densa sobre determinados itens, como no caso dos COREDEs Sul e Alto Jacuí, suprimindo informações pertinentes por motivos diversos, como o pouco tempo para a realização do trabalho e a dificuldade em buscar e sistematizar tais informações.

Relativizar esses resultados se faz necessário, porém a proposição dos projetos estruturantes para a região – analisados na sequência – devem remeter ao diagnóstico e ao processo participativo, havendo assim uma fundamentação baseada em informações técnicas e empíricas.

Em referência as demais etapas do processo de planejamento nota-se que sete COREDEs obtiveram soma superior a média, mesmo o Médio Alto Uruguai que desconsiderou a construção do diagnóstico realizou as demais etapas. Apesar da soma dessas sete regiões nos itens do Bloco 2 ser semelhante, há nuances. Os COREDEs como Vale do Jaguarí e Alto Jacuí atingiram notas maiores quanto a participação, Jacuí Centro e Sul obtiveram graus maiores quanto ao detalhamento das etapas.

Diante da avaliação dos dois blocos de informações propostos nas metodologias para os planos dos COREDEs e PTC, algumas considerações podem ser tecidas como principais diante da proposta analítica desta pesquisa. É notória a **heterogeneidade** entre os planos de ambas as políticas, fato que configura para a próxima etapa – de percepção dos projetos quanto a peculiaridade regional – a necessidade de acuidade quanto ao grau de detalhamento e compreensão das etapas realizadas, pois, ademais as questões do próprio território, as nuances do processo de construção do plano e mesmo institucionais pesam nos resultados propostos.

Silveira (2014) na análise sobre os planejamentos dos COREDEs relata as distintas interpretações realizadas em cada região das etapas a serem seguidas, fato que culmina na distinção entre os resultados. Ademais, foi notório que o maior cumprimento da metodologia esteve no Território com maior enraizamento de atividades anteriores ao processo de planejamento, no caso, o Zona Sul, que já atuava anteriormente ao PTC. No caso dos COREDEs essa resposta fora percebida entre os que obtiveram apoio em Universidades Regionais e realizados por equipes multidisciplinares, diminuindo as lacunas existentes na proposta entorno da capacidade técnica das regiões em realizarem os estudos.

A revisão dos planos traz, sobretudo, condições de analisar os projetos elencados pelos COREDEs e Territórios e buscar perceber a existência de correlações entre o estudo e as reflexões advindas da comunidade regional, com as proposições, em paralelo, debater sobre a aderência das peculiaridades regionais em cada um e as razões.

5.3 Projetos propostos

No prosseguimento da análise dos planejamentos regionais realizados na PTC e pelos COREDEs, posterior a percepção da metodologia utilizada assim como da realização das etapas propostas no diagnóstico e nas demais fases de elaboração do estudo, volta-se atenção aos projetos propostos nos planos.

A intenção nesse momento é baseada em duas frentes. A primeira verificar se há vinculação dos projetos propostos com as etapas anteriores, seja o diagnóstico ou nas demais, para averiguar se há ‘fundamentação’ técnica e/ou de base na participação que justifique a inclusão de tal proposta, afastando a prática intuitiva de planejamento, como denomina Siedenberg (2009), quando as ações não estão alicerçadas em reflexões anteriores. No segundo momento foi buscado perceber se cada projeto elencado possui de fato uma preocupação em valorização de condições peculiares a região em questão, juntamente essa uma das premissas base de ambas as políticas e atenção especial dessa pesquisa.

Para realização dessas etapas primeiramente foram listados todos os projetos trazidos por cada um dos planejamentos analisados de acordo com a sistematização oriunda de cada estudo aliada a metodologia indicada - Siedenberg (2009) e Brasil (2005). Posteriormente foram buscados tanto nos próprios planejamentos como na análise realizada para o tópico anterior as vinculações entre o diagnóstico e demais etapas com os projetos elencados. Por fim, partindo das reflexões dos capítulos anteriores e das próprias prerrogativas das políticas, os projetos foram classificados como atentos as peculiaridades regionais ou não, vinculados a demandas básicas⁴¹.

Assim, a primeira variável apresentada é sobre a vinculação dos projetos com os diagnósticos realizados. Foram classificados todos os projetos em três categorias: com vinculação direta, indireta e sem ligação. Os projetos com vinculação direta são

⁴¹ No decorrer do tópico explica-se em maiores detalhes essa vinculação.

aqueles que se encontram claramente dados no diagnóstico que fundamentam a presença de tal proposta. Exemplifica-se. O Território Zona Sul estipula como projeto prioritário a “aquisição de equipamentos para instalação de postos de resfriamento e beneficiamento de leite”, sendo que no diagnóstico são trazidos dados provenientes da cooperativa Sul-Rio-Grandense de Laticínios, como a relação das cooperativas e micro-usinas de leite instaladas no Território com o número de famílias associadas e o município de localização. Outro exemplo, o COREDE Alto Jacuí aponta o projeto “sistema de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos para o Alto Jacuí” em concomitante analisa informações relativas a necessidade de ampliação do acesso ao saneamento básico, como os domicílios urbanos e rurais com acesso à água, de rede geral, de poços e nascentes e outras formas.

Já os projetos classificados com fundamentação indireta segundo informações trazidas pelo diagnóstico são aqueles que possuem certa vinculação com algum dado, porém não há como traçar um paralelo direto entre ambos. O Território Central, por exemplo, traça como projeto a ampliação da agregação de valor das cadeias produtivas da região. No diagnóstico há dados sobre a matriz produtiva agrícola e tipologia da agroindústria, por exemplo. Sem dúvidas há ligações entre o projeto e o diagnóstico, porém sem necessariamente ser direta em decorrência do formato genérico do projeto. O COREDE Rio da Várzea em seu diagnóstico traz algumas informações relativas ao ambiente natural da região, como caracterização de fauna e flora e de outros elementos condicionantes do meio. Como projeto classificado como indireto a tais informações está a “elaborar um plano de preservação ambiental em longo prazo, com a intenção de assegurar a manutenção das riquezas naturais da região”.

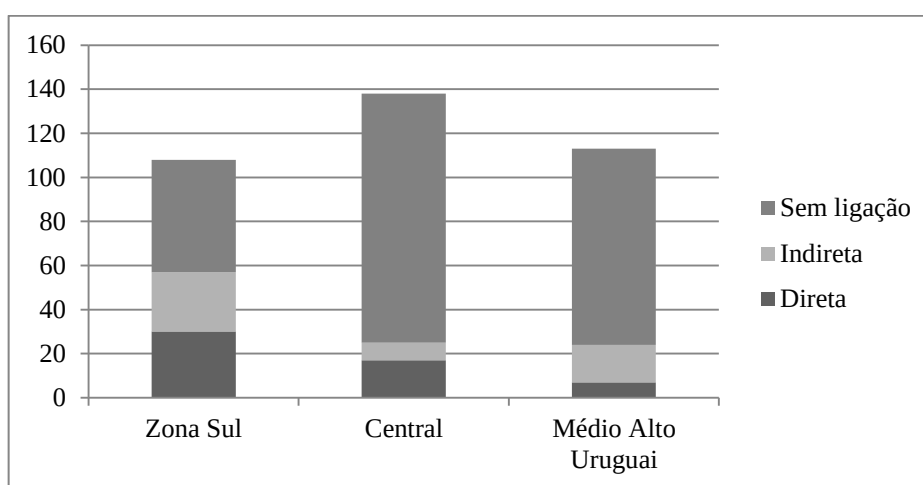
Por fim, os projetos classificados como sem ligação com o diagnóstico são os que não apresentam qualquer base de dados no plano que os fundamente. No caso do Território Médio Alto Uruguai, por exemplo, o projeto “melhorar o uso do sistema de crédito de acordo com as demandas potencializadas pelos agricultores” não acompanha de qualquer dado sobre os valores, contratos e tipos de créditos cedidos a agricultores do território. Já o COREDE Central, sem qualquer dado sobre a estrutura viária da região no planejamento aponta a necessidade de “implantação de modais de transporte” como um dos projetos.

A sistematização resumida da vinculação dos projetos e as respectivas fundamentações estão em apêndice ao final desse trabalho. Optou-se por uma

versão enxuta devido a totalidade dos projetos analisados – 375 dos COREDEs e 359 do PTC – formarem uma matriz demasiadamente extensa, inviabilizando sua anexação no texto, ao passo que a versão com tópicos vinculados representa o esforço metodológico seguido.

Assim, o gráfico a seguir mostra a classificação dos projetos em cada uma das regiões do PTC.

Figura 35 - Vinculação dos projetos propostos dos Territórios da Cidadania com o diagnóstico.



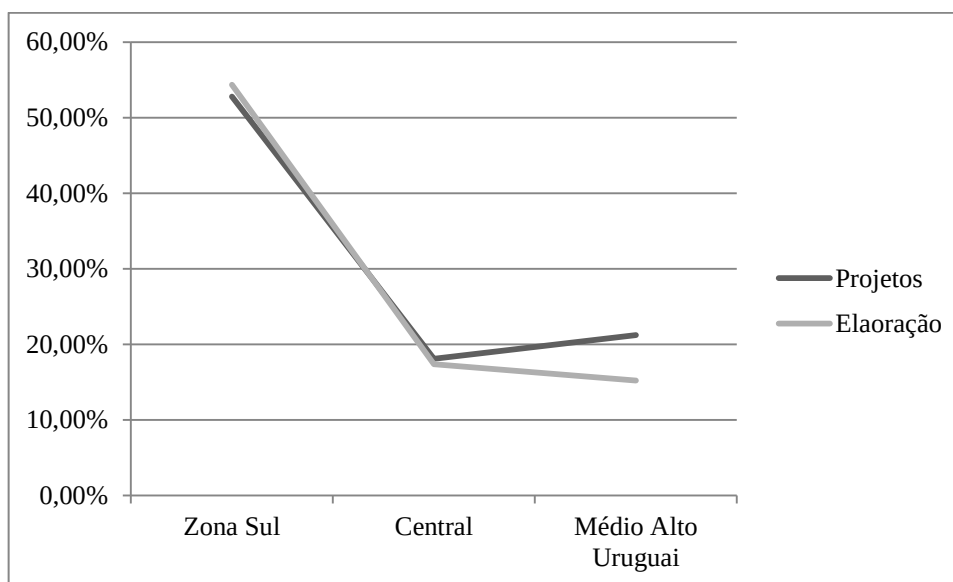
Fonte – Produzido pelo autor.

Nos três territórios analisados é perceptível um elevado número de projetos elencados em cada planejamento, em média cento e vinte, e o percentual elevado de projetos sem qualquer ligação com o diagnóstico realizado, com destaque para os Territórios Central e Médio Alto Uruguai com aproximadamente 82% e 79% sem qualquer vínculo. Já o Zona Sul, somando as vinculações diretas e indiretas possíveis, há aproximadamente 53% dos projetos com fundamentação no diagnóstico, percentual elevado ao colocar-se em paralelo com os outros dois territórios.

Esse resultado é compreensível ao aproximar os resultados da análise qualitativa dos diagnósticos com o percentual de projetos nele embasados – gráfico a seguir. Há uma vinculação estreita entre o percentual atribuído a qualidade das informações trazidas pelo diagnóstico com o número de projetos vinculados a ele. As nuances existentes entre os Territórios nessa etapa sensivelmente afetaram a possibilidade de obter interpretações sobre as realidades estudadas e traduzi-las em projetos, aspecto vinculado também as questões relativas a metodologia seguida e

debatida em tópico anterior que, em muitos casos, priorizou determinados aspectos, como vinculados ao setor primário, em detrimento de outros, assim como a dificuldade de acesso a informações apontadas como primordiais.

Figura 36 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com o diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - PTC.



Fonte – Produzido pelo autor.

A segunda variável considerada é a vinculação dos projetos com as etapas posteriores ao diagnóstico com a intensão de auferir se há vinculação entre os mesmos com os processos realizados por intermédio da participação social. Da mesma forma que na busca pela vinculação com o diagnóstico, classificou as vinculações como diretas, indiretas e sem ligação. A título de exemplificação, o Território Zona Sul elenca o projeto “crédito diferenciado para a reestruturação dos assentamentos” e aponta como uma das principais ameaças para o território o endividamento considerável entre as famílias assentadas, suscitando ações pontuais para esse público, havendo assim uma vinculação direta entre projeto e demanda. Já o COREDE Jacuí-Centro aponta como uma possibilidade de potencialização na região cadeias produtivas com potencial, sendo possível uma vinculação direta com o projeto “desenvolvimento de novas alternativas de produção”.

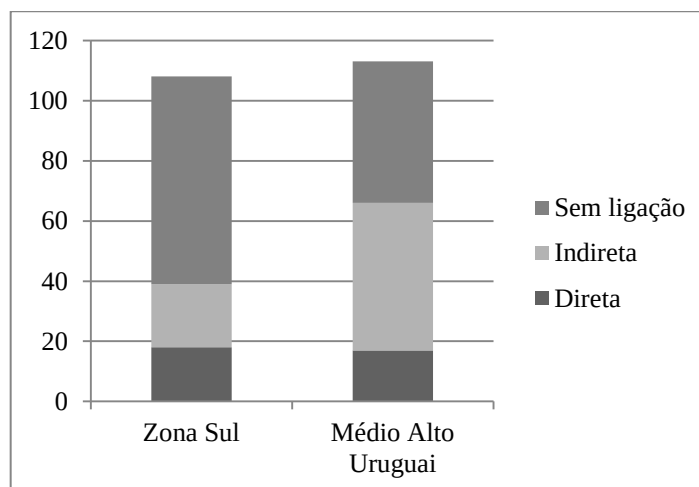
A classificação como indireta ficaram os projetos que possuem ligação com a demanda ou característica atribuída, porém por não acompanharem um detalhamento maior, a vinculação possível é apenas indireta. O Território Médio Alto

Uruguai aponta como uma fragilidade a falta de planejamento nas atividades produtivas, assim, pode-se vincular o projeto “organização de estruturas de logística nos municípios, para armazenagem, transformação e transporte da produção”. O COREDE Sul afirma haver na região uma baixa qualificação como limitação de âmbito social, podendo essa questão ser vinculada de maneira indireta ao projeto “qualificar os recursos humanos para atender as necessidades dos municípios, com efetivos compatíveis com a população” uma vez que o projeto e a limitação não torna específica que tipo de qualificação, para qual finalidade, enfim, podendo haver apenas uma relação indireta entre ambos.

Por fim, foram classificados sem ligação os projetos trazidos nos planejamentos, porém sem qualquer citação de temas relativos aos mesmos nas etapas posteriores ao diagnóstico, como por exemplo no Território Zona Sul o projeto “construção de cisternas” e no COREDE Campanha “Criação de Agência de Desenvolvimento Regional”.

O gráfico a seguir trata da vinculação das etapas posteriores ao diagnóstico, com maior eminência participativa, com os projetos propostos. Não há presença das informações do Território Central, pois como apresentado no tópico anterior, as mesmas não estão presentes no planejamento, impossibilitando sua análise. Dos dois Territórios analisados percebe-se uma discordância de resultados, com maior fundamentação nas etapas posteriores ao diagnóstico sendo percebidas no Território Médio Alto Uruguai, com aproximadamente 58% dos projetos fundamentados nessas etapas, enquanto no Zona Sul apenas 36%. Esses resultados são antagônicos aos auferidos na vinculação projetos/diagnóstico, demonstrando a prevalência na região localizada ao norte do Estado em basear suas propostas nas etapas com maior participação social, enquanto no Zona Sul prevaleceu o diagnóstico.

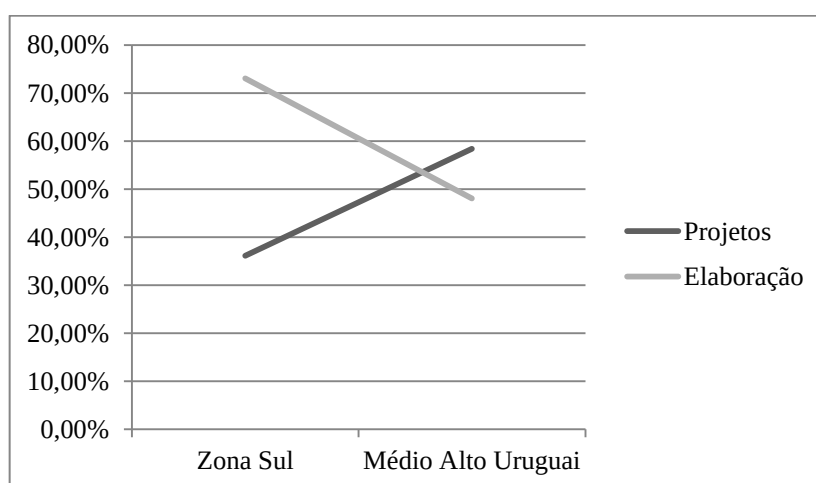
Figura 37 - Vinculação dos projetos propostos do PTC com as etapas posteriores ao diagnóstico.



Fonte – Produzido pelo autor.

Entretanto, diferentemente do verificado na aproximação da análise qualitativa do diagnóstico com os projetos, na análise das etapas posteriores ao diagnóstico, gráfico a seguir, nota-se que apesar do Território Zona Sul ter realizado com maior acuidade tais etapas, a fundamentação dos projetos manteve-se distante. Em paralelo, no Médio Alto Uruguai, com obtenção de resultados inferiores, a fundamentação ocorreria majoritariamente baseada nessas etapas.

Figura 38 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com as etapas posteriores ao diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - COREDEs.

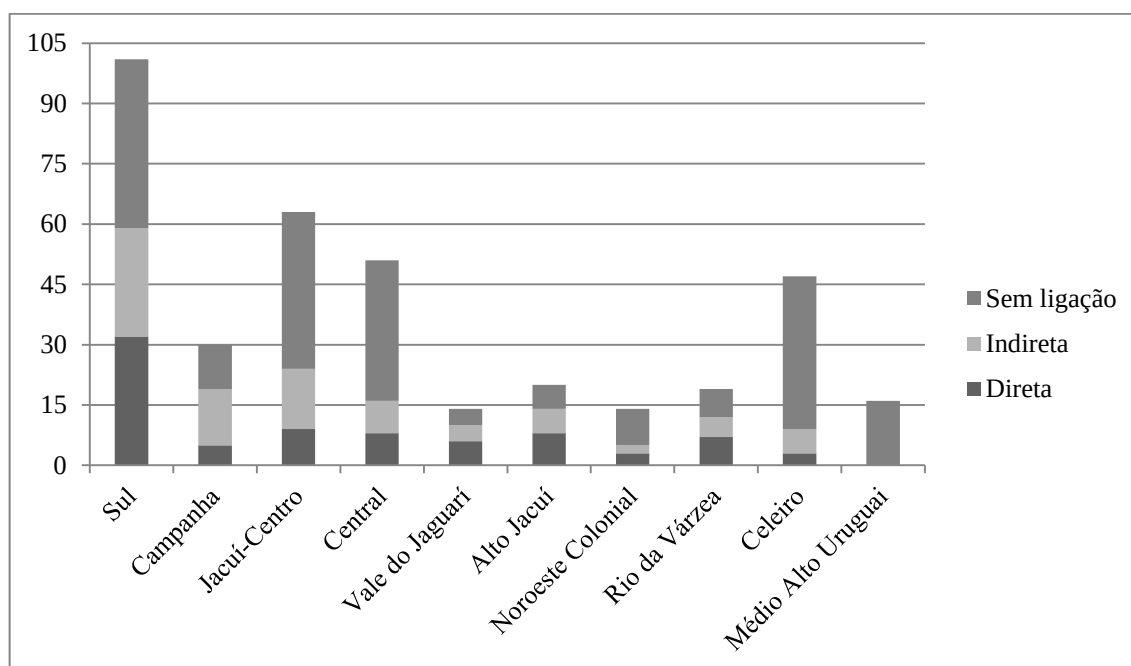


Fonte – Produzido pelo autor.

Em síntese, esses exercícios apontaram que os Territórios Central e Médio Alto Uruguai pouco fundamentaram seus projetos nos diagnósticos realizados que,

como demonstrados, também obtiveram avaliação qualitativa baixa. Em contrapartida, o Território Zona Sul que realizara um diagnóstico consistente o utilizou como base nas suas proposições, realizando menos vinculações dos projetos com as demais etapas, justamente o que fizera o Território Meio Alto Uruguai, que obteve qualificação nas etapas posteriores ao diagnóstico mediana, traduzindo-as em projetos.

Figura 39 - Vinculação dos projetos propostos dos COREDEs com o diagnóstico.



Fonte – Produzido pelo autor.

O gráfico anterior apresenta a mesma relação realizada para o PTC, porém em referência aos projetos elencados pelos planejamentos dos COREDEs. Entre as onze regiões analisadas fora subtraído o COREDE Centro-Sul, pois como visto no tópico anterior, o mesmo realizou apenas a etapa do diagnóstico, porém não possuindo as demais, como a discriminação dos projetos elencados, impossibilitando a análise. A primeira reflexão é a divergência considerável entre o número de projetos atribuído por cada COREDE, indo de cento e um projetos no Sul até quatorze no Vale do Jaguarí e Noroeste Colonial. Essa constatação remete, entre outras possíveis interpretações, ao desvio do caráter estratégico da ação planejadora, assim como, de orientação segundo a metodologia que não enrijece o

número de projetos a serem definidos, porém não apresenta nenhuma recomendação, compreendendo a diversidade quantitativa dos mesmos.

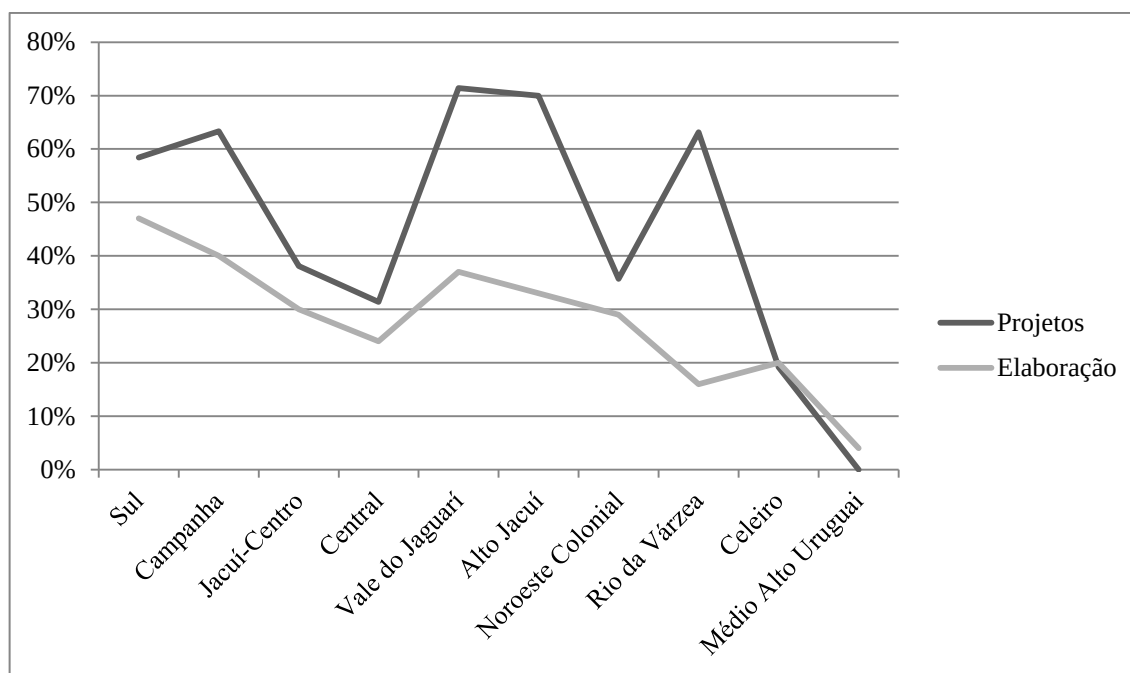
Como demonstrado no tópico anterior, os diagnósticos além de no geral apresentarem qualitativamente análises distintas, diversas informações atribuídas na metodologia foram suprimidas. Esses fatos acabam por repercutir no embasamento dos projetos no diagnóstico, uma vez que, na média, mais de 50% dos projetos atribuídos não possui qualquer vinculação com esta etapa do processo de planejamento, com destaque para os COREDEs Médio Alto Uruguái, com 100% dos projetos sem vinculação - uma vez que o diagnóstico não fora realizado - Celeiro, com aproximadamente 80% e Central 69%.

Em contrapartida, entre as regiões que os projetos apresentam mais vinculações diretas ou indiretas estão os COREDEs Vale do Jaguarí, Alto Jacuí e Rio da Várzea, com 71%, 70% e 63% respectivamente. Por característica comum, essas três regiões trazem um número pequeno de projetos na comparação com os demais, denotando outra interpretação desse processo.

Ao aproximar os resultados obtidos da análise qualitativa dos diagnósticos com seu uso para embasamento dos projetos – gráfico a seguir -, é possível perceber relação direta entre os resultados das regiões que buscaram cumprir a metodologia de forma mais minuciosamente, como o COREDE Sul, e o número de projetos embasados direta ou indiretamente no diagnóstico, porém, frente ao grande número de projetos propostos, cento e um, parte significativa, 42%, não tem embasamento no diagnóstico. Em paralelo, COREDEs que não obtiveram análise qualitativa do diagnóstico elevada como a região anteriormente citada, porém elencaram um número menor de projetos, tem parte significativa dos mesmos com embasamento na primeira etapa do planejamento.

Há, portanto, um alinhamento das demandas atribuídas em forma de projetos em algumas regiões de maneira mais estreita as informações coletadas e atribuídas com relevância pelos agentes planejadores, afastando-se da prerrogativa metodológica assumindo resultados distintos das regiões que buscaram abranger o maior número de informações possíveis e traduzi-las em projetos.

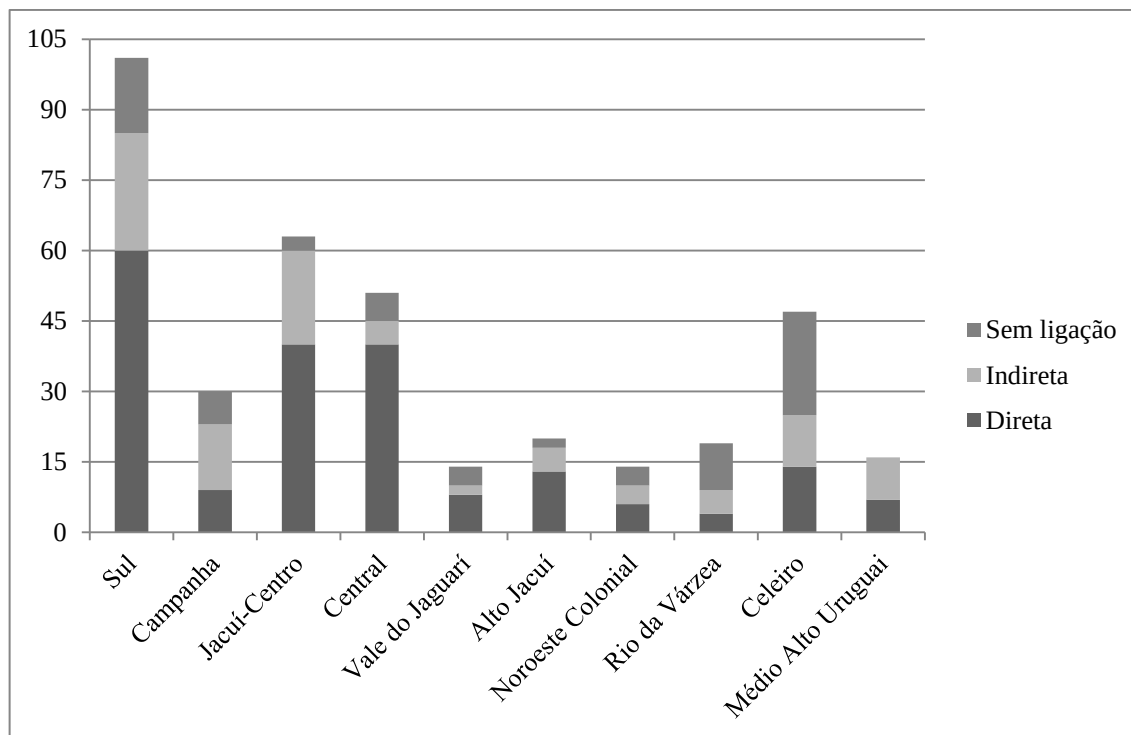
Figura 40 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com o diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - COREDEs.



Fonte – Produzido pelo autor.

O gráfico posterior apresentado demonstra a relação entre os projetos elencados pelos COREDEs e as etapas realizadas posteriormente ao diagnóstico, sob prerrogativas participativas. Da mesma maneira que no exercício anterior, fora retirado da análise o COREDE Centro Sul pelo mesmo motivo. De maneira geral, é perceptível, em comparação ao gráfico anterior, a diminuição de projetos classificados como 'sem ligação', o que denota que a fundamentação que se sobressaiu ao propor projetos no planejamento foram as etapas não essencialmente técnicas, mas as com participação social, mesmo que essa possa ser ponderada de acordo com a análise do tópico anterior. Em média, 30% menos projetos ficaram classificados como 'sem ligação', sendo que apenas o COREDE Noroeste Colonial teve diminuição de 15% em referência ao exercício anterior.

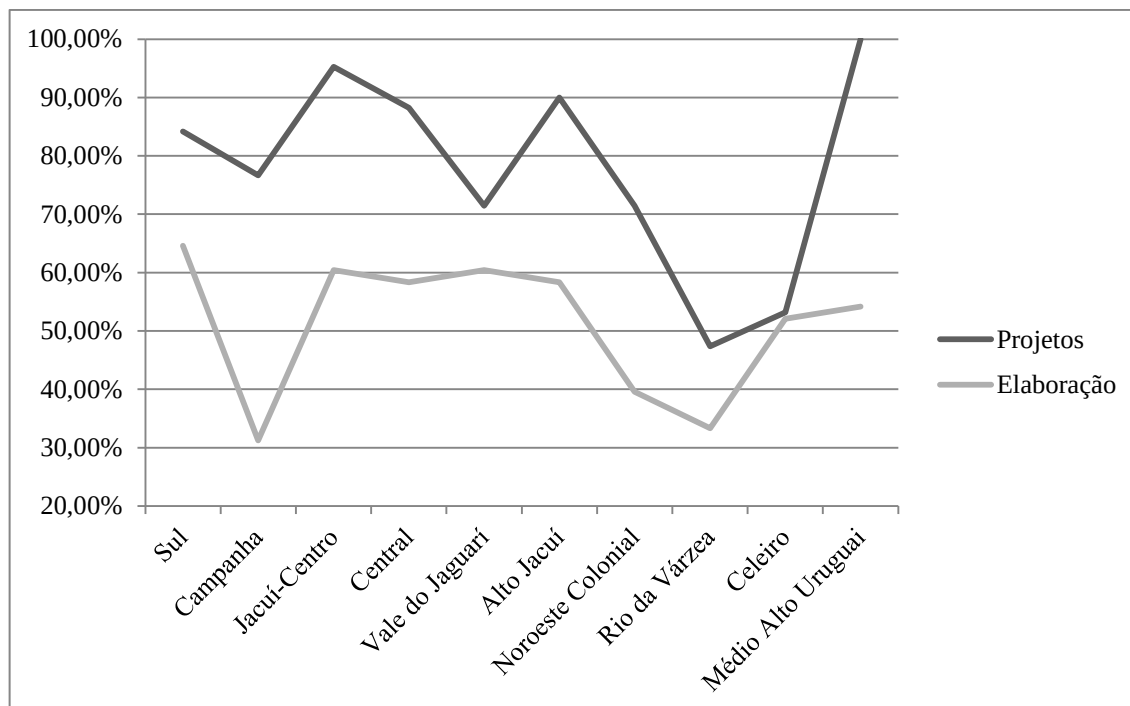
Figura 41 - Vinculação dos projetos propostos dos COREDEs com as etapas posteriores ao diagnóstico.



Fonte – Produzido pelo autor.

Pode-se afirmar que apesar do resultado de aproximação considerável dos projetos e das demandas elencadas nos planejamentos, as nuances existentes no detalhamento e na qualidade analítica de cada planejamento, ou seja, a sua sistematização e descrição influenciou nos resultados, tanto que é perceptível haver uma vinculação entre o exercício do tópico anterior de avaliação dessas etapas e seu uso na fundamentação dos projetos, como demonstra o gráfico a seguir.

Figura 42 - Paralelo entre os projetos com vinculação direta e indireta com as etapas posteriores ao diagnóstico e análise qualitativa do mesmo - COREDEs.



Fonte – Produzido pelo autor.

Nota-se que há uma relação entre os COREDEs que não apenas realizaram todas as etapas, mas sobretudo, as realizaram com graus de participação e reflexão maiores com a utilização desses resultados para proposição de projetos. Nesse sentido, os COREDEs Jacuí Centro, Alto Jacuí e Central possuíram os maiores percentuais de projetos vinculados direta ou indiretamente a essas etapas, com 95%, 90% e 88% do total respectivamente. Porém, assim como transcorrido no exercício de vinculação com o diagnóstico, tais COREDEs trazem uma gama restrita de projetos, parte significativa desses fundamentados. Entretanto, a restrição de proposições pode configurar uma ausência de questões fundamentais.

Ademais as observações anteriormente realizadas referentes a aproximação das etapas do planejamento como fundamentação dos projetos propostos, as prerrogativas que nos são caras para as próximas reflexões apontam para uma existente relação entre a qualificação dos planejamentos com as referidas fundamentações das demandas elencadas, ao passo que os Conselhos e Territórios com maior detalhamento de processos e resgate de informações e dados aproximaram-se mais da totalidade de seus projetos com a devida fundamentação, seja no diagnóstico, demais etapas ou em ambos. A exceção permanece com os

Conselhos que trouxeram poucos projetos e assim, mesmo suplantando determinadas etapas, os fundamentam no esforço realizado.

Concomitante a essa questão, se sobressaiu como elemento para fundamentação as etapas em que a participação social fora mais presente, como no apontamento de fortalezas e ameaças para as regiões e definições de estratégias. Parte significativa dos projetos não possui vinculação com o diagnóstico técnico realizado, apontando para as nuances encontradas entre esses – debatidas no tópico anterior – e a prevalência de determinadas variáveis, como as referentes a produção primária, frente a outras.

A última constatação buscada nos projetos dos planejamentos do PTC e dos COREDEs fora referente ao diálogo entre as peculiaridades regionais e as proposições. Para esse exercício, ao revisar os documentos foram classificados os projetos em duas categorias. Primeiramente os com relação com peculiaridades territoriais, sejam elas de ordem natural, produtiva ou de configuração institucional. Parte-se das prerrogativas de desenvolvimento de ambas as políticas analisadas, as quais primam pela valorização potencial de determinada peculiaridade territorial que pode ser tomada como base para projetos de desenvolvimento, expondo a perspectiva de desenvolvimento endógeno das mesmas em detrimento de esforços para atração de atividades não presentes nos territórios.

A título de exemplificação, o Território da Cidadania Zona Sul propõe o projeto ‘instalação de parques eólicos em Santa Vitória do Palmar, Rio Grande e Jaguarão’ que em acordo com as características do ambiente e demais especificações técnicas, garantem a região uma peculiaridade possível de aproveitamento para a produção de energia eólica. Já o COREDE Central trata sobre a possibilidade de “incentivo à ampliação da produção de leite” frente ao diagnóstico realizado ter percebido haver não apenas uma estrutura minimamente organizada do setor na região, mas também um potencial para ampliação.

O outro enquadramento dos projetos está vinculados a demandas consideradas ‘básicas’. Para além de uma nomenclatura para diferenciar dos projetos atentos as peculiaridades regionais, os projetos classificados como ‘básicos’ são aqueles comuns a regiões historicamente desassistidas de benefícios estruturais e fomento a produção que transcorrem tipicamente nas áreas afastadas dos grandes centros urbanos do país, em diálogo com as repercussões territoriais abordadas no capítulo segundo dessa pesquisa no que se refere ao Brasil, e no Rio Grande do Sul

no capítulo seguinte. Uma série de projetos elencados pelos COREDEs e pelos Territórios busca dar conta de demandas básicas para o desenvolvimento territorial e não necessariamente é uma carência exclusiva de uma região, mas do conjunto de problemáticas que formam a questão regional do Brasil. O Território da Cidadania Central, por exemplo, traz o projeto “criar e melhorar as cisternas”, proposta essa cara a inúmeros locais de produção primária vinculada a agricultura familiar e de subsistência e não exclusiva da região central do Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, o COREDE Campanha propõe a “melhoria das vias urbanas e rurais”, aspecto corriqueiro nas regiões interioranas do país.

Tabela 2 - Número e percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais – PTC.

	Básica		Peculiaridade	
	nº	%	nº	%
Zona Sul	68	62,96%	40	37,04%
Central	107	77,54%	31	22,46%
Médio Alto Uruguai	52	46,02%	61	53,98%
Total	227	63,23%	132	36,77%

Fonte – Produzido pelo autor.

A tabela anterior demonstra o número e percentual de projetos qualificados como básico e com vínculos com as peculiaridades dos três Territórios da Cidadania analisados. Nota-se que há uma presença significativa de demandas básicas, sobretudo no Território Central, porém mesmo a média demonstra essa característica dos resultados. Mesmo com a diversidade territorial do Rio Grande do Sul, tratada no capítulo terceiro, percentualmente houve um número não tão significativo de propostas que aderiram a peculiaridades regionais, mesmo essa sendo uma das premissas da política em questão.

O resultado de aproximadamente 37% das propostas com acuidade as peculiaridades é expressivo, porém diante das condições estruturais do território gaúcho e das prerrogativas da proposta, é questionável os resultados não serem de maior envergadura. A tabela a seguir auxilia nessa compreensão.

Tabela 3 - Percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais e básicos e percentual de projetos com vinculação direta e indireta ao diagnóstico e as demais etapas – PTC.

	Básica	Peculiaridade	Diagnóstico	Demais etapas
Zona Sul	62,96%	37,04%	52,78%	36,11%
Central	77,54%	22,46%	18,12%	
Médio Alto Uruguai	46,02%	53,98%	21,24%	58,41%

Fonte – Produzido pelo autor.

Somando na análise do percentual de projetos com vinculação as peculiaridades e os básicos com o percentual de projetos fundamentados direta ou indiretamente no diagnóstico e nas demais etapas, pode-se notar que no Território Zona Sul, com maior fundamentação dos projetos no diagnóstico, há presença maior de propostas de cunho básico, enquanto no Médio Alto Uruguai, com projetos oriundos das demais etapas, cresce o percentual de propostas em diálogo com as peculiaridades. Da mesma forma, o Território Central, que não apresenta as etapas posteriores ao diagnóstico, mais de três quartos dos projetos visam atender demandas básicas.

Diante dessas reflexões, nota-se que no caso do Programa Territórios da Cidadania, a maior aderência das peculiaridades na política, nos projetos propostos, ocorreu no Território que primou a vinculação dos mesmos com as etapas metodológicas ocorridas majoritariamente sob prerrogativas participativas. Em paralelo, o Território que realizou o diagnóstico com maior qualificação segundo análise anteriormente realizada e o traduziu em demandas, vinculou os projetos, em sua maioria, a demandas básicas, sobretudo de corte agrário.

Tabela 4 - Número e percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais – COREDES

	Básica		Peculiaridade	
	nº	%	nº	%
Sul	57	56,44%	44	43,56%
Campanha	18	60,00%	12	40,00%
Jacuí-Centro	33	52,38%	30	47,62%
Central	28	54,90%	23	45,10%
Vale do Jaguarí	6	42,86%	8	57,14%
Alto Jacuí	10	50,00%	10	50,00%
Noroeste Colonial	5	35,71%	9	64,29%
Rio da Várzea	10	52,63%	9	47,37%
Celeiro	26	55,32%	21	44,68%
Médio Alto Uruguai	7	43,75%	9	56,25%
Total	200	53,33%	175	46,67%

Fonte – Produzido pelo autor.

A tabela anterior apresenta o número e o percentual de projetos classificados como básicos e vinculados a peculiaridades regionais em cada COREDE. A visão geral mostra um percentual de projetos vinculados em cada uma das categorias aproximado, com aproximadamente 53% sendo demandas básicas e 47% que aderem peculiaridades. Da mesma forma, as nuances entre as regiões não possuem grande expressão, sendo maior em termos percentuais nos COREDES que trazem poucos projetos, como o Noroeste Colonial, com pouco mais de 64% dos projetos classificados como peculiares.

Essa tabela demonstra que há de fato uma atenção na execução da política em atender a uma das suas premissas centrais, a consideração das heterogeneidades regionais nas proposições, visto que quase metade das propostas tem essa vinculação. Não obstante, os resultados revelam haver uma tendência também expressiva de **busca por atender demandas básicas da função estatal**, como nas áreas de segurança pública, saúde e educação. Obviamente essas possuem papel central em dinâmicas de desenvolvimento, porém é questionável a sua presença expressiva em políticas que buscam promover o desenvolvimento regional de forma estratégica.

Tabela 5 - Percentual de projetos de acordo com a aderência as peculiaridades regionais e básicos e percentual de projetos com vinculação direta e indireta ao diagnóstico e as demais etapas – COREDEs

	Básico	Peculiaridade	Diagnóstico	Demais etapas
Sul	56,44%	43,56%	58,42%	84,16%
Campanha	60,00%	40,00%	63,33%	76,67%
Jacuí-Centro	52,38%	47,62%	38,10%	95,24%
Central	54,90%	45,10%	31,37%	88,24%
Vale do Jaguarí	42,86%	57,14%	71,43%	71,43%
Alto Jacuí	50,00%	50,00%	70,00%	90,00%
Noroeste Colonial	35,71%	64,29%	35,71%	71,43%
Rio da Várzea	52,63%	47,37%	63,16%	47,37%
Celeiro	55,32%	44,68%	19,15%	53,19%
Médio Alto Uruguai	43,75%	56,25%	0,00%	100,00%

Fonte – Produzido pelo autor.

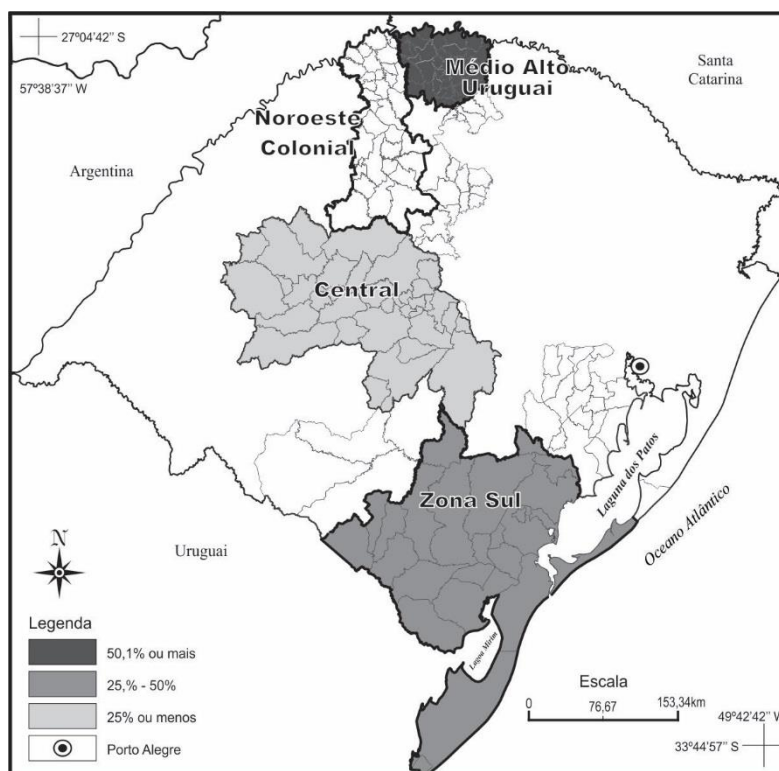
Para compreender as razões para maior aderência de peculiaridades nas regiões frente a outras, a tabela anterior traz os percentuais de projetos de acordo com o projeto – se básico ou atento a peculiaridade – e a existência de fundamentação direta ou indireta com o diagnóstico e/ou as demais etapas do planejamento. A interpretação atingida refere os COREDEs com maior percentual de projetos atentos as peculiaridades, Noroeste Colonial, Vale do Jaguarí, Médio Alto Uruguai, Alto Jacuí e Jacuí-Centro, todos possuem um elevado percentual de projetos fundamentados nas etapas posteriores ao diagnóstico, as essencialmente **realizadas a partir da participação social**. O diagnóstico técnico não se apresenta como determinante para esse fato, corroborando com a reflexão trazida ao avaliar o estudo técnico ter sido meramente construído como uma etapa do processo, sem a devida acuidade e vinculação possível com os projetos elencados, sejam eles básicos ou peculiares.

Dentre as cinco regiões supracitadas, é passível de menção que em quatro dessas houve participação de universidades regionais no processo de elaboração dos planejamentos, UNIJUI no Noroeste Colonial, UNICRUZ no Alto Jacuí, URI Santiago no Vale do Jaguarí e ULBRA Cachoeira do Sul no Jacuí-Centro, mais do que isso, com composições multidisciplinares nos corpos técnicos. Como tratado no tópico a seguir, além da expertise técnica, a credibilidade e aceitação da comunidade regional ao participar de reuniões dos COREDEs com apoio das universidades mostrou-se essencial.

5.4 Aderência das peculiaridades nas políticas analisadas

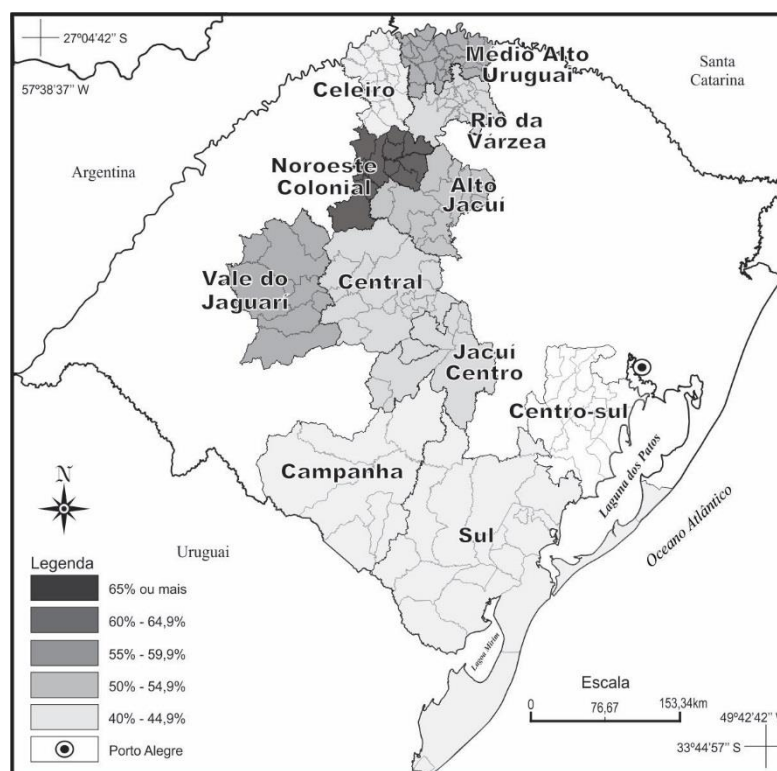
Diante as análises realizadas anteriormente, as figuras a seguir representam as regiões por percentual de projetos propostos sensíveis as peculiaridades regionais.

Figura 43 - Percentual de projetos propostos nos planejamentos do PTC com vinculação a peculiaridades regionais.



Fonte – Produzido pelo autor.

Figura 44 - Percentual de projetos propostos nos planejamentos dos COREDEs com vinculação a peculiaridades regionais.



Fonte – Produzido pelo autor.

Em reflexão realizada nos capítulos anteriores foi tratada da trajetória de repercussões territoriais das modificações econômicas e políticas no Brasil, assim como do planejamento governamental que culminou em determinado momento histórico na escolha de soluções que supervalorizam a escala local na busca por alternativas as rupturas territoriais estruturais causadas por séculos de atenção a determinadas regiões e setores frente outros. Não obstante, a organização federativa do país em três escala com autonomia orçamentária e decisória afasta tratativas distintas da pauta pública justamente pela rigidez desse sistema e pelo seu enraizamento na forma de atuação e execução de políticas públicas no país.

Fruto dessas condições é presumível que políticas que busquem inserir arranjos distintos sofram com resistência seja antes da sua implementação ou durante, salvo algumas exceções exitosas ao longo do tempo, como as Superintendência do Desenvolvimento, porém mesmo essas com descontinuidades e descrédito a depender do momento histórico e político do país. Mais do que isso, ao serem implementadas, ações que buscam tratar transversalmente o território, superando os cortes setoriais e implementando escala de ação distinta das três

oriundas do pacto federativo, sofrem desvios na prática e resistência de compreensão pelos agentes públicos e civis.

Nesse sentido, ambas as políticas aqui analisadas possuem aspectos que demonstram o desafio ao propor uma ação que supera a escala local e prima pela participação social nas suas definições. Esse fato culmina no resultado exposto anteriormente e discutido com maiores detalhes no tópico anterior sobre a presença considerável de projetos de ordem básica na pauta proposta por ambas as políticas. Mais do que isso, muitos desses projetos não possuem preocupação regional, mas basicamente atender a demandas locais afastando-se da prerrogativa regional da ação.

Confirma-se esse fato não apenas na análise dos planejamentos, mas também em entrevistas com os agentes que realizaram os estudos e atuam em suas regiões. Praticamente todos os entrevistados mencionam a dificuldade em tratar de questões regionais com agentes locais, os quais primam pelo favorecimento de questões dos seus municípios, enquanto a estratégia regional tem importância secundária.

O entrevistado do COREDE D e do TC C afirmam, respectivamente:

planos é necessário que os governos municipais tenham uma visão regional e isso é um dos pontos impactante, os governos municipais tem uma visão municipal, aí por exemplo a gente tem todos os elos de um determinado APL mas não tem como a gente pensar em um município só sustenta pra eu ter um arranjo produtivo, dificilmente vou desenvolver dentro de um município só, eu vou desenvolver dentro de uma concepção de região de vários municípios.

os prefeitos são difíceis, eles tem dificuldade em transcender, de planejar, de entender o território como espaço.

Outros entrevistados ao tratar dessa questão a observam como uma peculiaridade de determinadas regiões frente a outras, o que de fato ocorre, visto os dois próximos trechos de entrevistas dos COREDEs A e F respectivamente.

ainda é um sentimento muito individualista aqui, é um problema nosso, diferente de outras regiões. O município, eles não conseguem pensar o regional.

a gente tem conseguido trabalhar um pouco nisso até de um município abrir mão de questões que nas assembleias municipais aparecem como algo forte e chega na regional, aí você tem que fazer opções, e se procura estabelecer um diálogo e tenta destacar a questão regional, vamos ver o que hoje é mais importante, e alguns municípios acabam abrindo mão de uma meta para esse ano e queremos recoloca-la no ano que vem numa ótica da região toda.

Essa problemática surge também a partir dos pequenos municípios que nas diversas ações das políticas tem suas prioridades minimizadas frente ao poder dos municípios polo da região, explicitando a dificuldade das tratativas de tais políticas. A ação de polarizar as propostas e recursos das políticas e a reação em buscar soluções como a fragmentação das regiões demonstram não apenas o excesso de localismos existentes - por vezes - em tais políticas que tiveram surgimento no auge da valorização local na década de 1990, como fragiliza a proposta de aderir as peculiaridades regionais, direcionando a política para práticas tradicionais de atendimento a demandas pontuais e desconsiderando a proposta estratégica a partir do território.

Os fragmentos de entrevista a seguir demonstram a existência paulatina dessas percepções:

a polarização é muito grande... o que havia era uma manifestação desses integrantes de áreas que não [os municípios polo] de que fossem contempladas aquelas sugestões, aquelas propostas, aqueles projetos que viessem a beneficiar principalmente a região deles. (COREDE A)

mas aquilo que acontecia conosco quando nós fazíamos parte do COREDE Central nós tomamos como lição. Santa Maria pegava tudo pra eles, eu não estou colocando a culpa na cidade de Santa Maria, mas nas pessoas que controlavam o processo. (COREDE E)

Sim, tem, e o principal é [município polo], que é o maior, o polo, quer puxar sempre pra lá. (COREDE B)

Efetivamente, a regionalização dos COREDEs, como destacado em capítulo anterior, fora designada em um primeiro momento as próprias regiões, surgindo no decorrer do amadurecimento da instituição critérios vinculados a número populacional e de municípios. Porém, na prática dos COREDEs, a deliberação da criação de novos Conselhos fica a cargo de grupos de trabalhos criados que pautam suas decisões na subjetividade existente do decreto para esse fim e o motor para a busca da fragmentação territorial está nas chances maiores dos pequenos municípios inserirem na pauta da política suas demandas.

Assim, o desafio da proposta política em escala regional além de enfrentar a rigidez do processo histórico de formação que privilegiou determinadas regiões, por vezes sob a égide localista, é minada por **práticas tradicionais** que primam pelo atendimento de demandas pontuais e históricas – sem desconsiderar sua importância – **em detrimento de pautas estratégicas** que poderiam

estruturalmente somar na superação das rupturas territoriais em diálogo com as peculiaridades de cada região.

Corroborar para a compreensão de determinadas demandas estarem presentes nos planejamentos como estratégias para o desenvolvimento das regiões, a prerrogativa atribuída ao território e debatida no capítulo segundo dessa pesquisa, do mesmo refletir em distintas instâncias as relações de poder nele presente. Não obstante, sendo o processo de planejamento um instrumento de definições e concessões, sobretudo o realizado de forma participativa e por agentes presentes nas regiões, o território acaba por traduzir as forças de maior representatividade na arena política criada para debate do desenvolvimento, sejam essas por ordem econômica ou institucional.

Nesse sentido, os projetos propostos nas distintas regiões nos COREDES trazem como uma das suas preocupações chave o empreendedorismo, mesmo que esse, como demonstrado em tópico anterior, pouco ou nenhum atributo técnico o embasa, como nas etapas de participação social. Entretanto, o trecho de entrevista a seguir auxilia na compreensão das razões para a sua proposição constante:

Eles (setor empresarial) tem mais facilidade né pra se organizar, pois tem recurso (entrevistado do COREDE I).

Em contrapartida outros segmentos mantêm-se à margem do processo, como relata outro entrevistado:

coisas que poderiam aparecer e não aparecem porque tem grupos que não são tão organizados, por exemplo, a questão da cultura aparece pouco, a questão do esporte aparece pouco. (entrevistado COREDE A)

De fato, como analisado, setores como os culturais pouco ou nenhuma proposta possuem, assim como outros. Ao traçar um paralelo entre as formas de expressão de poder no território e os resultados obtidos pelos planos, é possível notar que mesmo as políticas de corte territorial, com prerrogativas de assumir o território de forma ampla e participativa, oferecendo canais ativos nas definições da região, as expressões de poder a partir da organização proveniente de interesses setoriais e possibilitadas por mecanismos institucionais – como associação de empresários – com recursos próprios, afasta elos enfraquecidos do território caso não haja sensibilidade para as suas demandas.

Essa prerrogativa ocorrera especialmente na experiência dos COREDES, em que tradicionalmente há uma participação de entes públicos e determinados setores do mercado. Porém, no PTC a expressão de poder expressou-se de maneira

distinta, pela ausência de tais setores. Devido a proposta buscar inserir na política pública setores historicamente a margem, duas questões se sobressaem. Primeiro a dificuldade na participação de segmentos sem esse hábito, segundo o afastamento de outros setores que possuem canais próprios para atender suas demandas, porém importantes para as realidades regionais, sobretudo vinculadas ao setor primário. Os trechos de entrevista dos TC B e A respectivamente demonstram isso:

tu trabalhar com um público que não tem cultura de participação, que não tem o hábito.

é lógico que tem que tem que envolver mercado, ó que isso é com o tempo, isso não é assim. E outra, não se conhecem, estiveram duzentos anos afastados e agora tu quer todo um sentido, é questão de proposta mas ter a certa sensibilidade de entender que na prática, lá com o povo é diferente, tu já botar essa gente toda em uma mesa só, já não é bem assim.

A organização de determinados setores não apenas vinculados ao mercado, mas mesmo os de ordem pública nos territórios também destoam das premissas das políticas territoriais e demonstram o constante embate de poder. Como demonstrado no tópico anterior, diversas pautas básicas estão contidas em ambas as propostas analisadas, sejam elas pautas históricas das regiões em virtude da marginalização das regiões interioranas do Brasil em parte significativa de sua história, seja elas fruto da organização de setores para atender suas demandas desconsiderando a prerrogativa da política.

Chama atenção que essa prática é conhecida dos agentes regionais, como as entrevistas a seguir demonstram, porém, ser complexo a exclusão de determinados setores conforme a prática ter se tornado usual e fomentada pelos órgãos públicos, vide as afirmações:

Isso é, eu diria, uma distorção muito séria dentro do processo, pois a economia da nossa região, embora o PIB da agropecuária seja baixo, entorno de 14, 15%, mas todo o setor terciário e secundário giram entorno do agronegócio, e olha, é uma luta pra conseguir algum recurso pra essa área, e nós tivemos belos projetos na área de reflorestamento com espécies ameaçadas de extinção, fruticultura, hortigranjeiros, muitos projetos para os quais era difícil conseguir recursos pois a pressão da polícia, das coordenadorias de educação, as próprias secretarias municipais e a área da saúde, e eles tem muito maior poder de mobilização (Entrevistado COREDE J)

embora a educação seja altamente estratégico e deva ser uma prioridade principal, mas a educação tem já recursos garantidos orçamentários, aí ela disputa outros recursos que fazem muita falta em outras áreas, assim é a saúde, assim é a segurança. Saúde, segurança e educação são obrigação de governo, a região, eu sempre defendi, deveria se voltar, ou mesmo quando pensa em saúde, educação e segurança, tinha que pensar não na máquina, mas mais estrategicamente (Entrevistado COREDE F)

Mas o problema é que a gente lida com 'n' problemas que independente de uma prioridade desse tipo continuam existindo, saúde, educação e segurança tendencialmente acabam por levar a população a entender que isso é mais prioritário, e isso passa também pela dificuldade das pessoas, de um modo geral, olharem muito mais pros problemas locais do que regionais. (Entrevistado COREDE K)

Na verdade outra coisa que a gente vê como totalmente equivocada é colocar educação, saúde e segurança, isso é colocado só pra dar volume (Entrevistado COREDE E)

sempre os setores da saúde, educação e segurança são muito mobilizados (...) eles sempre, de certa forma, muitas vezes eles até neutralizam (Entrevistado COREDE A)

No caso dos COREDEs, essas questões se tornaram pauta nos anos recentes justamente pelo desvirtuamento da proposta à medida que se balcanizava as disputas por poucos recursos ou mesmo nos momentos de planejamento por setores de ordem básica a serem atendidas pelo governo e não necessariamente inseridas em uma política de desenvolvimento regional. O Fórum dos COREDEs a medida que diagnosticou essa questão inseriu na Consulta Popular a opção de eleger pautas estratégicas para a região, criando condições de paralelamente a prática de eleição de demandas básicas se estabelecer um canal de debate e deliberação estratégica.

Essa temática vem sendo exposta e debatida em diversas reflexões, como em Veiga (2006), Oliveira e Tatsch (2012) e Oliveira, Araújo e Silveira (2016), quando se questiona a pertinência da inserção de pautas básicas na política. Não se desconsidera setores como saúde e segurança pública como centrais em qualquer ambiente que busque desenvolvimento, porém, como mencionado pelo entrevistado anteriormente citado, essas pautas possuem recursos e canais de acesso diretos aos governos, trazendo a questionamento a pertinência da sua presença em políticas como a dos COREDEs e do PTC.

No PTC, devido às pautas serem voltadas majoritariamente para estratos sociais vinculados ao meio rural desassistido por políticas tradicionais, a presença marcante, de acordo com os entrevistados, foi basicamente da sociedade civil desses segmentos. Chama atenção a ausência, segundo os mesmos, de setores do próprio estado. Na escala municipal pela desconsideração da escala regional e do planejamento e na estadual devido a desacordo partidário que ocorria no período e federal. O entrevistado do TC D afirma que:

posso te dizer que se sobressaíram as organização da sociedade civil, outro elemento aqui que eu gostaria de destacar, ausência dos órgãos federados, aí eu falo de município e governo do estado.

Há prevalência de determinados setores no PTC frente à proposta de ampliação ocorrida quando o programa deixa de ser exclusivamente de corte rural. A análise dos projetos demonstrou isso e entrevistas confirmam haver de fato a continuidade da política vinculada majoritariamente a esse setor. Carrega consigo a marca tradicional da agenda política brasileira setorializada, com dificuldade de intervenções intersetoriais que congreguem o território como um todo, fato visualizado nas políticas analisadas em decorrência também do caráter inovador da proposta. Nesse sentido um entrevistado descreve que:

é obvio que as reflexões que são feitas tem que envolver todos os segmentos, não se faz o desenvolvimento apenas com um setor, mas foi o que deu pra fazer naquele momento, e acho que foi muito importante pois se avançou com grupos que são da agricultura familiar e não participavam. (Entrevistado TC A)

Essa questão na política dos COREDEs é minimizada pela atuação ocorrer em maior transversalidade desde o surgimento da proposta. Entretanto, como discorrido sobre, há prevalência de determinados setores que afasta o tratamento das peculiaridades regionais de maneira mais incisiva na política. Entretanto, o que se verifica ao analisar os projetos propostos e como os mesmos são elencados, é percebido um elevado número de demandas setoriais para uma determinada região, configurando ações ainda com forte presença de determinados setores. O trecho a seguir trata dessa problemática:

porque por mais que os projetos procurem integrar as políticas, elas ainda são muito setorializadas. (Entrevistado COREDE E)

Além disso, mesmo dentro do debate de cada setor existem diferenças de complexa organização em metas comuns, como demonstram os trechos a seguir:

a gente tem que trabalhar aqui empresários, quando é povão, povão é só comunidade, porque esse aqui não entende a linguagem desse. O ideal seria se nós conseguisse unir, mas enfim, é uma característica da região. (Entrevistado COREDE C)

sabemos que aqui na região é muito forte a agricultura de larga escala - como esses dois setores dialogam? (questionamento nosso) não, eles não dialogam. É o sindicato dos pobres e o sindicato dos ricos. (Entrevistado COREDE B)

Essas constatações demonstram o desafio da **proposta de atenção as peculiaridades regionais** frente a uma trajetória política setorializada e estratificada dentro dos próprios setores, aspectos que inferiram nos resultados de aderência das

peculiaridades a política. Não obstante, no caso dos COREDEs a ausência de uma discussão *a priori* sobre as concepções de desenvolvimento parece ter acrescentado nesse sentido.

Esses debates ocorrem, de fato, entre os dirigentes dos COREDEs e estão expostos implicitamente nos documentos e no histórico da instituição, como descrito em capítulo anterior. Entretanto, foi notório que no processo de planejamento, ao aproximar a ação da comunidade regional, não houve tal preocupação ao passo que os anseios da comunidade podem ser divergentes ao da proposta, havendo assim a assimilação apenas de setores e estratos setoriais que concordam com essas perspectivas. Nesse sentido, o entrevistado do COREDE C corrobora afirmando:

é sobre como nos vamos nos desenvolver? Nós falamos nos anseios, pontos fortes, fracos, oportunidades, mas aquela discussão, bom, pra nossa região, que forma é mais adequada desenvolvermos? Será que a gente tem que apostar, por exemplo, a gente vê muitos municípios querendo indústria para o desenvolvimento, será que eu consigo o desenvolvimento da minha região com industrialização? Será que eu consigo o desenvolvimento da minha região com minifúndios? Uma região que tem muitos latifúndios será que isso é um fator que beneficia ou que impede, ou pelo menos minora o desenvolvimento da região? Então essas questões que são anteriores pra gente pensar de fato a perspectiva de desenvolvimento (...) talvez essa parte eu creio que careceu dentro da técnica.

Ademais as questões relativas as práticas tradicionais do ambiente político que acabam por serem incorporadas nas políticas aqui analisadas e afastam a aderência de peculiaridades regionais como possibilidade de vetor de desenvolvimento nas regiões, ocorrem também distinções entre as próprias regiões.

No capítulo terceiro desse trabalho foram tratadas as questões relativas a matriz de ocupação do estado que teceu a questão regional desde os primeiros ciclos econômicos, passando pela industrialização até os dias atuais. As peculiaridades regionais surgem nas políticas analisadas em decorrência principalmente da natureza da proposta e, especialmente, de acordo com o grau de participação e fundamentação das propostas nas preocupações auferidas junto as comunidades.

Mostrou-se como um dos fatores determinantes para essa aproximação a presença de Instituições de Ensino Superior comunitárias a frente dos processos juntamente com os COREDEs ou o CODETER, o que retoma o peso do processo de ocupação e da peculiaridade dessas instituições no território gaúcho. Como demonstrado, as regiões com maior aderência das peculiaridades nas propostas são justamente as com maior aproximação com a participação. Essa questão não

visualizada apenas na análise dos planos, mas está presente no discurso de entrevistados:

Foi todo construído com a proposta da comunidade, tudo o que tem aqui não foi nada, a gente só colocou a questão teórica, a base teórica. Agora as questões de ideias, de participação foi toda da comunidade. (Entrevistado COREDE F)

tem uma vinculação pois o COREDE é dentro da Universidade, o local físico deles é dentro da universidade e nos temos uma atuação muito próximo COREDE e Universidade, e a equipe técnica foi formada de forma que os profissionais tivessem conhecimento em áreas multidisciplinares e que tivessem também, foi um dos nossos critérios, transito, tanto em áreas de conhecimento como no COREDE (Entrevistado COREDE D)

a URI em seus diversos campos, em Frederico, Erechim, Santiago, Santo Ângelo, sempre esteve na coordenação do processo, normalmente o reitor ou diretor é o presidente do COREDE, então teve um apoio muito expressivo, e algumas regiões definitivo, quer dizer, decisivo no trabalho, em outras regiões um pouco menos. (...) A prática de cada COREDE é um pouco diferente. Tem uns que são um pouco de gabinete, tem muita dificuldade, esses que não tem a universidade por trás, não tem uma equipe com uma liderança mais significativa, qualificada, enfim. Então com certeza o grau de participação popular foi diferente, mas todo o compromisso, toda a proposta para elaboração dos planos tinha isso, os COREDEs são isso, não são do governo, não são da universidade, não são de nenhuma outra instituição, são da região, são da sociedade regional. (Liderança dos COREDEs)

Dentro do processo de planejamento a presença da academia se mostrou importante, não apenas para o aporte técnico da construção do planejamento, mas pela inserção das universidades comunitárias dentro das regiões, sendo inclusive a extensão e desenvolvimento regional uma de suas premissas primeiras. Nesse sentido, o entrevistado do COREDE K afirma:

a maioria trabalhou com as universidades, e teve algumas regiões que se perderam um pouco nisso, tem regiões que não são bem assistidas por universidades, tem regiões que a própria direção dos COREDEs é desvinculada as universidades, tanto que atrasaram pra entregar, quase teve que devolver o recurso.

A própria metodologia utilizada por ambas as políticas adota a **participação como uma das prerrogativas principais**, sendo essa assumida pelas regiões como elemento principal na fundamentação dos projetos propostos, como demonstrado no tópico anterior. Não obstante, algumas regiões suplantaram determinadas etapas de cunho técnico, sobretudo o diagnóstico, privilegiando a participação e menosprezando a pertinência da reflexão técnica. O relato a seguir demonstra isso:

nós não seguimos tão estritamente os padrões da metodologia. Por que? Porque nós fomos pra coisa muito mais objetiva, mais prática, pras discussões, 'aqui a preocupação é assim' (Entrevistado COREDE E)

Ficou demonstrado na análise que as regiões que primaram por basear suas propostas nas reflexões técnicas – também relevantes – obtiveram uma maior proporção de projetos atribuídos como demandas básicas, uma vez que tais problemáticas de fato surgem ao analisar os dados, ao passo que as demandas em diálogo com as peculiaridades regionais tentem a serem percebidas a partir da participação da comunidade regional.

Essa constatação parece ter sido atribuída pelos COREDEs visto o rechaço percebido nas entrevistas a propostas de planejamento eminentemente técnicas e com pouco diálogo com a região, vide os seguintes trechos:

planejamento tem que ser participativo, não adianta eu chegar aqui e impor algo como planejamento, ou o próprio Clovis quando era diretor impor algo, se tu não conseguir fazer as pessoas participem contigo e participem não vai dar certo (Entrevistado COREDE G).

e o Leonardo (nome do técnico) fez toda uma análise muito com olhar de dentro da academia. Quando nós reunimos aqui o (Prefeito), pulava alto do chão, ele trabalha muito com os prefeitos e indagava “mas como capacidade energética”, ele ficava furioso. Ele (o técnico) não traduziu o que era nossa região. (Entrevistado COREDE A).

O processo de participação, no entanto, dialoga com o histórico de ocupação do estado não apenas expresso ela presença das universidades comunitárias, mas na presença maior de setores tradicionais efetivando seu poder no território em detrimentos de outros historicamente marginalizados. O trecho de entrevista a seguir expõe de maneira incisiva essa questão:

precisa vir um programa pra dizer que as comunidades quilombolas existem, precisa. (...) também promoveram esse grau de exclusão, e que não é bem assim pra tu mudar da noite para o dia (...) as questões culturais interferem, e interferem muito, e tem uma coisa bem pior, que é o simbólico que esta no imaginário do pobre, que ele não tem voz, não tem direito e se submete a condição de subordinação, isso é muito complexo, nem sei te dizer muito bem, mas eu vivenciei isso, então assim, da pra perceber no cotidiano a questão do imaginário que fica na cabeça das pessoas, então assim, (cidade) é uma das cidades com maior negritude do interior, 50% da população é negra, mas ninguém fala sobre isso. (Entrevistado do TC A)

Ações externas a região, sejam como no caso exposto da política do PTC com atuação *top-down* a partir da escala federal com inserção de estratos marginalizados das políticas tradicionais, ou diante políticas setoriais articuladas com o mercado, atuam de maneira a sobrepor outras propostas e contrariar a prerrogativas de vocações regionais para determinado ramo. O caso relatado a seguir demonstra essa questão:

agora em compensação teve uma mudança que aconteceu e não dependeu de nós que foi a questão naval (...) então hoje mudou a nossa, mudou não na direção que a região imaginava, mas uma outra direção, por conta de um modelo nacional.

Esse fato demonstra a fragilidade de modelos que buscam a valorização das peculiaridades com excessos localistas, à medida que desconsidera a articulação de demandas entre as regiões com projetos comuns de desenvolvimento, o que afastaria práticas típicas na política brasileira de guerra de locais para obtenção de determinados benefícios provenientes de escalas exógenas sem qualquer enraizamento territorial e comprometimento com uma proposta de desenvolvimento.

Como relatado, as regiões que se sobressaíram nas propostas vinculadas as peculiaridades as pautaram na participação, em contrapartida, as regiões que fundamentaram no diagnóstico técnico tiveram maior percentual de projetos básicos. Tanto a análise dos planos como as entrevistas demonstram essa constatação, vide o relato do entrevistado do COREDE com maior percentual de propostas 'básicas':

Eles pesquisaram muito por computador, eu notei isso aí, quando eu comecei a notar isso aí quando eu comecei a ir pra cima eu questionei, claro que questionei, mas depois já estava contratado não podia fazer mais nada. (Entrevistado COREDE B)

Não fora distinto dos COREDEs o percebido no PTC. No Território Zona Sul, com ambos os blocos de análise do planejamento com maior qualificação que os demais, o percentual de projetos vinculados as peculiaridades regionais fora menor que do Médio Alto Uruguai, com qualificações inferiores porém com projetos baseados principalmente na participação.

Não obstante, enquanto Zona Sul realizou o seu planejamento junto com uma instituição regional vinculada basicamente a agricultura familiar, no Médio Alto Uruguai os responsáveis estavam vinculados a uma Universidade Comunitária, de forma que o resultado técnico do primeiro território citado fora mais conciso e atento ao embasamento técnico, já no segundo, primou-se pela fundamentação das demandas na participação em região de antagonismo em sua formação. O fragmento de entrevista do Território em questão reafirma o exposto:

é a presença da Embrapa como estrutura pública a disposição, estrutura física mas também simbólica, apoiando no processo (...) Outra coisa, as instituições de ensino superior, queria dar esse destaque para isso (...) aqui as instituições de ensino superior, por pior que seja, não participaram.

Como destaca Echeverri (2010), no entanto, assim como é mencionado por diversos entrevistados, uma proposta diferenciada que prima pelo diálogo em

detrimento de assumir programas prontos atribuídos sem qualquer atenção as peculiaridades territoriais tende a sofrer com as rugosidades do processo de concessões e alinhamento das distintas formas de poder no território.

Para além da participação das universidades no apoio técnico para o planejamento e sua inserção nas comunidades regionais, diversos entrevistados apontam a credibilidade das instituições ao organizar as plenárias para participação da sociedade. O trecho a seguir demonstra isso:

uma coisa extremamente importante, talvez até mais que a estrutura, o dinheiro, a credibilidade da universidade, pois quando nos chegávamos lá, a universidade é muito bem vista a nossa universidade na região, é uma universidade comunitária, então quando nós chegávamos em nome da universidade as pessoas participavam, queriam participar, se faziam presentes. (...) mas eu acho que esse lado da credibilidade, de colocar o nome da instituição, é mil vezes do que se fosse um empresa que nos tivéssemos contratado. (Entrevistado do COREDE F)

Apesar da preocupação aqui assumida de não traçar diferenças entre as políticas analisadas, a origem da credibilidade das ações demonstra parte da gênese de ambas. Como citado acima, a proposta dos COREDEs é realizada em muitas regiões com o auxílio técnico e da credibilidade de instituições de ensino superior comunitárias, que tem como uma de suas características centrais serem de base territorial. Em contrapartida, o PTC, ação proposta pelo governo federal logrou credibilidade entre os agentes realizadores da mesma, devido ter sido assumida de perto pelo então Presidente da República. O relato a seguir afirma essa questão:

o fato de ter recebido o Presidente aqui, isso aqui muda a vida das pessoas, esse cara aqui é um assentado, esse sentado (apontando para uma foto) é um assentado de reforma agrária, aqui um quilombola, eles estão sentados junto com o Presidente isso muda o processo, da credibilidade. (Entrevistado do TC A)

Como descrito anteriormente, a distinção da gênese das duas políticas sem dúvida tece reflexos em seus resultados, sejam na proposição de projetos, mas para além dessa questão, na continuidade das mesmas. Como exposto em capítulo anterior, o COREDE nasce nas regiões com a finalidade de buscar soluções para o desenvolvimento regional do interior do estado e diminuir as desigualdades que vinham não apenas se afirmando como crescendo nas décadas finais do século passado. Mesmo com o decorrer de diversas trocas de governo, a atuação política da entidade persiste, sendo essa inclusive uma das suas principais conquistas.

Diferentemente, o PTC mesmo dentro dos governos do Partido dos Trabalhadores foi enfraquecido a partir do mandato Dilma 1 e sobretudo em Dilma 2,

mesmo com os resultados inovadores e propositivos da política, a resistência de setores tradicionais em manter e fomentar uma ação multisetorial e multiescalar fora grande e em diálogo com as encontradas para implementação da PNDR.

Esse contraste é percebido também na autonomia de decisão posta aos agentes planejadores. Enquanto nos COREDEs não houve qualquer indicação de uma matriz de projetos a serem elencados, no PTC a articulação federal da política propôs uma base de propostas que o território pode opinar consultivamente, possuindo assim, um grau de autonomia mais restrito quanto as propostas. Essa questão é percebida de duas formas. Primeiramente a necessidade de autonomia das regiões para deliberar a partir das suas peculiaridades, em paralelo, a existência de uma matriz direciona a proposta para uma articulação de projetos diante uma concepção a ser seguida de forma estratégica, afastando propostas em desacordo com a política, seja no processo ou no resultado. Os trechos a seguir tratam dessas questões:

no aspecto de conteúdo não, eu não lembro de nenhuma interferência, alias, isso a gente defende quase como uma das primeiras prerrogativas dos COREDEs, a autonomia. (Entrevista Liderança dos COREDEs)

tinha aquela matriz de ações, o governo veio com uma matriz de ações, mas o território opinou sobre isso, mas além de se pautar na matriz, cada fórum setorial que foi criado foi colocando as suas demandas (Entrevistado do Território D)

Sobre o distanciamento dos projetos proposto com a etapa de diagnóstico, além das razões citadas de dificuldade em acessar determinadas informações trazidas pelas metodologias, são citadas pelos entrevistados duas questões que somam nessa compreensão e na preferência pela fundamentação nos processos participativos, o tempo para realização dos planejamentos e o recurso destinado.

Como demonstrado, muitos dos dados careciam de investigações primárias ou mesmo da construção de análises interpretativas que demandam tempo e recursos humanos. Algumas das regiões, como afirmado, não obtiveram apoio técnico de universidades e o pouco recurso destinado fora insuficiente para contratação de consultores que, mesmo que possuíssem tal recurso, o tempo para construção de todo o planejamento fora de apenas seis meses, sendo que o diagnóstico técnico deveria ser apresentado nos dois primeiros meses. Os entrevistados de distintas regiões citaram essas questões como um dos limitantes:

o valor que o governo pagou na época, foi um valor que se a gente fosse pegar um empresa não daria acho que nem 10%, se não fosse a universidade nós não teríamos conseguido porque a universidade colocou

os carros, nós tínhamos carro pra viajar, os próprios bolsistas. (Entrevistado COREDE F)

a FEE disponibilizou o banco de dados todo, abriram o acesso aos COREDEs, produziram material, foram bem importantes, muito importantes, diria que terminou sendo a principal base de dados. (Entrevistado COREDE G)

os recursos financeiros foram mínimos para esse plano, então tu imagina numa reunião nós aqui sentado no entrono dessa mesa, quem é que vai se contratar para fazer um plano com essa magnitude já com uma metodologia que tinha sido dada pela (Entrevistado COREDE A)

Mas sobre a questão financeira, o valor destinado para esse trabalho, com o montante, com a necessidade de esforço, tempo ele foi um valor irrisório. Na verdade a universidade entrou com uma contrapartida toda em função de remuneração dos profissionais, disponibilização de estruturas físicas, materiais, deslocamentos. (Entrevistado COREDE D)

essa relação de parceria com o governo federal é muito delicada, são repasses que muitas vezes não cobrem as necessidades reais. (Entrevistado Território B)

Diante dos resultados obtidos por essa pesquisa referente a aderência das peculiaridades regionais nas propostas de ambas as políticas, é reconhecido as inúmeras falhas presentes em ambas oriunda de diversas variáveis debatidas, como a **inovação dessas abordagens no ambiente político brasileiro**. Entretanto seu amadurecimento é resultado de um processo que começara desde os primórdios dessas ações e passaram a agregar modificações a partir da sua atuação, tendo, antes de tudo, a prerrogativa de sua continuidade um dos resultados primordiais, especialmente no caso dos COREDEs.

O trecho a seguir de um entrevistado denota essa questão:

eu acho que a trajetória dos COREDEs é vitoriosa, é exitosa e altamente meritória, como eu dizia, para o aperfeiçoamento democrático do Rio Grande do Sul e para o desenvolvimento, é lógico, uma coisa esta atrelada a outra no meu entendimento, para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul, inclusive na gestão democrática do Estado. Eu tenho consciência sim das deficiências, tive consciência ao longo desses anos, das dificuldades, das distorções que existem em muitos COREDEs, mas é um processo (Liderança dos COREDEs)

Sem dúvida, como mencionado, os COREDEs somam nos aspectos democráticos do estado, entre esses, a adequação de demandas as peculiaridades regionais oriundas da participação social. Entretanto, como demonstrado no capítulo terceiro, mesmo não podendo ser designado apenas a atuação dos COREDEs, o desenvolvimento das regiões do estado permanece em desarmonia, favorecendo – se não acentuando – as lacunas entre as porções nordeste frente ao sul e o norte, tecidas desde a ocupação do Rio Grande do Sul.

Porém, práticas deliberativas como a Consulta Popular, mesmo com seus limitantes – analisados por Oliveira, Araújo e Silveira (2016) – e consultivas, de reflexão sobre o desenvolvimento da região pela própria região possuem relevante importância no amadurecimento dos processos participativos ainda insipientes na política brasileira e de relevante importância como destacado pelo estudo do IPEA (2014) em capítulo anterior tratado. O trecho de entrevistado a seguir dos COREDEs afirma justamente essa questão:

por mais problemática que as vezes sejam as atuações dos COREDEs, tem muita importância a sua forma de organização (...) então a discussão dos desequilíbrios regionais que exigem políticas públicas de outro cunho, de outro enfoque, eu acho que nesse aspecto os COREDEs tem dado uma grande contribuição ao longo desses últimos vinte anos ou mais, por mais que fique difícil você dimensionar, mensurar, por exemplo ‘o que o COREDE contribuiu para a melhoria da saúde na região’ não é facilmente mensurável, é uma coisa difícil de mensurar do ponto de vista objetivo, mas do ponto de vista da análise qualitativa do processo eu não tenho dúvida que os COREDEs são muito importantes e que hoje são um dos espaços públicos, digamos assim, no estado do Rio Grande do Sul que tem um papel fundamental na melhoria da qualidade das políticas públicas não só estaduais, mas indiretamente também as municipais. (Entrevistado COREDE F)

A realização dos planejamentos, mesmo com suas falhas, traduz a maturidade das propostas que carregam assim como as práticas de poder existentes no território, bem corrobora nesse sentido Silveira (2014, p.80) ao se pronunciar sobre o plano regional “um documento como esse é um relato de ações. Enquanto discurso, representa a prática que relata, traduz em suas ‘presenças’ e ‘ausências’ o processo ocorrido”. O planejamento regional nos moldes realizados pelas políticas analisadas é uma representação das instancias que buscam incorporar, evidenciam as nuances de poder e os reflexos territoriais. Obviamente um território é muito mais amplo e complexo que um documento, porém seus resultados juntamente com o processo realizado para sua confecção auxiliam a traduzir práticas existentes nas regiões.

Nesse sentido, entrevistas com agentes envolvidos no planejamento demonstram que a sua realização tende a ser parte de determinados grupos e ter dificuldade de execução e fazer parte da região efetivamente, questão que se desenrola da participação marcante de determinados setores no processo de construção e aderência de parte das peculiaridades regionais e parte de demandas básicas:

Então qual é a dificuldade? Na minha visão, é que o plano seja um instrumento que realmente consiga fazer parte da região, mas não de um grupo só, dessas instituições também. (Entrevistado COREDE H)

Não apenas na análise dos planejamentos que se evidencia a presença de setorizações na política que pretende perceber a região em suas diferentes composições. Os próprios entrevistados mencionam que as discussões permanecem significativamente setoriais. Mais do que isso, dentro dos setores há complexidade de abordar a problemática regional com agentes por vezes com interesses muito distintos. Essa questão é trazida por entrevistados que participaram do PTC:

bom não da pra discutir as questões da pesca junto com as questões dos quilombolas, tem questões que são comuns a públicos excluídos no meio rural, agora tem temas específicos, que por exemplo para as comunidades quilombolas (...) quando nos reunimos com os quilombolas a principal demanda é o reconhecimento. (Entrevistado Território A)

Além da questão setorial presente no fragmento acima, o entrevistado relata que as demandas por vezes permeiam aspectos superados por outros grupos. As propostas dos COREDEs e do PTC, ao proporem ser realizadas com mecanismos e prerrogativas distintas das políticas tradicionais, acabam por abranger públicos e captar demandas não sensíveis pelas demais políticas. Em contraponto, a prerrogativa de tratar do desenvolvimento dos territórios baseado nas peculiaridades regionais ainda esbarra na atenção básica, seja de segurança pública, saúde, educação ou mesmo reconhecimento, como com os quilombolas, porém a simples ‘publicização’ das políticas públicas ligadas as aqui analisadas já se demonstram um resultado considerável, especialmente no caso do PTC, assim como a sua própria representatividade diante as ações públicas:

As pessoas se apropriaram daquilo. Outra coisa, puderam opinar, até então o bolsa família era só para o meio urbano, imagina as pessoas lá no rural não tinham acesso, mesmo atendendo os critérios do bolsa família, então assim, oportunizou a participação sobre a gestão das políticas. (Entrevistado Território A)

Dessa forma, foram tratadas nesse capítulo, a partir da metodologia explicitada no capítulo quarto, as peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul nos planejamentos dos COREDEs e do PTC. Para isso, foi considerado não apenas os resultados dos planos, mas a gênese das instituições promotoras, o processo de construção das políticas e os resultados em si realizando sua leitura crítica baseados na qualificação das etapas a serem seguidas de acordo com a

metodologia proposta pelas políticas e a classificação dos projetos resultantes em de ordem básica ou atentos as peculiaridades regionais.

No tópico seguinte, apresentamos algumas reflexões a título de considerações finais, assim como resgatamos a hipótese norteadora dessa pesquisa e a contrapomos com os resultados obtidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa foi buscado analisar o tratamento das peculiaridades regionais do Rio Grande do Sul nos Planejamentos Estratégicos Regionais (2009/2010) realizados pelos COREDEs e no Programa Territórios da Cidadania, evidenciando, sobretudo, os elementos determinantes de maior ou menor aderência às especificidades regionais.

Assumido como base as repercussões territoriais das transformações políticas e econômicas no Brasil e no Rio Grande do Sul em paralelo a conceitos orientadores, foi traçada uma reflexão sobre a formação das disparidades regionais no Brasil e no Rio Grande do Sul sob um olhar de distintas escalas e baseada na diversidade do país. Subsequentemente é aproximada a maturação do planejamento no Brasil e na experiência europeia que culminou em anos recentes, no aprofundamento do tratamento das questões de ordem regional com valorização do território vivido - Frémont (1980) – a partir, entre outras formas, da participação social. Com esses resgates e análise dos documentos oriundos dos processos de planejamento das duas políticas citadas, foi montado os parâmetros para avaliação da inserção das peculiaridades regionais em ambas.

O estudo partiu do pressuposto que no Brasil, em geral, as políticas públicas, mesmo as de caráter territorial, tendem a desconsiderar a diversidade das regiões para as quais se dirigem. A formulação das políticas de forma *top-down* tende a possuir um caráter uniforme para todo o território brasileiro, enquanto as razões para maior ou menor aderência passam justamente pelo processo de formulação da política – sua gênese – e pela participação social representada de distintas formas, entre estas na constituição de instituições e nas expressões de poder no território – Raffestin (1993).

O referencial teórico e histórico foi construído a partir de momentos da formação político e econômica brasileira que marcaram alteração nas repercussões territoriais e reordenaram as diretrizes de intervenção do estado e do mercado e enfraqueciam ou fortaleciam determinadas escalas. No primeiro momento o Brasil agrário guardou estreita ligação com a diversidade natural do país, articulando um mercado voltado para o exterior com ilhas de modernidade - Oliveira (1981) – com produção de gêneros primários guardados por um estado preocupado em garantir tal

fluxo em detrimento da imensa maioria do território nacional desarticulado do circuito internacional de produção.

Com o início do processo de industrialização no sudeste do país devido condições internas e externas, as distintas regiões se articularam economicamente sob o comando de um projeto desenvolvimentista de industrialização que inicia exclusivamente nacional e é modificado no decorrer do século XX deixando um passivo de concentração regional em um período marcado pelo estado-nação atuante.

As instabilidades externas juntamente com a crise da dívida pública culminaram no enfraquecimento da atuação do estado nas décadas finais do século XX e o redirecionamento do país para o exterior, porém com articulação direta de agentes globais e locais com aporte teórico de propostas em voga no período, como a de Putnam (1996) e a criação de programas voltados para eixos de desenvolvimento - regiões ganhadoras, Cargnin (2011) - que favoreciam determinados territórios para sua participação no mercado internacional em detrimento dos demais, agravando as disparidades regionais.

Nos primeiros anos do século XXI é buscado retomar o estado desenvolvimentista com articulação de demandas sociais historicamente marginalizadas da pauta política com concomitante manutenção dos mecanismos econômicos que assegurou a permanência de estruturas ligadas à elite nacional tradicional assim como incorpora outros segmentos.

Não obstante, a realidade experimentada na escala nacional, no Rio Grande do Sul o processo de formação deixou rugosidades territoriais perceptíveis até os dias atuais. Perpassando pelas primeiras fases de ocupação com a formação de uma sociedade oligárquica e escravocrata na porção sul vinculada à produção e beneficiamento do charque e outra com matrizes democráticas de acesso a terra e a bens sociais ao nordeste e norte, o caso gaúcho é um interessante objeto de estudo sob questões regionais, sobretudo pelas experiências de tentativa de enfrentamento das disparidades que se aprofundaram no decorrer do século XX durante a industrialização.

Através da reflexão do processo histórico da formação da questão regional no Brasil e do Rio Grande do Sul, foi possível traçar um dos aspectos fundamentais para compreender a aderência das peculiaridades regionais nas políticas analisadas. Na formação territorial do Brasil, baseado na rica diversidade natural e

sociocultural, um lastro socioeconômico e de infraestrutura fora criado entre as distintas regiões em que as menos favorecidas carecem de uma gama de benefícios sociais, fato que pudera ser percebido posteriormente na análise das políticas analisadas.

Ao passo que a formação territorial do país teve peso significativo na compreensão da problemática proposta, não obstante, à formação das políticas analisadas foi desprendida uma especial atenção. Em concomitância a reflexão histórica do país fora traçado um resgate do planejamento do estado brasileiro a fim de perceber as transformações, características e o processo que culminou na inserção de pautas como as duas analisadas na agenda das políticas públicas.

Desse exercício, fora notório o caráter inovador de ambas as políticas, visto que o planejamento no Brasil – e mesmo demais ações públicas – esteve majoritariamente no governo central e sem processos de participação social, buscando, sobretudo, garantir a prevalência de projetos que se modificam a cada nova concepção econômica e política que assume o governo e garantem o *status quo*.

Delegar o processo de planejamento as regiões que serão alvo do processo, transformando-as em objeto e alvo, e assumindo a participação social do maior número de agentes possíveis mostra-se como uma das grandes inovações de ambas as políticas, especialmente ao considerar os históricos de desassistências de regiões interioranas no Brasil e do planejamento centralizador e tecnocrata.

A valorização da representatividade da sociedade em políticas públicas no Brasil, mencionada anteriormente, também ainda é recente e vem buscando espaço na arena política em paralelo às práticas tradicionais enraizadas no ambiente público, sejam essas clientelistas, setorializadas ou desconsiderando as distintas escalas que refletem e influem seus resultados.

Para compreender as dificuldades encontradas ao incorporar propostas inovadoras como as analisadas, foi resgatada a experiência da política regional europeia destacando a existência de um processo que se molda diante os objetivos propostos ao longo do tempo e da prática. Em que se pese as incontáveis diferenças entre a ação europeia e as aqui analisadas, cabe perceber a grande metamorfose da política europeia nos seus primórdios, na década de 1950, com a realizada nos dias atuais que busca, entre outros objetivos, diminuir as lacunas regionais existentes no continente fomentando práticas próprias dessas.

Teoricamente as regiões são definidas na semelhança com seu interior e nas diferenças com seu exterior, porém essas não necessariamente devem ser de ordem econômica e social. Ao contrário, se busca-valorizar as diferenças entre essas de ordem produtiva, cultural, para justamente limitar as desigualdades fruto do sistema econômico vigente, ao passo que as políticas de combate às desigualdades regionais, sejam implícitas ou explícitas – como as aqui analisadas – cumprem fundamental papel, especialmente para as regiões e estratos sociais historicamente desassistidos.

Propostas como essas encontraram espaço na arena política brasileira nos anos recentes e tem valorizado agentes historicamente marginalizados como demonstrado no decorrer da pesquisa. Para além disso, fortalece processos democráticos, sejam eles de controle social da destinação dos recursos públicos, ou mesmo na deliberação direta a partir dos novos canais criados por essas experiências.

Os resultados práticos dessas ações de desenvolvimento regional baseadas na articulação e reordenamento de práticas existentes nos territórios e assumidas como potencialidades quanto aos indicadores socioeconômicos permaneceram tímidos na realidade analisada e demonstrado na persistência da desigualdade no Rio Grande do Sul em anos recentes, sendo os retornos ainda subjetivos e pontuais.

No que tange os planejamentos das políticas analisadas analisados, ficou evidente a necessidade de fortalecimento técnico dos mesmos, visto a fragilidade das questões eminentemente técnicas dos documentos que não se traduziram em projetos para as regiões, ou então fundamentaram apenas demandas históricas. Esse embate nos COREDEs sugere a aproximação com as universidades comunitárias não apenas uma solução possível, como a mais favorável para as prerrogativas de ambas as instituições e seus objetivos de extensão, no caso das IEs, e de inserção regional dos COREDEs. Já no PTC a tarefa permaneceu limitada, especialmente pelo não cumprimento da aproximação Territórios e Universidades, sendo que a parte técnica ficara por responsabilidade principalmente de instituições parceiras nos territórios que possuem vinculação com determinado setor, como a agricultura familiar, que favorece seu trânsito e tende a fortalecer o diagnóstico e as demandas elencadas desse setor, afastando a proposta de percepção integral do território.

Ademais a pertinência dos aspectos técnicos do planejamento, a análise demonstrou que as regiões, sejam dos COREDEs ou PTC, com maior fundamentação das propostas nos momentos de participação social obtiveram maiores índices de aproximação das peculiaridades nos projetos propostos. Baseado nessa constatação, assim como no estudo do IPEA (2014) que afirmou a ampliação da participação como um dos vetores para diminuição das desigualdades no Brasil em anos recentes, o fortalecimento de políticas que possuem essa prerrogativa se mostra pertinente não apenas pela possibilidade de resultados socioeconômicos, mas também pelo amadurecimento causado pela inserção de demandas consultiva ou deliberativamente pela população nas políticas no ambiente democrático do país.

Mais do que fortalecer a participação, que já se mostra considerável em parte significativa das experiências regionais analisadas, essa se demonstrou intimamente ligada as forças de poder presentes no território em que setores mais articulados política e economicamente tendem a se fazer presentes nos resultados de maneira mais incisiva. Assim, inserir nas pautas agentes historicamente desarticulados e desassistidos parece ser um desafio posto pelas políticas, especialmente dos COREDEs, uma vez que o PTC parte dessa prerrogativa, principalmente no meio rural. O fortalecimento desses segmentos para a pauta regional tende a aproximar peculiaridades não contempladas nas demandas e propostas pelos planejamentos.

Dessas constatações um desafio a ser superado por ambas as políticas tratadas é a ampliação do escopo de agentes envolvidos nos processos de construção dos mecanismos de planificação e na participação social para assim efetivar uma compilação eminentemente territorial e se afastar da prática tradicional setorializada. Nos COREDEs há uma participação significativa de pessoas ligadas a setores do aparelho estatal, como secretarias de saúde, segurança pública e educação que buscam atender demandas setoriais por intermédio das ações dos Conselhos, fato que diminui a proposta estratégica de desenvolvimento demonstrada no grande número de projetos em algumas regiões revisadas. Outros aspectos que somam para a inserção dessas pautas na ação dos COREDEs perpassam pela capacidade de organização desses segmentos e a própria gênese dos Conselhos que, apesar de não ter ocorrido no interior do aparelho estatal, tem nele seu principal parceiro para reconhecimento e materialização das ações.

No caso do PTC os agentes ligados ao meio rural familiar e suas derivações possuem especial atenção e atuação na política. Da mesma forma que nos COREDEs, o peso da formação da política no interior do MDA deixa rugosidades de complexa superação, mesmo com a ampliação do Programa nos seus anos finais para justamente compilar uma gama maior de agentes e promover o desenvolvimento territorial focado não apenas no setor, mas na totalidade do território. Foi possível perceber que a instituição parceira do território quando ligada aos segmentos da agricultura familiar, como no caso do Território Zona Sul, a dificuldade de superação a setorização é maior mesmo com o esforço dos agentes planejadores nessa direção. Em paralelo, no Médio Alto Uruguai, quando a instituição parceira fora uma sem esta vinculação, o foco do programa desviou-se mais efetivamente do corte setorial, apesar da sua persistência.

Como verificado na análise aqui realizada, é confirmada em parte a hipótese inicial dessa pesquisa. De fato, **parte significativa das políticas analisadas tendem a permanecer atentas a demandas básicas e com prevalência de propostas setorizadas em detrimento da abordagem territorial.** A formulação *top-down* do PTC pesou nesse sentido, seja para as propostas afastarem-se de uma preocupação com as peculiaridades regionais e, sobretudo, na continuidade da política. Aspecto menos saliente nos COREDEs, com gênese nas próprias regiões e continuidade assegurada pela sua articulação com estratos das sociedades regionais e com distintas intensidades com o governo do estado. Não obstante, a participação social traduzida especialmente com a presença de instituições de ensino superior comunitárias na execução das propostas e os indicadores de maior aderência das peculiaridades nos projetos dessas regiões, à medida que os fundamentaram nas contribuições da sociedade, fora determinante para a aderência superior das peculiaridades em determinadas regiões.

A ocorrência de demandas básicas nas proposições é fruto, também, do histórico de formação territorial do Brasil e do Rio Grande do Sul, resgatados nos capítulos segundo e terceiro respectivamente, quando regiões interioranas do país foram preteridas diante a construção do projeto em voga a depender do momento histórico, seja com a valorização da escala nacional e consequente concentração regional no sudeste do Brasil e no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul no Rio Grande do Sul, seja na valorização do global e local com o estabelecimento de eixos de desenvolvimento elencando regiões ganhadoras fomentadas por guerras fiscais e

desarticulação de um projeto nacional. Diante propostas técnicas e participativas - como as políticas aqui analisadas - que visam superar os gargalos para o desenvolvimento e potencializá-los a partir das peculiaridades, torna-se, portanto, recorrente a busca por sanar questões de ordem chamadas nessa pesquisa de 'básicas', que consistem em nada mais que demandas históricas advindas do processo de formação territorial do Brasil e do estado.

Entretanto, mesmo com as nuances de ambas as políticas, quantitativamente e qualitativamente as propostas **atingiram, mesmo que em partes, a sua prerrogativa de estarem atentas a diversidade regional**, distanciando-se das políticas públicas majoritárias no Brasil. Esse fato decorreu majoritariamente da atenção desprendida pelos processos de planejamento as demandas colhidas junto a participação social. Parte significativa dos projetos propostos com atenção as peculiaridades regionais foram fundamentados nas etapas participativas do processo de planificação territorial, ao passo que as regiões que obtiveram maior acuidade com tais etapas propostas nas suas metodologias norteadoras – mesmo com as limitações existentes nelas e pontualmente citadas em capítulo anterior – tiveram maior proporção de projetos atentos a diversidade regional.

Essa constatação corrobora com os resultados obtidos por IPEA (2014) ao traçar um paralelo entre diminuição das desigualdades sociais no Brasil e a ampliação da participação social em anos recentes. Mesmo que a pretensão nessa pesquisa não fora realizar essa aproximação, é possível averiguar uma contribuição marcante de ambas as políticas analisadas – mesmo com suas limitações – quanto a ampliação de mecanismos de participação e controle social sobre as ações públicas e no que concerne o amadurecimento de ações de desenvolvimento regional atentos a valorização das peculiaridades regionais ainda recentes e realizados sob questionáveis concepções, como no decorrer da década de 1990.

Nessa perspectiva na análise das ações do COREDEs e sobretudo, das entrevistas com agentes envolvidos na política, uma perspectiva de desenvolvimento articulado e estratégico não é clara, estando apenas implícita nas diretrizes e prerrogativas da instituição que dialoga intimamente com prerrogativas de desenvolvimento endógeno. Porém, não há uma articulação efetiva nos planejamentos entre as regiões, sendo essa presente 'apenas' na articulação de todos os COREDEs em um Fórum e mais recentemente incluindo mecanismos com essa perspectiva na Consulta Popular, aproximando as práticas dos Conselhos com

as realizadas no período de sua criação – década de 1990, analisadas em Oliveira, Araújo e Silveira (2016) – fazendo ser necessária uma articulação efetiva entorno de um projeto de desenvolvimento que articule efetivamente as regiões e norteie as ações dos mesmos de forma estratégica.

Não obstante, o PTC tem nesse um dos seus pontos fortes. Em paralelo as suas limitações, como a dificuldade de superação da setorização mencionada anteriormente, a articulação entre três escalas e a presença de uma prerrogativa norteadora acordada em inúmeras reuniões que resultaram em documentos oficiais solidificam e embasam as ações nos territórios, afastando de práticas com excessos de localismos que fragilizam ações de valorização de peculiaridade regionais.

Essas reflexões foram aqui tratadas com objetivo de interpretar as vinculações realizadas nos planejamentos regionais de ambas as políticas, tendo como referência o estudo realizado por Silveira (2014) com as devidas adequações e complementações quanto aos objetivos. Basicamente foi proposto três vinculações para compreender as propostas dos planejamentos e vincula-las com as peculiaridades regionais. (i) Primeiramente a aproximação das etapas do planejamento com as metodologias a serem seguidas segundo uma interpretação qualitativa. (ii) Na sequência uma vinculação dos projetos propostos com a fundamentação nas etapas de diagnósticos e de participação social. (iii) Por fim, a aproximação dos projetos com o território a partir de duas concepções estabelecidas baseadas na revisão histórica/teórica e nas prerrogativas das próprias políticas analisadas, classificando como projetos de atenção as peculiaridades regionais ou a demandas básicas.

Esses três momentos foram organizados para responder às pretensões dessa pesquisa, entretanto, com devidas adequações há potencial para serem replicadas em outras realidades e análises. No primeiro momento, se recorreu a uma avaliação quantitativa e qualitativa da presença das etapas propostas da construção dos planejamentos regionais, uma vez que entre as variáveis para averiguação da presença das peculiaridades nos planejamentos pudera ser a não realização de um planejamento minimamente conciso com o proposto pelas políticas. A simples consideração da efetiva realização de determinada etapa não seria suficiente para uma análise comparativa entre os planejamentos, haja visto que em distintos graus pudera ter sido realizado em determinada etapa. Da mesma forma, decorrência da pertinência para esta pesquisa dos processos participativos, dividir as etapas em

eminentemente técnicas – o diagnóstico – e as atentas as contribuições advindas da participação social – demais etapas – fora fundamental para posterior vinculação com a fundamentação dos projetos propostos e averiguação da atenção a demandas básicas ou atentas a peculiaridades.

No momento seguinte atentou-se aos projetos propostos por cada uma das regiões, construídos a partir das etapas a serem realizadas anteriormente, seja com base no diagnóstico técnico, seja nos momentos de participação social. A pretensão fora justamente verificar se havia vinculação de tais projetos com o estudo realizado. Um limitante para a realização desse procedimento fora a subjetividade em vincular diretamente um projeto a determinado dado estatístico levantado pela equipe de planejamento ou mesmo alguma contribuição advinda da participação social. Foi buscado para superar essa limitação e suprimir tal subjetividade três caminhos correlatos.

Em um primeiro momento fora criada três categorias de vinculação do projeto com as etapas anteriores, direta, indireta e sem ligação. A primeira e última de compreensão mais acessível, já a indireta fora destinada a projetos que sem poder haver uma vinculação direta com as etapas do planejamento podem de distintas formas representar uma aspiração percebida pela equipe de planejamento e não ser eminentemente clara no documento, porém nem por isso deixa de haver uma vinculação.

Em seguida, foi construído um quadro síntese – em apêndice - da vinculação direta ou indireta dos projetos propostos com as etapas do diagnóstico e demais a fim de garantir uma objetividade entre as vinculações, mesmo que tal quadro seja apenas genérico, visto a impossibilidade de apresentação detalhada de todos os projetos e suas vinculações.

Por fim, a avaliação estatística congregou os projetos com vinculações diretas e indiretas e os colocou em paralelo com os sem ligação. Mesmo com a realização desses procedimentos, é reconhecido a complexidade de realizar tais vinculações objetivamente diante a subjetividade existente no território expresso nos documentos analisados. Seja o mais polido e complexo método utilizado, ao buscar realizar vinculações de uma realidade histórica socialmente construída a categorias de análises algumas generalizações devem ser realizadas e a utilização de mecanismos na tentativa de sanar essas imperfeições analíticas necessitam ser aplicadas com a prerrogativa de enquadrar o estudo a realidade e não o inverso.

Por fim, como último esforço dentre as etapas metodológicas e ainda atento aos projetos propostos pelos planejamentos regionais, fora estabelecida vinculações dos mesmos com a peculiaridades regionais ou a demandas básicas. Essa proposta fora possível primeiramente pela prerrogativa de ambas as políticas. Tanto os COREDEs quanto o PTC têm em suas diretrizes, mesmo que por vezes não explicitamente, concepções de desenvolvimento que advogam pela valorização de peculiaridades regionais para sua promoção, em detrimento da atração de oportunidades ausentes, proposta com maior espaço na política regional brasileira.

Diante disso, a concepção utilizada pela pesquisa de 'projeto atento as peculiaridades' fora decorrente – entre outros fatores – das políticas em si que partem da valorização de predisposições existentes nas regiões, ao passo que a sua não existência pudera ser considerada também uma peculiaridade, entretanto, não configura os objetivos das políticas, fato esse a ser ponderado em um possível replicar desta metodologia a outras ações.

Não obstante, as demandas denominadas básicas tendem a estar presentes em todas as regiões interioranas do Brasil, salvo exceções. Qualquer reflexão histórica e teórica que busque as raízes das desigualdades regionais no Brasil, independente do foco do estudo, encontrará uma gama de questões ainda não resolvidas nas regiões distantes dos grandes centros ou mesmo nas periferias das cidades. É de se esperar a presença de tais demandas em políticas que valorizam a participação social, pois estas se tornam um mecanismo possível para a população organizada demandar o atendimento de suas necessidades historicamente negligenciadas.

Há de se pensar a pertinência da inserção dessas demandas em políticas de desenvolvimento regional como as aqui analisadas, como já vem ocorrendo. Não se nega a pertinência de pautas de saúde e segurança pública, por exemplo, para o desenvolvimento, porém estas possuem mecanismos próprios e minam, por intermédio de forçar de poder em cada território e em cada política de forma particular, iniciativas com outros fins e afastam outros segmentos pertinentes ao debate do desenvolvimento regional. Estas considerações possivelmente serão encontradas em outras realidades alvo de políticas regionais no Brasil a serem estudadas a partir do método aqui proposto, tanto pelos fatos descritos quanto pelos alvos de políticas regionais serem especialmente áreas de menores indicadores socioeconômicos e com carência estrutural.

Fruto da formação histórica país também fora a prevalência de construção de mecanismos políticos centralizadores e com baixa participação social, de modo que a transformação de estruturas rígidas em distintas direções – centralizador, setorizado, uniescalar – tendem a ser complexas e conquistadas com o decorrer do tempo e do acúmulo de experiências como as aqui analisadas.

Finaliza-se esse trabalho apresentando um trecho de entrevista de uma liderança dos COREDEs que ao reconhecer as limitações da proposta adverte sobre o amadurecimento dela e do processo participativo atender a um processo que demanda tempo e ajustes ao passo que somada as inúmeras rugosidades encontradas pelas políticas aqui analisadas, sejam as estruturas políticas rígidas ou práticas tradicionais, valoriza-se o percurso já realizado.

eu acho que a gente tem que ter, eu não sei se é bem esse o termo, a **paciência histórica** de aceitar que a sociedade é muito maior que a gente e a gente não consegue tirar a que está aí e colocar outra coisa no lugar simplesmente (Entrevista de liderança dos COREDEs).

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHAES, Reginaldo; SCHRODER, Monica. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. In: Revista Sociologias, ano 12, n. 24, Porto Alegre, mai./ago. 2010.

ACCURSO, Cláudio et al. **Análise do insuficiente desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1965.

ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (orgs.). **Territórios em movimento**: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Brasília: SEBRAE, 2004.

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. (Tese de Doutorado) – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2010.

ALMEIDA, Pedro Fernando Cunha de (org.). **A economia gaúcha e os anos 80**: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Porto Alegre: FEE, 1990.

ALONSO, José Antônio Fialho. **A persistência das desigualdades regionais no RS**: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. Revista Indicadores Econômicos - FEE. Porto Alegre. v. 33, n. 4, p.101-114, mar. 2006

_____. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna no rio grande do sul 1939-70**. Porto Alegre: FEE, 1986.

_____. **O cenário regional gaúcho nos anos 90**: convergência ou mais desigualdade?. Revista Indicadores Econômicos - FEE. Porto Alegre. v. 31, n. 3, p. 97-118, nov. 2003.

ALONSO, José Antonio Fialho; BANDEIRA, Pedro Silveira. **A desindustrialização de Porto Alegre**: causas e perspectivas. Porto Alegre: Ensaios FEE. v. 9, 1988.

ALONSO, José Antônio Fialho; BANDEIRA, Pedro Silveira; BENETTI, Maria Domingues. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade, 2007.

_____. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In. SADER, Emir (org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013 a.

_____. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. O desenvolvimento recente e a universidade no Brasil. In: MATOS, Aécio Gomes de (org.). **Pra que serve a universidade pública?** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013 b.

_____. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)

_____. **Por uma política de desenvolvimento regional.** Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza. v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun, 1999.

ARMSTRONG, Harvey; TAYLOR, Jim. **Regional economics and policy.** New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

BANDEIRA, Pedro Silveira. O Rio Grande do Sul e as tendências da distribuição geográfica do crescimento da economia brasileira: 1940 – 1980. Porto Alegre: FEE, 1988.

_____. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional.** Brasília: IPEA – textos para discussão nº60, 1999.

_____. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Célio Campolina (org.). **Política de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil.** Brasília: Editora da Universidade, 2007.

_____. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDES do Rio Grande do Sul. In: FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. **PRÓ-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul.** Passo Fundo: Passografic, 2010.

BARBOSA, Fabrício Ramires (org.). **Plano estratégico de desenvolvimento da região celeiro – RS.** Ijuí: UNIJUÍ, 2010.

BECKER, Elsbeth Léia Spode. **História do pensamento geográfico.** Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2006.

BENKO, Georges. **Economia espaço e globalização na aurora do século XXI.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BERNARDES, Nilo. **Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul.** Ijuí: Unijuí, 1997.

BEZZI, Meri Lourdes. **São Borja - Transformações no espaço agrário: o processo de despecuarização.** Dissertação de Mestrado – UNESP, Rio Claro, 1985.

BORJA, Bruno. Notas sobre a dimensão cultural na obra de Celso Furtado. In. AGUIAR, Rosa Freire d'. **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

BRANDÃO, Carlos. Celso Furtado: subdesenvolvimento, dependência, cultura e criatividade. In. AGUIAR, Rosa Freire d'. **Celso Furtado e a dimensão cultural do desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Centro Internacional Celso Furtado, 2013.

_____. Construção social no ambiente construído e suas escalas espaciais: apontamentos para uma teorização sobre ações e decisões de sujeitos concretos. In. FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafios para America Latina. Buenos Aires/Madrid, Miño e Dávila Editores, 2010.

BRASIL - Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**: Guia para o Planejamento - documento de apoio nº 02. Brasília: MDA/SDT, 2005.

_____. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil** - documento de apoio nº 05. Brasília: MDA/SDT, 2005 b.

_____. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais** - documento de apoio nº 04. Brasília: MDA/SDT, 2005 c.

_____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IIICA, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

BRASIL. Decreto 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 26 fev. 2008.

BREUNIG, Fábio Marcelo et al. O Rio Grande do Sul através do tempo geológico: Proposta didática. In: Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, UERJ, 2003.

BROSE, Markus Erwin. As origens da participação e da qualidade democrática no Rio Grande do Sul. In: **Revista Katálisis**, v.10 n.2, Florianópolis, 2007.

_____. Superação das desigualdades regionais: uma interpretação da experiência gaúcha. In: CRUZ, José Luis Vianna da. **Brasil, o desafio da diversidade**: Experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Senac, 2005.

BRUM, Argemiro. **Modernização da agricultura**: trigo e soja. Ijuí: FIDENE, 1985.

BRUM NETO, Helena. **Regiões culturais: a construção de identidades culturais no Rio Grande do Sul e sua manifestação na paisagem gaúcha**. Dissertação de Mestrado – UFSM, Santa Maria, 2007.

CAMERON, Rondo. **A concise history of the world economy**. New York: Oxford University Press, 1993.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Tese de Doutorado – UFRGS, Porto Alegre, 2011.

_____. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. In: **Revista Mercator**, v. 13, n. 1, p. 19-35, Fortaleza, 2014.

CARLEAL, Liana. A contribuição Neoschumpeteriana e o Desenvolvimento Regional. In: CRUZ, B. et al. (org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos. Brasília: Ipea, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 1999

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto de século XX. São Paulo: UNESP, 2002.

CARVALHO, Ananda de. **Possibilidades e limites do Programa Territórios da Cidadania a partir da sua realização no Território Região Central e no município de Santa Maria/RS**. Dissertação de Mestrado – UFSM, Santa Maria, 2012.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lúcia (orgs.) **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

CASTRO, Iná Eli et al. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009

CLOUT, Hugh. Regional development in Western Europe. In: HUGH, Clout (org.) **Regional development in Western Europe**. London: John Wiley, 1975.

COLEGIADO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL TERRITÓRIO CENTRAL RS. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Território Região Central Rio Grande do Sul**. Santa Maria, 2009.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO ALTO JACUÍ. **Planejamento estratégico de desenvolvimento regional**. Cruz Alta: UNICRUZ, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO CENTRAL. **Caminhos 2030**: relatório planejamento regional. Santa Maria, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO CENTRO-SUL. **Planejamento estratégico regional centro sul – 2010 a 2020**. São Jerônimo, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA CAMPANHA. **Plano estratégico de desenvolvimento do COREDE Campanha (RS)**. Caçapava do Sul, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SUL. **Plano estratégico de Desenvolvimento da Região Sul do RS**. Pelotas: Editora Cópias Santa Cruz Ltda, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO JACUÍ CENTRO. **Planejamento Estratégico 2010-2020**. Cachoeira do Sul: ULBRA, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO NOROESTE COLONIAL. **Plano estratégico**. Ijuí: UNIJUÍ, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO RIO DA VÁRZEA. **Planejamento Estratégico do COREDE Rio da Várzea**. Palmeira das Missões, 2010.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO VALE DO JAGUARI. **Planejamento estratégico**. Santiago: URI, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COSTA, Rogério Haesbaert da. **RS: Latifúndio e identidade regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

DACANAL, José Hildebrando (Org.). **RS: imigração e colonização**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In. MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno. **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In. FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)

ETGES, Virginia Elisabeta; DEGRANDI, José Odin. **Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade**. Blumenau: Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, outono de 2013.

EUROPEAN COMMISSION. **Community structural funds: 1994-1999**. Revised Regulations and commentes, 1993.

_____. **Council decision on 6 october 2006 on community guidelines on cohesion**. The Council of the European Union, summaries of legislation: Bruxelas, 2006.

_____. **EU Cohesion Policy 1988-2008: investing in Europe's future.** Inforegio Panorama, 2008.

_____. **The European Union explained: regional policy.** Bruxelas: European Union, 2014.

FORTES, João Borges. **Os casais açorianos: presença lusa na formação do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Martins Livreiro, 1978.

FÓRUM DOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL. **Pró-RS IV: propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul.** Passo Fundo: Passografic, 2010.

_____. **Pró-RS V: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018).** Lajeado: Editora da Univates, 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas.** N° 21. IPEA: Brasília, jun. 2000.

FRÉMONT, Armand. **A região, espaço vivido.** Coimbra: Almedina, 1980.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento.** São Paulo: Fundo da Cultura, 1964 a.

_____. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Nacional, 1964 b.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. **Políticas regionais na União Europeia e lições para o Brasil.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

GOMES, Gustavo Maia. **Desenvolvimento e política regional na União Européia.** Brasília: IPEA – Textos para discussão, 1997.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere.** São Paulo: Civilização brasileira, 1999.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 10. Ed. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

HEIDRICH, Álvaro Luiz. **Além do latifúndio: geografia do interesse econômico gaúcho.** Porto Alegre: UFRGS, 2000.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In. GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HOBBSAWN, Eric. **Socialism has failed. Now capitalism is bankrupt. So what comes next?** The Guardian, Reino Unido, 13 abr. 2009.

_____. **Tempos Interessantes**: uma vida no século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil..** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. **Capacidades estatais e democracia** :arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Tese de Doutorado – UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

KLIEMANN, Luiza Helena Schmitz. **RS**: terra e poder – história da questão agrária. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

KREUTZ, Lúcio. Escolas da imigração alemã no Rio Grande do Sul: perspectiva histórica. In. MAUCH, Cláudia; VASCONCELLOS, Naira (orgs.). **Os alemães no sul do Brasil**: cultura, etnicidade e história. Canoas: Editora da ULBRA, 1994.

LACERDA, Antônio Corrêa de et al (orgs.). **Economia Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAHORGUE, Maria Alice Oliveira da Cunha. Política de C&T e participação: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no sul do Brasil. **Anais...** In: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2008.

LAUXEN, Sirlei de Lourdes. **Práticas emancipatórias**: processo em construção. Passo fundo: UPF, 2004.

_____. Universidade: a contribuição das comunitárias. **Revista Di@logus**. Cruz Alta, UNICRUZ, v.1, n.1, 2012.

LIKERT, Rensis. **A technique for the measurement of attitudes**. Archives of Psychology. n. 140, p. 44-53, 1932.

LÜCKMANN, Luiz Carlos; CIMADON, Aristides; BERNART, Eliezer Emanuel. O modelo comunitário de educação superior: instituições públicas não estatais? **Revista Impulso**. Piracicaba, v. 25, n. 63, 2015.

LESSA, Carlos. **15 anos de política econômica**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **A política de colonização do Império**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

MANFROI, Olívio. **A colonização italiana no Rio Grande do Sul**: implicações econômicas, políticas e culturais. Porto Alegre: Grafosul, 1975.

MAGNOLI, D.; OLIVEIRA, G.; MENEGOTO, R. **Cenário Gaúcho**: Representação histórica e geográfica. São Paulo: Editora Moderna, 2001.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Jardim dos Livros, 2007.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 4 ed. Petrópolis: polis/vozes, 1987.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 9.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MILWARD, Alan; SAUL, S. B. **The economic development of continental Europe: 1780-1870**. London: George Allen & Unwin Ltd., 1973.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. 2. Ed. Recife: SUDENE, 1967.

MONSMA, Karl. Escravidão nas estâncias do Rio Grande do Sul: estratégias de dominação e de resistência. In: 5º Encontro escravidão e liberdade no Brasil meridional, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

MUÑOZ, Andrea Elena Pizarro. **Regionalização para o planejamento e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul**. 2007. (Dissertação de Mestrado) – UNICAMP, Campinas, 2007.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, Saga, 1968.

NOVY, Andreas. **O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil**. Indicadores econômicos FEE, v. 36, n. 4, 2009.

NYGAARD, Paul Dieter. As regionalizações e o planejamento estadual - uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. In: **Ensaio FEE**, v. 11, n.1, Porto Alegre, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. **A questão regional**: a hegemonia inacabada. São Paulo: Revista Estudos Avançados, 1993.

_____. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, Franklin de. **Rio Grande do Sul, um novo Nordeste**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

OLIVEIRA, Victor da Silva; ARAÚJO, Tania Bacelar de; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs): Uma análise da sua formação histórica e dos processos recentes de planejamento territorial no estado do Rio Grande do Sul – Brasil. **Anais...** In: XVIII Encontro Nacional de Geógrafos. São Luís: UFMA, 2016

OLIVEIRA, Victor da Silva; SILVA, Marcela Guimarães e. ; MARTINS, Tiago Costa. Análise territorial de Políticas Economia Criativa: repercussões sobre o desenvolvimento. **In: IV Colóquio Sociedade, Políticas Públicas, Cultura e Desenvolvimento**. Crato: URCA, 2014.

OLIVEIRA, Victor da Silva.; TASCH, Marcelo. Consulta Popular 2010 e planejamento regional dos COREDEs 2009/2010: relações e resultados. **Anais...** In: I Simpósio de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PAULA, Juarez de. Territórios, redes e desenvolvimento. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (orgs.). **Territórios em movimento**: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Brasília: SEBRAE, 2004.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985

_____. República Velha Gaúcha: Estado Autoritário e Economia. In: DACANAL, J.H. (org.). **RS: Economia e Política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.

_____. **Trabalho livre e ordem burguesa**: Rio Grande do Sul - 1870-1900. R. História, São Paulo. n.120, jan/jul, 1989.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PRADO JR, Caio. **Introdução à lógica dialética** – notas introdutórias. 4 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

PREBISCH, Raul. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1964.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe Escritório no Brasil, LC/BRS/R.20, 2009.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONARD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (org). **Brasil Séclo XXI**: por uma nova regionalização? Agentes processos e escalas. Ed Limonard: São Paulo, 2004.

RIBEIRO, Maria Teresa Franco.; MILANI, Carlos Roberto Sanchez. (Org.). **Compreendendo a complexidade sócio espacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: UFBA, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. Artigos 166-170, de 3 de outubro de 1989.

_____. Decreto 35.764 de 28 de dezembro de 1994.

_____. Decreto 42.777 de 22 de dezembro de 2003.

_____. Decreto 45.436 10 de janeiro de 2008.

_____. Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994.

_____. Lei 11.179 de 25 de junho de 1998.

_____. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SCP, 2006.

ROSA, Joal de Azambuja. **Planejamento Estratégico do Alto Uruguai Gaúcho**. Erechim: Graffoluz, 2010.

ROSTOW, Walt. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

ROTH, João Luíz de Oliveira (Ed.). **Sala 406, onde tudo começou** – Coredes: a participação popular. Santa Maria: Casa Editorial, 2005.

SANTANA, Márcia de Alencar. **A experiência de planejamento regional no Brasil**: o caso da Amazônia (1985 – 2003). Tese de Doutorado – IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a Democracia. In: **Cadernos Democráticos**. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Espaço e sociedade**: ensaios. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

_____. **Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial.** Revista Território. Rio de Janeiro, ano IV, n.6, p. 5 -20, jan/jun, 1999.

SCHMIDT, João Pedro. O comunitário em tempos de público não estatal. **Revista da Avaliação da Educação Superior.** Campinas, vol.15, n.1, p. 9-39, 2010.

SCHMIDT, João Pedro; CAMPIS, Luiz Augusto Costa a. As instituições comunitárias e o novo marco jurídico do público não-estatal. In: SCHMIDT, João Pedro (org.). **Instituições Comunitárias: instituições públicas não-estatais.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE. **Cultura e trabalho:** história sobre o negro no Brasil, 1997.

SIEDENBERG, Dieter (org.). **Fundamentos e técnicas do planejamento territorial:** Orientações para o processo de Planejamento Estratégico Regional dos COREDES-RS. Ijuí: UNIJUÍ, 2009.

SIEDENBERG, Dieter; BÜTTENBENDER, Pedro Luís; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. A trajetória do planejamento governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos COREDES. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamound, 2011.

SIEDENBERG, Dieter; ALLEBRANDT, Sérgio Luís; BÜTTENBENDER, Pedro Luís. O contexto dos planos de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul e do planejamento estratégico para os COREDES. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamound, 2011.

SILVA, Ascendino F. D. A universidade: conhecimento e desenvolvimento. In: MATOS, Aécio Gomes de. **Pra que serve a universidade pública?** Recife: Ed.Universitária da UFPE, 2013.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima. **Relatório de Pesquisa:** Planejamento e Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES-RS. Santa Cruz do Sul: Observatório do Desenvolvimento Regional/CNPq/FAPERGS. Dezembro, 2014.

SIMIELLI, Maria Elena. **Geoatlas.** São Paulo: Ática, 2006.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana.** São Paulo: Editora da USP, 1968.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. Novos Estudos Cebrap, n. 85, nov. 2009.

SOUZA, Edilson Almeida de. O programa “territórios da cidadania”: do processo de formação de agenda governamental à formulação de políticas públicas. In.

RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (orgs.). **Política e Planejamento Regional**: Uma Coletânea. Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SWANN, Dennis. **The Economics of the common market**. Londres: Penguin Books, 1990.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma**: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Revista Economia e Sociedade. Campinas, v. 21, n. 3 (46), dez, 2012.

TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO MÉDIO ALTO URUGUAI – RS. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Frederico Westphalen: URI, 2010.

TERRITÓRIO DA CIDADANIA ZONA SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: Território da Cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2009.

THEIS, Ivo Marcos (Org.). **Desenvolvimento e território**: questões teóricas evidências empíricas. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2008.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Problems of regional development and industrial location in Europe. In. United Nations. **Economic Commission for Europe, Research and Planning Division**, 1955.

VEIGA, José Eli da. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDEs). In: **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VIII, n.13, Salvador, 2006.

VIEIRA, Euripedes Falcão. **Geografia econômica do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Sagra, 1993.

ZARTH, Paulo Afonso. **Do arcaico ao moderno**: o Rio Grande do Sul agrário do século XIX. Ijuí: Ed.Unijuí, 2002.

_____. **História agrária do Planalto Gaúcho 1850-1920**. Ijuí: Ed.Unijuí, 1997.

ZARUR, George de Cerqueira Leite. **Região e nação na América Latina**. Brasília: UnB, 2000.

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas realizadas.

a) Identificação:

1. Quais foram suas principais funções no processo de planejamentos estratégicos regionais dos COREDES/PTC?
2. Anteriormente a esta política, quais suas principais atuações no cenário político?
3. Atuou em alguma ação pública como membro técnico? Qual?
4. Atualmente, está ocupando algum cargo público? Qual?

b) Processo de construção dos planejamentos:

1. Como foram escolhida/selecionada as equipes responsáveis pela construção dos planejamentos? A partir de quais critérios?
2. Como você avalia a presença de instituições de ensino superior e/ou consultorias externas na construção dos planos? Foram importantes? Há diferenças entre as regiões que tiveram esse apoio? Quais?
3. Houve cooperação financeira alguma instituição pública ou privada na construção dos planejamentos além dos órgãos promotores da política? Qual (is)? Relate a sua importância.
4. De forma sintética, como o COREDE/território utilizou os recursos destinados para construção dos planejamentos.
5. Quais segmentos sociais, institucionais e econômicos apoiaram a construção da política.
6. Você considera que houve uma interação intersetorial na construção do planejamento? Algum segmento se sobressaiu nas discussões e proposições?
7. Como ocorreram as reuniões entre as equipes de planejamento e a sociedade civil. De qual forma foi realizada o chamado para a participação? As reuniões organizaram-se de que forma?
8. Como você avalia o embate entre os diferentes segmentos participantes na construção dos planejamentos? Foram omissos? Houve inquietação sobre determinado aspecto? Qual (is)?

9. Na sua opinião, qual peso as propostas advindas da sociedade civil organizada que participou da construção dos planos tiveram na definição das propostas.

c) A diversidade territorial na política:

1. Com base na metodologia utilizada para construção dos planejamentos, como você percebeu a definição dos grandes marcos norteadores das regiões ao definir os projetos propostos?
2. Quais características do território/região você considera que foram preponderante ao traçar as estratégias?
3. Apesar de haver uma metodologia norteadora para construção dos planos, ao analisa-los, é possível perceber algumas distinção entre os mesmos. Quais razões para essas diferenças?
4. Você considera que o histórico político e cultural dos agentes que participaram, sejam os planejadores ou sociedade civil organizada, influeniam na definição dos projetos propostos? Como?
5. A partir do protagonismo territorial/regional na construção dos planos, como você avalia a autonomia deliberativa das regiões/territórios junto as propostas de projetos.
6. Nas proposições realizadas nos planejamentos, percebe-se haver parte significativa de esforços em soluções tradicionais para resolver impasses de longa data no que tange o desenvolvimento/redução das desigualdades. Entretanto, algumas regiões propõem alternativas distintas, com interessante grau de criatividade e inovação. A que você vincula essas propostas surgirem em determinadas regiões e não em outras?
7. Na sua avaliação geral sobre as propostas dos planos, houve aderência das peculiaridades regionais nos planejamentos estratégicos regionais/Programa Territórios da Cidadania? Quais as principais razões para esse fato?

d) Questionamentos finais:

1. Qual sua avaliação sobre a política dos COREDEs/PTC na contribuição para o desenvolvimento territorial? Comente as principais diferenças e semelhanças dessas ações em perspectiva as intervenções públicas tradicionais.
2. Em linhas gerais, qual seu grau de satisfação com as ações dos COREDEs/PTC? E com a construção dos planejamentos propriamente ditos, como você avalia o processo? Evidencie pontos fortes e outros a melhorar.
3. Com base no decorrer dessa pesquisa, há alguma informação importante que faltou lhe questionar e você gostaria de acrescentar?

APÊNDICE B – Matriz avaliativa do planejamento do PTC

[Especificação do território] Elementos do diagnóstico técnico/territorial - PTC		
01	Aspectos territoriais do TC: () resgate da formação territorial () caracterização geral do território () identificação das transformações recentes na região () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano sequer comenta nenhum destes itens; [1] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles); [2] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles); [3] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três dos itens ao lado (quaisquer deles); [4] O plano não apenas comenta todos os três itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
02	Configuração Espacial - Descrição e apresentação do território (incluindo mapas do território e da sua localização no Estado) com os respectivos municípios e a localização de pontos geográficos importantes. () assentamentos da reforma agrária () reservas indígenas () estradas principais () unidades de conservação () principais bacias hidrográficas () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
03	Aspectos Geoambientais () Clima () Solos () Vegetação () Recursos hídricos () Recursos minerais () Passivo ambiental () outros desta natureza/	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros

	especifique	desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
04	População () distribuição e evolução da população (taxas de crescimento) () população rural e urbana () população por faixa etária, por gênero e totais () população em idade escolar () população Economicamente Ativa – PEA () densidade demográfica () taxa de urbanização () fluxos migratórios () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
05	Organização Social () organizações sociais formais e informais das populações e dos setores produtivos () os conselhos, comissões ou comitês formalizados () as organizações associativas existentes () a participação das mulheres e dos jovens () a produção e comercialização, abastecimento e beneficiamento () nível de participação ou de envolvimento dos movimentos	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em

	sociais atuantes na região nas tomadas de decisão ☐ outros desta natureza/ especifique	poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
06	Estrutura Agrária ☐ número de estabelecimentos rurais por extrato de área ☐ condições do produtor ao uso atual das terras ☐ grau de concentração (índice de Gini) ☐ levantamento das áreas passíveis de desapropriação ☐ o número de acampamentos de trabalhadores sem terra e o número de assentamentos da reforma agrária ☐ Participação da agricultura familiar e dos assentados no conjunto dos estabelecimentos rurais ☐ outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
07	Estrutura Agrária – assentamentos ☐ regularidade das famílias ☐ infraestrutura (habitações, água, energia) ☐ PDAs ☐ Crédito (Crédito Implantação, PROCERA, PRONAF A) ☐ Relato de ocorrência de conflitos por terra na região. ☐ outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada,

		quase exaustiva.
08	Aspectos Econômicos - Finanças Públicas Municipais () fontes de arrecadações municipais () arrecadações tributárias por setor () grau de dependência de recursos externos (transferências, o PIB por setor e per capita) () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou mais itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
09	Aspectos Econômicos - Produção Agrícola () área plantada, () produção e rendimento dos principais produtos () valor bruto da produção dos principais produtos. () evolução da área plantada das principais culturas () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre quatro ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre quatro ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
10	Aspectos Econômicos - Produção Pecuária () Efetivo do rebanho por espécie () produção de leite (vacas	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar

	ordenhadas, produção e rendimento), ☐ produção de ovos ☐ produção de mel ☐ produção bicho-da-seda, ☐ outros produtos de importância econômica no território. ☐ evolução da área com pastagem plantada. ☐ outros desta natureza/ especifique	“0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
11	Aspectos Econômicos – Extrativismo e pesca ☐ quantitativo das atividades extrativas de importância do ponto de vista socioeconômico (madeira, lenha, carvão, látex, frutas, amêndoas, dentre outros etc.); ☐ valor das atividades extrativas de importância do ponto de vista socioeconômico (madeira, lenha, carvão, látex, frutas, amêndoas, dentre outros etc.); ☐ Identificar as potencialidades e limitações e os impactos sobre o meio ambiente. ☐ produção anual, por espécie ou grupos de espécies (atividade pesqueira) ☐ outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre os três itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
12	Aspectos Econômicos - Sistemas Produtivos Agrícolas ☐ caracterização das combinações típicas ou mais recorrentes das produções vegetais e animais dos agricultores familiares no território ☐ os subsistemas de cultura, definidos em nível das unidades familiares tratadas de maneira mais ou menos homogênea, com as	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em

	mesmas tecnologias; ☐ os subsistemas de criação, definidos em nível dos grupos de animais (plantéis). ☐ outros desta natureza/ especifique	poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre os três itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exhaustiva, se possível com dados evolutivos.
13	Aspectos Econômicos - Tipologias dos Produtores Rurais classificação e análise dos agricultores familiares segundo o nível de acumulação - acelerado - lento - estagnado ou em retrocesso ☐ classificação existente ☐ dados quantitativos ☐ detalhamento da tipologia no território ☐ outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre os três itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exhaustiva, se possível com dados evolutivos.
14	Aspectos Econômicos - Beneficiamento da produção ☐ grau de verticalização da produção que representam agregação de valor ☐ geração de renda e emprego ☐ estruturas ociosas ☐ origem das matérias primas ☐ destino da produção ☐ outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o

		“outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
15	Aspectos Econômicos - Atividades não-agrícolas () atividades não-agrícolas no meio rural de importância econômica (artesanatos, cerâmica, serrarias, exploração turística, exploração mineral, etc.) () contribuição no incremento de renda () geração de emprego () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou mais itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
16	Aspectos Econômicos - Comercialização e Abastecimento () formas de organização da comercialização (individual ou coletiva), () canais e fluxos dos principais produtos; () margens e os custos da comercialização () principais polos e agentes comerciais presentes no território e entorno. () grau de mercantilização da produção () produção destinada ao autoconsumo (consumo das famílias, sementes e consumo animal) () preços pagos aos produtores () identificação de Sistemas Locais de Produção () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.

17	Serviços Sociais e de Apoio à Produção - Assistência Técnica e Capacitação () qualidade, frequência e resultados dos serviços de assistência técnica e social aos agricultores familiares no território () entidades públicas e privadas prestadoras de serviço presentes no território. () tipos, qualidade e resultados das capacitações (cursos ofertados, o grau de coerência dos conteúdos com a base produtiva e social, com os projetos em andamento e o grau de participação da população na escolha dos temas) () Levantamento dos patrocinadores mais ativos no território () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre os três itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
18	Serviços Sociais e de Apoio à Produção - Crédito Rural () tipos e quantitativos dos créditos rurais recebidos por produtores rurais familiares (PRONAF, PROCERA, Crédito Fundiário, Garantia Safra, Compra Antecipada, dentre outros) () Rede de agências bancárias e de cooperativas de crédito presentes no território () nível de acesso dos produtores rurais () volume aplicado e demanda reprimida. () grau de inadimplência e capacidade de endividamento () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
19	Serviços Sociais e de Apoio à Produção – Educação () grau de instrução da população	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não

	em idade escolar no meio rural, por faixa etária () taxas de evasão e repetência por série () nível de escolaridade () número de analfabetos () disponibilidade e qualidade da merenda escolar () transporte escolar () disponibilidade e qualificação dos professores e orientação pedagógica; () adequação dos currículos à realidade local () identificação das experiências com escolas nucleadoras (polo) e de pedagogia da alternância (Escolas Famílias Rurais) () educação superior e profissionalizante presente no território () experiências diferenciadas e exitosas de educação formal ou informal no território () outros desta natureza/ especifique	apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
20	Serviços Sociais e de Apoio à Produção - Saúde e Saneamento () principais doenças e as principais causas de mortalidade de adultos e crianças no meio rural () índice de mortalidade infantil; () cobertura vacinal () número de leitos () grau de atendimento médico-odontológico incluindo funcionamento do PSF nos municípios () acesso e qualidade da água consumida () esgotamento sanitário, () destinação do lixo () nível de segurança alimentar e nutricional considerando as condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente () outros desta natureza/	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.

	especifique - IDESE	
21	Infraestrutura Social e Produtiva () Estradas () Energia „ () Habitação „ () Saneamento básico () Escolas e creches () Hospitais e postos de saúde „ () Comunicação () Agroindústrias () Armazenagem „ () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
22	Cultura e Lazer () principais manifestações folclóricas () gastronômicas () datas importantes () práticas de lazer dos adultos, jovens e crianças () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre quatro ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre quatro ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada,

		quase exaustiva.
23	Envolvimento Institucional () instituições e entidades que direta ou indiretamente estão envolvidas com o cotidiano do território; () os planos, programas e projetos governamentais () planos, programas e projetos de entidades privadas (ONGs, cooperativas, sindicatos, movimentos políticos e religiosos, organizações empresariais, dentre outros) que atuam na região () outros desta natureza/ especifique	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou mais itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.

BLOCO 2 – O Plano Estratégico: metodologia e elaboração - PTC		
24	Aspectos institucionais do Território: () constituição do CODETER/Instituição parceira () estrutura do CODETER/Instituição parceira () experiência anteriores com planejamentos regionais Obs.:	[0] O plano sequer comenta nenhum destes itens; [1] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles); [2] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles); [3] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três dos itens ao lado (quaisquer deles); [4] O plano não apenas comenta todos os três itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
25	Há evidências de que anteriormente ao Plano Territorial foram realizadas discussões entorno das concepções de desenvolvimento a serem buscadas? Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão anteriores realizadas com esse fim, mas não fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento de discussão entre os Territórios;

		[3] O plano cita e discorre brevemente sobre as concepções de consenso; [4] O plano detalha claramente as discussões e as prerrogativas assumidas de forma detalhada.
26	Há evidências de que o Plano Territorial foi elaborado por uma equipe multidisciplinar para tal fim? Obs.:	[0] Nenhuma evidência, ou seja, no texto do plano em si não há nada que mencione/indique isto; [1] Alguma evidência (duas áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável- ex.: economia e administração); [2] Poucas evidências (três áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável – ex.: economia, administração e geografia); [3] Evidências suficientes (quatro áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável); [4] Muitas evidências (cinco ou mais áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável).
27	Há evidências de que o Diagnóstico Técnico, uma vez elaborado, foi efetivamente apresentado, explicado e debatido com a sociedade regional? Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão do diagnóstico com a sociedade, mas não menciona quando isto ocorreu nem fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento/metodologia de discussão com a sociedade; [3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão, com alguma descrição sobre eles; [4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão do diagnóstico com a sociedade, descrevendo-os de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente;
28	Há evidências no plano de que no processo de planejamento territorial tenha sido discutida e elaborada a visão de futuro de maneira participativa? Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão sobre a visão de futuro entre os diferentes atores, mas não menciona quando isto ocorreu, nem fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento/metodologia relacionado à elaboração da visão de futuro; [3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão/elaboração da visão de futuro, com alguma descrição sobre eles;

		[4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão e elaboração da visão de futuro de maneira participativa, descrevendo-os de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente.
29	O documento do Plano Territorial explicita de forma clara e precisa a visão de futuro? Obs.:	[0] O documento não explicita a visão de futuro, tampouco aborda sobre elas; [1] O documento cita a visão de futuro, mas não a declara; [2] A visão de futuro é apenas citadas; [3] Há alguma explicação sobre a visão de futuro após mencionadas; [4] Há apresentação (com discussão) da visão de futuro e pode ser considerada bastante detalhada, dando-se a ela algum destaque no plano.
30	Há evidências no plano de que no processo de planejamento territorial tenha sido discutida e elaborada as diretrizes e estratégias de maneira participativa? Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão sobre as diretrizes e estratégias entre os diferentes atores, mas não menciona quando isto ocorreu, nem fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento/metodologia relacionado à elaboração das diretrizes e estratégias; [3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão/elaboração das diretrizes e estratégias, com alguma descrição sobre eles; [4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão e elaboração das diretrizes e estratégias de maneira participativa, descrevendo-os de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente.
31	O documento do Plano Territorial explicita de forma clara e precisa as diretrizes e estratégias? Obs.:	[0] O documento não explicita as diretrizes e estratégias, tampouco aborda sobre elas; [1] O documento cita as diretrizes e estratégias, mas não a declara; [2] As diretrizes e estratégias são apenas citadas; [3] Há alguma explicação sobre as diretrizes e estratégias após mencionadas; [4] Há apresentação (com discussão) das diretrizes e estratégias e pode ser considerada bastante detalhada, dando-se a ela algum destaque no plano.

32	Há evidências no plano de que os eixos aglutinadores estão fundamentados nas etapas anteriores, sendo definidos de forma participativa?	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano aponta que houve vinculação entre as etapas anteriores com os eixos aglutinadores, mas não descreve minimamente como essa vinculação ocorreu; [2] O plano cita brevemente como os eixos aglutinadores foram embasados nas etapas anteriores; [3] O plano apresenta com alguma descrição vinculativa cada eixo aglutinador com as etapas anteriores; [4] O plano detalha claramente as vinculações entre cada eixo aglutinador com informações de etapas anteriores.
33	O documento do Plano Territorial explicita de forma clara e precisa os eixos aglutinadores? Obs.:	[0] O documento não explicita os eixos aglutinadores, tampouco aborda sobre eles; [1] O documento cita os eixos aglutinadores, mas não os declara; [2] Os eixos aglutinadores são apenas citadas; [3] Há alguma explicação sobre os eixos aglutinadores após mencionados; [4] Há apresentação (com discussão) dos eixos aglutinadores e pode ser considerada bastante detalhada, dando-se a ela algum destaque no plano.
34	O documento do Plano Territorial explicita de forma clara e precisa as linhas de ação? Obs.:	[0] O documento não explicita as linhas de ação, tampouco aborda sobre elas; [1] O documento cita as linhas de ação, mas não as declara; [2] As linhas de ação são apenas citadas; [3] Há alguma explicação sobre as linhas de ação após mencionados; [4] Há apresentação (com discussão) das linhas de ação e pode ser considerada bastante detalhada, dando-se a ela algum destaque no plano.
35	Há evidências no plano de que os projetos propostos estão fundamentados nas etapas anteriores, sendo definidos de forma participativa?	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano aponta que houve vinculação entre as etapas anteriores com os projetos propostos, mas não descreve minimamente como essa vinculação ocorreu; [2] O plano cita brevemente como os projetos propostos foram embasados nas etapas anteriores; [3] O plano apresenta com alguma descrição

		vinculativa cada projeto proposto com as etapas anteriores; [4] O plano detalha claramente as vinculações entre cada projeto proposto com informações de etapas anteriores.
36	O documento do Plano Territorial explicita de forma clara e precisa os projetos propostos? Obs.:	[0] O documento não explicita os projetos propostos, tampouco aborda sobre elas; [1] O documento cita os projetos propostos, mas não os declara; [2] Os projetos propostos são apenas citados; [3] Há alguma explicação sobre os projetos propostos após mencionados; [4] Há apresentação (com discussão) dos projetos propostos e pode ser considerada bastante detalhada, dando-se a ela algum destaque no plano.

APÊNDICE C – Matriz avaliativa do planejamento dos COREDEs

[Especificação do território COREDE] Elementos do diagnóstico técnico/territorial - COREDEs		
01	Aspectos territoriais do COREDE: () resgate da formação territorial () caracterização geral do território () identificação das transformações recentes na região	[0] O plano sequer comenta nenhum destes itens; [1] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles); [2] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles); [3] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três dos itens ao lado (quaisquer deles); [4] O plano não apenas comenta todos os três itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
02	Aspectos físico-naturais: () mapas com área e localização da região e dos municípios () informações sobre índices pluviométricos () clima () solo () relevo () recursos hídricos () recursos minerais () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não apresenta nenhum dos sete primeiros itens, nem qualquer outro de natureza físico-natural (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três, quatro ou cinco dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre seis ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre seis ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
03	Aspectos demográficos, evolução e composição da população urbana e rural: () por sexo () estratificação por idade () densidade demográfica () taxas de urbanização	[0] O plano não apresenta nenhum dos quatro primeiros itens, nem qualquer outro de natureza demográfica (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”). [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado

	() outros desta natureza/especifique: Obs.:	(qualquer deles, mesmo o “outros dados demográficos”). [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois ou três dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros dados demográficos”). [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre quatro ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros dados demográficos”). [4] O plano não apenas comenta quatro ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
04	Saneamento básico - evolução e situação atual: () abastecimento de água () destino do lixo () esgotamento sanitário () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva;
05	Energia - evolução e situação atual: () geração () fornecimento () consumo () outros desta natureza/especifique: dados sobre energia eólica Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados sobre um dos itens; [2] O plano apresenta dados sobre dois dos itens; [3] O plano apresenta dados sobre os três itens; [4] O plano não apenas apresenta dados acerca das questões de geração, fornecimento e consumo de energia: apresenta o tema de

		forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
06	Estrutura de telecomunicação/evolução e situação atual: () acesso à telefonia fixa () acesso à telefonia móvel () cobertura de telefonia fixa () cobertura de telefonia móvel () internet (banda, forma, velocidade) Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados sobre um destes itens; [2] O plano apresenta dados sobre dois ou três destes itens; [3] O plano apresenta dados sobre quatro ou mais itens; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre quatro ou mais itens: apresenta o tema de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
07	Mídia/evolução e situação atual: () Jornais () Revistas () Rádios () Televisões (aberta e fechada) () Portais e outros (Internet) () Rádios e/ou TVs <u>comunitárias</u> () Outros desta natureza. Quais?	[0] O plano não apresenta nenhum dos sete itens, nem mesmo o “outros desta natureza” (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
08	Infraestrutura de transporte/evolução e situação atual: () rodovias () ruas não pavimentadas () ruas calçadas () ruas asfaltadas () ferrovias () hidrovias () aeroportos () Outros desta natureza. Quais?	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados sobre um ou dois destes itens; [2] O plano apresenta dados sobre três ou quatro destes itens; [3] O plano apresenta dados sobre cinco ou mais destes itens;

	Obs.:	[4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais itens: apresenta o tema de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
09	Habitação e urbanismo/ evolução, capacidade e situação atual: () favelas () sub-habitações () áreas de preservação ambiental () outros desta natureza/ especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou mais itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
10	Aspectos culturais, de esporte e lazer: () equipamentos culturais () equipamentos esportivos e de lazer () atividades culturais () atividades esportivas () grupos artísticos () grupos/associações esportivas () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não apresenta nenhum dos seis primeiros itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
11	Setor primário/evolução e situação atual:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo

	() número e área de estabelecimentos agropecuários () área plantada e colhida da lavoura temporária () área plantada e colhida da lavoura permanente () efetivo de rebanhos () outros desta natureza/especifique: Obs.:	superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre quatro ou mais dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre quatro ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
12	Setor secundário/evolução e situação atual: () número de empresas () número de empregos () produção por tipo de indústrias () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou mais itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
13	Setor terciário/evolução e situação atual: () número de empresas () empregos por atividade () outros desta natureza/especifique:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em

	Obs.:	poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre os dois itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre dois ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exhaustiva, se possível com dados evolutivos.
14	Mercado de trabalho/evolução e situação atual do emprego: () formal () informal () ramo () tipo (público, privado, temporário, permanente – algum tipo de classificação destes) () sexo () salários pagos () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não apresenta nenhum dos seis itens, nem qualquer outro desta natureza (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exhaustiva.
15	Comércio exterior/evolução e situação atual das empresas da região: () importações () exportações () parceiros comerciais () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem qualquer outro sobre este tema, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”);

		[3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre os três itens ao lado (quaisquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre três ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
16	Dados de PIB e VAB dos municípios componentes do COREDE: () PIB per capita () PIB per capita, especificamente <u>dos municípios</u> () PIB (geral) () PIB, especificamente <u>dos municípios</u> () VAB por setor de atividade econômica () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta um destes dados; [2] O plano apresenta dois ou três destes dados; [3] O plano apresenta quatro ou mais destes dados; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre dois ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
17	Índices relevantes dos municípios componentes do COREDE: () IDH do COREDE () IDH <u>dos municípios</u> () Índice de GINI do COREDE () Índice de GINI <u>dos municípios</u> () IDESE do COREDE () IDESE <u>dos municípios</u> () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado; [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado; [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
18	Finanças públicas dos <u>municípios</u>: () Receitas () Despesas () Arrecadação de tributos (federais, estaduais e municipais) () Transferência de tributos	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); ou apenas os aborda MUITO superficialmente, não detalhando nenhum dado no âmbito dos vários municípios;

	Obs.:	[1] O plano apresenta dados sobre um destes itens; [2] O plano apresenta dados sobre dois ou três destes itens; [3] O plano apresenta dados sobre os quatro itens; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre os quatro itens: apresenta o tema de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
19	Educação nos <u>municípios</u>: () Infraestrutura escolar () Educação infantil () Educação especial () Educação fundamental () Ensino de jovens e adultos () Ensino médio () Ensino superior () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); ou apenas os aborda MUITO superficialmente, não detalhando nenhum dado no âmbito dos vários municípios; [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado; [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado; [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
20	Dados sobre saúde <u>nos municípios</u>: () número de hospitais () número de leitos hospitalares () número de postos de saúde () indicadores de mortalidade () indicadores de natalidade () número de profissionais de saúde por habitante () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); ou apenas os aborda MUITO superficialmente, não detalhando nenhum dado no âmbito dos vários municípios; [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado; [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado; [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase

		exaustiva, se possível com dados evolutivos.
21	Dados sobre justiça e segurança <u>nos municípios</u>: () capacidade de estabelecimento penal () efetivo carcerário () número de casamentos () número de separações judiciais () efetivo da Brigada Militar () efetivo da Polícia Civil () número de acidentes () número de crimes () defensoria pública Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado; [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado; [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
22	Assistência social: () APAES () creches () Bolsa Família () CRAS – Centro de Referência de Assistência Social () CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social () outros desta natureza/especifique: Obs.:	[0] O plano não apresenta nenhum dos cinco primeiros itens, nem qualquer outro referente à assistência social, nem mesmo superficialmente (ou seja, mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um ou dois dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [2] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três ou quatro dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [3] O plano apresenta dados, mesmo que em poucos parágrafos, sobre cinco ou mais dos itens ao lado (qualquer deles, mesmo o “outros desta natureza”); [4] O plano não apenas apresenta dados sobre cinco ou mais dos itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
23	Organizações da sociedade civil: () ONGs () clubes de serviço () associações () cooperativas () sindicatos	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados sobre um destes itens;

	☐ COMUDES Obs.:	[2] O plano apresenta dados sobre dois ou três destes itens; [3] O plano apresenta dados sobre os quatro ou mais itens; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre quatro ou mais itens: apresenta o tema de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos.
24	Representação político-eleitoral <u>nos municípios</u> : ☐ Número de partidos ☐ Número de eleitores ☐ Número de deputados estaduais e federais ☐ Número de prefeitos e vereadores Obs.:	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”); [1] O plano apresenta dados sobre um destes itens; [2] O plano apresenta dados sobre dois ou três destes itens; [3] O plano apresenta dados sobre os quatro itens; [4] O plano não apenas apresenta dados sobre os quatro itens: apresenta o tema de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva, se possível com dados evolutivos;
25	Descrição qualitativa e interpretativa dos dados socioeconômicos do COREDE num contexto geral – Análise Situacional ☐ Análise qualitativa dos dados ☐ Inter-relação entre diferentes dados ☐ Análise evolutiva ☐ Síntese regional ☐ Validação participativa com a comunidade regional	[0] O plano não cita nenhum destes itens, nem mesmo superficialmente (mesmo se o plano apenas MENCIONAR a existência estes itens e não apresentar nenhum dado sobre eles, marcar “0”) [1] O plano apresenta um destes dados [2] O plano apresenta dois ou três destes dados, [3] O plano apresenta quatro ou mais destes dados [4] O plano não apenas apresenta dados sobre quatro ou mais itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.

BLOCO 2 – O Plano Estratégico em si: metodologia e elaboração - COREDES

26	De acordo com qual metodologia foi elaborado o plano?	(apenas marcar a opção)
	☐ ILPES	

	☐ Fórum dos COREDEs ☐ Misto de ambas ☐ Outra. Qual? Fórum dos COREDEs e Metroplan ☐ Nenhuma	
27	Aspectos institucionais do COREDE: ☐ constituição do COREDE ☐ estrutura do COREDE ☐ experiência anteriores com planejamentos regionais Obs.:	[0] O plano sequer comenta nenhum destes itens; [1] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre um dos itens ao lado (qualquer deles); [2] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre dois dos itens ao lado (quaisquer deles); [3] O plano comenta, mesmo que em poucos parágrafos, sobre três dos itens ao lado (quaisquer deles); [4] O plano não apenas comenta todos os três itens ao lado: apresenta-os de forma bastante descritiva e detalhada, quase exaustiva.
28	Há evidências de que anteriormente ao Plano Estratégico foram realizadas discussões entorno das concepções de desenvolvimento a serem buscadas? Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão anteriores realizadas com esse fim, mas não fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento de discussão entre os COREDEs, como no Fórum dos COREDEs; [3] O plano cita e discorre brevemente sobre as concepções de consenso; [4] O plano detalha claramente as discussões e as prerrogativas assumidas de forma detalhada.
29	Há evidências de que o Plano Estratégico foi elaborado por uma equipe multidisciplinar para tal fim? Obs.:	[0] Nenhuma evidência, ou seja, no texto do plano em si não há nada que mencione/indique isto; [1] Alguma evidência (duas áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável- ex.: economia e administração); [2] Poucas evidências (três áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável – ex.: economia, administração e geografia); [3] Evidências suficientes (quatro áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável); [4] Muitas evidências (cinco ou mais

		áreas de conhecimento/origem distintas na equipe responsável).
30	Por quem foi elaborado o plano? (pode ser marcada mais de uma opção) () por componentes do COREDE () por uma consultoria externa contratada () por professores e/ou acadêmicos de uma Universidade regional () por outras pessoas. Quem? Obs.:	(apenas marcar a opção)
31	Há evidências de que o Diagnóstico Técnico, uma vez elaborado, foi efetivamente apresentado, explicado e debatido com a sociedade regional? Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão do diagnóstico com a sociedade, mas não menciona quando isto ocorreu nem fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento/metodologia de discussão com a sociedade; [3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão, com alguma descrição sobre eles; [4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão do diagnóstico com a sociedade, descrevendo-os de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente;
32	Há evidências de que o Diagnóstico apresentado foi utilizado na elaboração da matriz FOFA? Obs.:	[0] O documento não demonstra qualquer vínculo; [1] O documento cita o vínculo, porém não discorre sobre; [2] Ao se analisar a matriz em comparação com elementos do diagnóstico, é possível identificar coerência em pontos muito específicos; [3] Ao se analisar a matriz em comparação com elementos do diagnóstico, é possível identificar coerência em muitos pontos, estando isto claramente evidente no documento;

		[4] A matriz FOFA é, na análise, completamente coerente com relação ao diagnóstico.
33	Há evidências no plano de que no processo de planejamento estratégico tenha sido discutida e elaborada a chamada matriz FOFA, de maneira participativa? (com técnicos, representantes do governo, das instituições públicas e privadas e da sociedade civil). Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão da matriz FOFA entre os diferentes atores, mas não menciona quando isto ocorreu, nem fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento/metodologia relacionado à elaboração da matriz; [3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão/elaboração da matriz, com alguma descrição sobre eles; [4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão e elaboração da matriz FOFA de maneira participativa, descrevendo-os de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente.
34	O documento do Plano Estratégico explicita e apresenta os principais elementos da matriz FOFA regional (oportunidades, ameaças, fortalezas e fraquezas) e sintetiza de forma clara e precisa as principais potencialidades, desafios, riscos e limitações regionais? Obs.:	[0] O documento não contém a matriz FOFA; [1] O documento fala/cita a matriz, mas não a apresenta; [2] A matriz FOFA apresentada é muito sucinta (apenas cita brevemente oportunidades, ameaças, fortalezas e fraquezas); [3] A matriz FOFA apresentada é um pouco mais detalhada (cita e explica oportunidades, ameaças, fortalezas e fraquezas); [4] A matriz FOFA é bastante detalhada (cita, explica e ainda oferece comentários adicionais sobre oportunidades, ameaças, fortalezas e fraquezas regionais).
35	Há evidências de que no processo de planejamento estratégico tenham sido discutidos e definidos, de maneira participativa (técnicos, representantes do governo, das instituições públicas e privadas e da sociedade civil) os referenciais estratégicos (visão, vocação e valores) da região?	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão dos referenciais estratégicos entre os diferentes atores, mas não menciona quando isto ocorreu, nem fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum

	Obs.:	evento/metodologia relacionado à definição dos referenciais estratégicos; [3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão/elaboração dos referenciais estratégicos, com alguma descrição sobre estes eventos; [4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão e definição dos referenciais estratégicos de maneira participativa, descrevendo tais eventos de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente.
36	O documento do Plano Estratégico explicita de forma clara e precisa os elementos referenciais estratégicos regionais? Obs.:	[0] O documento não explicita os referenciais estratégicos regionais, tampouco aborda sobre eles; [1] O documento cita os referenciais estratégicos enquanto “conceito”, mas não os declara; [2] Os referenciais estratégicos são apenas citados; [3] Há alguma explicação sobre os referenciais estratégicos após mencionados; [4] A apresentação (com discussão) de/ sobre os referenciais estratégicos pode ser considerada bastante detalhada, dando-se a eles algum destaque no plano.
37	Há evidências no plano de que no processo de planejamento estratégico tenham sido discutidos, definidos e elaborados, de maneira participativa (com técnicos, representantes do governo, das instituições públicas e privadas e da sociedade civil) os macro-objetivos (programas, projetos e ações) para o desenvolvimento da região? Obs.:	[0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano fala em discussão dos macro-objetivos entre os diferentes atores, mas não menciona quando isto ocorreu, nem fornece nenhum detalhe; [2] O plano cita brevemente algum evento/metodologia relacionado à definição dos macro-objetivos; [3] O plano apresenta eventos/metodologia de discussão/elaboração dos macro-objetivos, com alguma descrição sobre estes eventos; [4] O plano detalha claramente os eventos, metodologias e iniciativas de discussão e definição dos macro-objetivos de maneira participativa,

		descrevendo tais eventos de forma detalhada, contextualizando-os, inclusive, local e temporalmente.
38	O documento do Plano Estratégico explicita de forma clara, precisa e detalhada os programas, projetos e ações estratégicas que serão desencadeadas visando promover o desenvolvimento regional? Obs.:	[0] O documento não explicita os programas, projetos e ações, tampouco aborda sobre eles; [1] O documento cita os programas apenas, mas não os detalha em termos de projetos e ações; [2] O documento realiza a descrição até o nível de projetos, apenas citando os projetos, ou no máximo descrevendo brevemente estes projetos; [3] O documento apresenta programas, projetos e ações; [4] O documento não apenas apresenta programas, projetos e ações de forma alinhada, mas sim com detalhamento “considerável”, e se possível com alguma discussão.
39	Há evidências no plano de que os programas, projetos e ações estratégicas estão fundamentados no diagnóstico técnico e na matriz FOFA, correspondentemente sendo definidos de forma participativa?	0] Na leitura do plano não se encontra nenhuma evidência, explícita ou não; [1] O plano aponta que houve vinculação entre diagnóstico técnico e Matriz FOFA com os programas, projetos e ações, mas não descreve minimamente como essa vinculação ocorreu; [2] O plano cita brevemente como os programas, projetos e ações foram embasados no diagnóstico técnico e Matriz FOFA; [3] O plano apresenta com alguma descrição vinculativa cada programas, projetos e ações com informações do diagnóstico técnico e/ou Matriz FOFA; [4] O plano detalha claramente as vinculações entre cada programas, projetos e ações com informações do diagnóstico técnico e/ou Matriz FOFA.

APÊNDICE D - Quadro síntese da vinculação direta ou indireta dos projetos propostos com as etapas do diagnóstico e demais.

Como mencionado no tópico 5.3, devido à extensão da matriz com todos os 734 projetos analisados, o quadro a seguir apresenta alguns projetos que possuem expressão quantitativa nos planejamentos e elementos síntese buscados nas etapas do diagnóstico técnico e nas demais etapas que fundamentam direta ou indiretamente a sua proposição. Assim, o quadro a seguir não representa a totalidade das vinculações realizadas, mas demonstra de forma sintética como fora realizada esta etapa da análise.

Projeto (síntese):	Relação direta com:	Relação indireta com:
Fomento ao empreendedorismo	- atividades não-agrícolas no meio rural de importância econômica (artesanatos, cerâmica, serrarias, exploração turística, exploração mineral, etc.); - contribuição (das atividades não agrícolas) no incremento de renda; geração de emprego; formas de organização da comercialização (individual ou coletiva); - rede de agências bancárias e de cooperativas de crédito presentes no território; - número de empresas; - emprego formal, informal, por ramo e tipo;	- tipos, qualidade e resultados das capacitações; - tipos e quantitativos dos créditos rurais recebidos por produtores rurais familiares; - grau de instrução da população em idade escolar no meio rural
Fomento a cadeias produtivas	- área plantada; - produção e rendimento dos principais produtos; - valor bruto da produção dos principais produtos; - evolução da área plantada das principais culturas; - efetivo do rebanho por espécie; - caracterização das combinações típicas ou mais recorrentes das produções vegetais e animais dos agricultores familiares no território; - grau de verticalização da produção que representam agregação de valor;	- clima; - solos; - vegetação; - recursos hídricos; - recursos minerais; - organizações sociais formais e informais das populações e dos setores produtivos; - origem das matérias primas; - destino da produção; - atividades não-agrícolas no meio rural de importância econômica (artesanatos, cerâmica, serrarias, exploração turística, exploração mineral, etc.); - contribuição no incremento

	- geração de renda e emprego; - estruturas ociosas; - canais e fluxos dos principais produtos; - margens e os custos da comercialização; - principais polos e agentes comerciais presentes no território e entorno; - grau de mercantilização da produção - preços pagos aos produtores; - identificação de Sistemas Locais de Produção; - número e área de estabelecimentos agropecuários; - área plantada e colhida da lavoura temporária; - área plantada e colhida da lavoura permanente; - efetivo de rebanhos - emprego formal, informal, por ramo e tipo; - PIB e/ou VAB por setor de atividade econômica.	- de renda; geração de emprego; formas de organização da comercialização (individual ou coletiva); - qualidade, frequência e resultados dos serviços de assistência técnica e social aos agricultores familiares no território; - entidades públicas e privadas prestadoras de serviço presentes no território; - tipos, qualidade e resultados das capacitações; - rede de agências bancárias e de cooperativas de crédito presentes no território; - nível de acesso dos produtores rurais;
Estruturação para o turismo	- atividades não-agrícolas no meio rural de importância econômica (artesanatos, cerâmica, serrarias, exploração turística, exploração mineral, etc.) sua contribuição no incremento de renda e geração de emprego; - principais manifestações folclóricas; - gastronômicas; - datas importantes; - número de empresas; - empregos no setor turístico; - emprego formal e informal no turismo;	- Resgate da formação territorial; - clima; - vegetação; - recursos hídricos;
Melhoria de vias urbanas e rurais	- estradas principais; - rodovias; - ruas não pavimentadas; - ruas calçadas; - ruas asfaltadas.	- favelas; - sub-habitações; - tráfego de veículos;

Melhorias na estrutura sanitária	- acesso e qualidade da água consumida; - esgotamento sanitário; - destinação do lixo;	- índice de mortalidade infantil; - principais doenças e as principais causas de mortalidade de adultos e crianças no meio rural; - favelas; - sub-habitações
Infraestrutura das Organizações de Segurança Pública	- capacidade de estabelecimento penal; - efetivo carcerário; - efetivo da Brigada Militar; - efetivo da Polícia Civil; - número de crimes por tipo; - defensoria pública.	
Melhorias no atendimento de saúde	- principais doenças e as principais causas de mortalidade de adultos e crianças no meio rural; - índice de mortalidade infantil; - cobertura vacinal; - número de leitos; - grau de atendimento médico-odontológico incluindo funcionamento do PSF nos municípios; - nível de segurança alimentar e nutricional considerando as condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente; - número de hospitais; - número de leitos hospitalares; - número de postos de saúde; - indicadores de mortalidade; - número de profissionais de saúde por habitante, hospitais e postos de saúde;	- acesso e qualidade da água consumida; - esgotamento sanitário; - destinação do lixo
Melhorias na educação	- grau de instrução da população em idade escolar no meio rural, por faixa etária; - taxas de evasão e repetência por série;	- identificação das experiências com escolas nucleadoras (polo) e de pedagogia da alternância (Escolas Famílias Rurais); - equipamentos culturais;

	- nível de escolaridade; - número de analfabetos; - disponibilidade e qualidade da merenda escolar; - transporte escolar; - disponibilidade e qualificação dos professores e orientação pedagógica; - adequação dos currículos à realidade local; educação superior e profissionalizante presente no território; - experiências diferenciadas e exitosas de educação formal ou informal no território; - número de escolas e creches;	- equipamentos esportivos e de lazer; - atividades culturais; - atividades esportivas; - grupos artísticos; - grupos/associações esportivas;
Fomentar a execução de projetos de lazer, cultura e esporte	- principais manifestações folclóricas; - gastronômicas; - datas importantes; - práticas de lazer dos adultos, jovens e crianças; - equipamentos culturais; - equipamentos esportivos e de lazer; - grupos artísticos; - grupos/associações esportivas.	
Central regional de projetos	- os planos, programas e projetos governamentais; - planos, programas e projetos de entidades privadas (ONGs, cooperativas, sindicatos, movimentos políticos e religiosos, organizações empresariais, dentre outros) que atuam na região;	- demais instituições e entidades que direta ou indiretamente estão envolvidas com o cotidiano do território; - cooperativas; - sindicatos; - COMUDEs.
Fomento a agroindústrias	- grau de verticalização da produção que representam agregação de valor; - grau de mercantilização da produção; - identificação de Sistemas Locais de Produção; - agroindústrias; - armazenagem;	- caracterização das combinações típicas ou mais recorrentes das produções vegetais e animais dos agricultores familiares no território; - principais polos e agentes comerciais presentes no território e entorno;

	- número de empresas, número de empregos, produção por tipo de indústrias; - emprego formal, informal, por ramo e tipo no setor secundário; - PIB e VAB por setor de atividade econômica;	- qualidade, frequência e resultados dos serviços de assistência técnica e social aos agricultores familiares no território; - tipos e quantitativos dos créditos; - rede de agências bancárias e de cooperativas de crédito presentes no território; - nível de acesso dos produtores rurais, volume aplicado e demanda reprimida;