

# A dimensão territorial do planejamento governamental: políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>

**Antonio Paulo Carginin**

Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS. Geógrafo da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Rio Grande do Sul.

*E-mail:* apcarginin@gmail.com

---

## Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir como o planejamento territorial vem sendo abordado no contexto do planejamento governamental e apresentar algumas repercussões territoriais das políticas de desenvolvimento regional implementadas no território do Estado do Rio Grande do Sul, nas últimas décadas. O texto tem início com uma contextualização do tema e discussão dos referenciais teóricos utilizados. A seguir, é realizado um breve resumo sobre a evolução do planejamento territorial no Brasil. Posteriormente, é efetuada uma exposição das políticas de desenvolvimento regional implementadas no Estado do Rio Grande do Sul e são elaboradas algumas considerações finais sobre os resultados dessas políticas.

## Palavras-chave

Desenvolvimento Regional. Planejamento Territorial. Políticas Públicas.

## Territorial dimension of government planning: regional development policies in Rio Grande do Sul State

## Abstract

*This article analyzes how territorial planning has been approached in the context of government planning and presents some territorial repercussions of regional development policies implemented in the territory of Rio Grande do Sul State in recent decades. The text begins with a contextualization of the theme and discussion of theoretical references used. Following, a brief summary of the evolution of territorial planning in Brazil is made. Subsequently, an explanation of regional development policies implemented in Rio Grande do Sul State and some final considerations on the results of such policies are proposed.*

## Keywords

*Regional Development. Territorial Planning. Public Policies.*

## INTRODUÇÃO

A partir dos anos 70, o planejamento territorial esteve fora da centralidade das políticas governamentais brasileiras, tanto no cenário nacional quanto no dos estados. Ao contrário, ressaltando-se algumas iniciativas localizadas, assistiu-se ao gradativo empobrecimento das contribuições sobre o tema e ao sucateamento das instituições que tratavam da redução das desigualdades regionais e do estímulo às regiões menos desenvolvidas. Nas duas últimas décadas, embora mais no plano teórico do que na prática das políticas públicas, o tema retornou à agenda acadêmica e do planejamento governamental com ações do governo federal e dos estados.

---

<sup>1</sup> O artigo se fundamenta na tese de doutorado denominada Políticas de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais (CARGNIN, 2011); vencedora do Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional – 2012, promovido pelo Ministério da Integração Nacional – Produção do Conhecimento Acadêmico – Doutorado.

O longo abandono dessa temática não foi obra do acaso, mas sim o resultado de um contexto de mudança de paradigmas, especialmente no que tange ao modelo de produção e de regulação da economia mundial. A falência do modelo de desenvolvimento vigente provocou a substituição do modelo tradicional de Estado por um novo, caracterizado pelo controle e pela regulação (LIPIETZ, 1989; SANTOS, 2006; RÜCKERT, 2001).

De certo modo, foi o desfecho desse quadro de mudanças no sistema global, com a proposição de uma nova regulamentação ou, conforme Gramsci (1975), de um novo quadro hegemônico fundamentado em novas relações de produção e consumo, que recolocou o território em um papel de maior destaque na análise regional. A partir da flexibilização do capital, a produção passou a ser orientada para segmentos específicos de consumo, o que oportunizou aos espaços subnacionais inserir-se, inclusive por meio de suas pequenas e médias empresas, competitivamente no mercado global<sup>2</sup>.

No que concerne às políticas de desenvolvimento regional, a possibilidade de êxito de uma determinada região passou a ser vista como a capacidade de o “local” inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada<sup>3</sup>. Embora se reconheça que essas visões tenham agregado novos e importantes elementos ao desenvolvimento regional, organizando a estrutura produtiva e conectando territórios ao mercado global, as regiões onde a dinâmica econômica mostrou-se pouco vigorosa ficaram cada vez mais isoladas. Além disso, mesmo os territórios mais dinâmicos, que conseguiram estabelecer conexões com o sistema global, têm

demonstrado limitada capacidade de diversificar suas atividades econômicas (AMIN, 2007; VAINER, 2007; ARAÚJO, 2007).

No Brasil, de acordo com Bandeira (2007), o lançamento do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento pode ser considerado um marco da retomada do planejamento territorial. O segundo momento significativo na identificação de maior atenção à temática regional ocorreu com a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999. Sua estruturação desencadeou várias iniciativas, dentre as quais podem ser destacados o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas e, posteriormente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Nos estados, igualmente, pode ser registrada uma série de ações voltadas ao desenvolvimento territorial e, especialmente, à redução das desigualdades. No Rio Grande do Sul, essa preocupação foi iniciada a partir de uma visão fundamentada na oposição entre a metade Sul, atrasada, e o Norte, desenvolvido. Posteriormente, essa visão evoluiu para uma análise que diferenciava três grandes regiões considerando o eixo industrializado do Nordeste e, mais tarde, para análises mais complexas, inferindo que as áreas com perda de dinamicidade extrapolavam a chamada metade Sul do estado.

Assim como as análises, evoluíram também as políticas e instrumentos voltados à redução das desigualdades regionais. Nessa perspectiva, este artigo tem por finalidade discutir conceitos relacionados ao tema e as repercussões territoriais das políticas de desenvolvimento regional implementadas pelas diferentes esferas de governo no território gaúcho. Seguem aos aspectos introdutórios os conceitos que sustentam a posição adotada neste artigo, uma síntese sobre a evolução do planejamento territorial no Brasil, uma apresentação das políticas estudadas e algumas considerações finais sobre a temática.

<sup>2</sup> O conceito de espaço subnacional aqui utilizado refere-se ao fato de que seus projetos de desenvolvimento não estão articulados a um projeto de desenvolvimento nacional, mas inseridos de forma competitiva no mercado globalizado. No Brasil, esse conceito tem sido utilizado, muitas vezes, como sinônimo de “desenvolvimento local”.

<sup>3</sup> Um excelente balanço sobre esse debate é encontrado em Benko, G. e Lipietz, A. (1992).

## O TERRITÓRIO COMO ELEMENTO DE INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS

A partir da década de 60, a construção hegemônica fordista-keynesiana, que havia alcançado um sucesso sem precedentes, começou a mostrar sinais de que havia se esgotado. O colapso do sistema mundial, acentuado pela crise do petróleo, contribuiu decisivamente para que se acelerasse o processo de substituição do sistema vigente desde o início do século. Houve rápida ascensão de um novo modelo de desenvolvimento baseado na flexibilidade do capital, dos processos, do trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. O novo modelo resultou na reorganização do mercado mundial e exigiu, ainda, profundas mudanças no padrão de regulamentação política. O conjunto de leis e acordos que organizavam a ação do capital teve de ser modificado, mas, além disso, o modelo de Estado não mais respondia adequadamente à nova demanda do capital (HARVEY, 1993; LIPIETZ, 1989; SANTOS, 2006).

A estagnação da produção e a crise inflacionária que sucederam o período da crise mundial, aliadas às necessidades da nova organização do capital ascendente, significaram, também, o fim do planejamento estatal, nos moldes que se tinha até o momento, e do modelo de Estado de bem-estar social. Construiu-se uma nova hegemonia, agora fundamentada em um modo de acumulação flexível e apoiada por nova onda liberal que, em grandes linhas, defendia a diminuição do Estado e a sua retirada de setores estratégicos de infraestrutura.

A estrutura e o papel do Estado foram substancialmente modificados para atender a essa nova fase. Com o claro objetivo de facilitar os interesses expansionistas das grandes empresas, os territórios foram adaptados às necessidades desses capitais, e as regiões por eles escolhidas, levadas a investir pesadamente em uma logística para o seu recebimento. O que houve foi a substituição de um modelo de Estado que havia se esgotado por um novo modelo, que se adaptou

a novo sistema de regras, difundidas por nova construção hegemônica, vinculada à ascensão do novo regime de acumulação flexível. Para Santos (2006), o sentido do espaço, especialmente no que tange à soberania e ao território, foi diretamente influenciado pelas modificações que se traduziram através do mundo globalizado. Grandes empresas com interesses no mercado mundial passaram a exercer influência direta nos territórios. De certo modo, com a formação da chamada “aldeia global” e a ação direta das empresas nos territórios, os estados nacionais perderam o controle total sobre sua soberania.

À luz dessa perspectiva, no que tange às políticas territoriais, passou-se a emprestar uma ênfase quase que exclusiva ao desenvolvimento “local” ou endógeno em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais. A possibilidade de êxito de determinada região passou a ser vista como a sua capacidade de inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada.

No caso dos países latino-americanos, devemos considerar que a reforma do Estado foi ainda mais importante, pois a maioria dos países conviveu por longo período com um modelo centralizador e autoritário. Assim, a emergência de um novo regime de acumulação flexível, somado à retração do Estado-Nação, que representava a unidimensionalidade do poder, e à emergência do poder multidimensional, implicou novo modo de se conceber o território. O Estado transformado não é mais o ponto máximo de exercício de poder, e o território assume um papel fundamental. Para Becker (1983, p.7), trata-se “[...] pois, agora, de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais.” Nesse contexto, conforme Araújo (2007), algumas escalas foram privilegiadas pela expansão do capital, notadamente a global e a local, e as empresas passam a incidir diretamente nos territórios.

Entretanto, a valorização do território possui um sentido mais amplo, pois é resgatada a ideia do território enquanto local das relações sociais e da riqueza da convivência dos atores, o local do vivido, das práticas espaciais, de acordo com Lefebvre (1976). O território, segundo Raffestin (1993), é entendido em seu sentido de uso, o que, para Santos e Silveira (2003), é “sinônimo de espaço geográfico”. É nele que se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais, constituindo-se em lócus do exercício de poder, pois supõe assimetrias na posse dos recursos e das estratégias para seu exercício. É esse o sentido do território que interessa ao planejamento territorial.

A política, para Castro (2005), é o ponto de partida e deve ser compreendida como “a essência das normas socialmente instituídas para o controle das paixões... tornando-se a condição do surgimento do espaço político onde é possível a convivência entre os diferentes.”. Como tal, engloba e tem repercussão nos objetivos e ações de atores sociais e, em seu sentido mais estrito, na ação institucional do Estado. As políticas territoriais, conforme Costa (2001, p.13), abrangem “toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas.”

Assim, todas as políticas que possuem uma estratégia de intervenção definida no território e instrumentos de intervenção na realidade podem ser consideradas políticas territoriais. Constituem políticas territoriais, entre outras, as relativas às áreas urbanas, regiões de fronteira, políticas ambientais, desenvolvimento agrário e as relacionadas ao desenvolvimento regional, objeto da pesquisa que origina este artigo. Convém assinalar que as políticas de desenvolvimento regional normalmente estão associadas a uma postura mais propositiva do Estado perante a questão regional.

## A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

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

A partir dos anos 1930, com a consolidação do modelo fordista, o pensamento keynesiano passou a orientar as estratégias de desenvolvimento mundial. Sua expansão ocorreu associada a um modelo de Estado presente na área social e garantidor da infraestrutura, formando as bases do *welfare state* que, no Brasil, assim como no restante da América Latina, foi difundido a partir da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Ao pensamento cepalino foram acrescentados novos elementos, no sentido de compreender a especialidade periférica de nosso desenvolvimento, instigando um programa de modernização, com base na indústria, que se desenvolveria apoiada pelo planejamento estatal, com forte traço populista, sendo denominado nacional-desenvolvimentismo ou nacional-populismo (FIORI, 1995, p.98).

Nesse contexto, o chamado *Niemeyer Report*, elaborado pelo britânico Otto Niemeyer, a convite

do governo brasileiro, pode ser considerado o primeiro relatório sistemático com uma avaliação da estrutura econômica brasileira. O relatório, publicado em 1931, defendia a diversificação da estrutura econômica brasileira, até então muito dependente do café, como estratégia para gerar recursos para o desenvolvimento da indústria (BAER, 2002, p.62).

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

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

Também merece destaque a chamada Missão Cooke, formada por técnicos americanos, patrocinados pelos governos brasileiro e americano, entre os anos de 1942 e 1945. A Missão, liderada por Morris Llewellyn Cooke, realizada com objetivo de determinar a forma pela qual o

Brasil poderia colaborar com a Segunda Guerra, resultou no primeiro trabalho sistemático e analítico sobre a economia brasileira, tendo como objetivo a formulação de um plano de ação. Entre as conclusões da missão, estavam a identificação de deficiências na infraestrutura e a manifestação da preocupação com o desenvolvimento regional, tendo recomendado o desenvolvimento do sul do país, que, segundo a missão, apresentava as melhores condições para crescimento econômico. (BAER, 2002, p.62-63).

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

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

Nos anos 50, o getulismo impôs ao Estado nacional um papel de forte indução à industrialização, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Posteriormente, o Estado se reforçou e ganhou

novos componentes com Juscelino Kubitschek, por meio do Plano de Metas, articulando a industrialização brasileira e compartilhando papéis entre Estado e capital privado nacional e internacional, criando condições para que, na década de 60, a estrutura industrial estivesse bem diversificada (FIORI, 1995, p.101).

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

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

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

Em seus primeiros anos, a Sedene, sob liderança teórica do economista Celso Furtado, fortemente influenciado pela corrente cepalina, propunha a

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

Essa experiência foi interrompida com o golpe militar de 1964, quando a Sudene sofreu uma forte intervenção e teve modificadas suas diretrizes, perdendo autonomia e legitimidade. Nesse tempo, os investimentos foram transferidos para outras atividades econômicas e regiões brasileiras, quando foram criadas as demais superintendências de desenvolvimento (CARVALHO, 2008)<sup>4</sup>.

A partir de 1964, o desenvolvimentismo brasileiro perdeu seu componente populista e passou a ter caráter nitidamente autoritário. De acordo com Pereira (1996, p.37), foram incorporadas novas estratégias, que se somaram à quase esgotada capacidade de substituir importações. Os militares, com um pacto político que excluía trabalhadores e

<sup>4</sup> A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi criada no ano de 1959 e extinta no ano de 2001, tendo sido recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Entre os principais instrumentos da Sudene estão o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi criada no ano de 1966 e extinta no ano de 2001, quando foi substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Em 2007, a Sudam foi recriada e incorporou a estrutura da ADA, passando a funcionar com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). A Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) foi criada no ano de 1967 e funcionou até o ano de 1990. Em 2009, a SUDECO foi recriada, passando a operar, em 2011, com recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). A Superintendência do Desenvolvimento do Sul (Sudesul) foi criada no ano de 1967 e esteve ativa até o ano de 1990. Já a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (Suframa) foi criada no ano de 1967 e funciona até os dias atuais.

a esquerda progressista, incrementaram as políticas protecionistas e incentivaram a exportação de produtos industriais. Foram organizados instrumentos burocráticos, destacando-se as regras para elaboração e controle do orçamento público, delegação de autoridade e, principalmente, para o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada.

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

A crise do petróleo, que teve seu auge em 1979, marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil e, também, o esvaziamento das políticas governamentais relacionadas ao território, tornando as iniciativas posteriores meramente formais. A partir desse momento, os esforços foram direcionados para outras temáticas, como a redemocratização brasileira, a crise monetária, o combate à inflação, a questão da dívida externa e a busca de novas estratégias de desenvolvimento.

É importante ressaltar que, desde o início da década de 70, a estratégia de substituição de importações, fundamentada no ideário keynesiano do desenvolvimento, assentado em políticas sobre a demanda, não mais conseguia resolver os problemas que se acumulavam na economia mundial e que foram agravados pela crise do petróleo. Os Estados Unidos, e boa parte dos estados europeus, haviam iniciado um processo de reforma do Estado sob novo arcabouço, denominado neoliberal que, na América Latina, o Consenso de Washington se encarregou

de difundir. Com isso, conceitos como liberalização comercial, privatizações e ajuste fiscal tornaram-se cada vez mais comuns na agenda nacional.

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

É certo, entretanto, que a Constituição Brasileira, publicada em 1988, lançou as primeiras bases da reforma, pois consagrou o regime democrático e modificou o regramento básico do poder vigente no país até aquele momento. Do ponto de vista do planejamento governamental, uma das principais modificações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 foi a instituição do Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo. Esse ato teve como escopo, de acordo com o artigo 165, estabelecer “[...] de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. No Rio Grande do Sul, essa determinação foi reforçada pela Constituição Estadual de 1989 que, em seu artigo 149, determina que “[...] a lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente [...]” para programas de todos os órgãos da administração estadual.

Essas determinações constitucionais permitiram pensar o Plano Plurianual de forma integrada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), articulando instrumentos de curto e médio prazo, a serem submetidos à apreciação do Poder Legislativo. Mesmo assim, a crescente inflação, a instabilidade política e o incipiente processo de redemocratização não se constituíram em condições favoráveis para o planejamento, de forma que o primeiro PPA (1991-1995) tornou-se apenas uma peça destinada a cumprir uma exigência constitucional. Mesmo incorporando avanços, o segundo PPA também não passou de um Orçamento Plurianual de Investimentos, ampliando apenas seu escopo no que tange a projetos orçamentários (BRASIL/MPOG, 2002, p.13).

Somente a partir do PPA 2000-2003, com a implantação do chamado “novo modelo de planejamento, orçamento e gestão”, é que o planejamento governamental no Brasil tomou os moldes atuais, introduzindo a gestão por resultados. Entretanto, em uma análise geral, pode-se afirmar que o PPA nunca conseguiu se afirmar como uma peça efetiva de planejamento que vinculasse uma estratégia de desenvolvimento com a ação governamental e, especialmente no que tange a sua regionalização, nunca passou de um caráter meramente formal.

A partir da estabilidade econômica, obtida em 1994 com o Plano Real, foram criadas as condições para a retomada do planejamento. A necessidade de repensar o futuro do país veio acompanhada da urgência em repensar o território e, nesse sentido, foram elaborados projetos estruturantes baseados, inicialmente, no Programa Brasil em Ação<sup>5</sup> e, posteriormente, no Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento<sup>6</sup> (BRASIL/MPOG, 2002, p.13).

<sup>5</sup> O Programa Brasil em Ação foi lançado em agosto de 1996, priorizando 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento do país. A partir de 1999, o Brasil em Ação foi ampliado, incorporando outros 16 empreendimentos.

<sup>6</sup> O Estudo foi contratado em 1997 pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

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

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

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

Desse modo, a publicação do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e a criação do MI, em 1999, são sinalizações da retomada da preocupação com a dimensão territorial no contexto das políticas públicas. O primeiro, por posicionar o território novamente na esfera do planejamento governamental, e o segundo, pela atribuição de formular e conduzir políticas, planos, programas de desenvolvimento e de estabelecer estratégias de incorporação de regiões periféricas.

Para Bandeira (2007), são exemplos dos avanços vinculados à criação do Ministério da Integração Nacional a organização do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos estudos para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)<sup>7</sup>. A esses importantes marcos pode ser somado o amplo estudo, contratado em 2007, com o objetivo de subsidiar a dimensão territorial na elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, denominado Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Porém, o estudo não chegou a influenciar, como era esperado, a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, o qual, na prática, não incorporou nenhum dos avanços ali propostos. Entretanto, mesmo que tenha se descolado da elaboração do PPA 2008-2011, a realização do estudo proporcionou uma reflexão mais qualificada sobre o planejamento territorial, contribuindo para a inserção do tema no planejamento governamental. Além disso, significou a recuperação da discussão sobre a elaboração de uma estratégia nacional de desenvolvimento, tendo como pano de fundo um projeto de nova organização do território nacional.

<sup>7</sup> É importante registrar que, mesmo tendo iniciado em um mesmo período e, em alguns aspectos, tendo influenciado a construção da PNDR, a discussão da PNOT ainda não chegou a bom termo. No ano de 2006, foi apresentada uma proposta inicial e, a partir desse momento, as discussões foram interrompidas.

## **POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO TERRITÓRIO GAÚCHO E SUAS REPERCUSSÕES**

A questão regional é um tema recorrente entre as preocupações com o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. A localização periférica em relação ao restante do país e a existência de porções do território que não conseguiram acompanhar o ritmo imprimido pelo desenvolvimento do Estado certamente foram fatores determinantes para maior atenção ao assunto e para uma conduta mais propositiva do poder público em relação às desigualdades regionais. Acima de tudo, o que tem se buscado é, por meio da formulação de políticas, encurtar a distância que separa as regiões mais ricas das mais pobres, contribuindo para um desenvolvimento territorial mais equilibrado.

Atingir esse objetivo não tem se mostrado uma tarefa fácil, uma vez que as desigualdades regionais são uma dimensão do desenvolvimento que, se regulada pelo mercado, promove a competitividade entre os territórios, sempre em condições mais favoráveis às áreas que conseguem se inserir na estratégia de expansão das empresas. Com isso, mesmo que as regiões menos desenvolvidas melhorem seus indicadores, a distância que as separa das mais dinâmicas tende a se manter ou a se aprofundar.

No Rio Grande do Sul, no que tange à questão regional, as ações têm evoluído, tanto em termos de análise quanto das políticas públicas. No primeiro momento, as desigualdades regionais foram analisadas do ponto de vista das grandes tendências espaciais de concentração da riqueza, e as políticas formuladas para seu enfrentamento foram propostas em igual abrangência. Com o decorrer dos anos, a abordagem se tornou mais complexa e partiu para o exame da problemática em escalas mais desagregadas. Nesse tempo, foram propostas políticas voltadas ao equacionamento da questão regional no território gaúcho, nas diferentes esferas de atuação do poder público.

A seguir é apresentado um balanço sintético das políticas desenvolvidas, a partir da retomada do planejamento territorial, no final da década de 90, com o propósito de combater as desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul, visando identificar possíveis repercussões territoriais dessas políticas.

### Políticas para o Desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul

Uma das primeiras iniciativas que marcam a retomada do planejamento territorial no Rio Grande do Sul é a construção do recorte espacial da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul. De forma geral, pode-se afirmar que a consolidação desse recorte territorial foi reflexo das diferenças estabelecidas no processo de colonização do Estado<sup>8</sup>. Entretanto, até o final da década de 80, não existia no poder público uma percepção clara de que a chamada Metade Sul poderia se constituir em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas. Entre os motivos que contribuíram para a formalização desse recorte territorial, já no ano de 1994, podem ser relacionados o discurso político em favor da criação de uma nova unidade da Federação e a demonstração do problema através de uma sólida construção acadêmica<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Na primeira metade do século XIX, a região atingira grande progresso devido à valorização do charque no mercado nacional. Mais tarde, consolidou-se como um dos vetores da industrialização gaúcha, especialmente por meio das cidades de Pelotas e Rio Grande. Com o decorrer dos anos, entretanto, experimentou uma trajetória de contínua decadência e teve sua posição suplantada, tornando-se periférica em relação à capital gaúcha e aos núcleos coloniais (PESAVENTO, 1985).

<sup>9</sup> A oportunidade para consolidação da Metade Sul na agenda política também foi favorecida pela designação de Fernando H. Cardoso para o Ministério da Fazenda e, posteriormente, sua ascensão à Presidência da República, uma vez que a região havia sido objeto de sua tese de doutoramento, defendida em 1961, sobre a constituição e desagregação da sociedade escravista no Estado. Também pode ser destacada a obra denominada *Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas*, publicado pela Fundação de Economia e Estatística (ALONSO, BANDEIRA e BENETTI, 1994).

Os estudos existentes que sustentavam o recorte baseavam-se em uma análise macrorregional que apresentava o Rio Grande do Sul com a seguinte configuração: o sul do Estado caracterizado pela formação predominantemente agropecuária, baseada na grande e média propriedade, ocupada com a pecuária tradicional e, mais recentemente, com a atividade orizícola; o norte, com forte participação da atividade agropecuária e agroindustrial, uma estrutura fundiária composta por pequenas e médias propriedades e produção variada; e, o nordeste do Estado, constituído pelo Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul e seu entorno, que se destacava por apresentar um parque industrial diversificado, concentrando mais da metade da população e da economia gaúcha.

É certo que a consolidação do recorte da Metade Sul desencadeou uma série de políticas públicas e instrumentos para reconversão produtiva e estímulo a novas atividades. Dentre esses, um dos mais relevantes foi o Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (Reconversul). No ano de 1996, foi encaminhada, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma linha de financiamento diferenciada para a Metade Sul gaúcha, nos moldes oferecidos ao Nordeste brasileiro. Os financiamentos eram destinados à reconversão produtiva da região, visando à dinamização de suas atividades econômicas e, principalmente, à introdução de novas atividades dinamizadoras, estimulando o empreendedorismo e a inovação tecnológica dos processos produtivos.

Essa linha de financiamento foi inaugurada no ano de 1996 e, até 1998, teve seus recursos direcionados somente aos municípios incluídos no recorte da chamada Metade Sul. Nesse período, destacaram-se, pela ordem de valores financiados, os municípios de Santa Maria, Charqueadas, Rio Grande e Pelotas. Com relação ao perfil das atividades apoiadas pelo Reconversul, durante a primeira

etapa, a maior parcela de valores foi direcionada aos projetos relacionados às atividades secundárias, especialmente à indústria de transformação, apesar de o maior número de projetos ser referente a atividades primárias.

Considerando os desembolsos efetivados pelo BNDES – Sistema RECONVERSUL durante todo o período do programa, observa-se que o maior volume de liberação de recursos ocorreu nos primeiros anos de seu funcionamento<sup>10</sup>. Em 1996, 84 dos 467 municípios existentes no estado na época faziam parte do programa, e destes, 29 foram beneficiados já no primeiro ano, totalizando um desembolso de cerca de R\$ 11,4 milhões. No ano seguinte, 63 municípios contrataram recursos do programa, somando outros R\$ 129 milhões. No entanto, no ano de 1998, foi financiada a maior soma de recursos durante todo o programa, quando foram repassados R\$ 222 milhões para o total de 59 municípios. A partir de 1998, houve redução gradativa no desembolso de recursos contratados, à medida que o financiamento deixou de ser atraente, com leve retomada no ano de 2005. Entre os anos de 1996 e 2008, 107 municípios, distribuídos por todo o território do programa, receberam recursos do Reversul.

De modo geral, a análise da distribuição dos desembolsos nas duas etapas do programa mostra que os municípios que integram o recorte espacial da Metade Sul (no total de 98) tiveram os maiores volumes de recursos contratados e desembolsados no primeiro triênio. Na segunda etapa, destacou-se a ampliação dos financiamentos, especialmente nos municípios de Rio Grande, Santa Maria e Charqueadas.

Mesmo que o volume de recursos envolvidos tenha sido modesto, as taxas de juros altas e pouco atrativas, e que não tenha ocorrido um acompanhamento técnico satisfatório dos projetos financiados, o Reversul não deve ter seu papel

desprezado como instrumento de política para a chamada Metade Sul. Resguardados os aspectos conjunturais, alguns dos setores foram encorajados pelo programa, e seus resultados atuais podem, em parte, estar relacionados com as políticas empreendidas à época, a exemplo do setor florestal e do de carnes. Entretanto, o maior mérito foi a injeção de recursos nos segmentos que estavam atravessando dificuldades, mas que em nada representam uma reconversão produtiva.

### **Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)**

A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) pode ser considerada uma das principais iniciativas institucionais no sentido de construir uma política de desenvolvimento regional para o Estado do Rio Grande do Sul. Sua criação insere-se em um contexto de estímulo à democratização e participação, incentivado pela Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989.

A estruturação dos Coredes teve origem, a partir de 1991, na aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades; tendo sido reconhecidos legalmente por decreto estadual, em 1994. Seus objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo à permanência do homem em sua região; e a preservação e recuperação do meio ambiente. Inicialmente, o estado foi dividido em 21 regiões e, atualmente, conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A regulamentação, formalizada em 1994, também estabeleceu as normas para a criação, a fusão e o desmembramento de futuros conselhos. Para a criação de novos Coredes, basicamente, deveria ser respeitada a continuidade territorial, e a região

<sup>10</sup> Dados do BNDES – Sistema Reversul, por ano e valores de desembolso efetivo.

deveria apresentar características geográficas, culturais, econômicas e sociais comuns. Apesar de terem sido criados por decreto, apresentam autonomia para organização e realização de suas atividades, sendo acompanhados por alguma instância governamental que lhes repassa uma dotação orçamentária anual.

No primeiro momento, voltavam suas ações à obtenção de recursos financeiros para o atendimento de demandas junto ao governo do estado. Após 1995, iniciou-se o processo de participação dos conselhos no planejamento regional e, a partir do ano seguinte, o estado passou a considerar as demandas regionais como indicativos para elaboração da proposta orçamentária anual. As contribuições dos Coredes para planejamento governamental, entretanto, não se restringiram ao processo orçamentário, tendo sempre contribuído para elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), inicialmente através de sugestões e, mais tarde, com propostas mais articuladas com as perspectivas de desenvolvimento das regiões. Na mesma linha, pode ser destacada a elaboração de planos estratégicos pelas regiões, contribuindo para a qualificação da participação no processo de planejamento governamental.

Analisando os resultados produzidos pelos Coredes enquanto política de governo, nenhum deles é mais significativo do que a institucionalidade que representam. Embora tenham sua origem em uma política pública, constituíram-se como atores de destaque na discussão da questão regional, atuando como mediadores entre as esferas estadual e municipal. O Fórum dos Coredes, que reúne os 28 presidentes dos conselhos, passou a estar presente em quase todas as políticas construídas pelo estado para tratar de temas que envolvem várias municipalidades. Uma amostra da importância dessa institucionalidade é a permanência dos Coredes como canal de interface entre estado e sociedade que já dura 20 anos.

Mesmo que essa política tenha encontrado dificuldades em alguns aspectos, é inegável que colaborou para a construção de um patrimônio institucional único, cujos resultados vão muito além da participação no orçamento estadual<sup>11</sup>. Por exemplo, podem ser citadas como repercussões práticas a criação das Regiões Diferenciadas da Grande Fronteira do Mercosul e da Metade Sul e a permanência do processo de participação no orçamento público, através da Consulta Popular.

### **A Política de Desenvolvimento Regional de 1998 e seus instrumentos**

Instituída no ano de 1998, a Política de Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul pode ser considerada um dos instrumentos formais mais completos para a redução das desigualdades regionais. O decreto que a criou apresentava suas diretrizes gerais, definia sua base institucional, nomeava um comitê coordenador e estabelecia suas competências, bem como apontava critérios de regionalização, de elegibilidade e instrumentos para sua operação.

A Política baseava-se na combinação de dois níveis escalares: o regional, pela regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento; e o municipal, tendo como regra geral de elegibilidade as regiões e municípios cujo PIB *per capita* fosse inferior a 80% do estadual. Entre os principais instrumentos dessa política podem ser destacados dois: a adequação do Fundo Operação Empresa (Fundopem) e a regionalização dos investimentos orçamentários do Estado com a institucionalização da Consulta Direta à População.

Criado no ano de 1972, como instrumento para o estímulo ao desenvolvimento industrial, o Fundopem não apresentava, em sua origem, nenhuma preocupação explícita com a

<sup>11</sup> Entre as avaliações da política, pode-se destacar a elaborada pelo Estudo de Desenvolvimento e Logística do RS (2006), Veiga (2006), Siedenberg (2005) e Rückert (2001).

desconcentração industrial<sup>12</sup>. Em 1997, a legislação que embasava o fundo foi modificada, e ele passou a ser denominado Fundopem/RS. Nesse momento, começou a ser explicitada a preocupação com a desconcentração industrial, especialmente tendo em vista a concentração territorial dos investimentos que vinham se instalando no estado e o emergente discurso em prol do desenvolvimento da Metade Sul. Entretanto, foi em 1998, com a implementação da Política de Desenvolvimento Regional, que o Fundopem/RS passou a ser considerado instrumento para a redução das desigualdades regionais, adotando, a partir daí, como regra geral de elegibilidade, as regiões e municípios cujo PIB *per capita* fosse inferior a 80% do PIB *per capita* estadual, conforme propunha a política, considerando também o nível de desemprego local e a capacidade de geração de inovação tecnológica.

A partir de 2003, o fundo ganhou força como instrumento de política regional, reforçando sua preocupação com a desconcentração industrial por meio do chamado Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (Integrar/RS). Com esse programa, passou a ser oferecido incentivo adicional sobre o Fundopem/RS, visando à desconcentração industrial.

No que tange aos resultados do Programa, as análises sobre efeitos do Fundopem /RS e do Integrar/RS têm demonstrado grande dificuldade em reconhecer seus reais impactos para o desenvolvimento do estado, tanto no que se refere à desconcentração das atividades econômicas quanto à verdadeira capacidade de gerar empregos nas regiões. O que fica claro, analisando os dados dos valores fruídos pelo fundo, é que ele jamais conseguiu atingir um dos seus principais objetivos – definidos a partir de 1998 –, que foi a desconcentração industrial. O que se tem observado,

nas últimas décadas, em escala macrorregional, é apenas uma tênue mudança do tradicional padrão de concentração dos investimentos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Ademais, mesmo que se observem essas tendências de deslocamento macrorregional, esse processo tende a reforçar uma das principais dinâmicas territoriais, senão a principal, apontadas pelas análises dos desequilíbrios regionais no Rio Grande do Sul: a consolidação do eixo de desenvolvimento entre Porto Alegre e Caxias do Sul e o reforço de um segundo eixo de desenvolvimento, que vai de Porto Alegre na direção de Santa Cruz do Sul.

A Consulta Direta à População foi instituída no ano de 1998 como um dos instrumentos da Política de Desenvolvimento Regional. A proposta se insere em um contexto de redemocratização marcado pela promulgação da Constituição Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989, quando começaram a ser desenvolvidas várias iniciativas no sentido de incrementar a participação cidadã no planejamento governamental. Influenciada pelos processos já realizados em municípios como Pelotas e Porto Alegre, foi proposta a realização da Consulta Popular. Por meio desse instrumento, o governo do estado deveria dividir os investimentos orçamentários em investimentos de interesse geral e investimentos de interesse regional, sendo que os últimos passariam a ser decididos em uma Consulta Direta à População.

Interrompida no período que vai de 1999 a 2002, quando foi substituída pelo Orçamento Participativo, a Consulta Popular foi retomada no ano de 2003 e permanece até os dias atuais. Nesse período, os critérios de alocação de recursos, bem como seu volume, têm apresentado alguma variabilidade. Entretanto, em todo esse período, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm se mantido como principais parceiros do processo e, ainda, como recorte territorial utilizado para sua realização.

<sup>12</sup> Análises mais aprofundadas sobre a evolução do Fundo Operação Empresa podem ser encontradas em pesquisas realizadas por Lima (2003), Dellaméa (2001) e Giehl (2001).

De modo geral, pode-se afirmar que a Consulta Popular tem se consolidado como uma das boas práticas de gestão e de exercício da cidadania no Estado do Rio Grande do Sul. Desde seu início, em 1998, uma parcela cada vez maior de pessoas vem se envolvendo na discussão dos projetos, dando mais transparência ao processo, e tirando a sociedade do lugar de mero demandante, tornando-a protagonista do processo de construção do orçamento público. O número de participantes dá a dimensão de sua importância, tendo partido de 5,77% do total de eleitores do Estado, em 1998, para 15,38% no ano de 2010.

Outro ponto que merece destaque é o da distribuição dos recursos pelo território, que é mais uniforme do que a dos programas setoriais convencionais. A consulta possui critérios para a alocação de recursos que, em todas as edições, consideraram a população dos Coredes associada a algum tipo de indicador socioeconômico. Assim, pode-se afirmar que a Consulta Popular proporciona uma distribuição mais equilibrada dos recursos públicos e aproxima as comunidades regionais do Estado, possibilitando aos atores a oportunidade de influenciar diretamente na distribuição do orçamento público. É possível também constatar que a Consulta Popular tem gerado algumas iniciativas promissoras para o desenvolvimento regional. Um exemplo concreto é, sem dúvida, a manutenção do Programa de Apoio aos Polos de Inovação Tecnológica, que tem sido apoiado continuamente por recursos da Consulta Popular<sup>13</sup>.

Entretanto, é inegável que a Consulta Popular tem apresentado algumas fragilidades, especialmente se considerarmos que o instrumento foi criado dentro de uma estratégia de desenvolvimento da Política de Desenvolvimento Regional de 1998<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> O Programa de Apoio aos Polos de Inovação Tecnológica foi criado no ano de 1989 e manteve, desde sua origem, estreito vínculo com as universidades comunitárias e tem conseguido aprovar projetos da Consulta Popular para esse fim, desde a primeira edição da Consulta.

<sup>14</sup> O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS faz

Um dos principais fatores que contribuíram para que o processo se desvirtuasse dos seus objetivos originais foi a falta de clareza sobre as estratégias de desenvolvimento das regiões, tanto por parte do Estado quanto dos atores regionais. Essa situação, associada às restrições fiscais enfrentadas pelo Governo do Estado, tem levado à votação de prioridades ligadas à manutenção de setores essenciais do Estado, que pouco estão relacionados a uma estratégia de desenvolvimento regional. A não-execução da totalidade dos valores votados também pode ser considerada como um elemento de desestímulo ao processo.

### **Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento das Regiões Menos Dinâmicas – G7 Menos**

A partir de 1999, foi iniciado um processo de discussão voltado à elaboração de nova política de desenvolvimento regional para o Estado do Rio Grande do Sul, tendo como ponto de partida uma crítica à Política de Desenvolvimento Regional de 1998. Contribuiu para essa iniciativa a continuidade do Projeto de Cooperação Bilateral Brasil-França, iniciado no ano de 1997. A proposta inicial de cooperação compreendia a elaboração de um esquema de gestão e desenvolvimento do território, com cenários e estratégias de desenvolvimento, e a implementação de um piloto da experiência francesa dos *Contrats de Plan*<sup>15</sup>. Mesmo que não tenham sido efetivadas, as proposições de consultores franceses da organização que tratava do ordenamento territorial francês, a *Délégation à L'Aménagement du Territoire et à L'Action Régionale (DATAR)*, influenciaram os debates posteriores sobre o desenvolvimento regional<sup>16</sup>.

uma avaliação sobre a atividade desenvolvida pelos Coredes e também sobre o processo da Consulta Popular (RS/SCP, 2006).

<sup>15</sup> Em Jaccoud (2001), pode ser encontrado um apanhado sobre a política territorial francesa, com especial destaque para os *Contrats de Plan*.

<sup>16</sup> Em artigo elaborado por Cargnin e Oliveira (2003), são relacionados temas que, em grande medida, foram resultado do debate de técnicos da então Secretaria da Coordenação e Planejamento com consultores franceses. Essas propostas influenciaram o debate sobre a nova Política e, posteriormente,

Entretanto, a busca de uma solução mais rápida e eficaz para a redução das desigualdades regionais fez com que o governo estruturasse, no ano de 2001, o Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, então denominado G7 Menos. O Grupo tinha por finalidade desenvolver ações concertadas para articular e potencializar medidas visando alavancar o desenvolvimento das regiões que estavam à margem do desenvolvimento. A partir da criação desse grupo, as políticas voltadas ao desenvolvimento regional passaram a ser orientadas para sete regiões selecionadas com base no critério do PIB *per capita* inferior a 80% da média estadual, a saber: Campanha, Central, Centro Sul, Fronteira Oeste, Médio Alto Uruguai, Missões e Nordeste. Metodologicamente, a proposta era priorizar regiões e nelas estabelecer uma ação intensiva e combinada das ações setoriais das diferentes esferas de governo com as iniciativas das regiões, com base nos entraves e potencialidades já identificados em seminários regionais.

Nessas regiões, foram realizados seminários e discutidos os entraves e potencialidades para o desenvolvimento. Além disso, o grupo acompanhou projetos de impacto regional, com ênfase nos que apresentavam capacidade de promoção endógena do desenvolvimento. Do ponto de vista dos objetivos a que se propunham, os efeitos da atuação do grupo foram limitados. Um resultado concreto que pode ser apontado como exemplo da atuação do grupo foi a reabertura de uma cooperativa voltada à produção de energia a partir da cana-de-açúcar na região das Missões e, também, de um frigorífico na região do Médio Alto Uruguai.

Entre as dificuldades encontradas, podem ser citadas a curta vigência do programa em um tema que necessita de ações de longo prazo, a falta de prioridade para a questão regional que foi suplantada pela lógica setorial dos órgãos de

governo e, por fim, a inexistência de estratégias e propostas estruturadas para o desenvolvimento regional, tanto por parte do estado quanto das regiões.

## O Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS

Uma das principais medidas tomadas em 2003 para o enfrentamento da questão regional no Rio Grande do Sul consistiu em destinar recursos para a viabilização de uma licitação internacional, visando à elaboração de amplo estudo sobre o desenvolvimento regional que elaborasse estratégias e propostas para a construção de uma política regional. Esse processo resultou no Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Rio Grande do Sul (Rumos 2015)<sup>17</sup>.

O Rumos 2015 teve início no ano de 2004 e foi estruturado através de dois componentes: Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes. Seu objetivo foi construir um referencial teórico capaz de subsidiar a ação pública e privada no sentido de melhor enfrentar o desafio da busca do desenvolvimento, mediante uma nova visão dessa realidade. Os resultados deveriam servir de base para a estruturação de políticas públicas e ações privadas relacionadas à redução das desigualdades regionais; aumento da competitividade econômica; melhorias na governança regional; e ampliação da capacidade logística do Rio Grande do Sul.

O estudo obedeceu à sequência de etapas do processo de planejamento com detalhada avaliação ou diagnóstico, construção de cenários de futuro, aplicação da matriz SWOT<sup>18</sup>, elaboração de visão estratégica e estratégias e vasto portfólio de projetos.

---

serviram de subsídio para o Termo de Referência que orientou a contratação do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS.

<sup>17</sup> O Estudo foi publicado pelas Secretaria da Coordenação e Planejamento em 2006 – (RS/SCP, 2006)

<sup>18</sup> Metodologia de construção de visão estratégica e estratégias regionais a partir dos pontos fortes, debilidades, oportunidades e ameaças (*strengths, weaknesses, opportunities and threats*).

Para concretizar o conjunto de propostas do portfólio de investimentos, e como parte deste, o estudo propôs uma estratégia de governança que deveria constituir, em cada região funcional de planejamento, um núcleo de planejamento intersetorial que seria o interlocutor do estado com as regiões. A estrutura de governança deveria privilegiar a participação social através da institucionalização de fóruns de discussão estadual e regionais; estabelecimento de compromissos entre a sociedade e instituições acerca de estratégias e ações a serem perseguidas pelas regiões; e implementação de um sistema de monitoramento e avaliação.

Deve-se ressaltar, entretanto, que essa estrutura de governança foi apresentada como alternativa, não sendo objeto de discussão na estrutura decisória de governo e, muito menos, sendo validada pelas regiões. De qualquer forma, aponta alguns elementos que foram retomados, mesmo que parcialmente, após o encerramento do estudo, como os que resultaram nos Compromissos de Planejamento Regional.

O instrumento do Compromisso de Planejamento Regional, aos moldes dos *contrats de plan* realizados na França, foi proposto com o sentido de ampliar o debate sobre a questão regional para além dos orçamentos anuais, discutindo estratégias e propostas para o desenvolvimento das regiões em um horizonte de longo prazo. Esses compromissos se constituiriam em um acordo entre o estado e as regiões, considerando um período de tempo que, no mínimo, equivalesse a um plano plurianual. Seu conteúdo compreendia a visão de futuro e as estratégias da região, a priorização e seleção de projetos para início imediato e a montagem de um sistema de acompanhamento e avaliação.

Três regiões funcionais manifestaram interesse imediato em iniciar um processo para assinatura do Compromisso: a Região Funcional 5 (Coredes Sul), a Região Funcional 7 (Coredes Noroeste

Colonial, Fronteira Noroeste e Missões) e a Região Funcional 3 (Coredes Serra, Hortênsias e Campos de Cima da Serra). Nessas três regiões, foi retomada a discussão sobre a visão estratégica e as estratégias de desenvolvimento, que foram aperfeiçoadas de acordo com as contribuições encaminhadas pelas mesmas. Posteriormente, considerando a carteira de programas e ações do Plano Plurianual vigente e as ações dos órgãos estaduais, foram selecionados os projetos nos quais as regiões, por meio de suas instituições públicas e privadas, pudessem ofertar contrapartidas, potencializando os recursos alocados pelo estado. A parte relativa ao governo estadual foi destacada na Lei do Orçamento Anual do ano de 2007 para as três regiões funcionais. Entretanto, apenas a Região Funcional 5 chegou a assinar o Compromisso de Planejamento Regional.

A estrutura do Compromisso da Região Funcional 5 compreendia breve caracterização da região, a visão estratégica, as estratégias acordadas e o conjunto de propostas relevantes a serem perseguidas no futuro, destacando cinco relacionadas às estratégias<sup>19</sup>. Elas seriam iniciadas já no ano de 2007, com recursos do Tesouro do Estado identificados na peça orçamentária e contrapartidas já definidas por parte dos agentes regionais para o ano, com previsão de desembolso até 2015.

Embora tenham sido construídas “amarrações” para garantir a continuidade do compromisso, a mudança de governo interrompeu o processo iniciado. Colaborou para isso o período de transição administrativa, que normalmente é um processo demorado, e, fundamentalmente, faltou uma atitude mais pró-ativa da região em reivindicar a continuidade do acordo junto ao governo eleito.

Mesmo que não tenha sido aplicado de modo integral e que apresente algumas lacunas, como, por exemplo, o não tratamento de temas relativos à

<sup>19</sup> O documento trazia, em anexo, todas as propostas elaboradas pelo Rumos 2015 e também as que foram inseridas por meio de contribuições da região, após o encerramento do estudo.

faixa de fronteira e a pequena articulação com uma estratégia estadual de desenvolvimento, o estudo vem repercutindo na estrutura de planejamento governamental e tem se constituído em valioso material para o debate acerca do desenvolvimento nas regiões. Na esfera governamental, destaca-se a utilização das Regiões Funcionais de Planejamento como escala de referência para a regionalização do Plano Plurianual que, praticamente, institucionalizou essa proposta de divisão regional como instrumento de ordenamento territorial.

### **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**

As discussões para elaboração da PNDR tiveram início em 2003, e a sua institucionalização foi realizada no ano de 2007, mediante decreto. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional pode ser considerada um dos instrumentos mais abrangentes no que se refere à preocupação com as desigualdades regionais no país, uma vez que contempla uma estratégia nacional para sua redução. Do ponto de vista metodológico, a inovação está na utilização da multiescalaridade com quatro níveis escalares: o supranacional, o macrorregional e de regiões especiais, o sub-regional e o intraurbano. Também estabelece áreas prioritárias de acordo com critérios de renda, incidindo de forma diferenciada nas regiões brasileiras. Seus principais instrumentos são organizados em três níveis: planos, programas e fundos.

No Rio Grande do Sul, a política tem repercutido com o reforço de ações do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso) nas Mesorregiões da Metade Sul do Rio Grande do Sul e da Grande Fronteira do Mercosul. Com esse programa, têm sido fomentadas ações de apoio a Arranjos Produtivos Locais (APLs) na maior parte dos municípios que fazem parte dessas mesorregiões. Entretanto, as principais ações viabilizadas foram as de governança regional, com a estruturação dos Fóruns das Mesorregiões e de planos de ação.

Na Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, as ações desenvolvidas estão em consonância com o plano de ação da mesorregião, fortemente vinculadas aos conceitos de desenvolvimento endógeno, de acordo com os APLs priorizados no contexto da política nacional. A viabilização dos projetos conta com a mobilização dos atores, sendo intensamente influenciada pelas universidades comunitárias, que são as responsáveis pela elaboração dos mesmos, juntamente com os Coredes, com os quais guardam estreita relação.

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

Na Mesorregião da Metade Sul, os projetos pouco refletem uma estratégia de desenvolvimento para a região, mesmo que estejam articulados com o plano de ação construído para ela e tenham contribuído para a diversificação dos setores produtivos, como no caso da vitivinicultura. Não obstante, os maiores ganhos estão na articulação dos atores regionais via instalação do Fórum da Mesorregião, que se constituiu em espaço de debates e de divulgação de projetos e resultados, revertendo o tradicional discurso pouco propositivo, bastante comum em fóruns dessa natureza.

Também nessa região, merece destaque a criação da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), em 2008, com sede em Bagé e *campi* em oito

municípios da Campanha e Fronteira Oeste: Alegrete, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. Embora se inserindo no processo de expansão das universidades públicas no Brasil, sua criação envolveu alguma mobilização dos atores regionais e, não por coincidência, sua atuação se encontra em uma das regiões diferenciadas.

Outro vetor da PNDR no território gaúcho está no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que tem apoiado ações vinculadas ao setor produtivo da faixa, além de ações de qualificação da infraestrutura das cidades de fronteira. Recentemente, houve a conclusão do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do RS, que teve como objetivo primordial organizar as propostas para desenvolvimento desse território.

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

Para o território que compreende o Estado do Rio Grande do Sul, a PNDR significou a possibilidade de apoiar os recortes territoriais que haviam sido inscritos como Regiões Diferenciadas e, também, algumas ações isoladas na faixa de fronteira. Entre os fatores limitantes para a potencialização das

ações da PNDR, especialmente as estruturais, está a não viabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Nesse sentido, a aprovação do fundo, cuja discussão está em tramitação na Câmara, vinculada à reforma tributária, poderá resolver essa limitação, além de aumentar significativamente os valores disponíveis. Essa é uma das propostas da segunda etapa da PNDR, lançada para discussão em novembro de 2010 e retomada em 2012 com a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A flexibilização da economia, consolidada na década de 90, significou grande ruptura na estrutura produtiva nacional, especialmente pela sua via privatizante, que atingiu empresas responsáveis pelos principais setores de infraestrutura. As empresas, normalmente grandes conglomerados multinacionais, passaram a atuar diretamente no território como um vetor concreto da escala mundial, induzindo o planejamento territorial. Nesse sentido, o estado, em suas diferentes esferas, tem atuado de forma pouco articulada como viabilizador da infraestrutura para o recebimento desses investimentos.

No que tange ao esforço concreto manifestado pelas políticas de desenvolvimento regional avaliadas, confirma-se a hipótese de que as políticas voltadas ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, levadas adiante no Estado do Rio Grande do Sul nas últimas décadas, têm deixado no território poucas repercussões territoriais concretas.

No que concerne às suas repercussões territoriais, deve-se destacar, inicialmente, que essas políticas são ações de longo prazo. Assim, as repercussões territoriais dessas políticas são mais resultado do processo do que de uma iniciativa específica. Muitas vezes, ações lançadas por uma política só

atingem um ponto de maturação após seu fracasso e sua retomada, concretizando alguns resultados anos depois. Pode-se afirmar que é no conjunto das políticas que se constrói o acúmulo que permite a concretização das estratégias de desenvolvimento das regiões e, conseqüentemente, se reduzem as fraturas territoriais que separam as regiões mais ricas das mais pobres.

Por fim, é importante assinalar que o caráter precursor dessas políticas, especialmente no Rio Grande do Sul, manifesta a preocupação do Estado e a resposta às aspirações das regiões que não conseguem se inserir no processo de desenvolvimento. Entretanto, para que essas políticas obtenham um êxito efetivo, dois itens merecem especial atenção.

O primeiro é a necessidade de se formular uma consistente política de longo prazo para o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. O enfrentamento das desigualdades, que tendem naturalmente a se acentuar, deve ser associado a amplo debate entre o estado e a sociedade regional a partir de visões de futuro bem consolidadas, tanto por parte do poder público quanto das regiões. É do resultado dessa convergência de esforços, em um período de tempo mais longo, que serão observadas as repercussões necessárias para a inserção dos territórios à margem do processo de desenvolvimento.

O segundo ponto consiste na priorização da questão regional na agenda política do Estado. A retomada do planejamento territorial e as iniciativas para a redução das desigualdades regionais têm contrastado com a continuada desmobilização do aparato institucional responsável pelo tema. Acima de tudo, o planejamento territorial deve ser permeado por uma estratégia mais duradoura, e seu resgate pressupõe a eleição do tema como prioridade institucional e na agenda governamental.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, J. A. F., BENETTI, M.; BANDEIRA, P. S. *Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1994.

AMIN, A. Política regional em uma economia Global. In: DINIZ, C. C., (Org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007. p. 237-247.

ARAÚJO, T. B. de. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, C. C., (Org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007. p. 237-247

BAER, W.. *A economia brasileira*. 2. ed. São Paulo, Nobel, 2002. 507p.

BANDEIRA, P. S. Território e planejamento: a experiência européia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, C. C., (Org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007. p.191-217.

BECKER, B. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In BECKER, B.; COSTA, R. K.; SILVEIRA, C. B.; (Orgs) *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BENKO, G.; LIPIETZ, A.. (Org). *Les Régions qui gagnent: districts et réseaux les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992. p.424.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política nacional de desenvolvimento regional*. Documentos de referência e Decreto 6.047. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr>>. Acesso em: 22 maio 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO . *O Desafio do planejamento territorial*. Brasília: MPOG, 2002. 32 p.

\_\_\_\_\_. Estudo da dimensão territorial do PPA – (Volumes I a VIII). Brasília, MPOG/CGEE, 2008. 159 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>>. Acesso em: 10 nov. 2009.

CARGNIN, A. P. *Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais*. 2011. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CARGNIN, A. P.; OLIVEIRA, S. B. de. Temas para o desenvolvimento territorial do Estado do Rio Grande do Sul. SEPLAG, Porto Alegre, 2003. 9 p. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2010.

- CARVALHO, F. F. de. SUDENE: do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno. IN: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS REGIÕES DO NORDESTE BRASILEIRO E A BAIXA CALIFÓRNIA, MÉXICO, 2008, Fortaleza. Disponível em: <<http://zip.net/bmjlsX>>. Acesso em: 05 out. 2011.
- CASTRO, I. E. de. *Geografia e política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p.299.
- COSTA, W. M. da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Edusp, Contexto, 2001. p.83.
- DELLAMÉA, R. B.. *A política de atração e manutenção dos investimentos industriais do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do Fundo Operação Empresa*. Porto Alegre, 2001, Dissertação (Mestrado) – FCE/PPGE, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011 .
- FIORI, J. L.. Para pensar o desenvolvimento do estado sem ser um neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.12, n.1, p.76-89, 1992.
- \_\_\_\_\_. Reforma ou sucata? O dilema estratégico do setor público brasileiro. In: FIORI, J. L. (Org.). *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995. p.97-119.
- FURTADO, C.. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v.1, p.12-19, 1981.
- GIEHL, R.. FUNDOPEM: *Instrumento público de descentralização ou de reforço à concentração industrial no Rio Grande do Sul?*. Porto Alegre, 2001. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001, 182 p..
- GRAMSCI, A. *Note sul Machiavelli*. Roma: Le Idee Editori Riuniti, 1975. p. 475.
- HARVEY, D.. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993. 349 p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*, Brasília, 2000. v.6: Redes Urbanas Regionais: Sul
- JACCOUD, L.. *Experiências internacionais em política regional: o caso da França*. Brasília: IPEA, 2001. 34p. (Texto técnico, 815)
- LEFEVRE, H.. *Espacio y política*. Barcelona: Ediciones Península, 1976. 159 p.
- LIMA, Antônio Ernani Martins. Avaliação de impacto e efeitos econômicos nas regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais incentivados pelo FUNDOPEM no período 1989 a 1998. Porto Alegre, 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas – PPGE, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.
- LIPIETZ, A.. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. *Revista Ensaios FEE*, Porto Alegre, FEE, ano 10, v. 2., p. 303-335, 1989.
- PARES, A. *Planejamento territorial e o plano plurianual do governo federal*. Porto Alegre: SEPLAG, 2007. (Apresentação em Power Point).
- PEREIRA, L. C. B. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996. 357 p.
- PESAVENTO, Sandra Jathay. *História da indústria sul-riograndense*. Porto Alegre: Editora Riocell, 1985. 123 p.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.
- RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. *Estudo de desenvolvimento regional e logística para o estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015*. Porto Alegre, 2006. (v. 1, 2, 3, 4, 5 e Relatório Síntese)
- RÜCKERT, A. A.. *Reforma do estado e tendências de reestruturação territorial. cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado) -FFLCH, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, 2001.
- SANTOS, M.. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 174.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L.. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. 5. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2003. 470p.
- SIEDENBERG, D. R.. De instâncias virtuais à consolidação de instituições político-administrativas intermediárias: o caso dos COREDEs no Rio Grande do Sul – Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10. , Santiago, Chile, 2005..
- VAINER, C.. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: DINIZ, C. (Org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: UnB, 2007. p. 103-127
- VEIGA, J. E. da. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos (COREDE). *Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano 8, n.13, p. 19-27, 2006