

Planejamento territorial e desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: o Programa de Combate às Desigualdades Regionais

Antonio Paulo Carginin*

Laurie Fofonka Cunha**

Rubens Soares de Lima***

Suzana Beatriz de Oliveira****

Resumo

Este artigo objetiva discutir a atuação do Estado no processo de desenvolvimento regional, com ênfase nas regiões menos desenvolvidas. É-se apresentado o caso do Programa de Combate às Desigualdades Regionais, desenvolvido e implementado no Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2011. O texto documenta os procedimentos de elaboração do programa, destacando o processo de seleção das regiões que foram objeto de sua atuação, apresenta alguns resultados obtidos e discute as possibilidades e limitações desse tipo de instrumento.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Planejamento territorial. Políticas públicas. Rio Grande do Sul.

* Doutor em Geografia (UFRGS), atua como Geógrafo na Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul.
E-mail: acarginin@seplag.rs.gov.br

** Especialista em Gestão Pública (UFSM), Licenciada em Geografia, atua como Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão na Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul.
E-mail: laurie-cunha@seplag.rs.gov.br

*** Mestre pela Universidade de Paris I, Economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE).
E-mail: rubens.lima15@gmail.com

**** Especialista em Geografia Ambiental (UFRGS), atua como Geógrafa na Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul.
E-mail: suzana-oliveira@seplag.rs.gov.br

Artigo recebido em 18.09.2014 e aceito em 01.02.2015.

Abstract

Territorial planning and regional inequalities in Rio Grande do Sul: the Program to Combat Regional Inequalities

This article aims to discuss the role of the state in the regional development process, with emphasis on the less developed regions. It is presented the case of the Program for Combating Regional Inequalities, developed and implemented in the state of Rio Grande do Sul, Brazil, in 2011. This article documents the procedures for creating the program, highlighting the process of selection of the regions that were the subject of action, presents some results, and discusses the possibilities and limitations of this type of instrument.

Key words: Territorial planning. Regional development. Public policies. Rio Grande do Sul.

1 Introdução

Este artigo tem por finalidade discutir a atuação do Estado no processo de desenvolvimento regional, com ênfase nas regiões menos desenvolvidas. É apresentado o caso do Programa de Combate às Desigualdades Regionais, desenvolvido e implementado no Estado do Rio Grande do Sul, a partir do ano de 2011. O texto documenta os procedimentos de elaboração do Programa, destacando o processo de seleção das regiões que foram objeto de atuação, apresenta alguns resultados obtidos e discute as possibilidades e limitações desse tipo de instrumento¹.

As desigualdades regionais têm-se constituído como tema de vários estudos, realizados tanto no âmbito acadêmico quanto em instituições governamentais. Ainda que com amplitude e pretensões diferenciadas, a atenção voltada às porções do território que não lograram acompanhar o ritmo de crescimento do Estado tem-se materializado em uma série de iniciativas de enfrentamento às desigualdades regionais. Entre outras, podem ser citadas: a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), em 1994; o Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), em 1996; a Política de Desenvolvimento Regional, no ano de 1998, que instituiu a Consulta Popular; a criação do Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, em 2000. No plano analítico, destacam-se dois importantes estudos realizados no âmbito da Secretaria de Planejamento do Estado, denominados RS 2010 e RUMOS 2015², publicados, respectivamente, em 1998 e 2006.

Na mesma linha, o governo empossado em 2011 definiu a promoção do desenvolvimento regional como um objetivo estratégico, tendo como principal ênfase a atuação nas regiões que, ao longo dos anos, perderam dinamismo econômico e social. Em última análise, ele tratou de priorizar um conjunto de ações governamentais para regiões que não acompanharam as médias de crescimento do Estado, a fim de alcançar um maior equilíbrio no processo de desenvolvimento econômico e social.

Essa preocupação amparava-se no registro de que as tendências espaciais do crescimento da economia gaúcha, explicitadas na Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa de 2011 e na Mensagem do Plano Plurianual 2012-2015, apontavam para o aumento da concentração econômica nos principais eixos de desenvolvimento. Com efeito, embora seja percebido, nas últimas décadas, alguma inflexão nos atuais padrões de concentração das atividades econômicas do Estado, especialmente em relação à indústria e ao emprego industrial, esses processos beneficiaram o entorno das regiões mais desenvolvidas. Isso é facilmente visualizado nos eixos que ligam Porto Alegre a Caixas do Sul e Lajeado e, em alguma medida, Pelotas a Rio Grande. Nesse sentido, pode-se dizer que a tênue descompressão do processo concentracionista na Região Metropolitana de Porto Alegre ocorre por meio de uma reconcentração em alguns poucos pontos do espaço estadual³.

Na dinâmica demográfica do Rio Grande do Sul, é perceptível um certo movimento de esvaziamento populacional das regiões localizadas mais a oeste e a noroeste do território rio-grandense, migrando para os territórios situados mais

a leste do Estado. Foi observada uma gradativa queda dos índices de natalidade associada aos movimentos migratórios, o que tem acentuado a perda de população de regiões próximas às fronteiras, em favor dos polos urbanos mais dinâmicos. A Região Metropolitana de Porto Alegre, por sua vez, continua absorvendo grande parte do contingente populacional oriundo dessas regiões. A grande diferença entre esse processo e aquele da década de 1970 – ápice da transição de uma sociedade rural para uma sociedade urbana – é que o fluxo migratório não mais se dirige, predominantemente, ao núcleo metropolitano, fixando-se agora nos municípios da franja metropolitana, que se beneficiam da desconcentração industrial.

2 O Programa de Combate às Desigualdades Regionais

O Programa de Combate às Desigualdades Regionais foi elaborado com o objetivo central de orientar a constituição e a gestão de programas e ações do planejamento governamental que contribuíssem para a redução das desigualdades regionais. A estratégia do programa levou em consideração a atuação do Estado em múltiplas escalas, tendo como pano de fundo as nove Regiões Funcionais de Planejamento e tomando como primeira referência o recorte espacial que define os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)⁴. Fundamentado nesse referencial, foi elaborado um procedimento de seleção e análise de dados que deu origem ao Mapa de Elegibilidade, em que foram apresentados os COREDEs que seriam o foco do programa.

Na sequência, a partir de informações e análises sobre o desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, com ênfase nos trabalhos produzidos pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), Fundação de Economia e Estatística (FEE) e pelos COREDEs, foi definida uma agenda de ações estratégicas para as regiões eleitas como alvo do programa. Cumpre assinalar que a prioridade dada a essas ações não diminuiu a importância das demais políticas setoriais praticadas pelo Governo em cada uma das regiões. O Programa de Combate às Desigualdades Regionais, na verdade, estabeleceu uma agenda de desenvolvimento regional com elementos para a superação de uma situação de estagnação, pressupondo a priorização de temas estratégicos, sem suplantando as ações rotineiras realizadas pelo Estado.

3 As regiões prioritárias do Programa

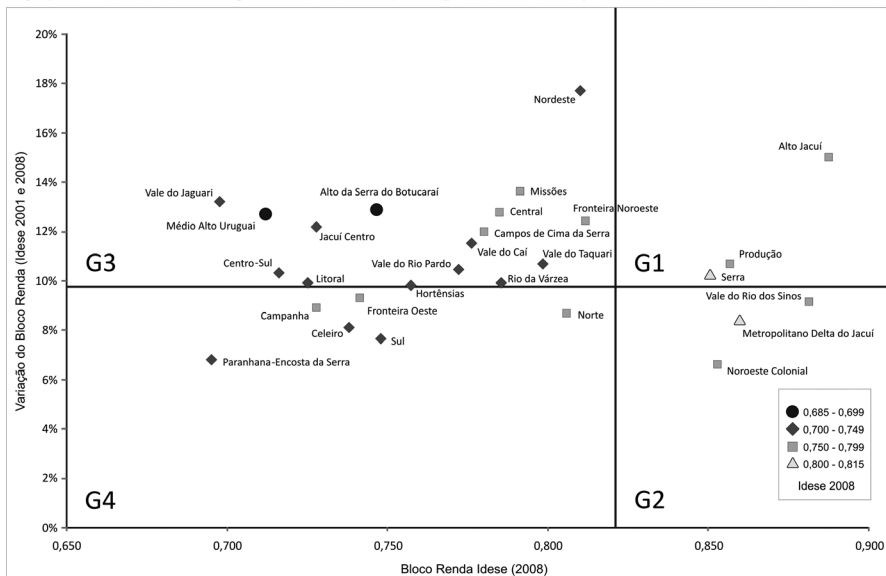
O Mapa de Elegibilidade definiu as regiões que passaram a ser foco de um conjunto de políticas que viabilizassem a dinamização do processo de desenvolvimento dessas porções do território gaúcho. Visando a aproximar-se das ações do Governo Federal, esse Mapa foi construído a partir de critérios semelhantes aos utilizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), coordenada pelo Ministério da Integração Nacional. O critério para a seleção de regiões na PNDR se alicerça em duas variáveis: rendimento médio mensal por habitante, englobando todas as fontes declaradas (salários, benefícios, pensões etc.) e taxa geométrica de variação

dos produtos internos brutos municipais, por habitante. Na dimensão federal, os resultados obtidos são agrupados em classes alta, média e baixa, as quais definem sub-regiões de Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda.

No Programa de Combate às Desigualdades Regionais, para a eleição das regiões prioritárias, adotou-se o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)⁵, disponibilizado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). O IDESE é um índice sintético, composto por 12 indicadores divididos em quatro blocos temáticos: Educação, Renda, Saneamento e Domicílios e Saúde. Para a construção do Mapa de Elegibilidade, trabalhou-se com um indicador de situação, dado pelas informações do Bloco Renda, composto pelos índices de Geração de Renda (PIB pc) e de Apropriação de Renda (VAB pc do comércio, alojamento e alimentação) em 2007 (última informação disponível), e um indicador de dinamismo, obtido pela variação deste último índice no período de 2000 a 2007. Por conseguinte, os COREDEs foram agrupados conforme a posição de cada um em relação à média do Estado. Devido à ausência de regiões no nível considerado de baixo desenvolvimento (índice inferior a 0,500) no Rio Grande do Sul, optou-se pela divisão do nível intermediário em três faixas: médio inferior (0,500 – 0,699); médio (0,700 – 0,749); e médio superior (0,750 – 0,799). À classificação obtida, adicionou-se o atributo de desenvolvimento econômico e social, dado pelo conjunto de blocos que compõem o IDESE. Desse procedimento resultou um quadro distributivo dos COREDEs, que pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 – Disposição dos COREDEs, segundo as variáveis renda e dinamismo, em relação à média do Estado

Agrupamento de COREDEs segundo renda e desempenho (período 2001-2008)

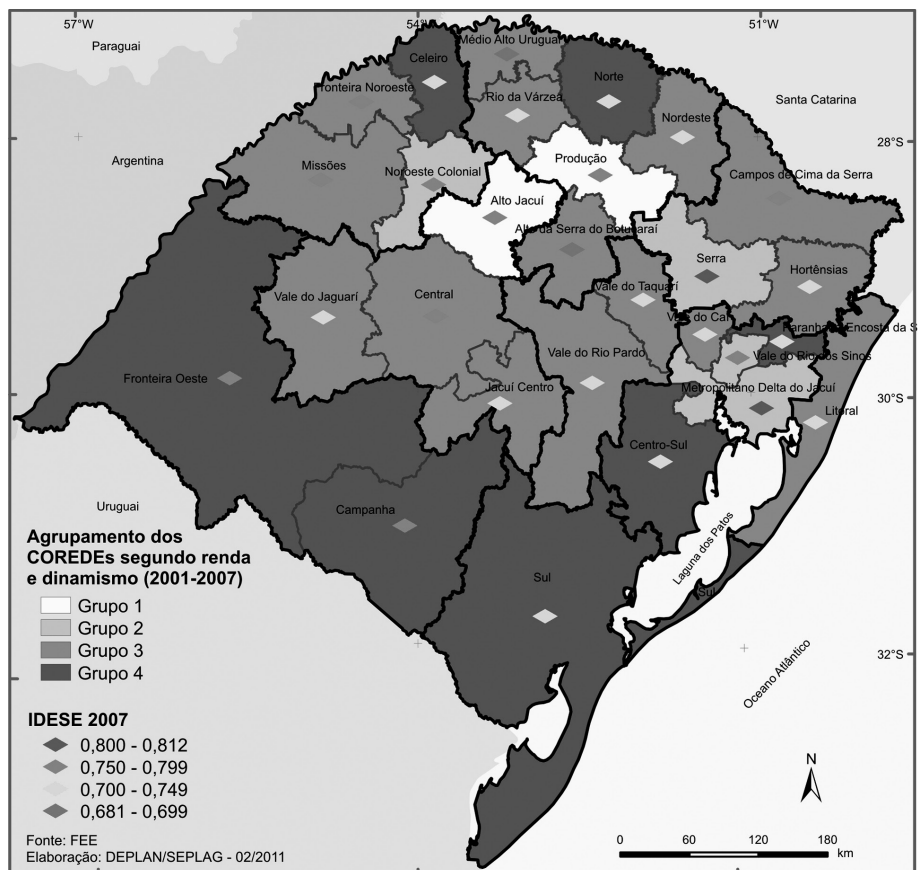


Fonte: CIE/FEE – Elaboração: DEPLAN/SEPLAG

A disposição dos COREDEs em quadrantes permite afirmar que aqueles que integram o grupo G1 encontram-se na melhor situação, pois apresentam uma renda *per capita* acima da média do Estado e registram uma taxa de crescimento acima da média estadual no período considerado. Os COREDEs do grupo G2 são aqueles que, embora tendo apresentado um desempenho inferior à média, ainda permanecem com uma renda *per capita* maior que a média estadual. Os COREDEs que compõem o grupo G3 encontram-se numa situação que poderia ser designada como de transição. Ou seja, embora estejam numa posição inferior no tocante ao bloco renda, registraram um desempenho maior que a média. O grupo G4 é composto por aquelas regiões com maior dificuldade, uma vez que apresentam renda e dinamismo inferior à média do Estado.

Com base nessa metodologia, foram selecionadas as regiões que integram o Grupo 4, isto é, aquelas que apresentam os dois indicadores abaixo da média do Estado: Centro Sul, Campanha, Sul, Fronteira Oeste, Celeiro, Paranhana Encos-

Figura 2 – Agrupamento dos COREDEs, segundo renda e dinamismo



ta da Serra e Norte. Pelo critério do baixo desenvolvimento econômico e social, IDESE global, foram adicionados o Médio Alto Uruguai e o Alto da Serra do Botucaraí aos COREDEs já selecionados, chegando-se assim aos nove COREDEs que integram o programa.

Nesse mapa, se observa que quatro COREDEs formam uma grande faixa de fronteira ao sul e a oeste do Rio Grande do Sul, três estão situados no extremo norte, enquanto o COREDE Alto da Serra do Botucaraí encontra-se próximo ao centro do Estado, junto ao rebordo do Planalto Meridional. A presença do COREDE Paranhana no Programa, por sua vez, é um claro indício das dificuldades que hoje enfrenta a antiga região produtora de calçados no Rio Grande do Sul.

4 A construção das agendas regionais

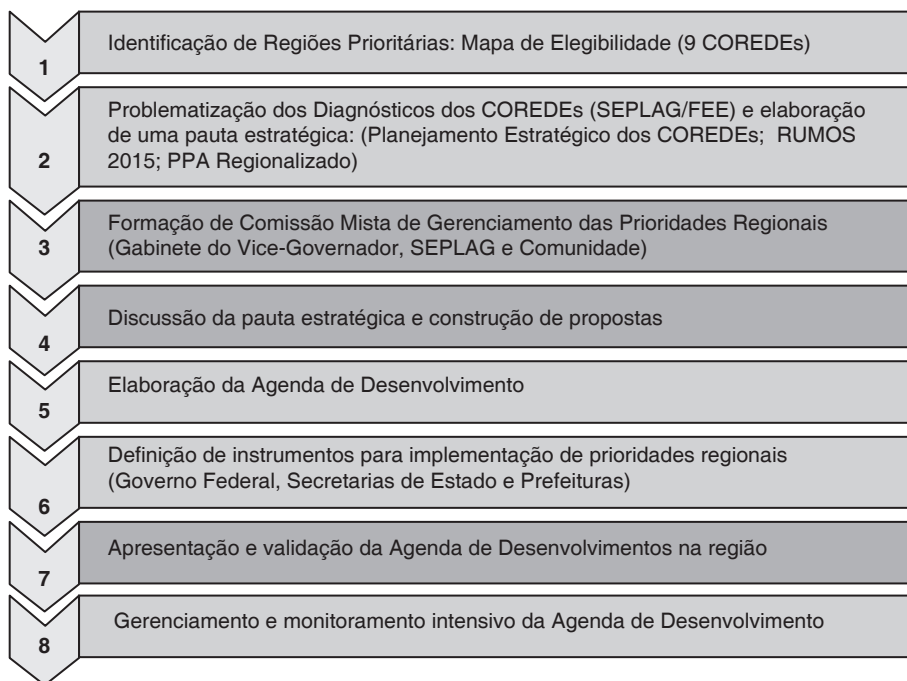
O Programa de Combate às Desigualdades Regionais foi coordenado pelo Gabinete da Vice-Governadoria, com a participação de um Comitê Gestor, integrado pelos seguintes órgãos: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Coordenação de Assessoramento Superior do Governador; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria-Geral de Governo; Gabinete de Prefeitos e Relações Federativas; Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento; Secretaria de Infraestrutura e Logística, Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agro-negócio e Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo.

À Secretaria do Planejamento cabe elaborar o perfil socioeconômico de cada uma das regiões e uma agenda preliminar das ações com potencial de serem desenvolvidas nos COREDEs. Na prática, contudo, os diversos órgãos de governo são chamados para contribuir para o programa, na medida em que os temas das respectivas pastas são selecionados para compor as agendas regionais. Assim, todas as ações do Plano Plurianual Participativo podem ser priorizadas dentro de um objetivo transversal.

O processo de elaboração das agendas inicia-se com a problematização dos diagnósticos já existentes e a análise das demandas constantes no planejamento estratégico já realizado pelas regiões. Uma vez definido o conjunto de ações, as quais podem ser tanto da esfera estadual quanto da federal, ele é levado para discussão na região. Nesse momento, são agregadas as contribuições dos agentes sociais presentes nos seminários. Estando dentro das possibilidades físicas e financeiras dos entes governamentais, elas são validadas de forma participativa.

Esse processo culmina na concertação de compromissos intragovernamentais, isto é, entre as secretarias responsáveis pelas ações propostas e entre o governo e a representação regional. As ações assim definidas passam a constituir a Agenda de Desenvolvimento que deve ser implementada sob a coordenação do Gabinete do Vice-Governador e da Comissão Mista de Gerenciamento das Prioridades Regionais, integrada também pela SEPLAG e por representantes da comunidade. Tal processo pode ser visualizado, esquematicamente, na Figura 3.

Figura 3 – Método de Elaboração da Agenda de Desenvolvimento



5 A implementação das agendas e os resultados preliminares

No âmbito do Programa de Combate às Desigualdades Regionais, a primeira Agenda de Desenvolvimento elaborada foi a do COREDE Alto da Serra do Botucaraí. A sua estruturação teve como base o Perfil Socioeconômico da região, elaborado pela SEPLAG, e levou em consideração o histórico de documentos existentes e os dados fornecidos pela Fundação de Economia e Estatística (FEE). A agenda foi lançada em um seminário realizado no município de Soledade, no dia 25 de maio de 2011, com a presença de um significativo número de atores regionais.

Por se tratar de uma região com forte participação da agropecuária, o primeiro item da Agenda tratou da diversificação da produção agropecuária com o aumento da produtividade e da renda da pequena propriedade e envolveu ações de várias secretarias ligadas ao setor. Foram selecionadas ações relacionadas com a diversificação de culturas e criações, integração da produção de leite e derivados, reforço da energia para a produção rural, recuperação do solo com a aplicação de calcário e assistência técnica e extensão rural. Além disso, foi implantada, em janeiro de 2013, uma regional da EMATER⁶ no município de Soledade.

O segundo grupo de ações foi direcionado ao fortalecimento do Arranjo Produtivo Local (APL) Gemas e Joias, já presente na região. Foram definidas as linhas de atuação que envolveram vários órgãos da estrutura do Estado, visando ao adensa-

mento da cadeia produtiva: o fortalecimento da governança da cadeia, a organização da atividade extrativa, a capacitação das empresas e de mão de obra e o estímulo ao microcrédito. Ainda em 2011, foram aplicados diretamente recursos na governança da cadeia, assim como foi implementado um projeto para desenvolvimento de novos catálogos de joias. Em 2012, preparou-se um convênio para construção de um Plano de Desenvolvimento do APL. Em consequência disso, foi firmado convênio com a universidade local para implantação de um Núcleo de Extensão Produtiva, com objetivo de prestar assistência às empresas vinculadas ao segmento Gemas e Joias.

Para a constituição do Polo de Inovação Tecnológica, com ênfase nos segmentos de Gemas e Joias, Alimentos e Turismo, foi assinado, em 2012, um convênio com uma universidade local, habilitando esta última a submeter projetos. Acrescente-se que ações do Programa de Microcrédito, destinado aos «pedristas» regularizadas nos órgãos ambientais, possibilitaram a viabilização e 405 operações de crédito, com valores de, aproximadamente, R\$ 3,9 milhões.

Com o intuito de fortalecer o protagonismo social e o potencial empreendedor, foram iniciadas as tratativas para implantar uma unidade de Ensino Superior da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), em Soledade, e de uma escola técnica, em Espumoso. Também foram desenvolvidas ações para melhorar a infraestrutura de transportes, especialmente no intuito de dotar todos os municípios de acesso asfáltico. Na área de infraestrutura, já foi concluído o acesso ao município de Itapuca e estão sendo realizados os acessos asfálticos aos municípios de Jacuizinho e Nicolau Vergueiro.

Para melhorar a qualidade de vida da população rural, foi incentivada a melhoria da habitação, o combate à pobreza extrema, a construção de açudes nas pequenas propriedades rurais e a ampliação das ações de assistência técnica e extensão rural.

A Agenda de Desenvolvimento da região Sul teve seu evento de lançamento no município de Pelotas, no dia 18 de junho de 2011. A Agenda abordou temas que refletem históricas reivindicações da região. Um primeiro grupo de ações pactuadas pela Agenda direcionou-se para o desenvolvimento econômico e para a ampliação dos efeitos positivos da instalação do Polo Naval. Além disso, começaram as tramitações para o apoio à estruturação de um APL no segmento de Alimentos, estruturação de um Núcleo de Extensão Produtiva e implantação, ampliação e melhoria dos distritos industriais (Pelotas, Rio Grande e São Lourenço do Sul).

Para o fortalecimento do turismo, foram realizados cursos de capacitação, como um primeiro passo para viabilizar a ampliação e o fortalecimento do turismo, visando ao desenvolvimento regional. Com o propósito de estimular o desenvolvimento tecnológico, vetor significativo para o desenvolvimento da região, que conta com importantes universidades e instituições de Ensino Superior, foram apoiados os parques tecnológicos Oceantec e Tecnosul. Também foram liberados recursos para o Polo Tecnológico da Região Sul, que atua nos segmentos de Indústria Pesqueira, Alimentos e Desenvolvimento Industrial.

Entre os itens pactuados para o apoio e a produção agropecuária na Região Sul, podem ser elencadas as ações de apoio à fruticultura, produção de leite, piscicultura, ovinocultura e apicultura e de modernização do sistema de defesa agropecuária. Nas áreas de infraestrutura de transportes e energia, desenvolveram-se ações para prover os municípios da região de acesso asfáltico, reforçar as ligações regionais, fortalecer a estrutura de transmissão de energia e construir novas subestações. A geração de energia eólica também vem sendo fomentada, tendo sido apoiados investimentos privados que se agregaram à base produtiva regional.

A Agenda de Desenvolvimento do Centro Sul foi lançada em um seminário realizado no município de Tapes, no dia 30 de março de 2012. A definição dos temas da Agenda também teve como base o Perfil Socioeconômico e os documentos existentes. Para essa região, priorizaram-se ações de apoio à produção primária, com ênfase na agricultura familiar e na pesca artesanal e aquicultura. Entre as realizações no âmbito da Agenda, podem ser apontadas a realização do Seminário Regional da Agricultura Familiar, em 20 de novembro de 2012, no município de Sertão Santana, ações de assistência técnica e extensão rural e ações para diversificar a produção agropecuária, apoio à fruticultura, produção de leite, piscicultura, ovinocultura e apicultura.

Concernente ao estímulo ao desenvolvimento econômico, empreenderam-se esforços para atrair novos investimentos na região, aproveitando-se dos efeitos positivos e da proximidade do polo naval de Rio Grande, bem como do parque industrial instalado na Região Metropolitana de Porto Alegre. Como resultado, algumas empresas vêm instalando-se no Centro Sul, apoiadas pelos incentivos governamentais. Ressalte-se, ainda, que o governo estadual atua no sentido de viabilizar o Porto de Tapes, de grande importância para a expansão industrial da região. Para o incentivo à estruturação do turismo e valorização da cultura, estão sendo desenvolvidas ações para capacitar gestores públicos e entidades privadas de turismo e para qualificar policiais civis e militares com a atribuição do policiamento turístico.

Na área de infraestrutura de transportes, energia e saneamento – outro importante ponto da Agenda da Região Centro Sul – já estão em andamento várias ações. Em relação aos transportes, destacam-se as obras dos acessos municipais, que foram iniciados e/ou previstos pelo Plano Rodoviário para sete municípios da região. Já foram concluídos os acessos asfálticos aos municípios de Arambaré, Camaquã e Dom Feliciano. Na infraestrutura de energia, estão sendo realizados grandes investimentos para fortalecer o sistema energético, especialmente com a construção e a realização de melhorias em subestações e linhas de transmissão. Na área de saneamento e abastecimento de água, foram realizadas ações nos municípios de Arambaré, Barra do Ribeiro, Arroio dos Ratos, Butiá, Camaquã, Charqueadas e São Jerônimo.

A Agenda do Médio Alto Uruguai foi lançada no município de Frederico Westphalen, no dia 12 de junho de 2012. Elaborada com base em um detalhado Perfil Socioeconômico, a Agenda fundamentou-se, igualmente, no Plano Estratégico

gico de Desenvolvimento elaborado pelo COREDE e no histórico proporcionado pelos demais documentos e relatórios existentes.

Com base produtiva agropecuária diversificada, mas com elevada concentração na produção de soja, milho, fumo e leite, essa região, que também sobressai no segmento de suínos, foi contemplada com ações para o apoio à produção agropecuária e à agroindústria, ambas selecionadas como prioritárias para a Agenda. Foram escolhidas ações na área de desenvolvimento rural, como a assistência técnica e extensão rural, em especial por meio do Programa Leite Gaúcho. Pactuaram-se ações para apoio à legalização de agroindústrias familiares já existentes, apoio à implantação de agroindústrias familiares (ampliação, reforma e novas), qualificação de agricultores familiares inseridos no projeto e assistência técnica em agroindustrialização familiar. Estão em andamento ações voltadas à pesca, aquicultura e irrigação. Ainda com o intuito de agregar valor à produção agropecuária e estimular a agroindústria do Médio Alto Uruguai, implantou-se o Arranjo Produtivo Local da Agroindústria Familiar.

Outro tema selecionado pela Agenda foi o fortalecimento do potencial empreendedor e da inovação tecnológica. Nesse tema, vêm sendo desenvolvidas ações para fortalecer o polo de inovação tecnológica da região, estruturar um Núcleo de Extensão Produtiva e incentivar o microcrédito no Médio Alto Uruguai. Nas áreas de infraestrutura rodoviária e de energia, as principais ações são direcionadas à construção de novos acessos municipais e de uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH) e de subestações, a fim de reforçar potencial energético da região. A Agenda ainda contempla ações para a melhoria das condições sociais e o fortalecimento do turismo regional.

A Agenda de Desenvolvimento da Campanha foi lançada no dia 3 de agosto de 2012, no município de Bagé. A Agenda foi constituída por um conjunto de ações de diversas secretarias e órgãos, com vistas a estabelecer um diálogo permanente com a comunidade regional.

Levando-se em conta as características da Região da Campanha, integram a Agenda ações para o apoio à produção e à diversificação agropecuária com ênfase no estímulo à produção tradicional e de novos produtos. Para tanto, contribuem programas governamentais como o Leite Gaúcho, Arroz RS e Modernização da Defesa Agropecuária. Destacam-se, também, as ações para a qualificação da ovinocultura, que incentiva a retenção de matrizes e/ou a introdução de matrizes nas propriedades. Para amenizar os efeitos das estiagens recorrentes, a Agenda apresenta um conjunto de ações para reserva de água, como a retomada de obras de barragens, açudes, poços artesianos e cisternas.

Para apoiar o potencial empreendedor e a inovação tecnológica, foi-se proposto: retomada do polo tecnológico regional; constituição do Núcleo de Extensão Produtiva; amparo aos distritos industriais; estímulo ao microcrédito, com condições facilitadas para os pequenos negócios.

Em infraestrutura, priorizaram-se as áreas de transportes e de energia. Na área de energia, foram realizados investimentos em subestações e em linhas de

transmissão para garantir o abastecimento com qualidade e estabilidade. Ademais, a desoneração tributária para equipamentos de energia eólica potencializa a região a receber investimentos nessa área.

Para a região, destacam-se, ainda, ações de reforma de escolas, investimentos em abastecimento de água, esgotamento sanitário e iniciativas de apoio à economia solidária.

A Agenda de Desenvolvimento da Fronteira Oeste foi lançada no dia 3 de agosto de 2012, no município de Alegrete. O primeiro grupo de ações que compõem a Agenda destina-se ao apoio e à diversificação da produção agropecuária, visando à dinamização dos segmentos tradicionais (carne, leite e arroz) e ao desenvolvimento de segmentos promissores (fruticultura, vitivinicultura e citricultura). Para qualificação da cadeia do leite, foram realizadas ações de assistência técnica, extensão rural e qualificação profissional. No segmento de carnes, as ações objetivaram o incremento genético da bovinocultura em sistemas de agricultura e pecuária familiar, rastreabilidade e melhoria da competitividade das cadeias de carnes. Na produção de arroz, foram realizadas ações de análise de sementes, recuperação e ampliação da capacidade de armazenamento, secagem e assistência técnica. A Agenda também contemplou ações para a qualificação do rebanho ovino e fertilização dos solos através da distribuição de calcário.

No apoio ao potencial empreendedor e à inovação tecnológica, pode ser assinalado o repasse de recursos para estruturação do Parque Científico e Tecnológico do Pampa (PampaTec), em Alegrete, que atua nas áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação/*Software*, Engenharias, Agronomia, Energia Renovável, Alimentos, Química e Engenharia Florestal. Ao lado disso, cite-se que as novas regras de acesso aos benefícios favorecem iniciativas na região, como a energia eólica e a de aproveitamento de biomassa e os financiamentos para o microcrédito.

Outro importante ponto da Agenda da Fronteira Oeste é a integração do território que faz fronteira com a Argentina e Uruguai, chamado de Faixa de Fronteira. Esta vem sendo objeto de atuação específica conjunta entre o Governo Federal e o Governo do Estado. A estruturação do Núcleo Regional de Fronteira (instância operacional da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – CDIF) proporcionou a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF), cuja primeira versão foi entregue, em setembro de 2012, ao Ministério da Integração Nacional. O Plano pressupõe um esforço conjunto dos diferentes órgãos do Estado e do Governo Federal com ações visando à integração da região com os países vizinhos.

A Agenda incorporou, igualmente, projetos na área de infraestrutura de transportes, energia e saneamento. No transporte rodoviário, devem ser mencionadas as obras de integração regional e os acessos municipais de Itacurubi e Maçambará. Já para qualificar a energia fornecida, foram integradas várias ações, sempre buscando o aumento da capacidade de transmissão de energia. Do mesmo modo, foram contemplados investimentos em projetos e abastecimento de água e tratamento de

esgoto, tais como os dos municípios de Alegrete, Quaraí, Barra do Quaraí e Itaqui. Posteriormente, essas ações serão potencializadas com investimentos na melhoria das condições sociais dos habitantes da região em situação de vulnerabilidade social.

A Agenda de Desenvolvimento da Região Celeiro foi lançada em evento realizado no município de Três Passos, no dia 23 de agosto de 2012. Essa região, que tem sua base produtiva na agropecuária desenvolvida, predominantemente, em pequenas propriedades, teve, em sua Agenda, destacadas ações que apoiam a produção, a diversificação agropecuária e o aumento da capacidade de processamento. Para a melhoria do segmento do leite, sobressaem aquelas que objetivam o aumento da qualidade e produtividade, por meio de serviços de assistência técnica e extensão rural a produtores e qualificação profissional de agricultores familiares, assentados, quilombolas e técnicos.

Também foram desenvolvidas ações para apoio à legalização e implantação de agroindústrias, qualificação de agricultores familiares, construção de pontos de comercialização e apoio à realização de feiras. A Agenda contemplou ações voltadas para qualificação de pessoas e desenvolvimento de projetos para a agricultura familiar e de estímulo a práticas associativas que objetivem a criação de cadeias produtivas e complementaridades entre as atividades. Com o intuito de apoiar o potencial empreendedor, a Agenda desenvolveu ações de apoio à constituição de APL dirigido à agricultura familiar, fundação de um Polo Tecnológico e de um Núcleo de Extensão Produtiva na Região Celeiro, já implantado a partir de um convênio com uma universidade local.

No que tange à melhoria das condições sociais, estão previstas e já em andamento reformas de escolas, estímulo à educação profissional, incentivo à conclusão do Ensino Médio e à formação superior, vinculados à produção local, e ações de habitação e saneamento para as comunidades indígenas. Ainda na área de saneamento, a região receberá obras para projetos, abastecimento de água e tratamento de esgotos. Na área de infraestrutura rodoviária e de energia, destacam-se as obras dos acessos asfálticos aos municípios, elencadas no Plano de Obras Rodoviárias do Estado, e investimentos em obras de expansão da capacidade energética do meio rural.

Convém assinalar que a Região Celeiro também integra a chamada Faixa de Fronteira e, por meio do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, possui uma ampla carteira de projetos visando à integração da região com os países vizinhos.

6 Considerações finais

O Programa de Combate às Desigualdades Regionais está inserido em um conjunto extenso de iniciativas que, com maior ou menor sucesso, têm buscado uma distribuição mais equânime da riqueza e dos recursos no Rio Grande do Sul. Em boa medida, é lícito afirmar que uma das vantagens desse programa foi a de contar com uma massa crítica de informações e análises sobre o histórico das políticas regionais no Estado, além de inúmeros trabalhos desenvolvidos no meio

acadêmico e instituições de pesquisa como a FEE. Também é importante assinalar a circunstância de que, a partir dos anos 90, com maior ou menor intensidade, a Secretaria de Planejamento tem-se consolidado como o lócus privilegiado da condução da formulação das políticas públicas voltadas ao planejamento territorial do Estado. Esse fato tem facilitado a manutenção de um espaço de diálogo com os vários agentes, públicos e/ou privados, envolvidos com a questão do desenvolvimento regional.

A análise do caso do Estado do Rio Grande do Sul permite observar que as iniciativas desenvolvidas, como o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, ainda carecem de instrumentos concretos para seu financiamento. Diferentemente das demais regiões brasileiras, não existe uma estrutura de planejamento territorial definida para a Região Sul. Tal região também não é beneficiada pelos fundos constitucionais. A isso, agregue-se o fato de que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, proposto no âmbito da PNDR, ainda não foi aprovado e, da mesma forma, o Estado nunca chegou a capitalizar seu fundo de desenvolvimento regional, criado ainda em 1998.

Contudo, dado que qualquer inflexão de tendência no padrão do processo de crescimento socioeconômico de uma região é uma questão de longo prazo, é fundamental a manutenção de um esforço articulado, operacionalizado por um programa com esse objetivo específico, ao menos nos seus princípios básicos.

Considerando isso, para que o Programa de Combate às Desigualdades Regionais possa ter uma maior efetividade, três premissas parecem fundamentais. Em primeiro lugar, o governo deve empenhar todo esforço para o cumprimento dos compromissos assumidos, superando, assim, um longo histórico de frustrações das comunidades locais com a descontinuidade e o abandono de inúmeras iniciativas semelhantes. Nesse sentido, é importante que as ações pactuadas como prioridade sejam as mais realistas possíveis, refletindo somente aquilo que efetivamente tem respaldo do orçamento, da capacidade de trabalho e da execução de cada órgão. Em segundo lugar, é preciso ter presente que o desenvolvimento é um processo continuado e, como tal, deve ser construído com uma visão de longo prazo. Por último, deve-se ressaltar que esse tipo de programa não pode se constituir como única alternativa para o desenvolvimento regional. Sendo assim, essa ação deve ser permeada por uma insistente e contínua valorização da espacialização das políticas setoriais, pela busca do reconhecimento das suas repercussões no território e também pelo contínuo trabalho de valorização das potencialidades locais e conexão com os mercados.

Notas

- 1 O texto é resultado de um processo de trabalho iniciado em janeiro de 2011 e reúne material produzido até setembro de 2013.
- 2 Para uma leitura aprofundada das diversas iniciativas dos Governos do Estado relativas à promoção do desenvolvimento regional, ver Cargnin (2014).
- 3 De certa forma, esse processo insere-se numa tendência ocorrida em nível nacional e referida por Azzoni (1986), Diniz e Lemos (1989) como sendo uma desconcentração-concentrada.
- 4 As Regiões Funcionais de Planejamento foram definidas pelo estudo RUMOS 2015 e resultam da agregação dos COREDEs em nove regiões com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em indicadores de polarização de emprego, viagens por tipo de transporte, rede urbana, saúde e educação superior.
- 5 O IDESE é elaborado nos moldes do conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Pela abrangência das variáveis socioeconômicas que compõem o IDESE, sua utilização permite a classificação em três estágios de desenvolvimento: baixo desenvolvimento (de zero até 0,499); médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799); e, alto desenvolvimento (acima de 0,800 até 1,000). O Bloco Educação é composto pela taxa de analfabetismo de pessoas de quinze anos ou mais de idade, taxa de abandono no Ensino Fundamental, taxa de reprovação no Ensino Fundamental e taxa de atendimento no Ensino Médio. O Bloco Renda é calculado pelo PIB per capita e pelo Valor Adicionado Bruto (VAB) per capita do comércio, alojamento e alimentação. O Bloco Condições de Saneamento e Domicílio analisa a proporção de domicílios abastecidos com água tratada (rede geral), pelo percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário (rede geral de esgoto ou pluvial) e média de moradores por município. No Bloco Saúde, são utilizados o percentual de crianças com baixo peso ao nascer, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos e a expectativa de vida ao nascer. Convém assinalar, que o IDESE foi reformulado em 2014, passando a resultar da agregação de três blocos de indicadores: Renda, Educação e Saúde, mas, o programa já em andamento, manteve o mapa de elegibilidade definido em 2011.
- 6 A Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) atuam desde 1955 no serviço de extensão rural do Estado do Rio Grande do Sul.

Referências

AZZONI, Carlos Roberto. Indústria e reversão da polarização no Brasil. **Ensaio Econômico**, São Paulo, n. 58, p. 167-176, 1989.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. **Lex**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 de outubro de 2009.

_____, Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF: SPDR, 2010a. 112 p.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Maurício Borges. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: **PARA a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA-IPLAN, v. 3. 1989.