

Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional: **Atores e Estratégias em Regiões do Brasil**

Organizadores

Tanise Dias Freitas

Cidonea Machado Deponti

Rogério Leandro Lima da Silveira

**POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
ATORES E ESTRATÉGIAS EM
REGIÕES DO BRASIL**

PARCERIAS:



Programa de Pós-Graduação
**Desenvolvimento
Regional**
mestrado e doutorado

25
ANOS



OBSERVATÓRIO DO
**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

 **UNISC**
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

FINANCIAMENTO:



**Tanise Dias Freitas
Cidonea Machado Deponti
Rogério Leandro Lima da Silveira
(Organizadores)**

**Políticas Públicas e
Desenvolvimento Regional:
Atores e Estratégias em
Regiões do Brasil**

Copyright © Autoras e Autores

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos das autoras e dos autores.

Tanise Dias Freitas; Cidonea Machado Deponti; Rogério Leandro Lima da Silveira (Organizadores)

Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. 362p.

ISBN 978-65-87645-86-5

1. Desenvolvimento regional. 2. Políticas públicas. 3. Atores e estratégias. 4. Autores. I. Título.

CDD – 60

Capa: Argila Design Editorial

Revisão: Vicente de Paula da Silva Martins

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi Maia (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Melo (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil)..



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 - São Carlos – SP

2020

Sumário

APRESENTAÇÃO 8
Tanise Dias Freitas, Cidonea Machado Deponti, Rogério Leandro Lima da Silveira

Seção I: Política de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – os Conselhos Regionais 16

O Programa dos Coredes nas gestões governamentais do Estado do Rio Grande do Sul (1991- 2014): uma análise relacional 18
Cláudia Tirelli e João Carlos Bugs

Reflexões sobre a experiência dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento..... 49
Antonio Paulo Cargnin, Bruno de Oliveira Lemos e Carla Giane Soares da Cunha

As Estratégias de Desenvolvimento Regional do COREDE do Vale do Rio Pardo – RS e a perspectiva das Liberdades e Capacidades..... 81
Tanise Dias Freitas, Cidonea Machado Deponti

**Conselho Regional De Desenvolvimento (COREDE):
Análise das pautas de Saúde da Fronteira Oeste do
Rio Grande do Sul (2016-2018) 112**

*Larissa Zanela Mendes, Airton Adelar Mueller, Ângela Quintanilha
Gomes e Alexia Ramos de Almeida*

**Desenvolvimento Regional na Região do Corede
Missões (Rio Grande do Sul) na perspectiva dos
Agentes Públicos e Atores Sociais..... 137**

*Sérgio Luís Allebrandt, Taciana Angélica Moraes Ribas, Roseli Fistarol
Krüger, Reneo Pedro Prediger*

**A Organização Social das Pessoas Idosas nos
Municípios do Corede Vale do Rio Pardo e o
Desenvolvimento Regional 160**

Rosane Bernadete Brochier Kist e Rogério Leandro Lima da Silveira

**Seção II: Políticas Públicas, Desenvolvimento
Regional no Brasil..... 192**

**Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento
Regional no Brasil? 193**

Fernando César de Macedo e Leonardo Rodrigues Porto

**Cinco anos de estudos sobre a Política Brasileira para
o Desenvolvimento dos Territórios Rurais..... 224**

Mireya Eugenia Valencia Perafan

**Políticas, atores, estratégias e desenvolvimento:
reflexões a partir do Colegiado Territorial e do
Conselho Regional de Desenvolvimento no Litoral
Norte Gaúcho..... 247**
Anelise Graciele Rambo e Gabriel Vianna

**Instituições, políticas e conflitos distributivos na
fronteira de expansão do agronegócio no Cerrado –
retrato do desenvolvimento territorial no Matopiba283**
*Arilson Favareto, Louise Nakagawa, Suzana Kleeb, Paulo Seifer e
Marcos Pó*

**Agricultura Familiar e Políticas Públicas: Um estudo
em Municípios e o Território da Cidadania
Cantuquiriguaçu Paranaense 319**
Janayson Rodrigues dos Santos e Janete Stoffell

Sobre os(as) organizadores(as) e autores(as) 354

Apresentação

No Brasil, temos o desafio de pensar e de promover políticas públicas de desenvolvimento regional que levem em conta a estrutura federativa de organização política e administrativa do Estado, a necessidade de democratizar as relações com o poder público, e as profundas desigualdades sociais e econômicas existentes no território brasileiro, e em suas diferentes regiões. Precisamos igualmente superar a visão corrente de pensar e planejar o território como simples espaço político administrativo, como mero receptáculo social e econômico. Como bem nos lembra Milton Santos (1999, p.19) “(...) é o território que constitui o traço de união entre passado e futuro imediatos. Ele tem que ser visto (...) como um campo de forças, como lugar do exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre Estado e mercado, entre o uso social e econômico dos recursos”¹.

Assim, os processos de desenvolvimento devem ser igualmente vistos como processos que estão assentados na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos dos territórios. Não apenas dos territórios dos estados-nação, mas também dos territórios das diferentes regiões que os constituem. As particularidades regionais tornam-se atributos territoriais próprios que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e especificidades que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento de cada região.

Nesse sentido, não há como pensar o desenvolvimento sem considerar as condições ambientais, sociais, políticas, econômicas existentes nos diferentes territórios que conformam suas regiões.

¹ SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: Algumas Categorias de Análise. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XIII, n° 2, 1999.

Também pensamos que o desenvolvimento territorial só poderá ser plenamente alcançado através da ampla e representativa participação social dos diferentes segmentos da sociedade civil no processo de decisão e construção regional. Possibilitando assim melhores condições políticas para a adaptação e/ou reação às constantes mudanças e ameaças do dinamismo global, mas também para a proposição de ações autônomas, e em consonância com as demandas, prioridades e decisões definidas pelos atores sociais, em suas instâncias intrarregionais de participação, organização e planejamento.

O território, portanto, se apresenta, simultaneamente, como variável constitutiva e analítica chave para a compreensão da complexa realidade e do cambiante contexto em que vivemos. Daí a relevância de valorizarmos na análise a dimensão territorial dos processos sociais, das dinâmicas econômicas, e das políticas públicas que, por sua vez, também apresentam e produzem um conteúdo normativo diverso e abrangente. Se por um lado, o conteúdo formal e normativo das políticas condicionam, influenciam e regulam as relações sociais que promovem a constituição, a organização e os usos do território, por outro, as especificidades culturais, técnicas e ambientais de cada território, bem como as suas dinâmicas socioeconômicas e político-institucionais, igualmente condicionam e influenciam a definição, criação e implementação das políticas públicas no território.

A ideia da organização desse livro tem como objetivo contribuir com esse debate sobre a dimensão territorial da construção e da implementação das políticas públicas e dos processos de desenvolvimento, através dos aportes de pesquisadores com distintas formações disciplinares, que têm investigado essa temática desde o campo das Ciências Sociais, do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Geografia.

Ainda, a publicação desta obra é um dos produtos previstos no projeto de pesquisa “Desenvolvimento Regional e Condições de Vida: uma proposta metodológica para avaliação dos projetos eleitos como prioritários na Consulta Popular de 2015, 2016 e 2017

no Vale do Rio Pardo”, apoiado pela FAPERGS, sob o Termo de Outorga número 18/2551-0000540-1, por meio do Edital FAPERGS/CAPES 04/2018

O livro que apresentamos ao leitor aborda a temática das interfaces entre políticas públicas e desenvolvimento regional em diferentes regiões do Brasil, pondo foco nos atores sociais, suas estratégias, e nas interrelações que estabelecem em seus territórios com as demais instituições e com o Estado, no âmbito dos processos de planejamento e de desenvolvimento territorial.

Os artigos que compõem este livro foram divididos em duas seções. A primeira seção, intitulada “Política de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – Os Conselhos Regionais” apresenta um conjunto de seis textos que analisam, em distintas perspectivas e recortes empíricos, as políticas públicas de planejamento e de desenvolvimento regional desenvolvidas no Estado do Rio Grande do Sul através da experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Regional (Coredes), em diferentes regiões do território gaúcho.

Já a segunda seção, com o título “Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil” reúne cinco textos que abordam a temática das políticas públicas de desenvolvimento regional em diferentes escalas espaciais, com distintos recortes territoriais regionais do Brasil. Nesta parte, destacam-se os artigos que analisam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política Nacional dos Territórios, desde a perspectiva teórico-normativa aos estudos de casos no Brasil.

O primeiro capítulo é de *Cláudia Tirelli e João Carlos Bugs* os quais apresentam uma análise sobre formulação e implementação do Programa dos Coredes no Rio Grande do Sul, desde sua criação, em 1991, até 2014 – da gestão de Alceu Collares ao governo de Tarso Genro. O estudo pauta-se na perspectiva teórica relacional, entendendo que as ações dos atores que estão nos conselhos regionais só podem ser compreendidas quando analisadas a partir da rede de relações desses atores no espaço institucional.

O segundo capítulo é assinado por *Antonio Paulo Cargnin, Bruno de Oliveira Lemos e Carla Giane Soares da Cunha* e discute aspectos do planejamento territorial no Rio Grande do Sul nos últimos anos. Os autores apresentam uma análise crítica e detalhada do processo de elaboração e implementação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (2015-2030) dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e a relação destes planos com as Políticas de Desenvolvimento Regional do estado.

Tanise Dias Freitas e Cidonea Machado Deponti, no terceiro capítulo desta obra, analisaram o Plano Estratégico do COREDE do Vale do Rio Pardo e os projetos elencados como prioritários pelo processo da Consulta Popular nas dimensões, sociocultural, ambiental, econômica, institucional e infraestrutura. O trabalho discute estes projetos pela ótica do Desenvolvimento e da abordagem das Capacitações de Amartya Sen, revelando que os projetos elencados como prioritários para o desenvolvimento regional representam a promoção das liberdades instrumentais e a busca pela melhoria das condições de vida.

O quarto capítulo que compõem esta obra é de *Larissa Zanella Mendes, Airton Adelar Mueller, Ângela Quintanilha Gomes e Alexia Ramos de Almeida*. O trabalho decorre da análise das atas das Assembleias Regionais de 2016, 2017 e 2018, através das quais os autores discutem a questão da saúde no COREDE Fronteira Oeste e o nível de participação popular nas Consultas. Ressaltam que a dimensão saúde é a que apresenta maior fragilidade no âmbito deste Corede, sendo que a região é a última colocada no ranking estadual.

Os autores *Sérgio Luís Allebrandt, Taciana Angélica Moraes Ribas, Roseli Fistarol Krüger, Reneo Pedro Prediger* assinam o quinto capítulo deste livro, no qual abordam a percepção dos agentes públicos e dos atores sociais sobre o conceito de “desenvolvimento regional” no Corede Missões e nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Os autores ainda analisam a questão do controle

social fornecendo luzes para refletirmos sobre o campo teórico do desenvolvimento a partir da região estudada.

O sexto capítulo é de *Rosane Bernadete Brochier Kist e Rogério Leandro Lima da Silveira* sobre um dos pontos quase esquecido no desenvolvimento regional, a saber, o envelhecimento populacional. Os autores escrevem sobre os processos de organização social no âmbito do COREDE Vale do Rio Pardo, analisando a relação existente entre essas organizações e a região, tendo foco nas Associações de Pessoas Idosas.

Abrindo a segunda seção do livro, os autores *Fernando César de Macedo e Leonardo Rodrigues Porto*, no sétimo capítulo, analisam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR a partir de suas premissas básicas e de sua concepção teórica. Os autores assinalam suas contradições e apontam as dificuldades para sua implementação nos marcos da Federação brasileira e nos limites de atuação do Estado, especialmente pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento. E concluem quanto à necessidade de se repensar política regional como instrumento de reprodução da vida e não como instrumento para a acumulação de capital.

O oitavo capítulo é de autoria de *Mireya E. Valencia*. O artigo faz uma síntese dos resultados dos últimos cinco anos das pesquisas que estudaram tanto as particularidades de um programa como o Pronat, como analisaram de maneira geral a apropriação desse enfoque na região latino-americana. O texto dá ênfase às redes de pesquisa dedicadas aos estudos rurais, no Brasil e na América Latina, principalmente na Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE), na Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural em América Latina (Rede PP-AL) e no Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp). A segunda parte do texto trata dos elementos que, nesses mesmos estudos, são destacados para pensar uma segunda geração de políticas públicas para o desenvolvimento dos territórios rurais. Concluindo que as equipes de pesquisa dessas organizações contribuíram para propor alternativas que, sem abandonar o

enfoque territorial, acelerem a mudança do paradigma agrário do desenvolvimento rural para o territorial.

Anelise Graciele Rambo e Gabriel Vianna, no nono capítulo, analisam o papel da gestão social e dos mecanismos de governança em territórios periféricos. Os autores evidenciam a importância desses mecanismos como possibilidade da participação dos atores locais e regionais na gestão do desenvolvimento, e conseqüentemente, no reconhecimento e na valorização da diversidade. Ainda, entendem que em momentos de desmonte das políticas públicas, sobretudo aquelas que previam processos de gestão social e governança territorial, valer-se do aprendizado das reflexões em torno das experiências analisadas pode representar um caminho possível e viável para promover qualidade de vida para a diversidade de populações em regiões periféricas.

No décimo capítulo, *Arilson Favareto, Louise Nakagawa, Suzana Kleeb, Paulo Seifer, Marcos Pó* assinalam que os conflitos distributivos associados à crescente especialização do Brasil na produção de commodities precisam ser melhor considerados em uma nova geração de instituições e políticas para a agricultura e o Brasil rural. Os autores analisam a dinâmica territorial e os indicadores socioeconômicos de uma região emblemática da moderna agricultura brasileira de grãos – o chamado Matopiba, evidenciando o aumento da pobreza e da desigualdade social e dos conflitos socioambientais nos municípios da região, e demonstrando o quanto esse modelo de desenvolvimento territorial bloqueia a inclusão de pessoas e espaços nos circuitos dinâmicos gerados com a produção da soja.

Encerrando a coletânea, temos o décimo primeiro capítulo, dos autores *Janayson Rodrigues dos Santos e Janete Stoffel* que analisam o acesso às políticas públicas relacionadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pelos agricultores familiares, nos municípios de Laranjeiras do Sul, Nova Laranjeiras, Porto Barreiro e Rio Bonito do Iguaçu, no Estado do Paraná. Os autores também analisam a

implementação destas políticas nos referidos municípios, assinalando que embora não se possa apontar que tais políticas públicas tenham promovido desenvolvimento rural nos municípios analisados, pode-se afirmar que caso elas não existissem, o nível de pobreza local seria ainda maior.

Por fim, queremos agradecer o importante apoio financeiro da FAPERGS e da CAPES para organização e publicação dessa obra, bem como aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC e demais colaboradores deste livro.

Desejamos a todas e todos uma excelente leitura!

Tanise Dias Freitas
Cidonea Machado Deponti
Rogério Leandro Lima da Silveira

Seção I

Política de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – os Conselhos Regionais

O Programa dos Coredes nas gestões governamentais do Estado do Rio Grande do Sul (1991- 2014): uma análise relacional

*Cláudia Tirelli
João Carlos Bugs*

1. Introdução

Este capítulo apresenta uma análise sobre as relações estabelecidas entre as diversas gestões governamentais do Estado do Rio Grande do Sul (RS), no período de 1991 a 2014, e o Programa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

Com base em uma abordagem relacional, este estudo compartilha da ideia de que as ações dos atores só podem ser plenamente compreendidas quando analisadas a partir das redes de relações nas quais se encontram inseridas, dentro de um espaço institucional preexistente que delimita as suas possibilidades de ação. Assume-se como pressuposto, portanto, que há um condicionamento recíproco entre as instituições políticas e os atores societários que precisa ser evidenciado, pois são as relações nas quais os atores se encontram que fornecem a chave explicativa a respeito das sua constituição e suas ações (SILVA, 2007; LAVALLE, 2011b).

Nesse sentido, a compreensão da atuação dos Coredes e seus efeitos na política de desenvolvimento regional requer que se vá além das análises isoladas ou autorreferidas, baseadas nas intencionalidades proferidas pelos seus agentes. Faz-se necessário recuperar o contexto relacional em que as ações ocorreram, pois as relações estabelecidas com a institucionalidade política podem tanto possibilitar uma maior influência desses conselhos em conjunturas políticas mais favoráveis, como restringir o seu papel a mero coadjuvante das políticas públicas setoriais na região, em contextos menos favoráveis.

Diante dessas colocações, este estudo busca contribuir para o entendimento dos processos que vêm condicionando as possibilidades e os limites de atuação dos Coredes, desde a sua criação, em 1991, durante a gestão de Alceu Collares no governo estadual do RS, até o ano de 2014, quando termina a gestão de Tarso Genro. Para isso, a pesquisa resgata o processo de formulação e implementação do Programa dos Coredes ao longo dos diversos governos estaduais.

A investigação foi realizada por meio de pesquisa documental (decretos, leis, planos de governo, informativos) e da realização de entrevistas semiestruturadas com seis gestores estaduais vinculados ao Programa dos Coredes. O critério de seleção foi baseado no fato desses atores terem ocupado cargos de chefia junto aos departamentos ou diretorias responsáveis pela coordenação do Programa dos Coredes nas várias gestões estaduais no período de 1991 à 2014.¹ Essas entrevistas demonstraram-se fundamentais para recuperar as particularidades do processo de implementação do Programa em cada governo, pois muitas questões não se encontram documentadas e somente puderam ser acessadas pela memória e os relatos dos entrevistados.

Este capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e dos comentários finais. Na primeira seção apresenta-se uma contextualização do debate sobre os arranjos institucionais participativos no Brasil, demonstrando as suas distintas fases e tendências. Na segunda seção, analisa-se a conjuntura que permitiu

¹ Foram entrevistados os seguintes gestores governamentais: i) a ex-diretora Técnica e Secretária Substituta da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social do governo de Alceu Collares (1991-1994) e ex-Secretária Substituta no governo Antônio Britto (1995-1998); ii) o ex-diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano - DDRU no governo Antônio Britto (1995-1998); iii) o ex-Secretário Estadual de Planejamento no governo Olívio Dutra (1999-2002); iv) o ex-Vice-Governador e coordenador da relação entre o governo e os Coredes no governo Germano Rigotto (2003-2006); v) o ex-Secretário de Relações Institucionais e responsável pela relação com os Coredes no governo Yeda Crusius (2007-2011); e vi) o ex-diretor do Departamento de Participação Cidadã no governo Tarso Genro (2011-2014).

a entrada na agenda da questão da desigualdade regional no RS, no início da década de 1990, e o processo de formulação do Programa dos Coredes durante o Governo de Alceu Collares (1991-1994). Na terceira seção, discute-se as mudanças na implementação do Programa ao longo das gestões estaduais entre 1991 e 2014.

2. Contextualizando o debate sobre os arranjos institucionais participativos

A Constituição Federal de 1988 previu a criação de diversos arranjos institucionais² participativos vinculados às políticas públicas e à garantia de direitos em todos os níveis da Federação (União, estados e municípios). Esses arranjos institucionais foram pensados para promover a participação conjunta de atores da sociedade civil e do Estado na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas setoriais e territoriais, a partir da adoção de diferentes formatos. Conforme Avritzer (2008), criou-se no período uma complexa “infraestrutura” participativa no país, envolvendo a estruturação de conselhos, fóruns, conferências, orçamentos participativos, entre outros arranjos.

Boa parte da literatura produzida em torno dessas novas institucionalidades participativas (IPs) tendeu a enfatizar, em um primeiro momento, a sua contribuição para o aprofundamento democrático. Partia-se da concepção de que esses arranjos possibilitavam que os atores e organizações civis participassem das decisões sobre as políticas públicas, tornando-as mais próximas das necessidades sociais dos territórios, o que produziria vantagens em termos da efetividade dessas políticas e do desenvolvimento das diversas regiões (COELHO e FAVARETO, 2012). Essa perspectiva ultrapassava as fronteiras nacionais, pois diversos organismos e agências internacionais incluíam nas suas diretrizes e normativas,

² Segundo Pires e Gomide (2014, p.2), “Por arranjos institucionais, definiu-se o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de cada política.”

nesse mesmo período, a necessidade de haver o envolvimento ativo das comunidades locais para se alcançar uma maior eficiência nas ações e projetos de desenvolvimento (BANDEIRA. 1999).

Os estudos produzidos nessa primeira onda de investigações sobre as institucionalidades participativas estavam amparados, segundo Lavallo (2011a), na perspectiva da “participação cidadã”, herdada do período pré-constituente. Segundo o autor, seriam essas as razões principais que explicariam o teor normativo das análises sobre os efeitos das IPs e a denúncia em relação a certas ausências observadas na sua constituição, deixando-se de lado as investigações sobre o que essas novas institucionalidades efetivamente produziam em termos de resultados. Nesse sentido, as análises tendiam a reproduzir as intencionalidades dos seus integrantes e os objetivos explicitados nos seus documentos de fundação.

Grande parte da literatura produzida especificamente sobre os Coredes ressaltou o seu caráter democrático e sua contribuição para o desenvolvimento regional, mesmo que apareça, de forma menos evidente, certos limites dessas IPs em relação aos processos de planejamento regional e à obtenção dos recursos demandados ao orçamento estadual (ALLEBRANDT, 2010; ALLEBRANDT, BÜTTENBENDER e SIEDENBERG, 2011; DALLABRIDA, 2011; SILVEIRA, CAMPOS, 2012; CARGNIN, 2014). Em geral, essas análises têm dado pouca relevância para as relações que condicionam a atuação dos Coredes, fazendo com que a suas possibilidades de ação se alterem nos distintos contextos.

A partir dos anos 2000, emerge uma nova onda de investigações sobre a efetividade das institucionalidades participativas no Brasil, apoiadas em perspectivas teóricas de caráter mais analítico. Ancoradas, em grande medida, em abordagens relacionais, essas investigações buscavam compreender os condicionamentos mútuos existentes entre Estado e sociedade civil, a heterogeneidade das distintas esferas societárias (Estado, Sociedade civil e Mercado) e a formação de redes e coalizões entre atores de distintos espaços institucionais. Dessa

forma, os contextos relacionais de formação e atuação das IPs passam a ser fatores fundamentais para a compreensão e o alcance das suas ações (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; LAVALLE, 2011a, 2011b; DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006; COELHO, FAVARETO, 2012; PIRES, GOMIDE, 2014, 2016; SILVA, 2006, 2007).

Nessas análises, os efeitos das experiências participativas não são percebidos como homogêneos, tanto em termos de suas contribuições para o aprofundamento democrático, como para os processos de desenvolvimento territorial. Essas relações de causalidade só poderiam ser afirmadas, conforme indicam Coelho e Favareto (2012), com base em investigações empíricas que as evidenciassem.

Em termos específicos aos arranjos institucionais participativos, as pesquisas têm apresentado algumas temáticas recorrentes, entre as quais salientam-se as seguintes: i) os efeitos dos desenhos institucionais adotados pelos diversos arranjos participativos; ii) a desigualdade de recursos entre os seus integrantes; iii) a forma como as organizações e movimentos buscam promover o seu “encaixe institucional” para influenciar as políticas públicas; iv) a captura desses espaços pelas corporações estatais ou agentes privados; v) a expansão dos processos de representatividade e empoderamento dos atores civis; e vi) as relações estabelecidas entre as IPs e as gestões governamentais.

A reflexão feita neste capítulo insere-se neste último grupo. Apesar de os Coredes terem sido constituídos como organizações de direito privado, na figura de associações, entende-se que a sua atuação só pode ser compreendida dentro das relações que estabeleceram ao longo do tempo com as distintas gestões governamentais. Este condicionamento mútuo entre as IPs e as instituições políticas governamentais é que permite compreender as oportunidades e restrições postas à atuação dos Conselhos nos distintos momentos. Nesse sentido, questiona-se a suposta autonomia desses espaços, demonstrando como suas ações estiveram condicionadas pelas visões dos gestores dos distintos

governos estaduais acerca da política de desenvolvimento regional e pelos recursos disponibilizados. Isto não retira o poder de agência dos atores que atuam nesses espaços, mas demonstra o quanto as suas ações encontram-se condicionadas pelas relações estabelecidas com os representantes da gestão estadual nas diversas conjunturas.

Desta forma, a entrada na agenda governamental da questão do desenvolvimento regional no Governo Collares e a formulação do Programa dos Coredes, não assegura, por si só, a manutenção da influência e da centralidade desses conselhos nos governos subsequentes.

Com o suporte dos modelos sobre a formação da agenda (*agenda setting*) desenvolvidos na área de políticas públicas, esta investigação buscou apreender os efeitos das mudanças nas gestões governamentais, sobretudo aquelas que envolvem alternância nos partidos que compõem a base governista, para as alterações na agenda governamental, o que permite que novos problemas se tornem visíveis para os decisores políticos, exigindo respostas dos atores governamentais, e que outros permaneçam de forma subalterna, sem a importância que tiveram em conjunturas anteriores. A seguir, retoma-se o contexto que permitiu a formulação do Programa dos Coredes.

3. A conjuntura de criação do Programa dos Coredes

Conforme foi visto na seção anterior, a construção das novas IPs ocorreu em todas as instâncias federativas e foi saudada como um processo de descentralização das decisões e de aprofundamento da democracia. Na esteira desses acontecimentos, o Governo do Estado do RS lançou, em 1991, uma política de desenvolvimento regional participativa, a qual previa a criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) formados por representantes da sociedade política e da sociedade civil de cada região do RS. Esses conselhos teriam a incumbência de indicar as principais demandas regionais (prioridades) para que elas fossem

incluídas no planejamento orçamentário do Estado. Além disso, os conselhos deveriam contribuir para o planejamento regional e controlar a implementação de programas e projetos estaduais. Em termos de efeitos mais amplos, esperava-se que o Programa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento atuasse no sentido de reduzir as desigualdades existentes entre as diversas regiões do RS.

Visando compreender como a formulação dessa política pública tornou-se possível na conjuntura dos anos de 1990 no Estado, durante a Gestão Collares (1991-1994), utilizou-se dois modelos desenvolvidos na área de políticas públicas sobre o processo de formação da agenda governamental (*agenda setting*). Esses modelos ajudam a entender por que, em determinados momentos, certas condições podem ser transformadas em um problema público, exigindo que o Governo dê respostas a ele.

De acordo com Capella (2015, p. 251), os modelos que tratam da formação da agenda ressaltam “a importância das ideias no processo político, salientando que interpretações, discursos e argumentação exercem grande influência sobre a formulação de políticas públicas.” Esses modelos focalizam as fases pré-decisionais do ciclo da política pública³, nas quais várias ideias competem para atrair o interesse da mídia, do público e dos decisores políticos. Distintos autores (CAPELLA, 2005, 2012; BARCELOS, 2010; FARIA, 2003) têm afirmado que os modelos de *agenda setting* permitem resgatar a importância das ideias e do conhecimento no processo de formulação das políticas públicas, evidenciando que o compartilhamento e a difusão de concepções sobre problemas públicos, bem como acerca das suas possíveis soluções, são fundamentais para viabilizar a criação de uma política pública. Não se trata de buscar a origem de uma ideia, mas

³ De acordo com Secchi (2014), o ciclo das políticas públicas compreende sete fases sequenciais e interdependentes, descritas a seguir: i) identificação do problema; ii) formação da agenda; iii) formulação de alternativas; iv) tomada de decisão; v) implementação; vi) avaliação; e vii) extinção.

de compreender como ela se dissemina em determinado momento, chamando a atenção dos decisores políticos (BARCELOS, 2010).

De acordo com Capella (2005), uma demanda passa a fazer parte da agenda governamental a partir do momento que desperta o interesse e a atenção dos formuladores de políticas (atores de decisão). Entretanto, apenas algumas demandas são consideradas em determinado momento, as quais passam a fazer parte da agenda decisional, um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para o processo de decisão, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas.

Os modelos utilizados para este estudo foram o Modelo dos Múltiplos Fluxos (MMF), de Kingdon (2003), e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (MEP), de Baumgartner e Jones (1993). Ambos rompem com a perspectiva racional e sequencial da política pública, demonstrando que os problemas públicos são produtos sociais que requerem o envolvimento de diversos atores na sua construção e difusão. Nesse processo, criam-se imagens, símbolos e interpretações que incidem sobre a formação da agenda, fazendo com que determinadas questões passem a ser vistas como problemas que precisam ser enfrentados pelos gestores públicos. Zahariadis (1998) ressalta que os modelos explicam como as agendas são definidas dentro de ambientes de incertezas e desprovidos de estabilidade, ou seja, dentro de “anarquias organizadas”. O modelo de Kingdon, conforme indicado por Capella (2018) constitui uma perspectiva sintética da análise de políticas, pois consegue integrar ideias e interesses, demonstrando como ambas as variáveis podem influir nas explicações sobre as mudanças na agenda.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado apresenta várias semelhanças com o MMF, embora chame atenção para as mudanças na “imagem” da política, ou seja, na forma como uma questão é compreendida. Segundo seus formuladores, as políticas públicas permanecem estáveis em cada um dos subsistemas enquanto há o monopólio sobre a “imagem” de uma questão. Quando essa imagem se altera, por conta de novos

enquadramentos midiáticos ou a produção de outros entendimentos sobre uma questão, pode haver o acesso de novos grupos ao processo decisório e, conseqüentemente, o acesso de novas questões à agenda governamental. Esse processo ocorre quando surgem momentos críticos que tendem, posteriormente, a se estabilizarem criando um novo estado de equilíbrio no sistema político (CAPELLA, 2018).

Conforme o MMF, para um problema novo entrar na agenda governamental faz-se necessário que se abra uma “janela de oportunidades”, na qual os empreendedores promovem a junção dos fluxos dos Problemas, das Soluções e da Política, possibilitando que uma nova questão seja alçada à agenda governamental. Segundo Capella (2018, p. 13), “os empreendedores de políticas, indivíduos (ou grupos) [...] desempenham papel fundamental no modelo conectando soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas”.

De acordo com a autora (CAPELLA, 2005, p. 9), “Kingdon ressalta que o momento mais propício para mudanças na agenda é o início de um novo governo”. Esse elemento se mostrou revelador no caso desta investigação, pois as mudanças de governo tiveram significativa repercussão na forma de atuação e no poder de influência dos Coredes ao longo do período analisado. A partir dos elementos aportados pelos modelos acima, busca-se recuperar, a seguir, os principais fatores que incidiram sobre a formulação do programa dos Coredes na conjuntura do início dos anos de 1990.

3.1. A abertura da janela de oportunidades

Na segunda metade do século XX, foram concebidas várias propostas de divisão regional no Estado do RS para atender a distintos objetivos, os quais compreendiam desde a busca de uma compatibilidade das ações setoriais desenvolvidas pelos órgãos da administração direta e indireta do governo estadual, até a descentralização da gestão estadual com base na participação dos atores regionais nas decisões referentes ao planejamento e à busca

de um desenvolvimento mais equitativo entre as várias regiões do Estado (DE TONI, KLARMANN, 2002).

Apesar de diversos autores (CARGNIN, 2014; BANDEIRA, 2009; LUFT, 2013) afirmarem que foi a partir do final dos anos de 1990 que ocorreu no Brasil uma retomada da preocupação com a questão regional, no caso do RS já se observava, desde a década de 1970, uma preocupação com essa questão. Por conta disso, foram produzidas diversas propostas de regionalização do estado, como é o caso do Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (SISDRU) formulado em 1973 pela Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO) e do Programa Estadual de Descentralização Regional (PEDR), criado em 1987 pela Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas. No entanto, essas políticas de regionalização do estado não chegaram a ser implementadas efetivamente, devido a dificuldades de diversas ordens⁴.

A questão do desenvolvimento regional volta à pauta no início dos anos de 1990, no momento em que Alceu Collares assume o governo do Estado. Segundo o Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Governo Antônio Britto (1995-1998), o que reacendeu o debate em torno das questões regionais nessa conjuntura foi a mobilização liderada por Irajá Rodrigues em prol da separação da Metade Sul, a partir de críticas sobre o descaso dos governos estaduais em relação à essa região. Além dessa ação política, estudos realizados naquele período pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) deixavam claro o declínio da participação econômica e a perda de população do Sul e do Norte, em favor do Nordeste do Estado (CARGNIN, 2011, p. 105).

Collares assume nesse contexto prometendo instituir arranjos regionais de caráter participativo, nos mesmos moldes como já havia realizado, como prefeito de Porto Alegre, com os Conselhos

⁴ Para maiores informações sobre os programas de regionalização estadual consultar De Toni e Klarman (2002)

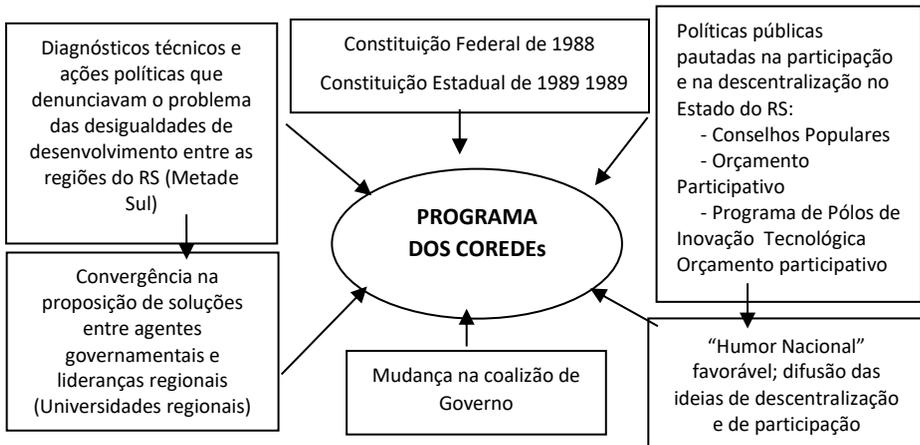
Populares. O governador se mostrou um entusiasta da política dos conselhos regionais, o que contribuiu para a formulação e implementação do programa. Nesta mesma época também estavam sendo implementados, no RS, outros programas assentados na participação e descentralização, tais como o Orçamento Participativo (OP), em Porto Alegre, e os Polos de Inovação Tecnológica, nas várias regiões do Estado.

A Constituição Federal de 1988, como vimos anteriormente, e a Constituição Estadual de 1989, já haviam previsto a formação de arranjos institucionais participativos para propiciar a atuação conjunta de atores estatais e da sociedade civil na formulação, implementação e controle social das políticas públicas. O processo de descentralização das políticas era visto, nessa conjuntura, como sinônimo de maior democratização, o que incentivava a proliferação de novas experiências participativas em todos os níveis da federação.

Também no campo acadêmico, este período foi marcado por análises muito otimistas e normativas acerca dessas IPs, conforme já abordado na seção 1 deste capítulo. O papel das universidades com atuação nas distintas regiões se mostrou igualmente fundamental nesse processo, pois essas instituições de ensino chamavam atenção para os problemas e demandas regionais, além de atuam como articuladoras dos atores de suas regiões (ALLEBRANDT, 2010).

Percebe-se, a partir das considerações acima, que havia uma confluência de fatores que propiciaram a entrada na agenda da questão do desenvolvimento regional no RS e favoreceram o processo de tomada de decisão para a formulação do programa dos Coredes e o início da sua implementação. A Figura 1, apresentada a seguir, sintetiza os principais fatores que influenciaram para que a questão do desenvolvimento regional entrasse na agenda governamental e a política fosse formulada no momento em que se abriu uma janela de oportunidades com a eleição de Collares para o governo estadual.

Figura 1: Principais fatores que possibilitaram a entrada na agenda governamental gaúcha da questão do desenvolvimento regional



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na próxima seção examinam-se as mudanças observadas nas relações estabelecidas entre os Coredes e os governos estaduais gaúchos entre 1991 e 2014.

4. Os Coredes nas distintas gestões estaduais (1991 – 2014)

Apesar de se concordar que a análise de políticas públicas envolve considerar múltiplos atores, redes e instituições envolvidos na sua conformação, os quais vão muito além das instituições e atores estatais, considera-se que esses continuam a ser fundamentais no processo de políticas públicas. A partir de uma perspectiva neoinstitucional, Souza (2006) afirma que, apesar do amplo reconhecimento de que outros atores também interferem na sua formulação e que o papel dos governos tem diminuído com o processo de globalização, visões menos ideologizadas têm afirmado que os governos ainda preservam a sua capacidade de governar a sociedade.

Ou seja, é preciso trazer o “governo de volta” às análises de políticas públicas, evidenciando como a política se faz por meio das inter-relações entre atores governamentais e atores não governamentais, condicionando-se mutuamente. Este aspecto precisa ser pontuado, pois muitas análises sobre as IPs partem da ideia da sua autonomia como representantes endógenas dos interesses regionais. Esta seção visa demonstrar exatamente o oposto, ou seja, a indissociabilidade existente entre a atuação dos conselhos regionais e as ações governamentais promovidas pelas distintas gestões estaduais.

A seguir, retoma-se, com base nas entrevistas realizadas com os gestores governamentais e nos documentos consultados, a forma como se estabeleceram as relações entre os Coredes e os governos estaduais em diferentes períodos. Um quadro síntese com esses resultados encontra-se em anexo, no término deste capítulo.

Governo Alceu Collares (1991-1994)

O Programa dos Coredes adquiriu grande visibilidade interna e externa na gestão de Alceu Collares (PDT). O Programa visava constituir conselhos regionais formados por representantes de todos os segmentos da comunidade regional para atuarem no planejamento e na indicação das prioridades regionais para fins de inclusão no orçamento estadual.

De acordo com a publicação lançada em 1991 pelo Governo do Estado, a atuação dos conselhos regionais, estava baseada em três princípios, descritos a seguir:

A **descentralização política** tinha como característica básica a atribuição de poderes para as organizações populares para atuar em conjunto com o Governo, dando a eles a oportunidade da definição de prioridades, do poder de decisão e deliberação, como também de fiscalização quando da execução de obras e ações do Governo; a **desconcentração econômica** trazia a conscientização e o estímulo para as comunidades participarem através do direcionamento das atividades produtivas como também para

a diversificação; e a **integração regional** a qual referenciava a participação da sociedade dentro dos princípios de respeito quanto ao direcionamento dos municípios, considerando o próprio planejamento e decisão em que a região iria participar (CONSELHOS REGIONAIS, 1991, p.9).

Nesta gestão governamental, a implementação do programa esteve a cargo da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES). Desde o início do governo, o governador encampou a ideia do Programa e agiu em várias frentes para viabilizá-lo.

Segundo Maria Alice Lahorgue, Diretora Técnica e Secretária Substituta da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES), Collares estabeleceu uma linha direta de acompanhamento das ações do Programa, o que demonstrava a importância deste dentro do governo. Segundo o relato dessa Diretora, foi estabelecido, por determinação do governador, que dos 40% do orçamento destinados aos investimentos, 20% deveria ser definido pelas demandas trazidas pelos Coredes. No entanto, segundo ela, em seguida viu-se que este percentual não poderia ser integralmente cumprido, sendo destinado à deliberação dos Coredes cerca de 10% da previsão orçamentária estadual.

De acordo com a entrevistada, a definição de regionalização do programa foi sendo construída, paulatinamente, a partir de algumas regionalizações prévias e da negociação com os atores regionais. Inicialmente, os técnicos da SEDES defendiam uma divisão do RS em 12 regiões. Na visão da Diretora da SEDES, a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) teve grande influência nesse processo de regionalização, pressionando para aproximar o modelo de regionalização dos Coredes à sua configuração de 22 regiões. A seu ver, o fato de ter ocorrido uma negociação em torno do processo de regionalização, ao invés da imposição de um recorte espacial prévio concebido pela administração estadual, foi decisivo para a condução do processo de estruturação dos conselhos nas regiões e

para a sua institucionalização, ocorrida em 1994⁵. Ao término do Governo Collares, contabilizavam-se 21 conselhos regionais.

Nesse momento inicial de implementação do programa, estava previsto a estruturação dos conselhos regionais, então chamados de CRDs, e de um Conselho Estadual, o que tornaria possível a compatibilização entre as demandas trazidas pelas regiões e o planejamento unificado do Estado, envolvendo as secretarias estaduais. Segundo a percepção da Diretora entrevistada, essa articulação sempre foi difícil, e continua a ser um desafio para as gestões estaduais no presente. No seu entender,

[...] A ideia de ter um Conselho Estadual era de fazer um diálogo, ou seja, o Estado tem que ter a sua estratégia e as regiões têm que ter a sua estratégia, e a duas coisas tem de dialogar. Mas isso foi algo que nunca se conseguiu resolver, que até hoje está sem solução, pois esta relação implica nas ações setoriais das secretarias estaduais, porque se o Estado como um todo não tem uma estratégia, o que acontece, a Secretaria tem a sua própria estratégia, que às vezes nem se sabe de onde saiu aquele negócio, é tão antigo que não se sabe mais, se perdeu no tempo.

A fala da entrevistada revela a grande dificuldade que o governo teve para conseguir articular as demandas regionais trazidas pelos Coredes com as ações previstas pelas diversas secretarias estaduais, pois havia uma forte resistência dos secretários e do corpo administrativo com relação a essas deliberações, vistas como uma ingerência nas suas ações. Este aspecto demonstra a grande dificuldade de incluir novos problemas na agenda governamental, pois a tendência é que as secretarias setoriais e seu corpo técnico continuem trabalhando de forma incremental, sem a produção de mudanças drásticas. Segundo a entrevistada, diversas vezes Collares precisou emitir

⁵Os Coredes foram criados através da Lei nº 10.283, de 1994, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

ordens de serviço para que as secretarias estaduais incluíssem as demandas provenientes dos conselhos regionais.

Com o propósito de trazer um canal com maior representatividade junto ao Governo, os presidentes dos conselhos decidiram criar, em dezembro de 1991, o Fórum Permanente dos Presidentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, o qual funcionou por vários anos até a sua institucionalização como personalidade jurídica em agosto de 1998, quando passou a se denominar Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, sendo regularizado pela Lei Estadual nº 13.595 de 30/10/2010 (ALLEBRANDT, 2010).

Outro elemento importante dessa fase inicial, foi a legalização dos Conselhos regionais no final do governo Collares, em 1994. Até então, o Programa vinha sendo implementado pela gestão estadual, mas sofria, em muitas situações, questionamentos decorrentes da sua instabilidade e falta de segurança jurídica, o que enfraquecia o poder de persuasão das suas deliberações. Havia uma resistência para instituir legalmente os Coredes por parte dos deputados estaduais, os quais temiam perder a sua influência sobre o eleitorado das suas regiões (ALLENBRANDT, 2010). De acordo com o Relatório de Gestão (1993/1994, p. 5),

A instituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, bem como as regras e os mecanismos de seu funcionamento, conquistaram, em virtude de seus relevantes resultados, um sólido consenso, que deverá assegurar a sua continuidade e irreversibilidade através dos Governos subsequentes. Tais resultados foram obtidos graças à tenacidade do Governo, apesar da maioria de oposição na Assembleia Legislativa ter inviabilizado, ao longo de toda a atual Legislatura, a aprovação de lei pertinente, acordando em aprová-la apenas em seu momento derradeiro, quando a descentralização política e a gestão social do Governo foram incorporadas pelas agendas dos diferentes partidos.

Nesse Relatório também é explicitada a centralidade que o Programa dos Coredes adquiriu nessa gestão estadual, como se pode ver a seguir,

[...] A contribuição mais importante do atual Governo para a consolidação das instituições da democracia e do Governo Representativo no Rio Grande do Sul foi à criação e implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, concebidos com o propósito de viabilizar a descentralização política por regiões e, com base nela, a democracia participativa e a gestão social do governo. Através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os diferentes segmentos da sociedade, regionalmente assentados, adquiriram o direito e o poder de participar nas decisões públicas fundamentais, entre as quais a definição de metas e prioridades no investimento governamental e alocação de recursos no planejamento e no orçamento (RELATÓRIO DE GESTÃO 1993/1994, p. 5).

Governo Antônio Britto (1995-1998)

Na gestão de Antônio Britto (PMDB), a relação com os Coredes passou a ser realizada pela Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCS), através do seu Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU). Nesta gestão, o Programa dos Coredes já sofreu alterações em relação a sua condução e à centralidade dentro da estrutura do governo. O próprio Secretário do Planejamento tinha uma compreensão desfavorável em relação aos Coredes, considerando-os como grupos de pessoas que buscavam obter vantagens através dos recursos públicos.

Além da falta de compreensão, outras dificuldades se configuravam como obstáculos aos Coredes, “[...] como a questão que se apresentava identificada pela inércia burocrática e o insulamento político baseado no medo de dividir o poder, tanto horizontalmente com as outras áreas do Estado, quanto, e muito mais, verticalmente com a sociedade civil” (ALLEBRANDT, 2010, p.123).

Como reflexo desses entraves políticos, o próprio Diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano destacou que *“os Coredes se esforçavam, mas eram pouco ouvidos, e ainda quando conseguiam, era por cordialidade”*. O DDRU desenvolveu inicialmente uma proposta referente à política de atuação junto aos Coredes, a

qual foi publicada em abril de 1995, contendo cinco partes. Essa proposta privilegiou

[...] a integração dos Coredes ao Sistema Estadual de Planejamento ao defender a participação dos CRDs nas discussões preparatórias para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Estado, do Plano Plurianual de Investimentos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento e sua participação nos programas de melhoria da qualidade dos serviços públicos estaduais, por meio do monitoramento e fiscalização regionalizada dos mesmos (p. 7).

A proposta trazia uma breve análise da experiência dos Coredes durante o governo anterior, destacando que alguns de seus objetivos mais amplos não foram cumpridos, tais como a elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento. Além disso, apontava para a frustração ocasionada pela não execução das demandas alocadas pelos conselhos regionais, o que levou à desmobilização de vários Conselhos (ALLEBRANDT, 2010). O DDRU desenvolveu uma proposta referente à política de atuação junto aos Coredes, publicada em abril de 1995, a qual previa

[...] a integração dos Coredes ao Sistema Estadual de Planejamento ao defender a participação dos CRDs nas discussões preparatórias para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Estado, do Plano Plurianual de Investimentos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento e sua participação nos programas de melhoria da qualidade dos serviços públicos estaduais, por meio do monitoramento e fiscalização regionalizada dos mesmos. (p.7).

Apesar das relações com os Coredes não terem tido avanços ao longo da gestão Britto, que acabou priorizando questões relacionadas a contenção do déficit público e privatizações de empresas estatais, no último ano deste governo foi instituída a Consulta Popular (CP). Embora a criação da CP não tenha sido discutida previamente com os Coredes, estes passaram a ser os responsáveis por várias ações vinculadas a CP no âmbito das regiões. De acordo com Cargnin (2011), com a CP os Coredes assumiram uma nova relação com os representantes do Governo

exercitando o papel de intermediário entre as esferas públicas e os atores sociais regionais.

Governo Olívio Dutra (1999-2002)

Quando Olívio Dutra (PT) assume o Governo Estadual, os Coredes perdem a condição de atores importantes no processo de definição de demandas regionais, por conta de uma nova política de formação da agenda que estava baseada no OPE, ficando de lado a Consulta Popular. Nesse sentido, Allebrandt (2010) descreve que foram, inicialmente, criadas duas secretarias especiais vinculadas ao governador:

O Gabinete de Relações Comunitárias (GRC), que ficou responsável pelas relações com a comunidade e a coordenação do OPE nas Regiões, (onde atuavam um Coordenador Regional de Relações Comunitárias, servidores com cargos de comissão vinculados ao GRC, tendo como função mobilizar e orientar os movimentos sociais e a população sobre o processo do OPE); e a outra secretaria, o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) (p. 141).

Os Coredes ficaram naquele momento como coadjuvantes dentro do processo do Orçamento Participativo Estadual - OPE. Assim, da mesma forma como ocorreu no Governo Antônio Britto, no governo de Olívio Dutra os Coredes também tiveram pouca influência, uma vez que perderam a oportunidade de participar na definição das demandas para compor a orçamento estadual, na forma como havia sido estabelecida pela Consulta Popular.

Na nova configuração de Governo, os representantes dos Coredes teriam que atuar em conjunto com os servidores vinculados ao Gabinete de Relações Comunitárias. Essa relação não foi das mais tranquilas uma vez que os coordenadores regionais representantes do Governo exerciam uma política de definição e decisão diferente da forma adotada até então pelos Coredes, ou seja, uma decisão dentro do formato da Consulta Popular, condição essa que o governo ignorou desde o início (ALLEBRANDT, 2010).

O governo Olívio Dutra, por meio de algumas de suas lideranças, não aceitava os Coredes como instituições legítimas, muito menos concordava em dividir a condução do processo de definições de demandas, o que ocasionou sérias dificuldades no relacionamento entre as partes. Segundo Clóvis Ilgenfritz da Silva, Secretário Estadual de Planejamento no Governo Olívio Dutra,

[...] quando nós entramos, tinham por parte da nossa divisão política, dos nossos companheiros, uns senões. O pessoal achava que aqueles Coredes eram feitos, vamos dizer, para a dominação. O partido tinha dificuldade de trabalhar com os Coredes, o governo Olívio tinha dificuldade de trabalhar com os Coredes.

De acordo com esse Secretário, havia discordâncias com relação a representatividade regional dos Coredes, considerada elitizada, e quanto à forma de operacionalizar a democracia participativa. Segundo ele,

[...] os Coredes eram meio estigmatizados. Eles tinham uma visão que também não era participativa, era uma coisa assim, chamavam as pessoas da cidade, da região, lideranças que convinham e faziam lá os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que teve um papel muito importante, essas pessoas, que nem sempre eram tão legítimas como representantes, mas que eram pessoas que tinham conhecimento. Então eles formularam programas de desenvolvimento para a região, e traziam para o Estado. [...]. As coisas que eles propunham, quase sempre tinha muita coisa que não era compatível com a política realmente participativa, que tivesse o foco principal no interesse popular, e não no interesse empresarial, das elites universitárias. Na época tinha muita gente das Universidades que estavam nos Coredes como iluminados. Isso é bacana, mas não é a saída.

Após vários conflitos entre o Governo e os Coredes, foi assinado um acordo, em 1999, determinando um protocolo de cooperação entre o governador Olívio Dutra e o presidente do Fórum dos Coredes, Dinizar Becker. De acordo com Allebrandt (2010), o acordo nunca chegou a ser efetivado, mas garantiu à época que os Coredes elegeassem 44 representantes para o OPE.

Percebe-se, por meio dessas informações, que os Coredes tiveram uma importância secundária na tomada de decisões orçamentárias no governo Olívio Dutra, uma vez que as mesmas

foram centradas no OPE, o qual adotava como referência o modelo de assembleias regionais e estaduais para a definição de prioridades. As relações no Governo Olívio foram permeadas por desconfianças mútuas que repercutiram negativamente entre os integrantes dos Coredes nas diferentes regiões.

Governo Germano Rigotto (2003-2006)

No governo Germano Rigotto (PMDB), quem passou a coordenar a relação entre o Governo e os Coredes foi o Vice-governador, Antônio Hohlfeldt, o que trouxe um certo peso para o Programa dentro da estrutura administrativa do governo.

Segundo o Vice-governador,

[...] a gestão tinha como preocupação o acompanhamento do movimento de todos os processos, bem como de manifestar às partes envolvidas, a política de transparência adotada pelo Governo. [...] esse acompanhamento era feito da seguinte forma: se criou uma infraestrutura dentro de cada Secretaria, quer dizer, dentro de cada Secretaria nós tínhamos uma pequena equipe para acompanhar os processos, e depois o nosso gabinete coordenava. A gente criou com o setor de informática do Estado, pela primeira vez, a votação eletrônica, o lançamento de todos os processos na Internet, então todo mundo poderia ter acesso, era transparente, então acompanhava o tempo todo o que estava acontecendo.

Na sua perspectiva, a transparência facilitou a confiança no processo, na medida em que os Coredes “[...] eram integrados por membros de vários partidos políticos, mas se conseguiu que não houvesse ações ligadas a questões partidárias.”

De acordo com o relato do Vice-governador, diversas vezes ele necessitou intervir para que as demandas priorizadas pelos Coredes fossem incorporadas pelas secretarias estaduais. A seu ver, infelizmente, grande parte dos secretários estaduais agem pensando nas eleições e nos seus redutos eleitorais e não nas necessidades do estado.

Na gestão Rigotto, os Coredes voltaram a ter um papel de maior centralidade no que se refere às decisões de cunho político

que envolviam as regiões e as necessidades das comunidades, uma vez que, segundo Hohlfeldt, “[...] tudo era feito sempre com os Coredes, nós jamais fizemos qualquer coisa sem os Coredes, [...], mesmo o critério de criar mais um Corede ou não, sempre foi uma discussão pública com todos os Coredes, o Governo nunca tomou uma decisão sem ouvir os Coredes.

Governo Yeda Crusius (2007-2010)

Após o governo de Germano Rigotto, em 2007, assume a governadora Yeda Crusius (PSDB), com o propósito de apresentar um modelo diferenciado de relação entre os Coredes e o governo, por meio da criação de uma Secretaria de Estado específica para lidar com as relações institucionais entre o governo estadual, os municípios e os Coredes. De acordo com Celso Bernardi, Secretário de Relações Institucionais do Governo Yeda Crusius,

Como estava essa situação? Primeiro os Coredes sempre funcionaram, sempre tinha o Fórum dos Coredes, sempre vinha funcionando e a Consulta também, só que ela deu enfoque diferente. Criou uma Secretaria para cuidar exclusivamente deles, das relações com os municípios e com os Coredes e as Consultas.

Houve, nesse sentido, uma demonstração de reconhecimento da importância dos Coredes, com a retomada da credibilidade da Consulta Popular e de avanços no processo de planejamento das regiões. Essas atitudes geraram uma aproximação do Governo Yeda com os Coredes, o que resultou em ações efetivas dessa gestão no sentido de liberar recursos para as regiões que estavam pendentes de governos anteriores e representavam créditos dos Coredes junto ao Governo do Estado.

Percebe-se, portanto, que os Coredes tiveram uma participação importante na gestão da governadora Yeda Crusius, o que foi decisivo no aspecto de valorizar os Conselhos e as decisões da CP, conferindo autoridade ao coordenador, Celso Bernardi, para negociar as demandas dos Coredes junto às Secretarias Estaduais. Segundo a fala do entrevistado, ele precisou “convencer os [...]”

colegas Secretários de que aquilo que foi eleito, que foi priorizado, que constava do orçamento, que foi criado uma rubrica própria, deveria ser cumprido.

Governo Tarso Genro (2011-2014)

Logo que Tarso Genro (PT) assumiu o Governo do Estado, proferiu uma declaração importante sobre a relação que os diversos espaços institucionais participativos teriam na sua gestão, conforme exposto a seguir:

[...] desde que assumimos o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, estamos comprometidos com um Sistema de Participação ousado, inovador e criativo, que não absolutiza nem sacraliza nenhuma das formas de participação, mas integra e coloca a participação em um patamar superior, através da participação virtual, presencial, através das discussões na comunidade, com lideranças, e da assessoria seletiva do Governador pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2011, p.2).

Na palavra do governador Tarso Genro, havia, por parte do governo, o comprometimento com o processo participativo, deixando aberto o canal de relação para todos os segmentos interessados, o que de certa forma, atenderia aos anseios dos Coredes.

Logo nas primeiras reuniões, de acordo com Davi Schmidt, Diretor do Departamento de Participação Cidadã, Tarso já afirmava a intenção de realizar um trabalho em conjunto com os Coredes. A seu ver, *“com isso, foi se desfazendo aos poucos a desconfiança e o que dá para dizer com certeza, que nós tivemos uma interação rica, de discussão de muitos aspectos, além da questão em si do orçamento do Estado, discutimos o desenvolvimento do Estado.*

De acordo com o entrevistado, fez-se necessário, em um primeiro momento, desfazer o clima de desconfiança dos membros dos Coredes com relação à gestão Tarso Genro, fruto dos problemas ocorridos na gestão de Olívio Dutra, também do Partido

dos Trabalhadores. Passada essa dificuldade inicial, a interação entre os Coredes e o governo correu de forma tranquila.

5. Considerações finais

Ao recuperar o contexto relacional envolvendo os Coredes e as gestões governamentais entre 1991 e 2014, pôde-se vislumbrar como entrou na agenda governamental, no início da década de 1990, a questão do desenvolvimento regional, propiciando que o Programa dos Coredes fosse formulado e, posteriormente, implementado. Nesse sentido, identificaram-se os principais fatores que influenciaram para a abertura da janela de oportunidades naquele contexto, favorecendo que o problema do desenvolvimento regional fosse alçado à agenda governamental e que o governo se sentisse na obrigação de dar uma resposta a ele.

Entre esses fatores, salientaram-se os seguintes: a mudança governamental, o clima propício à criação de novas IPs, outras experiências participativas em curso no RS, a previsão constitucional da instituição de IPs nos distintos níveis federativos, o “humor nacional” favorável a difusão das ideias de descentralização e de participação, os diagnósticos que apontavam para as desigualdades de desenvolvimento entre as regiões do RS e a convergência de soluções apresentadas pelas universidades e gestores estaduais. Esses fatores agiram conjuntamente naquele contexto, possibilitando a abertura de uma janela de oportunidades que foi aproveitada pelos empreendedores políticos para inserirem essa questão na agenda governamental. A forma como se deu o enquadramento da questão também auxilia na compreensão da forma como foi concebida a política, neste caso, o Programa dos Coredes.

A partir do momento em que esse programa passa a ser implementado, vemos que ele sofre várias modificações em função dos contextos institucionais e relacionais estabelecidos nos diferentes momentos. Por isso é que se faz necessário recuperar esses contextos para compreender a atuação das IPs de uma forma

relacional, a qual permite entender como são alteradas as condições relacionadas a importância, centralidade e disponibilidade de recursos ao longo das diversas gestões.

Por fim, cabe especular que a manutenção de um Programa ao longo de vários governos por meio da sua legalização, como é o caso do Programa dos Coredes, não garante que alcance sempre os mesmos resultados. O peso dessas IPs nas políticas públicas pode ser mudado abruptamente (para mais ou para menos), alterando a sua influência junto aos decisores políticos das gestões governamentais, ou essas podem ser desidratadas aos poucos, sem alarde, perdendo a sua função de interferir nas políticas públicas. Para desvelar essas mudanças precisamos estar atentos para as relações estabelecidas entre as IPs e as instituições políticas nas diferentes conjunturas.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. UNISC. Santa Cruz do Sul, 2010.

ALLEBRANDT, S. L.; BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS**: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. IPEA: CODE, 2011.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v.14 n.1, jun. 2008.

BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. **Texto para discussão**. Brasília, IPEA, n. 630, p. 1-89, 1999.

BANDEIRA, P. S. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os Coredes do Rio Grande do Sul. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.) **Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009

BARCELOS, M. **Atores, interações e escolhas**: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul – 2004-2009. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre: UFRGS. 2010.

BARCELOS, M. Políticas Públicas como processos sociais: imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009. **36º Encontro anual da ANPOCS GT 29 – Políticas Públicas**. Disponível em <http://www.anpocs.org/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt29-2/8186-politicas-publicas-como-processos-sociais-imagens-crencas-e-subsistemas-na-construcao-da-politica-de-silvicultura-no-rs/file>. Acesso em 16/12/2016.

CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. XXIV **Encontro Anual da ANPOCS - GT19. Políticas Públicas**. UNESP, agosto, 2005. Disponível em http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/39948027/Anpocs2005.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1481911503&Signature=qUAwQFEru%2BOQX2aREi%2B%2BR6tYDUk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DFormacao_da_Agenda_Governamental_Perspec.pdf. Acesso em 16/12/2016.

CAPELLA, A. C. N. A política de acesso à agenda governamental. Gramado/RS: **8º Encontro da ABCP**. Agosto, 2012.

CAPELLA, A. C., GONÇALVES, F. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. **Revista Política Hoje**. v. 27, n. 1, 2018.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais.** Ministério da Integração e Cultura. Brasília-DF. 2014.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, marcas e repercussões territoriais.** Tese de Doutorado em Geografia. Instituto de Geociências. Programa de Pós Graduação em Geografia. Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36791/000817775.pdf?sequence=1>. Acesso em 03/06/2016.

COELHO, V. S. P. e FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. G. (Org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa.** São Paulo: UNESP: CEBRAP: CEM, p. 237-260, 2012.

DAGNINO, E; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, p.13-92, 2006.

DALLABRIDA; Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança.** IPEA: Code, 2011.

DE TONI, J., KLARMANN, H. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, p. 517-538, 2002. FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 18, n. 51, fev. 2003.

GENRO, T. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. Nova York, Harper Collins. 2003.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da democracia e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a.

LAVALLE, A. G. O estatuto político da sociedade civil: evidências da cidade do México e de São Paulo. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA. **Textos para discussão CEPAL-IPEA**, n. 28, 2011b. Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/2/43432/CEPAL_28.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

LUFT, L. **A política de regionalização e seus impactos no Rio Grande do Sul: o caso dos Coredes**. Departamento de Ciências Econômicas. Faculdade de Graduação em Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2013. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/97660/000915361.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. Á. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão 1940** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais, 2016. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 10.283, de 17 de outubro de 1994. Lei de criação dos COREDES. Disponível em: <http://www.coredesul.org.br/files/pub/136337207090052_LEI-de-Criacao-dos-COREDES.pdf>. Acesso em: 05 out. 2016.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning. 2014.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p.156-179, jul./dez. 2006.

SILVA, M. K. Dos efeitos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológico para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Artigos Editora Universitária, v. 01. 2007.

SILVEIRA, R. L.; CAMPOS; H. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan/abr 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

ZAHARIADIS, N. **Markets, states, and public policy**: privatization in Britain and France. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1998.

OUTROS DOCUMENTOS

DDRU – Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, 1995.

RELATÓRIO DE GESTÃO DO GOVERNO ALCEU DE DEUS COLLARES, 1993/ 1994.

RELATÓRIO TÉCNICO DO PROGRAMA DOS COREDES, 1994.

GOVERNO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Conselhos Regionais: um caminho para o entendimento - a força que vem do povo, Porto Alegre, 1991

Reflexões sobre a experiência dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento

*Antonio Paulo Cargnin
Bruno de Oliveira Lemos
Carla Giane Soares da Cunha*

1. Introdução

Pode-se afirmar que o planejamento, em seu modo mais organizado, teve como impulso a recuperação de crises mundiais de grande magnitude, a partir da “grande depressão”, normalmente com bases fortemente tecnocráticas e centralidade estatal. Entretanto, fora desses períodos, com a flexibilização da economia e a democratização dos países, especialmente a partir da década de 1970, o Estado passa a conviver com um número maior de atores com protagonismo no processo de desenvolvimento.

Em paralelo, o planejamento territorial tem suas origens mais evidentes no plano de reação norte-americano à crise de 1929, denominado *New Deal*, estruturado no ano de 1933 (BENKO, 1999). Entretanto, é no pós-guerra que o mesmo ganha força na Europa, com destaque para os estudos preocupados com a concentração econômica excessiva em torno da capital francesa (SANTAMARIA, 2018)⁶.

Na América Latina, conforme Riffo (2013, p. 18), essas experiências inspiraram países como o Peru, o México e o Brasil, com a Comissão do Vale do São Francisco, em 1948. No caso brasileiro, um maior impulso se dá a partir das ações para o desenvolvimento difundidas pela Comissão Econômica para a

⁶ Um apanhado sobre a situação atual do planejamento territorial dos países da União Europeia e vizinhos pode ser encontrado na obra coletiva coordenada por Dasí e Peiró (2018), *Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*.

América Latina e o Caribe (CEPAL) que, no ano de 1958, resultaram na criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), liderado por Celso Furtado. Entre seus resultados estão a criação das superintendências de desenvolvimento no Brasil, cuja primeira foi a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), no ano de 1959. Fortemente influenciado pela corrente cepalina, propunha a 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 um grande esforço de transferência de recursos para a região por um período de, no mínimo, dez anos (FURTADO, 1981, p. 16). Essa experiência foi interrompida com os governos militares que, permeados por estratégias geopolíticas, implementaram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

Na Europa, essa perspectiva de planejamento territorial centralizado, com forte presença estatal, começa a ser revertida na metade dos anos 1980, com destaque para a descentralização política na França, quando as regiões passaram a ter mais protagonismo na definição de suas estratégias (GIRARDON 2010, p. 38). Nesse período, foram criados os instrumentos dos *contrats de plan État-region*, com objetivo de articular o planejamento nacional com os das regiões (MONOT, 2018, p. 33). Com isso, o conceito de planejamento do território deixa de ser unidimensional e ganha um sentido multiescalar e, tendo em vista a complexidade, passa a ser visto como o “planejamento dos territórios” (SANTA MARIA, 2018, p. 445).

Essa perspectiva foi difundida a partir da década de 1980, quando a emergência de um contexto econômico flexível e globalizado proporcionou um protagonismo cada vez maior dos atores locais no planejamento territorial. Ao contrário do pós-guerra, quando o planejamento emergiu como um instrumento para complementar, ajustar e corrigir distorções do mercado, nesse período passou-se a emprestar total ênfase a conectar os territórios de forma a orientá-los para o mercado (VAINER, 2007, p. 119). O

sucesso de determinada região se consubstanciava na ideia síntese das “regiões ganhadoras” em um espaço globalizado⁷.

Após o esmaecimento da onda localista e ciente da capacidade limitada do Estado em um contexto de economia flexível, cada vez mais iniciativas passam a ser desenvolvidas em uma dupla perspectiva, onde ações em sentidos *top-down* e *bottom-up* são desenvolvidas de forma complementar. Essa dupla perspectiva se dá, por parte do Estado, com o foco em papel de articulação e integração das políticas públicas, bem como com a proposição de políticas focadas nas regiões que não conseguem se inserir de forma satisfatória no processo de desenvolvimento.

Já a perspectiva *bottom-up* envolve ações de atores tendo como objetivo a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento nas regiões, com abordagens vinculadas a diferentes vertentes. Ao abordar os Sistemas Territoriais Locais, Dematteis e Governa (2005, p. 28), afirmam que o território é um elemento central onde os atores interagem e desenvolvem as condições para o desencadeamento de um processo de desenvolvimento sustentável, fundamentado em sistemas territoriais, gerando uma “atmosfera” favorável ao desenvolvimento. Conceitos como Arranjos Produtivos Locais, Sistemas Regionais de Inovação, Regiões de Aprendizagem e *clusters*, são algumas das vertentes que evoluíram a partir da onda localista e se associam de alguma forma a essa perspectiva, com objetivo de articular a ação dos atores com vistas a construir alternativas para a inserção no mundo globalizado.

Essas duas abordagens não são excludentes e, se trabalhadas de forma articulada, podem potencializar ações de planejamento territorial, especialmente no que tange ao desenvolvimento regional. Em qualquer perspectiva, o Estado apresenta um papel importante, tanto de ordenador quanto de promotor da governança e do protagonismo regional. Da mesma forma, o

⁷ A obra coletiva **Les Régions qui Gagnent: districts et réseaux les nouveaux paradigmes de La géographie économique**, organizada por Georges Benko e Alain Lipietz, 1992, reúne textos que sintetizam esse momento.

modelo atual de planejamento, que se assenta em um ambiente democrático e plural, não pode prescindir do envolvimento de um número cada vez maior de atores e do desenvolvimento de processos participativos.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e dos estudos prospectivos, materializados em seus planos estratégicos, têm se constituído em uma oportunidade para Estado e regiões incidirem na promoção do desenvolvimento regional, tendo como objetivo a criação de um ambiente que contenha as condições necessárias para o desenvolvimento.

Considerando esses aspectos e o necessário protagonismo dos atores locais nas políticas de desenvolvimento contemporâneas, o presente artigo tem como finalidade discutir alguns elementos da relação entre o planejamento territorial e as políticas de desenvolvimento regional, levados adiante pelo Estado do Rio Grande do Sul nas últimas décadas, com especial ênfase no processo de elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional (2015-2030). Os planos estratégicos regionais, elaborados no processo denominado Planejamento Regional Integrado, foram desenvolvidos pelos COREDEs entre dezembro de 2015 e junho de 2017; sua construção seguiu diretrizes e foi estimulada pelo poder público estadual, por meio de financiamento por instrumento de convênio. O artigo busca avançar aspectos já discutidos por Cargnin, Lemos e Cunha (2017; 2020), trazendo novos elementos para reflexão.

2. Aspectos da estruturação dos COREDEs e da evolução do planejamento prospectivo de base territorial

A partir do final da década de 1990, a preocupação com as desigualdades regionais e com os problemas da concentração das atividades no território passou a frequentar documentos do planejamento governamental no Estado do Rio Grande do Sul, tendo inclusive sido objeto de políticas e de instrumentos

desenhados para este fim. Uma breve análise das Mensagens do Governador do Estado à Assembleia Legislativa⁸, a partir de 1990, mostra que o tema foi parte de análise direta no texto em 13 dos 20 anos, mesmo não sendo item obrigatório do referido documento. Além disso, uma série de políticas governamentais e instrumentos podem ser listados, dentre os quais a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e da Consulta Popular são, certamente, os mais conhecidos.

O tema das desigualdades regionais passou a ser pautado a partir de meados da década de 80 do século passado, tendo como objeto o empobrecimento da porção mais ao sul do território gaúcho, a chamada Metade Sul. Essa percepção já estava presente em estudos desenvolvidos desde a década de 60, mas foi somente no início da década de 70 que estudos mais objetivos, mostrando o declínio da participação econômica e populacional dos municípios do sul do Estado, foram divulgados. Posteriormente, a análise mais aprofundada das dinâmicas regionais mostrou que o quadro das desigualdades regionais é bem mais complexo e abrange várias regiões do estado (CARGNIN, 2014).

Foi no início da década de 1990, incentivados pela restauração do processo democrático e pela necessidade de descentralização política e incentivo à participação da sociedade no planejamento e orçamento público, que começaram a ser estruturados os Conselhos Regionais. O processo foi estimulado pelo Governo do Estado e teve como propulsor a aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades comunitárias e associações de municípios. Para Rückert (2001), a implantação dos Conselhos foi fortemente influenciada pela implantação dos Conselhos Populares, no primeiro governo sob período democrático da Prefeitura de Porto Alegre.

Sua institucionalização, por meio de decreto, se deu no ano de 1994, sendo que neste ano foram criados 21 COREDES. O Conselho

⁸ Documento elaborado em atenção ao disposto no artigo 82, inciso IX da Constituição Estadual, por ocasião da abertura da sua sessão legislativa anual.

Metropolitano Delta do Jacuí somente foi criado 4 anos depois, no ano de 1998, tempo em que a regionalização se completou abrangendo todo o território gaúcho.

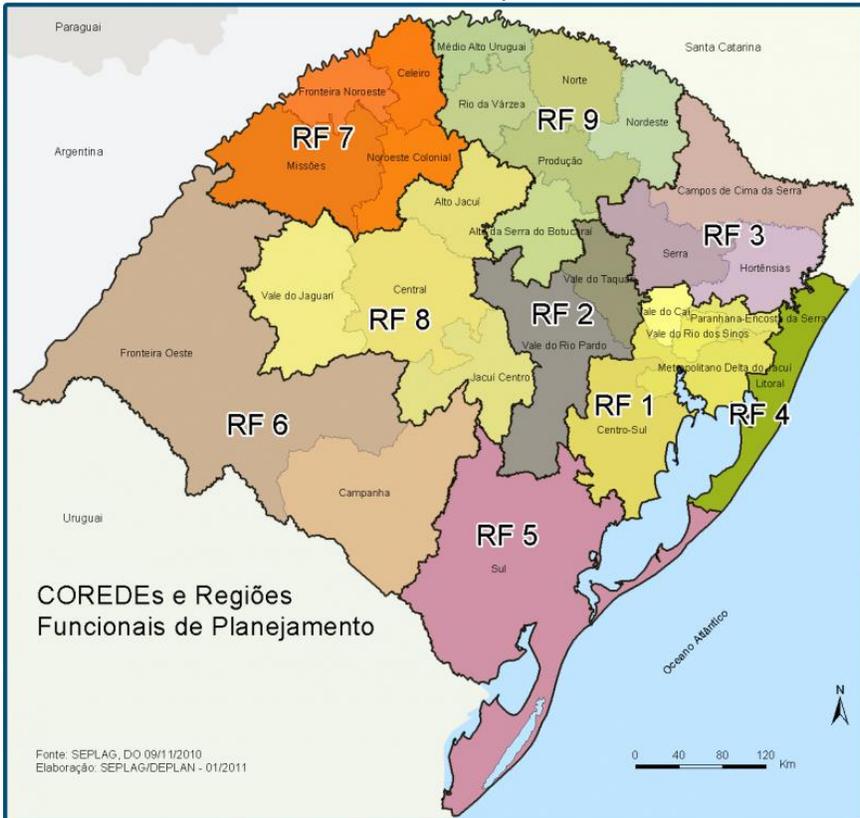
No ano de 2003, foi criado o Fórum dos COREDEs como organização representativa dos Conselhos Regionais e posteriormente houve desmembramentos, resultando em novos Conselhos. Assim, em 2004, foram criados o 23º e o 24º COREDEs – Alto da Serra do Botucaraí e Jacuí Centro, respectivamente. Em 2006, foram criados os COREDEs Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea, passando o Estado a contar com 26 Conselhos e, finalmente, no ano de 2008, foram criadas as regiões do Vale do Jaguari e Celeiro, que completaram os atuais 28 Conselhos.

A partir de 2006, os COREDEs foram agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento, como pode ser observado na Figura 1. Esta regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística (RUMOS 2015)⁹, de acordo com critérios econômicos, ambientais, sociais e de polarização. A partir de então, a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e das Regiões Funcionais de Planejamento foram adotadas como escalas de referência para elaboração de vários instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual – (PPA) e o Orçamento do Estado (LOA), bem como de outros diagnósticos e estudos prospectivos realizados pelo Estado.

Atualmente, mesmo que não exista legislação específica, estas regionalizações são a referência do planejamento governamental, estando explicitadas na Lei do Plano Plurianual onde, como anexo, são publicados os Cadernos de Regionalização. Estes são organizados por Região Funcional de Planejamento, tendo suas informações em mais duas escalas de referência, os COREDEs e os municípios. Estes cadernos mostram o recorte territorial da política pública, explicitando indicadores, produtos e metas em cada uma das regiões.

⁹ O Estudo foi elaborado pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), tendo sido publicada em 2006 em 5 volumes.

Figura 1 - Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Regiões Funcionais de Planejamento



Fonte: SEPLAG/DEPLAN (2011)

Assim, os COREDEs se constituíram como um fórum permanente e autônomo de discussão da sociedade civil sobre políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional¹⁰. Desde sua criação, os Conselhos Regionais têm atuado como um filtro responsável pela mediação entre as escalas estadual e regional, para assuntos cujo âmbito é maior do que o do município, menor unidade administrativa. Convém assinalar que, embora tenham concentrado suas ações na repartição de recursos da Consulta

¹⁰ Büttembender, Siedenberg e Allebrandt (2011) abordam a gênese, estrutura e o funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Popular, seu papel transcende a participação no orçamento público ou mesmo a indicação de diretrizes e objetivos para os planejamentos plurianuais.

A Lei de criação traz como objetivos a “promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente” (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Nesse sentido, um aspecto é de especial atenção para a discussão aqui proposta, qual seja a capacidade de as regiões proporem um processo organizado de planejamento de longo prazo, contendo estratégias, diretrizes e projetos articulados com uma visão de desenvolvimento construída pela região e articulada ao desenvolvimento do estado. Trata-se de uma visão para além dos instrumentos, mas que envolve a possibilidade de participar dos instrumentos de planejamento de médio prazo e do orçamento público de forma qualificada, tendo a efetiva capacidade de elaborar um processo de planejamento regional.

Nesse sentido, observando o material já produzido, destacam-se os documentos denominados Pró-RS e as Cartas Anuais, produzidos pelo Fórum dos COREDEs. Os primeiros trazem diretrizes gerais para o debate regional, tendo em vista principalmente a articulação dos Conselhos com os governos estaduais e, normalmente, são lançados em períodos de mudança de governo. Já as Cartas Anuais são documentos resultantes dos seminários de avaliação e expõem algumas diretrizes e reflexões para a atuação dos Conselhos Regionais e sua integração com o Governo Estadual.

No que se refere aos COREDEs, o processo a ser destacado é a elaboração do seu processo específico de planejamento, que envolve a discussão sobre o papel da região no processo de desenvolvimento e, também, os rumos desejados pelos atores regionais. Até o ano de 2010, com raras exceções, os planos

regionais de que os COREDEs dispuseram apresentavam uma avaliação frágil sobre a realidade regional e raramente chegavam a propor estratégias regionais ou projetos para transformação da região. Em sua análise e avaliação dos planos estratégicos desenvolvidos pelos COREDEs até o ano de 2009, Rorato (2009) conclui que os mesmos são muito limitados. Pelo estudo, a capacidade de planejamento de todos os COREDEs que apresentavam plano estratégico foi avaliada como fraca, tanto em termos de resultado quanto de assimilação das metodologias empregadas.

É importante assinalar que até esse período o processo de planejamento regional, inicialmente estimulado pelo Governo, no ano de 1995, através do suporte metodológico da Secretaria da Coordenação e Planejamento foi, durante muitos anos, abandonado à própria sorte dos COREDEs e que, ocupados com as disputas no processo orçamentário, pouco avançaram (CARGNIN, 2014).

No ano de 2009, o tema foi retomado com a proposição, por parte dos COREDEs de elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento para os 28 Conselhos Regionais. O processo foi construído em parceria com o Governo do Estado e com a colaboração do Ministério da Integração Nacional e da CEPAL. Estes últimos colaboraram com a realização de um curso preparatório objetivando capacitar técnicos das regiões para elaboração de seus planos estratégicos de desenvolvimento. O processo foi financiado pelo Governo do Estado que, por meio da Secretaria de Planejamento do Estado, também definiu as regras básicas em um Termo de Diretrizes e Referências. A metodologia adotada pela maioria das regiões foi definida pelos COREDEs, com base nos Termos de Diretrizes, tendo sido apresentada por um grupo técnico do Fórum no encontro anual dos COREDEs, realizado no município de Vacaria nos dias 13 a 15 de março de 2008 (SIEDENBERG, 2008).

Dos 28 COREDEs, apenas o Metropolitano Delta do Jacuí e o Norte não aderiram ao convênio, sendo que o segundo já havia

elaborado um plano semelhante no ano anterior, com recursos próprios. Assim, cada região elaborou seu plano de trabalho, adaptando a metodologia conforme as especificidades da região. Como requisito constava que os produtos finais deveriam ser comparáveis, de forma a permitir o debate das estratégias e projetos com as regiões circunvizinhas.

Os planos estratégicos elaborados continham: um relatório de avaliação, com diagnóstico e levantamento de processos e situações econômicas e sociais das regiões; um relatório de propostas, com as estratégias, iniciativas e providências sugeridas para enfrentar as insuficiências, problemas e impasses identificados nas avaliações; e, uma carteira de projetos, contendo a identificação precisa dos agentes responsáveis pela implementação das iniciativas, o desenho técnico das soluções institucionais e financeiras recomendadas, o levantamento dos custos e dos atores envolvidos na implementação e a priorização dos projetos.

Em novembro de 2010, todas as regiões que conveniaram a realização do planejamento concluíram seus planos. Entretanto, não foi levada adiante a proposta inicial de discutir os resultados em uma escala mais abrangente com as regiões vizinhas que compunham a Região Funcional de Planejamento, com a finalidade de definir estratégias comuns. Os planos estratégicos foram incorporados como documentos de referência para a construção da base estratégica do Plano Plurianual 2012-2015 e, também, utilizados na construção de políticas destinadas à redução das desigualdades regionais.

Em que pese ter se constituído em um importante momento de reflexão, o processo mostrou fragilidades, evidenciando a falta de capacidade de planejamento dos COREDEs. Em uma análise geral, observaram-se dificuldades na definição de estratégias e prioridades e falta de detalhamento dos projetos, que na maioria dos casos se tratava de uma lista de demandas.

Um dos aspectos que contribuiu para essas deficiências foi a ausência de uma base metodológica unificada. A flexibilização que foi possibilitada aos Conselhos gerou resultados dispares, que não

eram comparáveis. Entretanto, o fator fundamental foi o desequilíbrio da capacidade técnica existente nas diferentes regiões e a “qualidade da participação”.

Embora tenham sido constituídos tendo como base uma legislação e atribuições comuns, os COREDEs apresentam uma estrutura de funcionamento diferenciada, normatizada pelos seus regimentos internos. Acima de tudo, isso se relaciona com a organização dos atores sociais, a sua capacidade de representação e a participação da sociedade nos processos de definição das estratégias regionais. A falta de representatividade se reflete, em muitos casos, em falta de legitimidade para tratar de temas estratégicos, fazendo com que o COREDE tenha papel relevante apenas em temas específicos, como no caso da Consulta Popular.

3. A elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional – 2015-2030: aspectos metodológicos e reflexões

Para fins de análise, esse tópico, que concerne ao processo de elaboração dos planos estratégicos dos COREDEs, foi dividido em duas etapas. Uma primeira trata de aspectos de sua elaboração, tais como forma de financiamento, desenho da realização e aspectos metodológicos. Uma segunda é composta de reflexões sobre aspectos positivos e problemas identificados durante a elaboração e nos resultados apresentados.

3.1. O processo de elaboração dos planos

O processo denominado Planejamento Regional Integrado foi desenvolvido nos anos 2016 e 2017, a partir do Convênio SEPLAN 1336/2015, firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SEPLAN) e o Fórum dos COREDEs. O convênio tinha como objeto “a conjugação de esforços para a atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional das regiões

compreendidas pelos 28 (vinte e oito) Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs”.

De acordo com o convênio, cada um dos 28 Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional deveriam ser elaborados ou atualizados separadamente, considerando o que já houvesse sido produzido na região a partir do processo realizado em 2010. Previa também que a metodologia deveria ser participativa, com realização de oficinas e eventos envolvendo atores importantes para o desenvolvimento das regiões.

Pelo convênio, o Executivo gaúcho repassou recursos, na ordem de R\$ 2,5 milhões, para os 28 Conselhos realizarem processos licitatórios para a contratação da elaboração dos planos. Do total de recursos, R\$ 50 mil ficaram sob responsabilidade do Fórum dos COREDEs, para as despesas de coordenação do processo e R\$ 2,45 milhões foram repartidos entre os Conselhos de acordo com critérios acertados pelo Fórum. Para a repartição dos recursos foram adotados os critérios de área e população, sendo que os valores variaram entre 122,6 mil para a região que recebeu maior valor – Fronteira Oeste e 71,4 mil para a que recebeu menor valor – Paranhana Encosta da Serra.

Esses recursos foram repassados em parcelas, conforme entregas parciais previamente definidas no anexo do convênio.

- 10% quando da entrega do Plano de Trabalho Ampliado;
- 40% mediante a apresentação do Diagnóstico e Relatório de Avaliação;
- 40% após a entrega do Relatório de Propostas;
- 10% após a apresentação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional finalizado, destinados à sua impressão e divulgação.

O anexo do convênio das diretrizes e referências trazia as orientações gerais para a elaboração dos planos. Dentre estas, podem ser destacadas:

a) Os planos deveriam considerar a regionalização dos programas e ações de governo expressas no Plano Plurianual 2016-2019, nos chamados Cadernos de Regionalização, bem como as

diferentes agendas de longo prazo já desenvolvidas, tanto pelo Estado quanto pelas regiões.

b) Os planos deveriam articular os resultados do planejamento estratégico dos 28 COREDEs pelas 9 Regiões Funcionais de Planejamento, tendo como objetivo evitar a construção de estudos isolados ou desarticulados do sistema de planejamento governamental.

d) Os planos deveriam priorizar e hierarquizar projetos estratégicos para o desenvolvimento de cada uma das 9 (nove) Regiões Funcionais de Planejamento, inclusive para o futuro balizamento da Consulta Popular.

e) O processo deveria ter continuidade a partir dos projetos definidos como prioritários e através da elaboração de uma Agenda Estratégica mínima entre as regiões e o Governo do Estado.

f) Os procedimentos metodológicos adotados estavam condicionados à definição de uma metodologia única e à aprovação de um plano de trabalho para sua execução.

O Termo de Diretrizes previa que o processo deveria ser composto pela elaboração de um Plano de Trabalho Ampliado, Diagnóstico, Relatório de Avaliação Situacional e a elaboração de um Relatório de Propostas.

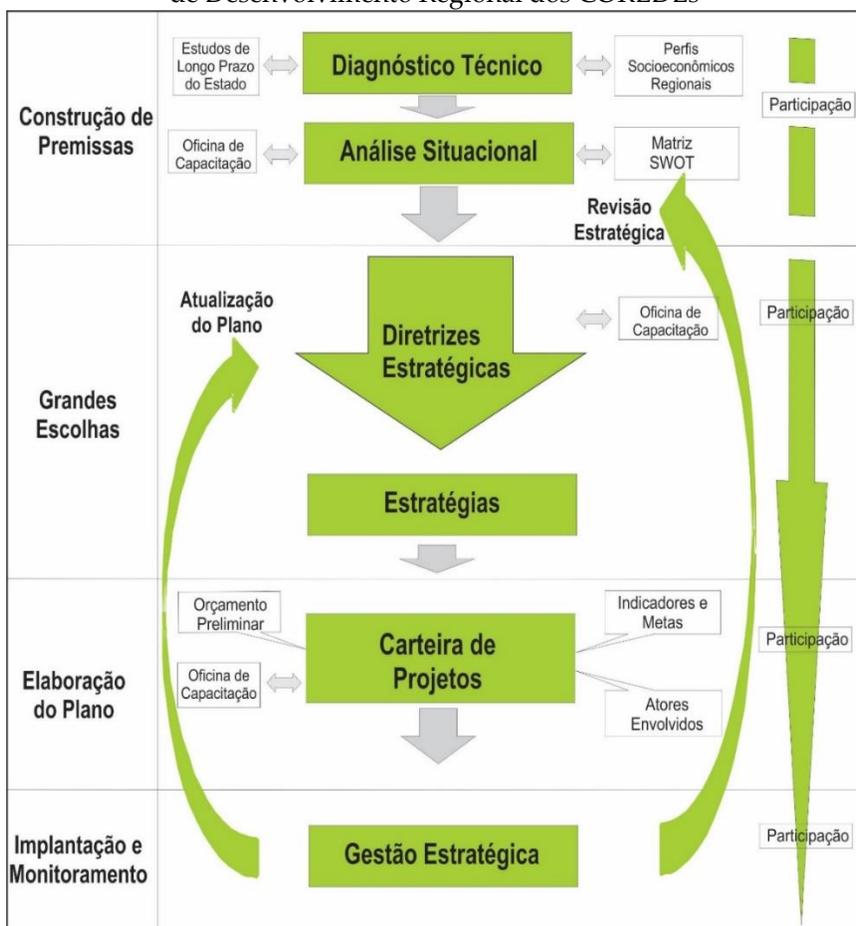
O Plano de Trabalho Ampliado deveria conter as etapas e o detalhamento da metodologia a ser desenvolvida, bem como objetivos, justificativa, referencial utilizado, metodologia, metas e cronograma de execução. O Diagnóstico e Relatório de Avaliação deveria apresentar o resultado da aplicação da matriz SWOT ou método similar para análise de aspectos positivos e negativos dos ambientes internos e externos de cada COREDE, tendo como base os Perfis Socioeconômicos, previamente elaborados pelo Departamento de Planejamento Governamental da SEPLAN.

O Relatório de Propostas deveria conter a visão estratégica, estratégias, recomendações e propostas, reunidas em uma carteira de projetos e priorizadas de acordo com a relevância para o desenvolvimento da Região. Já o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional de cada região, finalizado, ficou

definido como a consolidação dos produtos anteriormente elencados, para cada um dos 28 COREDES.

Assim, a elaboração seguiu uma unicidade metodológica, a partir da proposta da coordenação do processo, a cargo do Departamento de Planejamento Governamental da SEPLAN, ajustada em comum acordo com o Fórum COREDEs, conforme previsto no convênio. A Figura 2, representa a metodologia comum utilizada para a elaboração dos planos estratégicos.

Figura 2 – Esquema metodológico da elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional dos COREDES



Fonte: Cargnin, Lemos e Cunha (2020)

Para a unificação da base metodológica foram realizados pela Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul ações em três direções principais. A primeira visava a capacitação das equipes técnicas encarregadas da elaboração do plano, na qual foram realizadas três oficinas. Essas oficinas foram coordenadas pelo Fórum dos COREDEs e ministradas por técnicos contratados pelo Fórum no âmbito do Convênio. Contou com a participação das equipes técnicas responsáveis pela elaboração dos planos, bem como com a participação de técnicos da Comissão de Acompanhamento do Convênio.

Em uma segunda direção, foram elaborados Perfis Socioeconômicos dos COREDEs, por parte dos técnicos do DEPLAN. Esses Perfis tinham como finalidade fornecer um diagnóstico estratégico e levantar oportunidades e desafios para o desenvolvimento de cada uma das regiões. Em seu conteúdo, abordavam temas como economia, demografia, indicadores sociais, meio ambiente e infraestrutura de transportes, energia e comunicações. Além de proporcionar um diagnóstico padronizado para todas as regiões que serviu de ponto de partida para a elaboração dos planos, os perfis sintetizaram a discussão já realizada nas últimas décadas a respeito das oportunidades e gargalos, materializada em diferentes documentos, tanto pelos COREDEs quanto pelo Governo do Estado.

A terceira linha adotada para garantir a implementação da metodologia foi a estruturação, por meio de portaria, de uma Comissão de Acompanhamento Técnico, coordenada e com representantes do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul, da então Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul e do Fórum de COREDEs. A finalidade foi a de avaliar os produtos entregues em cada etapa de acordo com o plano de trabalho acordado e critérios pré-definidos.

O processo de avaliação pautou-se em critérios objetivos definidos no âmbito da Comissão. Nesse sentido, no que se refere ao Diagnóstico e ao Relatório de Avaliação, os seguintes critérios

foram avaliados pela Comissão: a) a qualidade da caracterização dos aspectos demográficos, sociais, econômicos, infraestruturais e ambientais; b) a coerência com os diagnósticos territoriais elaborados para o território do Rio Grande do Sul e para as Regiões Funcionais de Planejamento; c) a coerência dos pontos positivos e negativos dos ambientes externo e interno à região; e d) a realização de reuniões regionais para participação da população na elaboração do produto.

Para o Relatório de Propostas, foram avaliados critérios como: a) a coerência entre os componentes do Relatório de Propostas e o Diagnóstico e Relatório de Avaliação anteriormente produzidos; b) a presença e a qualidade dos elementos mínimos de um anteprojeto, como objetivo, justificativa, escopo, metas, órgãos intervenientes, cronograma e uma estimativa de recursos necessária para sua execução; e c) a hierarquização da carteira de projetos, com a realização de reuniões regionais com participação da população.

O processo resultou na elaboração de 28 Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, tendo sido finalizado em todos os COREDEs na metade do ano de 2017. Resultou também em um documento organizado pelo Fórum dos COREDEs, consolidando os planos por Região Funcional de Planejamento, bem como priorizando projetos para esse nível escalar.

3.2. Os resultados obtidos pelo processo de planejamento

Embora não se tenha aqui o propósito de fazer uma avaliação detalhada sobre o processo de elaboração, algumas reflexões são importantes do ponto de vista do processo. Nesse sentido, três aspectos merecem atenção: a adequação dos resultados ao convênio e ao plano de trabalho proposto; a “qualidade” do processo de planejamento; e, a participação dos atores e a consequência dos planos.

3.2.1. *A adequação dos resultados ao convênio e ao plano de trabalho*

De forma geral, pode-se afirmar que o processo de elaboração dos planos cumpriu todas as etapas previstas no plano de trabalho, tendo resultado na publicação de 28 planos estratégicos, um para cada COREDE, bem como de um volume com problematização e priorização de projetos por Região Funcional de Planejamento. Todos os planos apresentam as etapas previstas no convênio, quais sejam: Diagnóstico, Relatório de Avaliação Situacional e a elaboração de um Relatório de Propostas, elaborados tendo como premissa a realização de um plano de trabalho ampliado.

No que se refere ao Termo de Diretrizes que consubstanciava o anexo do convênio, dois pontos merecem atenção: a correlação com os programas e ações do PPA 2016-2019 e a continuidade do projeto a partir da elaboração de agendas estratégicas regionais.

Embora tenham sido subsidiados pelos Cadernos de Regionalização do PPA 2016-2019, os resultados finais nos planos pouco guardaram correlação com essas propostas, muito embora esses cadernos tenham tido origem em sugestões apresentadas pelos Conselhos na fase de elaboração do PPA.

Já no que tange à proposição de agendas estratégicas para o desenvolvimento das regiões a partir dos projetos prioritários, pouco se avançou sobre a temática, tendo se resumido à incorporação desses projetos no instrumento da Consulta Popular. Convém assinalar que este instrumento se pauta em recursos financeiros limitados disponibilizados nas ações do Governo Estadual que, embora tenha importante significado para a regiões, não se constitui em uma agenda estratégica.

Considerando que os projetos das regiões envolviam ações em diferentes escalas, abrangendo governos das diferentes esferas e até mesmo o setor privado, em alguns casos, observa-se que este objetivo não foi cumprido de forma satisfatória. Contribuiu em muito para esse insucesso a instabilidade natural da troca de Governo, bem como os efeitos da crise fiscal que se abateu sobre o setor público.

3.2.2. A “qualidade” do processo de planejamento

Embora não exista um padrão mensurável que não dependa de grau de subjetividade, alguns aspectos podem se constituir em elementos para uma reflexão, não exaustiva, sobre a construção dos planos.

Um primeiro ponto que merece ser destacado é a falta de cultura de prospectiva, tanto no Rio Grande do Sul quanto no País. Em que pese que os estudos prospectivos tenham tido algum êxito a partir da estabilização econômica brasileira e, de fato, alguns tenham sido feitos com bastante acuidade do ponto de vista técnico, a quase totalidade não obteve nenhum sentido prático. Sem discutir o mérito desses estudos, deve-se considerar que, quase sem exceções, os mesmos foram desarticulados dos instrumentos de planejamento formal e conduzidos por setores de ministérios com pouco protagonismo na agenda governamental, sendo que muitos deles se deveram à insistência do corpo técnico preocupado com a questão. Mesmo que tenhamos tido exemplos de relativo sucesso, como o **Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**¹¹, tantos outros, desenvolvidos em vários governos, não passaram de meros esforços e poucos tiveram como objeto a dimensão territorial.

No Rio Grande do Sul, a trajetória é bastante semelhante, diferenciando-se por apresentar uma sistematicidade um pouco maior e mais ênfase em relação à dimensão territorial. São exemplos o **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Rumos 2015** (RS/SCP, 2006), o **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial** (RS/SEPLAG/FEE, 2014) e **Futuro RS: Agenda de Desenvolvimento** (RS/SPGG, 2016-2019). Convém assinalar que muitos destes introduziram na agenda das políticas públicas temas da mais alta relevância, como é o caso da

¹¹ O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foi contratado, em 1997, pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

preocupação com o equilíbrio da matriz modal no Rumos 2015, da questão dos efeitos da transição demográfica no RS 2030 e da Agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Futuro RS. Entretanto, pode-se afirmar que, tal como no nível federal, os mesmos têm sido fruto de um esforço de gestores e técnicos preocupados com a prospecção e não da estratégia dos governos.

Nos COREDEs, a situação não tem sido diferente. Muito embora uma das grandes finalidades da sua criação tenha sido exercer protagonismo na discussão sobre o futuro das regiões, tanto do ponto de vista de estratégias como projetos, as iniciativas até 2010 eram pouco sistemáticas e apresentavam muitas fragilidades técnicas, como já foi discutido nesse capítulo, com base nas considerações elaboradas por Rorato (2009).

O esforço realizado em 2010 foi a primeira iniciativa mais organizada de elaboração de planos estratégicos para os COREDEs, tendo resultado em um conjunto de documentos com as etapas de um processo de planejamento. Uma análise mais acurada mostra que a problematização dos diagnósticos era frágil e que os projetos, na sua grande maioria, não passavam de uma lista de demandas. Afora isso há de considerar que poucos foram aproveitados de forma efetiva pelo planejamento do estado para subsidiar seus instrumentos, como PPA, LOA e Consulta Popular, ficando mais como uma justificativa de “contemplar” a produção das regiões.

Considerando os planos elaborados no último processo, objeto deste capítulo, convém analisar alguns aspectos fundamentais quanto aos resultados obtidos, quais sejam: dos diagnósticos e análises de situação apresentados; das estratégias e da carteira de projetos elaborados e de sua articulação em um nível escalar mais amplo, pelas Regiões Funcionais de Planejamento; e, das consequências dos planos e do seu aproveitamento.

No que tange aos diagnósticos e a análise de situação, para a uniformização do exame dos planos, foi acordado metodologicamente que estes deveriam partir de uma análise preliminar, considerando os direcionadores estratégicos do Estado e, principalmente, o acúmulo existente nos processos anteriores,

tanto do Estado quanto das regiões. Esses elementos deveriam apontar para situações-problema e, também dar o indicativo de quais as fortalezas e oportunidades que cada região já vinha trabalhando, bem como as estratégias adotadas até o momento.

Os Perfis Socioeconômicos dos COREDEs foram assim elaborados pelo corpo técnico do DEPLAN da Secretaria do Planejamento e foram fornecidos às equipes técnicas contratadas pelas regiões como forma de subsídio. Como já abordado anteriormente, fazia parte do perfil uma análise sobre a estrutura econômica e demográfica das regiões, seus indicadores socioeconômicos, de infraestrutura e suas características ambientais. Contava ainda com um apanhado das principais potencialidades e pontos de atenção, elencados com base em estudos anteriores.

De forma geral, os diagnósticos avançaram sobre as análises dos Perfis e cada região buscou aprofundar dados sobre especificidades que não estavam contempladas nos subsídios fornecidos. Adotada como padrão metodológico, a realização da Matriz SWOT teve uma aplicação diferenciada nas regiões. Alguns COREDEs optaram por realizá-la por município, consolidando no final do processo. Outros trabalharam reunindo atores regionais dos diferentes municípios em reuniões sub-regionais ou regionais.

Considerando os objetivos do trabalho, onde a construção de estratégias não se trata da soma das realidades dos municípios, verificou-se a importância das reuniões regionais e da priorização ser pensada no contexto das regiões. Além disso, observou-se uma dificuldade de equilibrar o sentido estratégico dos diagnósticos, o que acabou, por vezes, tornando as análises difusas e sem propósito. Algumas equipes realizaram uma compilação de dados que careceram de problematizações sobre as principais questões regionais e, principalmente, da falta de sínteses. A esse respeito é importante recuperar a análise de Racine, Raffestin e Ruffy (1983) que tratam da importância de reconhecer as escalas fundamentais para a análise de determinado território e, com isso, estabelecer os filtros necessários para resgatar suas questões essenciais. Isso

permite que se estabeleçam as sínteses adequadas que são representativas do problema representado.

Essa deficiência introduz a questão das estratégias e dos projetos. Observou-se que as dificuldades de problematização no Diagnóstico e no Relatório de Avaliação resultaram em complicações para construir estratégias para o desenvolvimento das regiões coerentes com as etapas do projeto. Em muitos casos, temas estratégicos resultantes de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças não foram adequadamente problematizados, ficando ausentes das estratégias e descolados das carteiras de projetos. O esperado era que a problematização indicasse diretrizes e estratégias e que os projetos regionais fossem pensados para enfrentar as dificuldades previstas ou, pelo contrário, para aproveitar oportunidades.

No que tange à carteira de projetos, houve grande avanço metodológico e de conteúdo em relação aos previstos no processo realizado em 2010. Os projetos entregues foram padronizados, tendo como obrigatória a presença de itens mínimos tais como: título, justificativa, escopo, metas, órgãos intervenientes, estimativa de recursos e possíveis fontes.

Essa característica permitiu maior aderência dos resultados aos instrumentos de planejamento governamental, como no caso da Consulta Popular e, principalmente, abriu novas possibilidades de busca de recursos para seu atingimento. Um exemplo foi a inserção do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) que, ao final do processo, realizou uma análise dos projetos, visando enquadrá-lo em possíveis linhas de financiamento. A contribuição do Banco centrou-se em três pontos: origem dos recursos; identificação do tomador dos recursos; e arranjos institucionais e operacionais necessários para concretizar as operações. No que concerne à origem dos recursos, houve a possibilidade de identificação e encaminhamento para a alternativa de financiamento mais adequada a cada projeto, com fontes nacionais ou internacionais.

Como resultado, a equipe técnica do BRDE analisou e classificou os projetos em seis categorias (BRDE, 2018): 1) projetos bem definidos e com possibilidade de financiamento com recursos administrados pelo BRDE (22%); 2) projetos bem definidos e com possibilidade de financiamento por linhas de crédito que o BRDE não opera, necessitando de indicação de agente financiador (3%); 3) projetos de difícil financiamento, por baixos valores ou dificuldade de identificar os tomadores do crédito, que podem ser viabilizados por emendas parlamentares, convênios, acordos de cooperação técnica, etc. (40%); 4) projetos de fortalecimento institucional, que podem ser financiados pelos instrumentos de participação da sociedade no orçamento público (13%); 5) projetos que dependem de recursos de instâncias governamentais extra região, cuja solução seria organizar *lobbies* políticos (16%); 6) projetos que não estão suficientemente desenvolvidos para serem enquadrados nas categorias anteriores, necessitando trabalho complementar (6%).

Convém assinalar que, embora tenha apresentado avanços, o processo de elaboração dos projetos resultantes do plano também deve ser aperfeiçoado. Mesmo com a realização de oficinas para capacitação das equipes técnicas e avaliações por parte da Secretaria de Planejamento para qualificação dos projetos, tendo como base um padrão mínimo, observou-se que inúmeros planos apresentaram, como resultados, atividades contínuas que não caracterizam um projeto.

Ainda, de forma semelhante à etapa anterior, a falta de uma maior delimitação do escopo em algumas propostas pode ser resultado da participação dos atores de diferentes segmentos da sociedade que reivindicaram a inclusão de suas demandas. Nesse sentido, alguns projetos, os cerca de 6% do total que precisam de maior definição, de acordo com a avaliação técnica da equipe do BRDE, apresentaram um caráter bastante amplo, constituindo um grupo de demandas de determinados segmentos.

Outro ponto que merece ser destacado é a articulação dos planos em uma escala mais agregada, as Regiões Funcionais de

Planejamento. Sua conformação advém da necessidade de tratar temas mais amplos, cuja discussão ultrapassa os limites das unidades municipais e das regiões dos COREDEs.

Nesse sentido, um primeiro aspecto que merece ser destacado se refere a essa regionalização, bem como à regionalização dos COREDEs. Por óbvio que as regionalizações são “vivas” e consensos sobre o tema são muito difíceis de serem obtidos, como discute Bezzi (2004), dentre outros autores. É também sabido que nenhuma regionalização contempla todos os aspectos, tendo aderência maior a determinados critérios que a conformaram. Isso sem falar na discussão sobre “identidade” que é ainda mais complexa. Entretanto, os 25 anos de existência dos Conselhos Regionais trouxeram alguma estabilidade para essa regionalização, sendo bastante utilizada para elaboração de políticas públicas, em ambientes acadêmicos e, também, reconhecida pela população. Por outro lado, as Regiões Funcionais de Planejamento ainda não possuem esse status e, mesmo tendo se originado da agregação das regiões dos COREDEs, quando da elaboração do Rumos 2015, ainda são bastante heterogêneas, tornando mais difícil o exercício de pensar nessa escala.

Contudo, houve um esforço, previsto no plano de trabalho, para se proceder uma articulação das estratégias e uma definição de projetos estruturantes entre os COREDEs que compunham cada Região Funcional. Esse exercício, que havia fracassado no processo de 2010, foi realizado com algum êxito, tendo sido publicado em um volume específico pelo Fórum dos COREDEs. Convém registrar que esse processo foi realizado depois de finalizados os planos dos 28 Conselhos, quando suas estratégias e projetos já estavam definidos. Isso certamente prejudicou a formulação de proposições realmente macrorregionais, levando a uma agregação dos elementos que já haviam sido elaborados pelos COREDEs. Contudo, não se pode negar que, pela primeira vez, estratégias e projetos macrorregionais foram discutidos e, além disso, priorizados de acordo com a importância para o desenvolvimento regional.

Um último aspecto a ser aqui discutido no que tange à qualidade dos planos é o dos resultados e consequências. Os planos não podem se encerrar em si próprios, devendo estar conectados com instrumentos para seu financiamento e gerenciamento. A não implementação das propostas elaboradas tende a gerar um descrédito para o processo, desestimulando a participação em processos futuros.

Nesse sentido, os principais canais constituídos são os relativos aos instrumentos de planejamento governamental, quais sejam o Plano Plurianual e a Lei do Orçamento Anual. Os planos serviram de subsídios ao processo de elaboração do PPA, onde cada COREDE contribuiu com objetivos estratégicos já elencados no seu planejamento. Isso permitiu uma maior permeabilidade dos órgãos do Estado para com o conjunto de propostas dos COREDEs, trazendo elementos territorializados para a discussão das situações-problema que originaram os programas do PPA. Mesmo que sem muitas implicações práticas isso resultou nos Cadernos de Regionalização, publicados como anexo do Plano Plurianual. Além disso, os planos têm sido usados como elemento balizador da Consulta Popular, orientando a lista de projetos selecionados para votação.

Outro aspecto que merece ser destacado no que se refere à carteira de projetos é a possibilidade de ela permitir buscar novas fontes de financiamento, tanto em bancos públicos de desenvolvimento quanto no setor privado. Nesse sentido, a consequência prática mais evidente foi resultado da análise feita pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) que, no final de 2019 e início de 2020, realizou uma rodada de reuniões nas regiões buscando viabilizar os projetos que faziam parte de suas linhas de financiamento. As reuniões, coordenadas pelos COREDEs, incluíram a participação de prefeitos, secretários municipais, gestores de unidades de saúde, empresários e demais atores interessados na viabilização de projetos dos planos. Além disso, o Banco disponibilizou sua equipe técnica para qualificar os

projetos que ainda não tinham os elementos necessários para seu financiamento, indicando possibilidades futuras.

3.2.3. A participação da sociedade

A participação da sociedade é um elemento muito caro à sociedade gaúcha, tendo permanecido no centro dos debates políticos, especialmente a partir da redemocratização brasileira, pós Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989. Não é objeto desse texto tecer um panorama e uma avaliação dos processos participativos do Estado do Rio Grande do Sul, mas apresentar e discutir alguns elementos relativos à participação da sociedade durante a elaboração dos planos, um dos pontos constantes no convênio.

Do ponto de vista geral, os COREDEs e o Fórum que os congrega são reconhecidos como atores responsáveis por articular os processos de participação, atuando como filtro entre a sociedade e o Governo do Estado. Sendo assim, observou-se que as dificuldades relativas ao maior ou menor envolvimento da sociedade estão intrinsecamente relacionadas com as dificuldades das próprias regiões em organizar seus atores e inseri-los nos processos participativos. Entre os atores que protagonizaram o processo, certamente merecem destaque as universidades comunitárias, que conduziram o andamento dos planos na maioria das regiões.

A partir das listas de presença, verificou-se que, em algumas regiões a participação foi tímida ou quase inexistente, restringindo-se a reuniões regionais convocadas por editais públicos, sem a devida divulgação, e visitas a prefeituras e a alguns representantes selecionados. Embora isso atendesse às necessidades formais da legalidade, o processo ficava longe de poder ser efetivamente considerado como participativo, ficando a mercê da tecnocracia local. Essa situação contrastava com outras regiões onde a cultura da participação é mais difundida e as diferentes etapas de validação envolveram atores representativos da sociedade.

Convém assinalar que a participação social se deu, majoritariamente, quando da construção da Matriz SWOT e da priorização dos projetos estratégicos para as regiões. Nesse sentido, a forma com que foi organizado o processo de elaboração da matriz nas regiões acabou, em algumas situações, gerando dificuldades para as equipes técnicas em incorporar as sugestões da população ao plano. Isso ficou evidente nas regiões que priorizaram a realização da Matriz SWOT nos municípios, em muitos casos em reuniões da Consulta Popular. O resultado foi a fragmentação excessiva das demandas, gerando dificuldades para as equipes técnicas comporem projetos efetivamente regionais. Analisando os planos, observa-se que às vezes há um certo descolamento entre os diagnósticos realizados pelas equipes técnicas e os pontos levantados na Matriz SWOT pelos participantes das reuniões regionais, visto que esses atores objetivavam a inclusão, no planejamento, do problema do segmento que representavam.

Observou-se, também, que a discussão dos projetos ainda é difícil de ser popularizada, uma vez que não existe uma prática sistemática nesse sentido. Em geral, os processos participativos tendem a gerar listas de demandas, que apresentam pouca consistência e aderência à realidade local. Além disso, os instrumentos existentes para viabilização dos projetos ainda são insuficientes ou pouco conhecidos, bem como a competência dos responsáveis pela sua execução. Ademais, o próprio Estado, premido por questões mais urgentes, não tem dado a devida prioridade ao tema na agenda governamental.

Para Bandeira (1999), deve-se considerar que as práticas participativas nem sempre apresentam as soluções adequadas para os problemas, uma vez que resultam da mediação de opiniões dominantes em um determinado momento. Assim, em que pese as dificuldades que a construção de processos participativos apresente, fica evidente a necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos de participação da sociedade de forma que os planos não percam seu caráter estratégico.

Finalmente, deve ser considerado o importante papel que esse tipo de debate proporciona nas regiões, pois estimula a retomada sobre suas estratégias de desenvolvimento, seus elementos estruturantes e sobre as alternativas que cada região possui para qualificar sua estrutura socioeconômica, prospectar novas alternativas e superar seus limites. Também disponibiliza para o Estado uma reflexão sobre a realidade regional e uma carteira de projetos que pode balizar suas ações nas regiões. Em síntese, o processo resulta em um material de grande riqueza, que pode ser utilizado para construir consensos entre o Estado e as regiões e pautar uma agenda de desenvolvimento.

4. Considerações Finais

O planejamento unidimensional e tecnocrático, centrado do papel do Estado, parece estar gradualmente sendo superado, mesmo que se identifiquem alguns retrocessos, nas diferentes esferas. A participação dos atores sociais e sua inserção nos processos de planejamento do Estado, além de gerar políticas públicas mais aderentes à sociedade, permite um compromisso maior com a finalidade para as quais estas se propõem. O que pode, e deve, estar em discussão é a forma de participação que pode ser centrada em mecanismos mais diretos ou representativos e, também, como a participação se organiza, uma vez que temos uma quase difusa organização de conselhos e comitês que, em muitos casos, apresentam papéis pouco efetivos.

A participação da sociedade deve ser permanentemente estimulada para que essa possa ser qualificada e representar da melhor forma possível a riqueza de atores que estruturam as regiões. Trata-se de um exercício contínuo e gradual em que os cidadãos que habitam suas regiões influenciam e decidem cada vez mais sobre as possibilidades que se colocam no futuro e, com isso, se apropriam do território onde habitam.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os mais de 25 anos de trajetória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento fornecem

estabilidade e legitimidade a institucionalidade que, embora tenha sua criação afiançada pelo Estado, apresenta autonomia para organizar a pauta do planejamento e desenvolvimento regional, por meio de atores representativos. Entretanto, a manutenção da agenda de planejamento e desenvolvimento não tem sido tarefa fácil, tanto pelo enfoque difuso da ação governamental quanto pelas dificuldades de articulação e organização dos atores regionais que, não raramente, se viram enredados em interesses específicos e deixaram de lado o “pensar regional”.

A experiência de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional foi uma oportunidade de observar, na prática, a capacidade de organização e os limites da capacidade de governança dos Conselhos. Pode-se afirmar que o processo de elaboração dos planos, pela complexidade, se constituiu em uma experiência exitosa, na medida em que foram concluídos os 28 planos. Convém assinalar também, considerando o aspecto operacional, que o processo teve sua prestação de contas aprovada pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), demonstrando capacidade de organização.

Quanto ao procedimento técnico, observaram-se diferenças significativas nos resultados, onde as opções de aplicação da metodologia e a capacidade técnica das equipes foram determinantes. Houve dificuldades na tradução das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, de uma visão pontual dos municípios para diretrizes e estratégias regionais, resultando em alguns casos em diagnósticos pouco articulados com estratégias e projetos da região.

Outra observação importante é dificuldade em se dispor de mecanismos efetivos para viabilização dos planos. A Consulta Popular é um instrumento que encontra limitações quanto ao montante de recursos disponibilizados, com tendência histórica a atenção de projetos pontuais, que não apresentam repercussões significativas para uma estratégia de desenvolvimento regional. Já a incorporação no planejamento, via Plano Plurianual, também apresenta limitações considerando as dificuldades financeiras do Estado e a falta de cultura em tratar os problemas considerando

suas diferenças no território. Outros instrumentos e possibilidades, sejam em outras esferas da federação ou mesmo em parceria com a iniciativa privada, devem ser objeto de análise. Nesse sentido, a experiência do BRDE parece promissora, pois avança na delimitação dos projetos e representa uma possibilidade real de implementação dos mesmos.

Contudo, conclui-se que os planos são uma ferramenta relevante para o enfrentamento das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, tanto do ponto de vista das regiões quanto do Estado. Nas regiões, estimularam a retomada do debate sobre suas estratégias de desenvolvimento, seus elementos estruturantes e, também, sobre as opções que cada região possui para qualificar sua estrutura socioeconômica, prospectar novas alternativas e superar seus limites. Em um segundo aspecto, colocou à disposição do Estado uma reflexão sobre a realidade regional e uma carteira de projetos que pode balizar suas ações nas regiões.

Bibliografia

BENKO, G. **A ciência regional**. Oeiras, Celta. 1999.

BEZZI, Meri Lourdes. **Uma (Re)visão Historiográfica – da Gênese aos Novos Paradigmas**. Santa Maria, Editora da UFSM. 2004.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE). **O apoio do BRDE na implementação dos planos de desenvolvimento regional dos COREDEs**. Relatório de Avaliação. Porto Alegre. 2018.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília. **Texto para discussão do IPEA n. 630**, 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Estudo da Dimensão Territorial do PPA – (Volumes I a VIII)**. Brasília, MPOG/CGEE, 2008. 159 p. Disponível

em: <<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>>. Acessado em 10 de novembro de 2009.

CARGNIN *et al.* Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. SEPLAG/FEE, **RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial**, 2014.

CARGNIN, A. P.; CUNHA, C. G. S. da; LEMOS, B. O. Planos Estratégicos 2015-2030 dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento: elementos para uma avaliação. In: **VIII Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional**, 2017, Santa Cruz do Sul. Anais do VII Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2017. p. 1-19.

CARGNIN, A. P.; LEMOS, B. O.; CUNHA, C. G. S. da. Análise e prospectiva para o desenvolvimento territorial no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil: a experiência dos planos estratégicos de desenvolvimento regional (2015-2030). Santiago do Chile. **Revista CEPAL**. N.131. 2020 (no prelo).

DASI, J.F. e PEIRÓ, E. **Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI**. Valencia, Tirant Humanidades. 2018.

DEMATTEIS, G. e GOVERNA, F. (2005), **Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT**. Milano, Angeli.

GIRARDON, J.. **Politiques d'aménagement du territoire**. Paris, Ellipses. 2010.

FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v.1, 1981. p.12-19.

LEMOS *et al.*, A distribuição da indústria de transformação do Rio Grande do Sul a partir da crise econômica recente. In: RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **Futuro RS: Agenda de Desenvolvimento Territorial**. SPGG. 2017

MONOT, A. **La France, un territoire aménagé**, Paris, Bréal, 2018.

PUJADAS, R.; FONT J. **Ordenación y planificación territorial**. Madri, Síntesis. 1998.

RACINE, J.B., C. RAFFESTIN, V. RUFFY. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. Rio de Janeiro, **Revista Brasileira de Geografia**, vol.45, N°1, 1983.

RIFFO, L. 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, **Série Desarrollo Territorial**. N. 15, Santiago do Chile, ONU/CEPAL, 2013.

RIO GRANDE DO SUL (RS). SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **Perfis Socioeconômicos dos COREDEs**, Porto Alegre, SEPLAN, 2015.

SANTAMARIA, F. Aménagement du territoire in France, its foundations, its mutations and its challenges, In: Dasí, J.F. e Peiró E. **Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI**. Valencia, Tirant Humanidades. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Sistema Integrado de Informação Legislativa**, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Futuro RS – Agenda de Desenvolvimento. Porto Alegre, **Cadernos para o Futuro 1 a 10**. SPGG, 2016-2018.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **Convênio SEPLAN 1636/2015**. Porto Alegre. SEPLAN, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO (SCP). **Estudo de Desenvolvimento Regional e**

Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015 (volumes 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese). Porto Alegre, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial.** Porto Alegre, Volumes 1, 2 e 3. 2014.

SILVEIRA, Rogério *et al.* Análise dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Territorial em Regiões Seleccionadas. In: FELIPPI, Angela C. T.; SILVEIRA, Rogério L. L. da; ALLEBRANDT, Sérgio L. (Org.). **Observando o planejamento regional no Rio Grande do Sul: uma análise da experiência recente dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1ª ed., 2015, pp. 129-158.

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R; ALLEBRANDT, S. L.. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, p. 81-106, 2011.

RORATO, Geisa Zanini. **Descentralização e planejamento: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul.** (Dissertação de Mestrado) – UFRGS/Faculdade de Arquitetura/PROPUR, Porto Alegre, 2009. 180 p.

RUCKERT, A. A. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul.** 2001. São Paulo, (Tese de Doutorado) – USP/FFLCH/PPGH. 2001. 662 p.

SIEDENBERG, D. R. (Org.) **Subsídios para Elaboração dos Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.** Vacaria, 2008.

VAINER, C. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação. São Paulo, **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.9 n.1, 2007. pp. 9-27.

As Estratégias de Desenvolvimento Regional do COREDE do Vale do Rio Pardo – RS e a perspectiva das Liberdades e Capacidades¹

*Tanise Dias Freitas
Cidonea Machado Deponti*

1. Introdução

As concepções sobre “desenvolvimento” alcançaram um novo paradigma no século XXI. Além de riqueza, incluem-se agora elementos relacionados à saúde, à educação, à segurança, ao meio ambiente sustentável. Ainda que os fatores ligados ao campo econômico sejam utilizados para diferenciar os níveis de vida das pessoas ou comparar regiões, os atuais problemas sociais impuseram aos estudiosos do desenvolvimento e aos formuladores de políticas a necessidade de reestruturação de suas bases conceituais e metodológicas. A ideia de desenvolvimento passa a exprimir anseios econômicos e éticos de uma distribuição mais igualitária e sustentável dos bens e benefícios produzidos.

Por outro lado, as abordagens do desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração, nas dinâmicas econômicas, orientaram políticas públicas ao longo dos anos passados e recentes. Por ora, tais políticas trouxeram poucos resultados no que se refere à promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades nos seus territórios. As políticas públicas seriam mais efetivas ao contribuírem com o processo de desenvolvimento social e regional, não estando submetidas, exclusivamente, às demandas do

¹ Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Este trabalho é parte do projeto de pesquisa que conta com auxílio da Fundação Apoio à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do edital 04/2018.

crescimento econômico ou à busca pelo bem-estar material (ZAMBAM; KUJAWA, 2017).

Com intuito de discutir sobre as estratégias de desenvolvimento e políticas regionais, este artigo analisa os projetos elencados como prioritários pela população do Vale do Rio Pardo para a promoção do desenvolvimento regional, bem como os obstáculos e potencialidades. Tal análise é substantiada pela abordagem do desenvolvimento de Amartya Sen, a partir da ideia de que as possíveis ações para o desenvolvimento, estruturadas conforme o Plano Estratégico da região, permitiriam expandir as liberdades dos indivíduos.

Com base nesse arcabouço conceitual, objetivou-se compreender a relação entre o modelo de política de desenvolvimento regional executada pelo Conselho Regional de Desenvolvimento do VRP (COREDE-VRP) e a ampliação das liberdades instrumentais da população, como proposta para promoção do desenvolvimento regional. Foram analisados o Plano Estratégico de Desenvolvimento do COREDE-VRP e os projetos que compõem as ações dos diferentes comitês setoriais do Conselho, bem como das atas e demais documentos disponíveis que permitiram entender a relação entre o planejamento regional e a demanda da população local via Consulta Popular.

Assim, o artigo estrutura-se com seis seções a contar desta introdução. A segunda seção traz apontamentos sobre a perspectiva do desenvolvimento na promoção das liberdades e capacidades humanas, com base na abordagem de Amartya Sen. Na sequência, apresentam-se as questões que permeiam o debate sobre desenvolvimento regional. Na seção quatro, descreve-se a metodologia; na quinta seção analisam-se as estratégias multidimensionais do desenvolvimento como parte da Política de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, tendo como caso específico o Plano Estratégico do COREDE-VRP. Por fim, apresentam-se as considerações deste estudo.

2. Liberdades, Capacidades e Desenvolvimento

A abordagem das capacidades (*capability approach* – CA) foi apresentada pelo economista indiano e Prêmio Nobel em 1998, Amartya K. Sen juntamente com a professora e filósofa norte-americana Martha Nussbaum. A ideia sobre uma perspectiva teórica que considerasse o desenvolvimento de forma ampla surgiu com a publicação do livro *The Quality of Life*, no qual diversos artigos buscam analisar condições de vida com base em uma ideia de desenvolvimento para além da renda. Nesta obra, os estudos do grupo de pesquisadores já demonstravam a necessidade de um arcabouço teórico para o tema com o objetivo de fomentar análises multidimensionais.

Em *Desenvolvimento como Liberdade* (2010), Amartya Sen afirma que o desenvolvimento só existe a partir da expansão das liberdades dos indivíduos, as quais são entendidas como necessidades básicas para que as pessoas possam escolher uma vida que desejam. A expansão dessas liberdades constitui os meios e fins do desenvolvimento, e a privação destas se torna um aspecto limitador das escolhas e oportunidades. Para o autor, “a importância intrínseca da liberdade humana em geral, como objetivo supremo do desenvolvimento, é acentuadamente suplementada pela eficácia instrumental de liberdades específicas na promoção de liberdades de outros tipos” (SEN, 2010, p. 10).

O conceito “liberdade” pode ser dividido em constitutivo (fim do desenvolvimento) e instrumental (meio do desenvolvimento) Sen (2008; 2010) descreve que as liberdades constitutivas têm relação com a liberdade substantiva, pela qual o desenvolvimento envolve a expansão também de outras liberdades humanas. Já as liberdades instrumentais abarcam o “modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 57).

Quadro 1: Tipificação das Liberdades Instrumentais de Amartya Sen

Liberdades	Descrição
Liberdades políticas	Referem-se às liberdades de expressão política e de voto , de escolher diferentes partidos políticos, de escolha informativa e estão relacionadas aos direitos civis (em um contexto de democracia).
Facilidades econômicas	Oportunidades para utilizar recursos econômicos para consumo, produção e troca que depende dos preços relativos e das condições de mercado. Referem-se ao papel dos financiamentos e o acesso a eles como ponto fundamental sobre o conjunto de bens que podem ser adquiridos – via os créditos.
Oportunidades sociais	Disposições nas áreas de educação, saúde e emprego e que influenciam a liberdade substantiva dos indivíduos de viverem melhor. As oportunidades sociais são importantes na constituição da vida privada, mas também são essenciais para garantir a participação nas atividades econômicas e políticas , bem como o acesso à informação.
Garantias de transparência	São retratadas nas relações de confiança que os indivíduos têm tanto em outros indivíduos quanto nas instituições. Quando essa confiança é infringida pode-se afetar diretamente a vida das pessoas de forma negativa. As garantias de transparência seriam inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e das transações ilícitas.
Segurança protetora	Mesmo que o sistema social e econômico seja vulnerável, algumas pessoas estabelecem uma rede de segurança protetora que inclui aspectos institucionais como benefícios aos desempregados, transferência de renda aos mais necessitados, habitação, saneamento, aposentadorias, etc.

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Sen (2010) – grifo nosso.

Estas liberdades instrumentais são caracterizadas como um conjunto de alternativas de realização que aumentam as capacidades das pessoas para alcançarem determinados fins e que estão intimamente relacionadas entre si para a promoção do desenvolvimento. Por meio destas liberdades é possível perceber diferentes inter-relações, já que um tipo delas pode contribuir para expansão de outras liberdades ao mesmo tempo, o que retira da dimensão financeira a promotora única do desenvolvimento.

A ausência ou limitação de tais liberdades pode estar relacionada diretamente à pobreza econômica, à carência de serviços na saúde e educação e à negação da liberdade política, civil e de participação da vida social como, por exemplo, na escolha das prioridades para o desenvolvimento de uma determinada região. Para Sen (2010) os resultados econômicos – resultantes da eficiência produtiva ou do aumento da renda *per capita* – são uma, dentre outras tantas vertentes do desenvolvimento.

Maurício Mota Saboya Pinheiro, em seu texto de discussão de 2012, entende que a perspectiva do desenvolvimento como liberdade é multidimensional; o desenvolvimento está além do crescimento da renda pessoal, da industrialização, do avanço tecnológico etc. Segundo o autor, “os distintos aspectos do desenvolvimento humano não covariam todos com a renda (...), nem mesmo se submetem à “métrica” da renda” (PINHEIRO, 2012, p. 9).

Ressalta-se que a perspectiva seniana do desenvolvimento não trata apenas das liberdades e capacidades dos indivíduos, como se estes pudessem promover seu próprio desenvolvimento a partir de suas escolhas e oportunidades. Um aspecto pouco discutido acerca da ideia de desenvolvimento é o fundamental papel das instituições como Estado, mercado, mídia, legislação, partidos políticos, grupos de interesses coletivos – os Conselhos Regionais – (dentre outros), os quais seriam também essenciais para a expansão e garantia das liberdades.

Nesse sentido, acredita-se que a teoria das capacidades seja pertinente ao estudo do Desenvolvimento Regional, uma vez que seu enfoque admite relativizar as condições de vida de diferentes

agentes vivendo em um mesmo contexto de privações sociais e/ou oportunidades, sua confiança nas instituições, sua capacidade de transformação da realidade social (DEMO, 1995). Zambam e Kujawa (2017, p. 63) apontam que “a abordagem de Sen é o referencial adequado para analisar criticamente as políticas sociais empreendidas no Brasil, seja de forma analítica, comparativa ou sobre a evolução em vista da melhoria das condições de vida da população mais carente, do exercício da cidadania (...)”.

3. Uma perspectiva multidimensional para o Desenvolvimento Regional

As aceleradas mudanças tecnológicas e a emergência de novos centros produtores baseados em tecnologias avançadas abriram a corrida para a busca da inovação como mecanismo de desenvolvimento regional. Tais mudanças ensejaram o debate teórico nessa temática a fim de dar suporte às políticas que alavancaram a sociedade. No que tange às políticas de Desenvolvimento Regional, passou-se a dar enfoque ao desenvolvimento “local” em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais, tendo assim a possibilidade de melhoria da situação socioeconômica de determinada região, a qual passaria a ter capacidade competitiva na ordem econômica globalizada.

As políticas de planejamento para desenvolvimento regional/local pautavam-se na racionalidade econômica de mercados (CARGNIN, 2014). Estas abordagens procuraram dar explicações relativas às diferenças de concentração territorial ou produtiva, abarcando a dimensão econômica do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos ganhos de mercado. Logo, os indicadores do desenvolvimento regional como expansão da inovação e crescimento econômico não permitiam explicar a realidade da vida das pessoas pertencentes a determinado território.

Mesmo que algumas regiões tenham agregado importantes elementos ao desenvolvimento através da organização produtiva e

conexão local-global, os territórios dessas dinâmicas econômicas exitosas mostraram-se cada vez mais isolados, o que foi decorrente da capacidade limitada dessas regiões em diversificar suas atividades econômicas (FERNANDEZ, AMIN e VIGIL, 2008).

Frente às limitações das teorias pautadas no crescimento econômico, as quais não deram respostas à redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento, emerge um conjunto de abordagens sobre desenvolvimento regional a partir dos anos 1980. Ganham destaque as concepções que passam a compreender o desenvolvimento como um processo *botton-up*, entendendo as regiões como promotoras do seu desenvolvimento (FERNANDEZ, AMIN, VIGIL, 2008). Estas regiões seriam capazes de inovar a partir da cooperação de empresas, instituições de formação e pesquisa, autoridades regionais, universidades entre outros, bem como, pelo estímulo à diversidade nas técnicas e nos produtos, gostos, cultura e políticas possibilitando múltiplos caminhos para o desenvolvimento (DALLABRIDA, 2010).

Conforme Siedenberg (2006, pp. 71-72) o uso da expressão desenvolvimento regional costuma estar associada às mudanças sociais e econômicas que ocorrem num determinado espaço regional. Acrescenta ainda: “é necessário considerar que a abrangência dessas mudanças vai além desses aspectos, estabelecendo uma série de inter-relações com outros elementos e estruturas presentes na região considerada, configurando um complexo sistema de interações e abordagens”. Além disso, o desenvolvimento regional também é associado a um dado estágio ou momento social e econômico em que uma região se encontra, cuja medida e quantificação dessa posição pode ser realizada através de distintos indicadores socioeconômicos (SIEDENBERG, 2006).

Para Boisier (2000) o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado num dado território que necessariamente deve combinar três dimensões de mudança: a espacial, a social e a individual. Tal processo de mudança estaria

associado a um constante progresso da região, da comunidade ou da sociedade nela existente. Ou seja,

O “progresso” da região deve se entender como a transformação sistemática do território regional em um sujeito coletivo; o fortalecimento da sociedade civil e a obtenção de uma percepção de pertença regional e o “progresso” de cada indivíduo deve interpretar-se como a remoção de toda a classe de barreiras que impedem a uma pessoa determinada, membro da comunidade em questão e habitante da região, alcançar sua plena realização como pessoa humana (BOISIER, 2000, p. 160).

Nesse sentido, o desenvolvimento regional precisa estar assentado na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos do território regional. As particularidades e especificidades regionais tornam-se atributos próprios a cada região que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento específicas da região. Portanto, não há como pensar o desenvolvimento regional “sem considerar as condições sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização das comunidades locais”, o que “só poderá ser alcançado pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global” (BECKER, 2000, p. 140).

A dimensão política do desenvolvimento regional é fundamental na medida em que são as instituições públicas os atores fundamentais desse processo, no momento da formulação e da execução das ações de desenvolvimento regional. Ademais, essa dimensão política tem sido reforçada com a necessária participação dos atores do território em questão, principalmente para a legitimação das políticas de desenvolvimento regional (MIGUEL et al., 2013; PÉREZ, 2015). Logo,

As políticas de desenvolvimento orientadas pela valorização, expansão e promoção do capital humano e comprometidas com a dinâmica da democracia precisam estar profundamente integradas e associadas às políticas sociais que visam corrigir as desigualdades sociais e econômicas, fomentar o exercício dos direitos fundamentais, especificamente o acesso à

educação, à saúde, ao trabalho e aos mecanismos de informação, participação e decisão. Os cidadãos precisam viver e atuar na sociedade na condição de agentes ativos, desenvolvendo as suas capacidades. A criação de reais oportunidades sociais é um referencial seguro e duradouro para este fim, assim como, para a ampliação do alcance das políticas sociais para o aumento da qualidade de vida, especialmente dos mais pobres (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p. 68).

A participação dos atores na implementação e na avaliação das políticas públicas permite o exercício da condição de agente ativo. A análise das estratégias e dos projetos elencados como prioritários pela população para a promoção do desenvolvimento regional relaciona-se “com a sua capacidade de interferir nas situações concretas em que as pessoas vivem ou para solucionar aqueles problemas que mais ameaçam no período imediato” (ZAMBAM; KUJAWA, 2017, p. 68).

As práticas desenvolvidas pelo modelo de política de desenvolvimento regional executada, por exemplo, por um COREDE poderiam então ampliar as liberdades instrumentais da população e contribuir para promoção do desenvolvimento regional. Retomando Amartya Sen,

Importa ressaltar também o papel instrumental da expansão de capacidades na geração da mudança social (indo muito além da mudança econômica). De fato, o papel dos seres humanos, mesmo como instrumentos de mudança, pode ir muito além da produção econômica (para a qual normalmente aponta a perspectiva do “capital humano”) e incluir o desenvolvimento social e político (SEN, 2008, p. 325)

Assim, o processo de desenvolvimento regional envolve a promoção de um conjunto de ações e políticas públicas que visam à mudança estrutural, à melhoria das condições socioeconômicas da população e a ampliação dos níveis de qualidade de vida. Tal processo visa também a sustentabilidade econômica, social e ambiental através de um sistema de planejamento e de governança que valorize a participação social e a descentralização da decisão

política, e que esteja articulado com os demais níveis de governo, tanto na escala municipal, estadual e nacional (SILVEIRA, 2018).

4. O COREDE e as Estratégias de Desenvolvimento Regional do Vale do Rio Pardo

Ao longo da história da política gaúcha regional, os Conselhos Regionais conquistaram espaço importante na construção e na implementação de projetos de desenvolvimento, tornando-se protagonistas na reflexão e reformulação da própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Entre os instrumentos da Política de DR está a atuação dos COREDEs que, junto à Consulta Popular, constituem ferramentas para participação social no planejamento e gestão para o DR. Atualmente o Estado conta com a estrutura de 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), com ampla experiência de regionalização.

Segundo Bandeira (2000), a experiência dos COREDEs no RS pode ser considerada uma das mais completas quanto aos paradigmas teóricos do DR, pois está baseada na intervenção multiescalar, definindo as “regiões-problema” com intuito de reduzir as desigualdades e buscando um equilíbrio para desenvolvimento do Estado. Essa retomada das políticas públicas para a redução das desigualdades reforça a importância do debate sobre o desenvolvimento regional e principalmente como é possível compreender a real mudança que estes programas (ou políticas) trouxeram para as comunidades regionais.

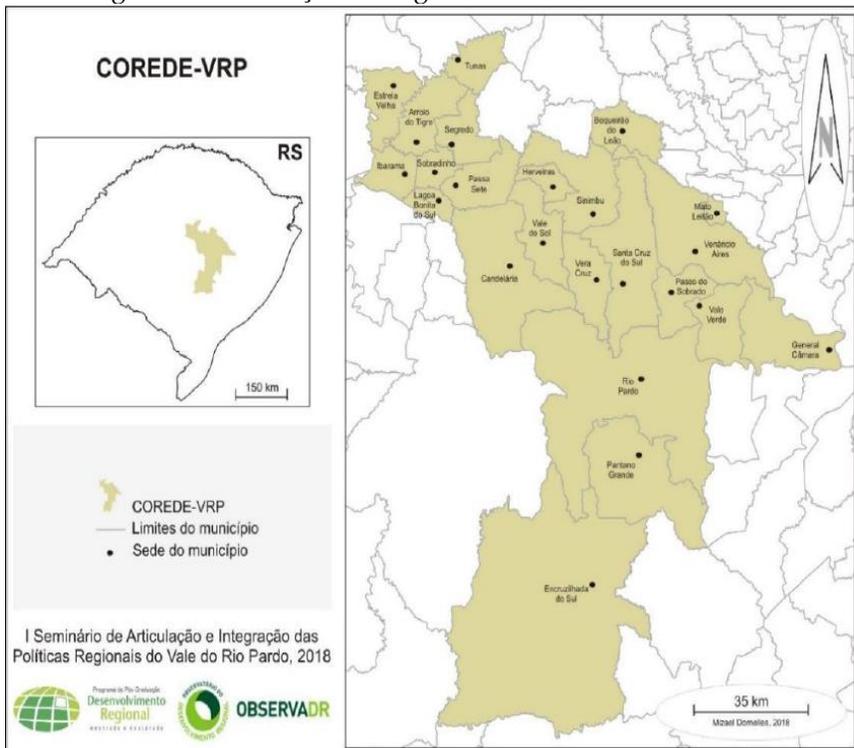
4.1. COREDE Vale do Rio Pardo e as Condições Socioeconômicas

O COREDE Vale do Rio Pardo foi fundado em 1991, sendo composto atualmente pelos municípios: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa

Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz. Cargnin (2014) aponta que Santa Cruz do Sul polariza boa parte dos municípios deste Corede, os quais também sofrem influência da região Metropolitana de Porto Alegre.

A constituição do eixo de desenvolvimento POA – SCS é decorrente dessa agroindústria e dos fluxos de pessoas e serviços que este eixo proporciona com a região metropolitana. Segundo dados das estimativas populacionais do Rio Grande do Sul (SEPLAG; DEEE, 2018), do total de 437.233 habitantes do COREDE-VRP, Santa Cruz do Sul concentra aproximadamente 30% da população total. A figura que segue mostra os municípios pertencentes ao COREDE VRP.

Figura 1: Delimitação da Região Corede Vale do Rio Pardo



Fonte: PED,2017. Elaborado por Mizaél Dornelles.

Conforme o convênio celebrado entre Governo do Estado e Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento², foi elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) do Vale do Rio Pardo 2015-2030 (2017), o qual traz um conjunto de informações nas dimensões demográfica, ambiental, social e cultural, infraestrutura e gestão pública, econômica e institucional. Tais dimensões agregaram indicadores simples e compostos (índices) permitindo uma descrição bastante rica da região do VRP.

Ainda, informações apresentadas no relatório “Rumos 2015”³ (2006) e em Cargnin (2014) permitiram estratificar os COREDEs em cinco grandes grupos, sendo que o Vale do Rio Pardo compõe o grupo dos “Coredes Emergentes”, caracterizado por apresentar **condições sociais abaixo da média do Estado** (grifo nosso), mas elevado desenvolvimento econômico (acima da média) e potencialidades próximas à média. Diferentemente dos indicadores avaliados pelo Relatório Rumos, que eram ainda do início dos anos 2000, utiliza-se aqui uma análise do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Corede do Vale do Rio Pardo e dos municípios que o compõem. A figura que segue apresenta a evolução do IDESE para o Corede Vale do Rio Pardo, de 2010 a 2015, e nas diferentes dimensões.

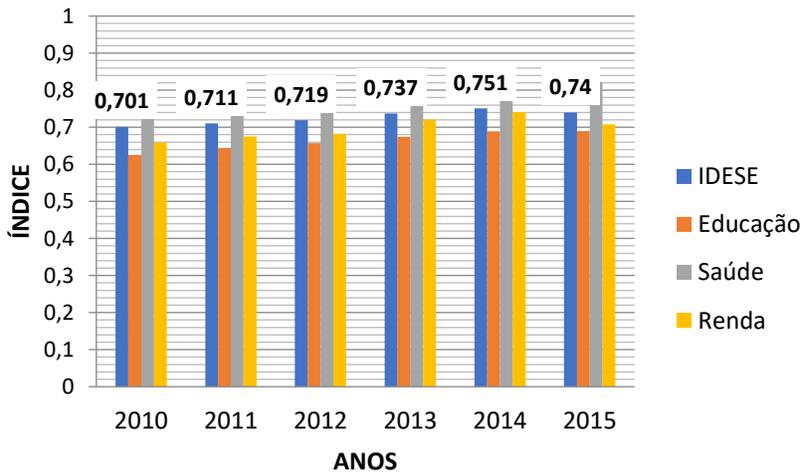
Observando os dados do IDESE para o Vale do Rio Pardo pode-se apontar uma pequena evolução de 2010 a 2015, passando de 0,701 para 0,74. De toda forma, percebe-se que a dimensão educação é a que apresenta os piores índices, sempre abaixo de 0,7,

²Convênio celebrado entre o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), do Estado do Rio Grande do Sul, nº 1636/2015. Elaboração do Plano de Trabalho e das Diretrizes e Referências para a implementação da atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional.

³RUMOS, 2015: Plano de Desenvolvimento para o Estado do RS elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão e DEPLAN, o qual aponta estratégias, programas e ações a serem realizadas através do poder público e da iniciativa privada. O Plano deve implementar nos próximos dez anos ações voltadas ao Desenvolvimento do RS. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12104458-rumosvol2-red.pdf>

mesmo que tenha crescimento de 2010 a 2015. A dimensão saúde é a que tem os melhores índices, permanecendo constante nos cinco anos analisados e acima de 0,8.

Figura 2: Gráfico da Evolução do IDESE COREDE VRP e seus indicadores 2010-2015



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados do IDESE, 2018

No entanto, por ser um índice agregado, pouco se pode entender sobre a diversidade e a desigualdade socioeconômica dos municípios que compõem a região. Para tanto, a tabela 1 demonstra o IDESE e suas diferentes dimensões, destacando em verde os melhores índices e em vermelho os piores.

Tabela 1: IDESE dos Municípios do Corede Vale do Rio Pardo e dimensões em 2015

Município	Bloco Educação	Bloco Renda	Bloco Saúde	IDESE
Arroio do Tigre	0,699	0,644	0,817	0,720
Boqueirão do Leão	0,637	0,581	0,826	0,681
Candelária	0,533	0,584	0,792	0,636
Encruzilhada do Sul	0,612	0,554	0,790	0,652
Estrela Velha	0,705	0,678	0,846	0,743
General Câmara	0,625	0,592	0,814	0,677
Herveiras	0,662	0,521	0,852	0,678
Ibarama	0,670	0,560	0,875	0,702
Lagoa Bonita do Sul	0,613	0,627	0,829	0,690
Mato Leitão	0,769	0,675	0,859	0,768
Pantano Grande	0,637	0,599	0,772	0,669
Passa Sete	0,647	0,418	0,829	0,631
Passo do Sobrado	0,663	0,640	0,799	0,701
Rio Pardo	0,656	0,589	0,766	0,670
Santa Cruz do Sul	0,752	0,835	0,840	0,809
Segredo	0,679	0,526	0,826	0,677
Sinimbu	0,594	0,583	0,876	0,684
Sobradinho	0,727	0,617	0,816	0,720
Tunas	0,684	0,557	0,836	0,692
Vale Verde	0,633	0,540	0,770	0,648
Vale do Sol	0,579	0,466	0,834	0,626
Venâncio Aires	0,690	0,738	0,846	0,758
Vera Cruz	0,728	0,644	0,816	0,729

Fonte: FEE, 2018.

Do total de 23 municípios do Vale do Rio Pardo, Santa Cruz do Sul apresenta o melhor IDESE, 0,809, e os melhores índices nas dimensões educação e renda, e o segundo melhor em saúde. O município com pior IDESE é Vale do Sol, com 0,626. Analisando por bloco, a **dimensão saúde** possui os melhores índices, tendo destaque os municípios de Sinimbu e Ibarama.

Na **dimensão educação**, Candelária tem o pior índice, 0,533, seguido de Vale do Sol, 0,579. Retomando a ideia de liberdades instrumentais de Amartya Sen e a abordagem das capacitações, poderíamos dizer que Santa Cruz do Sul apresenta valores melhores para as “oportunidades sociais”, enquanto Vale do Sol teria uma condição de privação em saúde e educação.

Já na **dimensão renda**, Passa Sete e Vale do Sol possuem os piores índices; por outro lado, Santa Cruz e Venâncio Aires apresentam os melhores valores. Ressalta-se que os dois municípios são os maiores da região, com 130 mil habitantes e 60 mil habitantes, respectivamente. Justamente por serem os municípios mais urbanizados, eles concentram o polo agroindustrial do tabaco, com elevada produção agrícola desta cultura.

A abordagem teórica do desenvolvimento regional utilizada neste trabalho remete a uma perspectiva multidimensional e não pautada unicamente nas variáveis que refletem o crescimento econômico. Com base nos dados do IDESE para os 23 municípios do Vale do Rio Pardo, pode-se observar mais detalhadamente as desigualdades de “oportunidades sociais” e “facilidades econômicas” (SEN, 2010) no território.

De acordo com Becker (2000), as diferentes dimensões (sociais, políticas, econômicas, estrutural, ambiental etc.) juntamente com a participação social permitiriam então pensar o desenvolvimento como uma construção regional, diante das fortalezas e oportunidades do local. Retomando Amartya Sen (2008; 2010), na análise do desenvolvimento como expansão das capacidades humanas de uma determinada região, não se pode ficar restrito ao

campo econômico, da renda e da produção, sendo necessário abarcar todas as liberdades de forma interligada.

Essas desigualdades refletiram-se também na elaboração do Plano Estratégico do Corede VRP, e pode ser observado através das matrizes qualitativas que descrevem as Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA). No caso do Corede VRP foram elaboradas 2 matrizes, uma representando as demandas da microrregião norte e outra com as demandas da microrregião sul. Importa lembrar que a constituição dessas matrizes foi decorrente de seminários nas microrregionais de Sobradinho e Santa Cruz do Sul, com a participação da sociedade civil, instituições públicas, privadas e demais interessados (PED, 2017). Ainda com base no PED, na fase de elaboração da matriz FOFA do Vale do Rio Pardo, tem-se que:

A equipe técnica optou por não diferenciar, na elaboração da Matriz FOFA, as seis dimensões de análise apresentadas no diagnóstico (histórica, institucional, sociocultural, econômica, infraestrutura e ambiental), considerando que há fortes interações e entrecruzamentos entre esses conteúdos, sobretudo quando se busca apontar para problemas e potencialidades regionais. Além disso, a construção de FOFAs setoriais ou temáticas poderia promover a fragmentação e mesmo eventuais repetições no processo de análise e de planejamento regional (PED, 2017, p.200).

Essa escolha da equipe técnica que elaborou a matriz reflete justamente a ideia de desenvolvimento regional para além do setorial. Para melhor visualização, o quadro 2 que segue aponta os fatores de origem externa que são entendidos como oportunidades e como ameaças no Vale do Rio Pardo, buscando classificar as informações de acordo com os conceitos de liberdades instrumentais de Amartya Sen.

Quadro 2: Matriz FOFA Regional do Vale do Rio Pardo – Oportunidades e Ameaças

FATORES DE ORIGEM EXTERNA	
Oportunidades	Ameaças
Oportunidades Sociais	
<ul style="list-style-type: none"> - Oferta de Cursos Técnicos Profissionais focados nas vantagens da economia local; - Expansão da oferta de ensino superior; - Fortalecimento e resgate da língua alemã; 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de cursos técnicos; - Infraestrutura das escolas (campo e cidade); - Atrasos ou ausência dos repasses do setor público para manter os hospitais da região; - Envelhecimento da população rural; - Êxodo Rural;
Segurança Protetora	
<ul style="list-style-type: none"> - Modais alternativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de Conservação/Investimento da Malha Viária (BRs, RSs e estradas); - Insuficiência no abastecimento de energia elétrica; - Falta de investimentos na qualidade e na infraestrutura da rede elétrica; - Baixa qualidade no acesso à telefonia e à internet; - Favelização do interior (ocupação do espaço).
Facilidades Econômicas	
<ul style="list-style-type: none"> - Turismo em todos os segmentos; - Mercado consumidor de alimentos; - Atrair investimento externo e agregação de valor (agroindústrias); - Diversificação da cadeia produtiva; - Criação de agroindústrias; produção de alimentos, cooperativas e associações; - Novos mercados para a agricultura familiar (políticas 	<ul style="list-style-type: none"> - Descontinuidade das políticas públicas para a agricultura familiar); - Risco à cadeia produtiva do Tabaco (monocultura);

federais para valorizar a Agricultura Familiar);	
Garantias de Transparência e Liberdades Políticas	
Investimento em tecnologias de segurança (vídeo monitoramento, GPS, sistema de banco de dados);	<ul style="list-style-type: none"> - Instabilidade política; - Impostos (Pacto Federativo); - Legislação (tributária, sanitária, ambiental, previdenciária); - Ausência de Fiscalização Federal-Estadual - Falta ou dificuldade organizacional das estruturas administrativas do estado;
	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento da demanda por segurança pública sem recursos para ampliar o efetivo; - Desaparelhamento e falha de manutenção dos equipamentos dos bombeiros;

Fonte: Adaptado do Plano Estratégico de Desenvolvimento – Corede VRP (2017).

Dentre as oportunidades apontadas nos seminários, tem-se o turismo como uma atividade que poderia fomentar tanto o **crescimento econômico da região**, como também fomentar o resgate da **vertente cultural alemã**, seja ela linguística, gastronômica, arquitetônica etc., que também foi destacada como uma oportunidade. Ainda, a localização geográfica do VRP poderia transformar a região em um modal estratégico para escoamento de diferentes culturas agrícolas, no entanto, a região segue depende da monocultura do tabaco.

No **setor político/institucional** encontram-se as principais ameaças, como a descontinuidade de políticas públicas para agricultura familiar, associada a questões fiscais e tributárias que são vistas como obstáculos econômicos e institucionais ao desenvolvimento da região. Outro ponto problemático do Vale do Rio Pardo está ligado aos **serviços de infraestrutura da região**, como insuficiência no abastecimento de energia elétrica, dificuldade no acesso à internet, principalmente no meio rural, bem como a ocupação

desordenada da zona urbana, especialmente nas cidades maiores na região, a saber, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires.

Retomando as abordagens teóricas, pode-se entender que a participação política, a confiança nas instituições e nas estruturas organizacionais encontra-se fragilizada na relação com o Estado. De acordo com Sen (2008; 2010), Miguel et al. (2013), Pérez (2015), a dimensão político-institucional é essencial na promoção do desenvolvimento a partir das liberdades, pois ela permite o estabelecimento do capital social, do fortalecimento dos laços sociais e institucionais.

Analisando a matriz da relação local com o externo ao VRP, com base em Sen (2010), pode-se afirmar que as garantias de transparência e liberdades políticas estariam comprometidas e as melhores condições para desenvolvimento estão associadas às facilidades econômicas. No quadro 3 que segue, tem-se uma avaliação dos fatores que influenciam o desenvolvimento do VRP e que estão associados às questões internas.

Quadro 3: Matriz FOFA Regional do Vale do Rio Pardo:
Forças e Fraquezas

FATORES DE ORIGEM INTERNA	
Forças	Fraquezas
Oportunidades Sociais	
<ul style="list-style-type: none"> - Instituição de Ensino (escolas, faculdades e universidades, escolas técnicas e profissionalizantes); - Unisc-Parque Tecnológico; - Disponibilidade de atendimento em grande parte da saúde; 	<ul style="list-style-type: none"> - Qualificação da mão de obra insuficiente por ausência de ensino profissional; - Índice de analfabetismo elevado; - Fechamento de escolas no campo; - Distorção idade-série (ano); - Número limitado de leitos hospitalares e poucos especialistas (estrutura de Saúde); - Baixa confiabilidade dos exames clínicos para diagnósticos; - Esvaziamento do campo (baixa renda); - Falta de oportunidades no campo;

Segurança Protetora	
	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiência no abastecimento de água e de reservas hídricas; - Energia elétrica; - Comunicação (internet/telefone); - Falta de sinalização viária e turística;
Facilidades Econômicas	
<ul style="list-style-type: none"> - Organização e características da agricultura familiar; - Festas, feiras e eventos municipais; - Patrimônio cultural, histórico, gastronômico, arquitetônico e artístico; - Capacidade produtiva diversificada; - Disponibilidade de mão de obra/ Material Humano; - Empresas prestadoras de serviços especializados (contabilidade, advocacia); - Características fundiárias; - Recursos naturais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Dependência do Tabaco; - Individualismo (opção: cooperativismo); - Falta de organização dos agricultores; - Assistência técnica por produtor rural; - Espírito empreendedor “adormecido”; - Qualificação e gestão da propriedade; - Inspeção sanitária;
Garantias de Transparência e Liberdades Políticas	
<ul style="list-style-type: none"> - Organização Social; - Capacidade de mobilização e articulação das entidades no território; - Consórcio Intermunicipal; - Logística; - APLs; - Trabalho dos bombeiros voluntários; 	<ul style="list-style-type: none"> - Dados estatísticos não atualizados; - Falta de desenvolvimento tecnológico e produtivo; - Falta de políticas públicas que estimulem o empreendedorismo. - Baixa participação das lideranças políticas nos debates regionais; - Pouca participação das mulheres nos espaços institucionais;

Fonte: Adaptado do Plano Estratégico de Desenvolvimento – Corede VRP (2017).

Com base nos dados da Matriz FOFA, as “forças” que sustentariam estratégias de desenvolvimento do Vale do Rio Pardo internamente pautam-se nas facilidades econômicas (SEN, 2010),

principalmente no setor da agricultura e serviços, na diversidade do patrimônio histórico e cultural da região (o que também havia sido apontado como oportunidade na matriz anterior). As “fraquezas” nessa liberdade instrumental estão associadas à dificuldade de articulação local, bem como à falta de capacitação técnica e de gestão dos negócios locais (rurais ou urbanos)

Outro ponto destacado como “força” são as diferentes organizações sociais existentes na região, como consórcios, Arranjos Produtivos Locais e a capacidade de mobilização e articulação das entidades. Nesse aspecto, observa-se que ao mesmo tempo em que a relação com as esferas do Estado (externo) são fraquezas, **a organização endógena é entendida como uma fortaleza**, o que seria extremamente importante na organização e institucionalização de políticas e projetos *bottom-up*, entendendo a região do VRP como promotora do seu desenvolvimento (FERNANDEZ, AMIN, VIGIL, 2008). Essas instituições de gestão e organização regional, quando qualificadas, permitiriam um processo de desenvolvimento com base nas características locais e possibilitaria a ampliação das “garantias de transparência” (SEN, 2010), o que não acontece com os órgãos do Estado (quadro 2).

Assim como na matriz oportunidades-ameaças, a questão da **dependência da monocultura do tabaco e os problemas advindos do meio rural**, tais como êxodo, baixa renda, individualismo dos produtores são entendidos como **pontos fracos** da região. Nota-se que nesse caso, retomando a organização social como “fortalezas”, seria importante fomentarem ações que pautassem no **empreendedorismo ou na organização de cooperativas de agricultores**, com base na produção de outras culturas que não o tabaco, o que já aconteceu em anos anteriores com apoio ao APL de Produção de Alimentos e Agricultura Familiar.

A **educação** aparece mais uma vez como uma das **fraquezas da região**, o que corrobora com os dados do IDESE nesta dimensão para os 23 municípios do VRP. O aspecto divergente nessa dimensão é decorrente no tipo de ensino visto como fraqueza: ensino técnico para formação de mão de obra. Isso significa dizer

que os benefícios advindos das ações em educação poderiam ampliar o capital humano no Vale do Rio Pardo de forma direta e mais imediata, principalmente com programas de capacitação técnica para o meio rural.

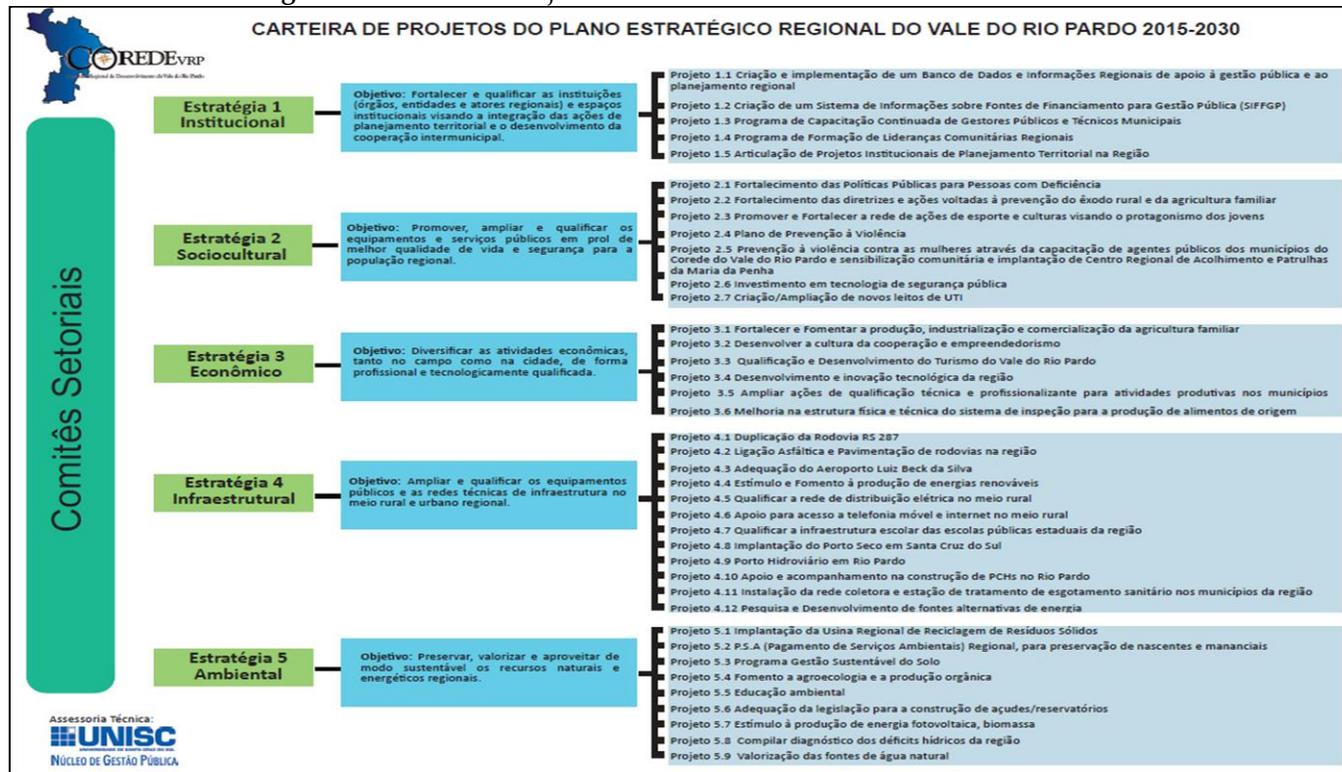
No entanto, a educação não tem somente o papel de formação de mão de obra, mas o de permitir que as pessoas tenham a oportunidade de realizar outros funcionamentos (SEN, 2010) que não somente o trabalho e ganhos de renda. Para Sen (2010, p. 373) “Se a educação torna uma pessoa mais eficiente na produção de mercadorias, temos então claramente um aumento do capital humano (...) mas uma pessoa pode beneficiar-se da educação ao ler, comunicar-se, argumentar, ter condições de escolher estando bem informada, (...)”.

4.2. Projetos Estratégicos, Consulta Popular e Liberdades instrumentais

Na elaboração do PED foi estruturado um sistema de gestão com objetivo de fomentar a organização e funcionamento de um modelo que possa coordenar, controlar e gerir o processo de planejamento regional. Esse sistema ocupa-se da execução e concretização dos projetos setoriais regionais prioritários, com base na matriz FOFA (PED, 2017, p.352). Os responsáveis pela elaboração dos projetos são representantes da sociedade civil, instituições públicas e privadas e ONGs e reúnem-se ao longo dos anos para atualização, estruturação e reajuste dos projetos que compõem a Carteira de Projetos do COREDE VRP, a qual serve como um “guia” para fomentar as ações para o Desenvolvimento Regional.

No ano de 2018, conforme encontro realizado pelos membros do Conselho, os projetos estratégicos para o desenvolvimento da região foram atualizados, tentando estabelecer uma aproximação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). A figura 3 que segue mostra que, dentro de cada um dos comitês setoriais, existem projetos que buscam “solucionar” os problemas apresentados na matriz FOFA – quadros 2 e 3.

Figura 3: Carteira de Projetos do PED do Vale do Rio Pardo – atualizado



Fonte: COREDE – VRP

No **campo institucional**, as estratégias versam sobre capacitação dos gestores públicos, ampliação de um sistema de informações sobre a região e ampliação das parcerias institucionais. No **setor sociocultural**, busca-se a melhoria na prestação dos equipamentos e serviços públicos para melhoria da qualidade de vida da população. Nesse setor observou-se a prevalência de três projetos na área da segurança, a fim de qualificar as ações contra violência, violência contra mulher – implementação do Centro Regional de Acolhimento e Patrulhas Maria da Penha – e os equipamentos de segurança.

A terceira estratégia para desenvolvimento é a **econômica**, que se baseia principalmente na diversificação da matriz produtiva da região, tanto no setor agrícola quanto no industrial. Os seis projetos elencados como prioritários seriam estratégias interessantes para ampliar as “facilidades econômicas” e “oportunidades sociais” (SEN, 2008, 2010), uma vez que respondem às fraquezas quanto ao empreendedorismo e a ampliação do capital humano para região.

A questão de **infraestrutura** (estratégia 4) foi discutida na análise da matriz FOFA, sendo elemento fundamental na promoção do desenvolvimento. Infraestrutura foi apontada como uma das principais fraquezas e ameaças para o VRP, o que se refletiu na elaboração de doze projetos, os quais vão desde a duplicação da rodovia estadual que liga a região à capital até apoio à pesquisa e implantação de fontes alternativas de energia.

A estratégia 5 – **ambiental** – objetiva preservar, valorizar e aproveitar os recursos naturais e energéticos do VRP, destacando projetos que versam sobre a relação rural-ambiental e rural-urbano, tais como educação ambiental, pagamento de serviços ambientais para preservação de nascentes, gestão sustentável do solo, valorização das fontes hídricas, fomento à agroecologia etc. Nota-se que a dimensão ambiental está conectada com todas as demais estratégias e não pode ser entendida como um obstáculo ao desenvolvimento.

Destes projetos da Carteira (figura3), são elencados os que compõem a cédula de votação da Consulta Popular (CP) e que, no

ano seguinte, receberão recursos para execução a partir da escolha da população. Trata-se de um processo complexo de tomada de decisão ainda nas assembleias municipais, depois nas regionais, até a escolha final dos projetos que entram na cédula de votação da CP. Por toda esta complexidade e pela baixa participação da população, seja nas primeiras etapas (assembleias), seja na votação anual, entende-se a CP como ponto-chave de discussão acerca da promoção do desenvolvimento regional a partir de políticas públicas, o qual pode garantir efetividade delas, mesmo com baixa participação. O quadro que segue demonstra a demanda da população do Vale do Rio Pardo em relação à alocação de recursos da CP nos últimos anos.

Quadro 4: Projetos eleitos como prioritários nas votações da Consulta Popular do COREDE VRP 2016 – 2019

Setor da Estratégia de Desenvolvimento	ANO DA CONSULTA POPULAR			
	2016	2017	2018	2019
Institucional	Nenhum projeto	Nenhum projeto	Nenhum projeto	Nenhum projeto
Infraestrutura	Nenhum projeto	Nenhum projeto	Nenhum projeto	Nenhum projeto
Sociocultural	Nenhum projeto	<p>Saúde</p> <p>a) Criação e ampliação de novos leitos de UTI nos hospitais da região;</p> <p>Segurança Pública</p> <p>a) Investimento em tecnologia de Segurança Pública</p>	<p>Saúde</p> <p>a) Ampliação, reforma e aquisição de equipamentos para estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS.</p> <p>b) Saúde da Família: Aquisição de veículos;</p> <p>Segurança Pública</p> <p>a) Videomonitoramento e cercamento eletrônico;</p> <p>b) Reaparelhamento dos Órgãos da Segurança.</p>	Nenhum projeto
Ambiental	Agricultura e Meio Ambiente	Agricultura e Meio Ambiente	Nenhum projeto	Nenhum projeto

	a) Correção, recuperação e manutenção do solo.	a) Programa gestão sustentável do solo		
Econômico	Desenvolvimento Rural a) Apoio ao desenvolvimento da produção leiteira e da pecuária familiar. b) Apoio à agroindústria familiar; Ciência e Tecnologia: Arranjos Produtivos Locais	Desenvolvimento Rural a) Prevenção do êxodo rural na agricultura familiar	Desenvolvimento Rural a) Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar	Desenvolvimento Rural a) Fortalecer e fomentar a produção, industrialização e comercialização da agricultura familiar Turismo a) Qualificação e Desenvolvimento do Turismo do Vale do Rio Pardo

Fonte: Atas e Documentos disponibilizados no sítio do COREDE-VRP

Assim, verifica-se que as estratégias *bottom-up* mediadas por processos de interface social, representadas pelas ações realizadas a partir de Coredes, podem ampliar o exercício da cidadania pela manifestação da condição de agente ativo, expandindo o papel instrumental das liberdades e quiçá promovendo o desenvolvimento regional.

A despeito da discussão existente entre os membros do Conselho sobre as prioridades de alocação dos recursos advindo pela Consulta Popular, a perspectiva teórica com base em Sen (2010), Boisier (2000) e Becker (2000) apontam a necessidade de entender o desenvolvimento regional como multidimensional, considerando as demandas da população em detrimento das percepções mais

macrossociais dos próprios *policy makers*. Estes conflitos podem ser observados na diluição de projetos elencados como prioritários nos anos de 2017 e 2018. Por outro lado, nos anos de 2016 e 2019, há uma ênfase em projetos relacionados diretamente ao campo econômico, entendendo esta liberdade instrumental como a principal demanda ao desenvolvimento regional.

A ausência de liberdades relaciona-se com a vulnerabilidade econômica, por um lado, mas também com a privação no acesso aos serviços públicos essenciais para sobrevivência, como saúde, segurança e educação. Retomando os quadros 2 e 3 que trazem os resultados da matriz FOFA do Vale do Rio Pardo, educação e saúde foram consideradas internamente como “fraquezas” e externamente como “oportunidades”.

Nesse sentido, justifica-se a escolha da população por projetos que melhorem esses serviços, uma vez que ter uma vida saudável, conhecimento e garantias de segurança podem ampliar as facilidades econômicas, as oportunidades sociais e as liberdades políticas da população. No entanto, parece existir uma apelação quase que exclusiva ao progresso econômico como caminho estratégico ao desenvolvimento do Vale do Rio Pardo, pela via setorial do rural.

5. Considerações

Os estudos recentes sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul ampliam as análises já existentes, especialmente pela reestruturação dos seus Planos Estratégicos de Desenvolvimento com foco no período 2015-2030. Este trabalho buscou analisar as estratégias de desenvolvimento regional do vale do Rio Pardo a partir das ações realizadas pelo COREDE. Tais ações pautam-se na percepção das fraquezas e forças, ameaças e oportunidades da região e que compõem o documento maior denominado Plano Estratégico de Desenvolvimento (2017).

A partir do levantamento bibliográfico e documental sobre o funcionamento do Corede VRP, observou-se uma retomada das discussões sobre o que realmente venha ser o conceito de

“desenvolvimento regional” e como este se expressa em termos práticos, ou seja, na efetivação de ações que promovam esse desenvolvimento. Destaca-se que um dos objetivos do COREDE (instituído por lei) é a melhoria da qualidade de vida da população o que passa essencialmente pela ampliação e qualificação das estruturas regionais ligadas aos setores de saúde, educação e segurança, os quais são entendidos pela população como prioritários ao desenvolvimento.

Entretanto, Bandeira (2013) informa que, com recursos humanos e financeiros escassos e a redução contínua dos recursos para os projetos locais, os COREDEs perderam capacidade de investimento com a redução dos recursos destinados ao seu principal mecanismo, a saber, a Consulta Popular. Este modelo de escolha popular das prioridades do desenvolvimento regional atribui legitimidade aos Conselhos Regionais e sua rede de instituições apoiadoras, como as Universidades, organizações da sociedade civil, Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) e administrações municipais, mas também permite analisar os conflitos existentes em torno das noções de desenvolvimento e regional.

Portanto, tem-se, no campo prático, a retomada de discussões que colocam a questão: até que ponto o desenvolvimento regional operacionalizado pelos COREDEs, via Consulta Popular, abarca diferentes dimensões do desenvolvimento, mas toma como prioritário o progresso econômico? No caso específico do Vale do Rio Pardo, até que ponto o desenvolvimento regional não seria substanciado pelo desenvolvimento rural e rural setorial?

Bibliografia

BANDEIRA, P. S. Contribuição dos COREDES/RS para o Debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: SILVEIRA, R. L. L. **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processo, políticas e planejamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013, p. 80-115.

BECKER, D. F. Necessidades e Finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Org.). **Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos**. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. pp. 129-150.

BOISIER, S. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Org.). **Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos**. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. pp. 151-185.

CARGNIN, A.P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. 1ª Ed. Brasília – DF. Ministério da Integração Nacional, 2014.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. (comp.). **Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latino-americana**. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008, p. 101-120.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). PINHEIRO, M. M. S. As Liberdade Humanas como Bases do Desenvolvimento: uma análise conceitual da Abordagem das Capacidades Humanas de Amartya Sen. **Texto para discussão 1794**. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2012

MIGUEL, A. E. et al. **Un maravilloso recorrido con la ciencia regional**. Instituto Tecnológico de Oaxaca, México. EUMED-NET. 2013. Disponível em: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1285/1285.pdf>

PÉREZ, J. E. Desarrollo Regional. In: LÓPEZ TRIGAL, (Diretor). **Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio**. León: Universidad de León, 2015, pp.168-170

RIO GRANDE DO SUL. FUNDAÇÃO DE ECONOMICA E ESTATÍSTICA (FEE). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico** (Idese), 2018. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/serie-historica-nova-metodologia/>

_____. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO (SCP). **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015 (volumes 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese)**. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12104458-rumosvol2-red.pdf>.

_____. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO (SPGG). **Plano Estratégico Participativo – COREDE Vale do Rio Pardo**. 2017. Coordenação: Heitor Álvaro Petry e Rogério Leandro Lima da Silveira. UNISC, 2017. Disponível em: http://www.unisc.br/pt/home/editora/e-books?id_livro=455

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SIEDENBERG, D. R. Desenvolvimento Regional. In: Siedenberg, D. (Org.) *Dicionário de Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. pp. 71-72.

SILVEIRA, R. L. L. da. Território, rede e desenvolvimento regional – Notas para discussão. In: *Território, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios*. (Org.) SILVEIRA, R.L.L. e FELIPPI A.C.T. Florianópolis: Ed. Insular, 2018. Pp.231-252.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1112>.

Conselho Regional De Desenvolvimento (COREDE): Análise das pautas de Saúde da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul (2016-2018)¹

Larissa Zanela Mendes

Airton Adelar Mueller

Angela Quintanilha Gomes

Alexia Ramos de Almeida

1. Introdução

O desenvolvimento regional ganhou maior visibilidade na década de 1980 no Rio Grande do Sul, tendo em vista que “foi percebida a inadequação do uso exclusivo da escala municipal para o planejamento e para a gestão das ações desenvolvidas pelas administrações” (BANDEIRA, 2007, p. 02).

Com o processo de redemocratização no Brasil, houve não somente a consolidação do sistema representativo, mas também o estabelecimento de diversos instrumentos na Constituição Federal de 1988, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios que viabilizaram a instauração de mecanismos de participação na gestão das políticas públicas. Tudo isso é produto da intensa mobilização dos mais diversos segmentos da sociedade durante tal período. Por isso, hoje, o país precisou reconstituir a governança e a governabilidade, principalmente através de novas configurações de relacionamento entre Estado e sociedade civil envolvendo as diversas práticas de participação coletiva. É dessa dinâmica – que na década de 1990 surgem os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES (ALLEBRANDT *et al.*, 2011).

¹ Este trabalho é um compilado dos resultados de uma dissertação de mestrado, apresentado no IX Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais, ocorrido nos dias 11, 12 e 13 de setembro de 2019, na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento visam oportunizar a integração entre as regiões do estado através de discussões e deliberações sobre demandas comuns e políticas a serem implantadas, buscando atender às necessidades regionais e promover o desenvolvimento social e econômico dos municípios (GONÇALVES, 2010). Os COREDEs são fragmentados em macrorregiões, respeitando as especificidades de cada localidade. Por isso, durante o processo de estruturação dos conselhos, determinou-se que tal divisão seria feita de forma que se aproximasse ao máximo da ideia de homogeneização, isto é, unindo aqueles municípios próximos que possuem características semelhantes (SILVA *et al.*, 2007).

Dentre as atividades desenvolvidas pelos COREDEs, cabe destacar que estes têm a atribuição de produzir e discutir diagnósticos regionais, objetivando a construção de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, bem como suas modificações e atualizações, dialogando com instituições governamentais e não-governamentais; auxiliar na identificação das dificuldades de acesso no que se refere aos serviços que são de responsabilidade do Estado; fiscalizar a qualidade dos serviços ofertados por órgãos estaduais; buscar apoio, diante do Governo Federal, sobre reivindicações de interesse regional que são encaminhadas pelo Governo Estadual; e estimular a participação da comunidade (COREDEs, 2014).

Consonante à estruturação dos COREDEs, a saúde pública é um tema que vem sendo debatido entre os formuladores de políticas públicas e até mesmo entre a própria população. A partir da Constituição Federal de 1988, tornou-se uma obrigatoriedade do Estado prover a saúde como um direito de todos os cidadãos brasileiros (BRASIL, 1988). Com a Lei de nº 8.080/1990 ficou instituído o Sistema Único de Saúde (SUS), que tem como pilares a descentralização, integralidade, universalização, equidade e a participação da comunidade. Da mesma forma, o Art. 243 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1989 prevê para o SUS em âmbito estadual, além das suas atribuições concernentes,

definir estratégias e prioridades regionais de promoção à saúde e assegurar o funcionamento dos serviços públicos de saúde, objetivando atender às demandas regionais (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Em vista disso, a saúde está dentre as pautas abordadas pelos conselhos. Dados mais recentes apontam fragilidade no tocante à saúde no COREDE Fronteira Oeste, objeto dessa pesquisa. Bertê *et al* (2016) demonstram em seu estudo que este COREDE apresenta os piores índices ligados à saúde, sendo que se destaca negativamente a Saúde Materno Infantil, que é analisado através da taxa de mortalidade dos menores de cinco anos de idade e número de consultas pré-natal por nascidos vivos, no qual a região é a última colocada no ranking estadual. Uma vez que tais indicadores revelam esse déficit no setor saúde, o tema deste artigo surgiu a partir da necessidade de compreender como os atores sociais que representam os municípios do COREDE Fronteira Oeste entendem essa questão e de que forma atuam visando revertê-la.

Para a realização do estudo, foram utilizadas as atas das Assembleias Regionais de 2016, 2017 e 2018, que correspondem às três últimas votações do Conselho. A intenção foi apurar como os municípios votaram de modo geral e no âmbito da saúde, bem como verificar o nível de participação popular nas Consultas.

2. Os Coredes e o Capital Social

De modo geral, ainda que não se perceba como sendo uma política de desenvolvimento regional no sentido convencional de estímulo à promoção do crescimento de regiões com maiores dificuldades, a criação dos COREDEs pode ser apontada como uma das maiores iniciativas na direção de sistematizar uma política de cunho regional para o Estado do Rio Grande do Sul. O estabelecimento de uma forma de regionalização institucionalizada por meio dos Conselhos, que seguem em atuação há mais de duas décadas em todas as políticas já preparadas e implementadas em

âmbito estadual (CARGNIN, 2011), reforça a curiosidade sobre como tudo acontece e aumenta o interesse na análise proposta por esta pesquisa.

A atuação dos COREDEs vincula-se diretamente com diversos temas que estão recebendo maior atenção da literatura sobre desenvolvimento regional e gestão pública; e um deles é o capital social (BANDEIRA, 2007). Tal conceito vem por salientar que as possíveis razões do desenvolvimento estariam também associadas ao grau de capital social presente em uma dada sociedade, isto é, a existência de confiança entre as pessoas e nos instrumentos de participação social, solidariedade e reciprocidade. Em suma, leva em consideração os aspectos culturais (PASE; SANTOS, 2008).

O capital social é a base sobre a qual se instauram as formas de manifestação da reação autônoma, que por sua vez se expressam através da construção de redes. As formas assumidas pelo capital social em um determinado território são a síntese da reação deste território às forças heterônomas que sobre ele se impõem. A densidade de capital social em um território é medida pela quantidade de redes duráveis e coesas de relações econômicas, sociais e institucionais entre os atores locais, que por sua vez são institucionalizadas através das formas intermediárias de coordenação. A densidade das redes que se estabelecem entre o poder público local, as firmas e a sociedade civil e, principalmente, a qualidade das redes entre essas formas intermediárias de coordenação, é que nos dá uma medida do estoque de capital social existente em um determinado território (MULS, 2008, p. 13-14).

O termo capital social foi utilizado pioneiramente pelo filósofo francês Pierre Bourdieu, que o conceituou como sendo “constituído pelo conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento” (BOURDIEU, 1980, p. 2). Na sequência, Robert Putnam (2000) buscou perceber qual seria a relação do capital social com o desempenho das instituições com base nas regiões italianas. O autor analisou o funcionamento das administrações regionais durante seus primeiros anos. Após identificar que as administrações situadas no centro e norte da Itália indicaram um

melhor desempenho comparado com as da região sul, Putnam tentou verificar as causas dessas disparidades e constatou que isso se deu graças ao que ele denominou por “tradições cívicas”, o que teria colaborado para que nessas regiões houvesse um maior estoque de capital social, formado por uma vasta rede de associações, e entidades permeadas por relações horizontalizadas entre os membros (PUTNAM, 2000; BANDEIRA, 2007).

Para Putnam (2000), diversos processos sociais apresentam essa lógica da confiança, onde as pessoas confiam umas nas outras. A decisão do indivíduo deixa de ser para a obtenção de um objetivo individual e passa a ser visando o bem de uma comunidade, e o motor que impulsiona tal decisão é a confiança de que os outros indivíduos terão a mesma atitude em prol da coletividade. A reciprocidade gera esse sentimento de confiança e acaba por influenciar também nas atividades políticas e econômicas. O conceito de capital social exposto por Putnam também estaria atrelado a capacidade de se construir uma nova conexão entre Estado e sociedade, e principalmente, que o nível de confiança existente nesse meio seria primordial para o desenvolvimento das regiões (PASE; SANTOS, 2008).

De acordo com Bandeira (2007), uma das grandes consequências do estudo de Putnam foi a de direcionar a visão do mundo acadêmico e dos *policymakers* para a definição de capital social, passando a ser difundida e mencionada nas discussões referentes ao combate à pobreza e na pauta de grandes organizações internacionais que tinham sua atuação vinculada ao fomento do desenvolvimento, como o Banco Mundial. A partir disso, surgiram diferentes debates sobre tal questão, onde se aponta que a ampla participação da sociedade civil melhora os padrões de governança, pois aumenta a transparência nas decisões e diminui as brechas para alguns vícios do meio político, como a corrupção e o clientelismo. A participação também permitiria que as ações e programas fossem melhor aproveitados, tendo em vista que haveriam maiores informações disponíveis, elevando a eficiência e eficácia, bem como incentivaria o aprendizado coletivo,

solidificando a relação entre os indivíduos e aumentando o estoque de capital social.

O interesse pela noção de capital social ascendeu no mesmo período em que houve o crescimento de uma nova onda na literatura sobre desenvolvimento regional, que salientava a importância do desempenho endógeno das regiões – aspectos sociais e políticos – como influenciador na capacidade de crescimento econômico. A emergência dessa corrente teórica estava relacionada tanto com a atenção despertada pelo êxito das regiões centro-norte da Itália a partir do estudo de Putnam, como pelo descontentamento com as políticas convencionais de desenvolvimento regional implementadas até aquele momento. Dessa forma, diversos autores começaram a perceber e defender a importância do capital social para o desenvolvimento mencionado (BANDEIRA, 2007). Como complementa o autor:

A influência da literatura relacionada com o conceito de capital social pode ser percebida em vários documentos produzidos pelo Fórum dos COREDEs, fato fácil de compreender, tendo em vista que muitos de seus dirigentes têm sido oriundos do meio acadêmico. A expressão “capital social” passou a ser incluída em documentos produzidos pelo Fórum dos COREDEs, como nos dois volumes de um texto divulgado em 2002 como contribuição para o debate sobre as propostas dos candidatos ao Governo do Estado. Essas referências indicam que os responsáveis pelos COREDEs passaram a ter presente que um dos objetivos da sua atuação é contribuir para a formação de capital social em escala regional. Na verdade, a atuação dos Conselhos Regionais parece ter alcançado alguns resultados nessa direção, na medida em que contribuiu para promover o surgimento de novos tipos de redes regionais e proporcionou oportunidades de cooperação que não existia se os Conselhos não tivessem sido criados (BANDEIRA, 2007, p. 22).

Os COREDEs foram o primeiro mecanismo instituído legalmente para atuar na articulação de grupos de atores, originários de diferentes segmentos sociais e distintos municípios, com a intenção de unir forças para pensar iniciativas de fomento ao desenvolvimento regional. A atividade dos Conselhos tem cooperado principalmente para a construção de uma consciência

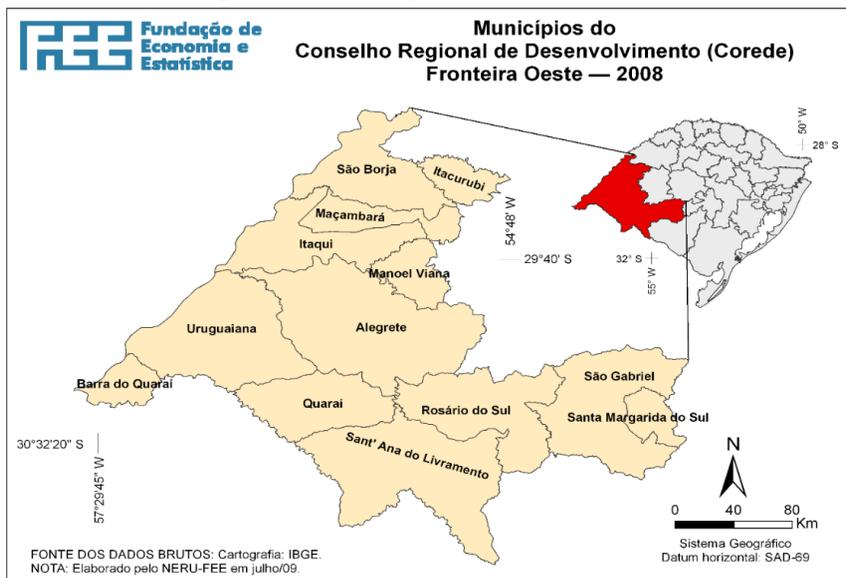
de região, sendo essa o embrião para a formação de uma identidade regional. Os COREDEs, como visto algumas páginas acima, foram divididos com a intenção de homogeneidade, de aliar municípios próximos com demandas semelhantes, o que favorece essa ideia de algo que é “nosso”, como um todo (BANDEIRA, 2007).

Todavia, não se busca aqui fazer uma análise com maior profundidade sobre a relação entre capital social e o desenvolvimento a partir do estudo sobre o COREDE Fronteira Oeste; mas sim, nesse caso, perceber como se dá a participação cidadã nas deliberações realizadas pelo Conselho, especificamente na parte da saúde, e refletir essa possibilidade como um questionamento para ser respondido em pesquisas futuras. Destarte, os COREDEs constituem uma nova forma de pensar a gestão pública e o desenvolvimento regional de maneira inclusiva, democrática e legítima, atuando no estilo *bottom up*, na direção do fortalecimento da identidade regional de cada comunidade e elevando o nível de transparência nas decisões governamentais que são importantes nesse contexto (BANDEIRA, 2007). Por isso, este artigo tem como foco a percepção do tema saúde como um problema de abrangência regional pelo COREDE Fronteira Oeste, analisando como estes escolhem e votam as suas demandas, e em como isso pode refletir positivamente no desenvolvimento regional.

3. O COREDE-FO

O Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste foi instituído em 1991, abrangendo inicialmente nove municípios: Alegrete, Itaqui, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana. De acordo com o Regimento Interno, aqueles municípios que fossem emancipados por meio do desmembramento de municípios já integrantes do COREDE-FO, passariam a fazer parte deste de imediato (REGIMENTO INTERNO COREDE-FO, 1995). A representação do recorte do COREDE Fronteira Oeste está exposta na figura a seguir:

Figura 1 – Municípios do COREDE-FO



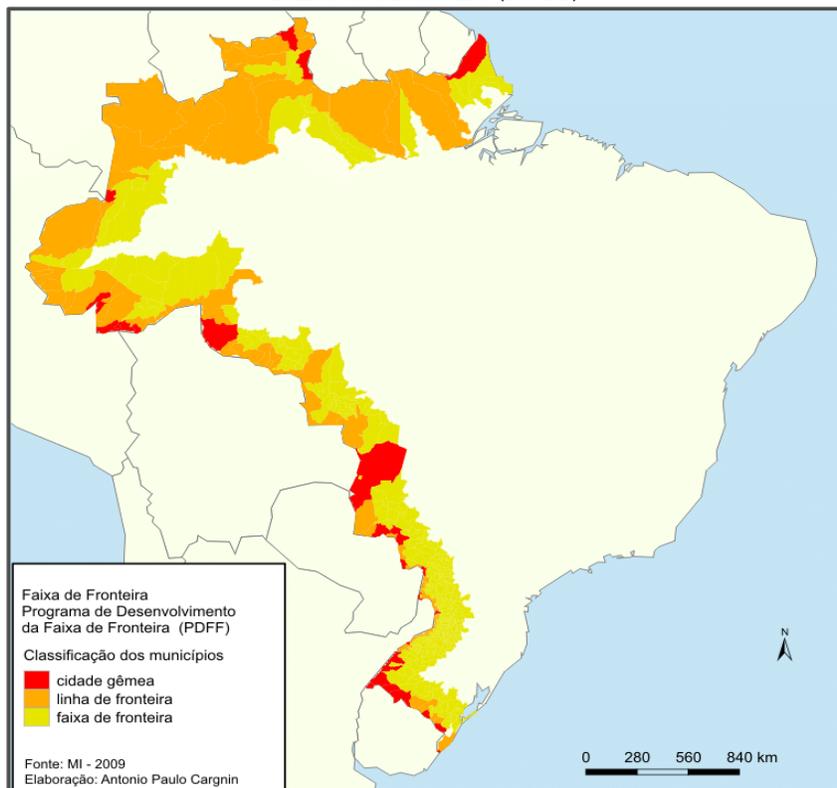
Fonte: FEE (2009).

A região deste COREDE está localizada na Faixa de Fronteira, que é compreendida como uma área determinada pelo Estado para “direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país” (FURTADO, 2013, p. 39). A localização do COREDE-FO demonstra a sua grande importância geopolítica decorrente da forte interação com atores dos países contíguos. Esse aspecto se torna ainda mais relevante quando se verifica a presença de cidades-gêmeas que fazem fronteira com a Argentina e com o Uruguai, sendo essas: Barra do Quaraí – Bella Unión, Itaqui – Alvear, Santana do Livramento – Rivera, São Borja – Santo Tomé, Quaraí – Artigas e Uruguaiana – Paso de los Libres. Posto isso, consta na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira o seguinte:

a Faixa de Fronteira interna do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura (Lei 6.634, de 2/5/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional. A largura da Faixa foi sendo modificada desde o Segundo Império (60 km) por sucessivas Constituições Federais

(1934; 1937; 1946) até a atual, que ratificou sua largura em 150 km (BRASIL, 2005, p. 9).

Figura 2 - Faixa de Fronteira do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)



Fonte: Elaborado por Cargnin (2011).

3.1 COREDE-FO: Saúde e seus Indicadores

O COREDE-FO em parceria com o Governo do estado do Rio Grande do Sul, os outros 27 Conselhos, Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), demais órgãos e instituições colaboradoras formularam os Planos Estratégicos de Desenvolvimento da Fronteira Oeste (PED) 2010-2020 e 2015-2030. O PED faz um diagnóstico técnico acerca de diversas áreas

importantes a serem pensadas no âmbito do desenvolvimento da região, utilizando a metodologia da Matriz de forças e fraquezas, oportunidades e ameaças (FOFA).

Em 2017 foi publicado o Plano Estratégico de Desenvolvimento 2015-2030. As áreas temáticas para diagnóstico foram divididas da seguinte forma: características, elementos físico-naturais, questões históricas, dimensão demográfica, ambiental, social e cultural, aspectos econômicos e institucionais. A dimensão social e cultural é o tópico que abrange a área da saúde e traz alguns dados que reforçam a preocupação demonstrada nessa pesquisa. O PED 2015-2030 atualiza os dados já expostos no primeiro plano formulado, e apresenta as seguintes informações: atualmente, a região da Fronteira Oeste tem 7 hospitais em funcionamento. Com base nos dados descritos pelo diagnóstico, esse número vem diminuindo desde o início do século. Em 2000, a região dispunha de 14 hospitais e em 2008 foi para 11 unidades hospitalares. São considerados como referências os hospitais de Uruguaiana, Santana do Livramento, São Gabriel e São Borja (PED, 2017).

Outrossim, o número atual de leitos disponíveis é de 1208² unidades. De acordo com o PED, “a região perdeu, nos últimos 16 anos, quase 20% de leitos hospitalares” (PED, 2017, p. 55). Essa diminuição de leitos constitui um problema de saúde pública aos municípios, tendo em vista que não conseguem dar conta da demanda de atendimentos. No que diz respeito aos leitos de Unidade de Terapia Intensiva Neonatal (UTI_n), a Fronteira Oeste dispõe de apenas 25 unidades ofertadas em dois hospitais da região.

De acordo com o Portal Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, 2019), um dos principais indicativos da qualidade de vida dos cidadãos é a mortalidade infantil. Tal indicador sofre influência de inúmeros elementos como “o saneamento básico, o abastecimento alimentar, a educação a gestantes, entre outros, e sua redução gradual vem da melhoria das

² Esse número de leitos foi identificado antes da pandemia na região da Fronteira Oeste.

condições de vida urbana e do avanço da saúde coletiva e preventiva” (PORTAL ODS, 2019). De acordo com dados do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) (RIO GRANDE DO SUL, 2017), o percentual de mortalidade infantil da região da Fronteira Oeste é de 13,72 a cada mil nascidos vivos, se traduzindo em um índice consideravelmente alto quando comparado ao índice estadual, que é de 10,57. Segue abaixo o índice de mortalidade de cada um dos treze municípios que integram o Conselho:

Tabela 1 - Índice de mortalidade infantil COREDE-FO

Municípios	Ano e índice de mortalidade infantil para cada mil nascidos vivos				Total óbitos
	1995	1997	2001	2016	
Alegrete	21,74	-	-	10,49	436
Barra do Quaraí	-	21,74	-	0	25
Itacurubi	0	-	-	0	3
Itaqui	22,86	-	-	10,70	241
Maçambará	-	22,22	-	32,79	16
Manoel Viana	0	-	-	19,23	55
Quaraí	17,13	-	-	22,39	180
Rosário do Sul	25,12	-	-	13,36	243
Santa Margarida do Sul	-	-	0	0	4
Santana do Livramento	33,99	-	-	15,14	651
São Borja	23,58	-	-	16,11	367
São Gabriel	29,01	-	-	13,22	461
Uruguaiana	39,09	-	-	17,42	1.431

Fonte: Portal ODS (2019). Tabela elaborada pelos autores.

Com esta breve apresentação de alguns indicadores de saúde, podemos perceber o quão alarmante são esses números. De acordo com França *et al* (2017) é imprescindível o acompanhamento das

taxas de mortalidade infantil, pois é a partir desta observação que estratégias de prevenção e redução do risco de óbito dessa população são formuladas por meio da criação de políticas públicas adequadas; mesmo com a redução desta taxa no Brasil nas últimas décadas, seus níveis ainda são considerados altos, fator que reforça a importância da avaliação deste indicador como um balizador das desigualdades regionais.

O município de Maçambará se destaca negativamente com um índice de mortalidade de 32,79 a cada mil nascidos vivos, e Uruguaiana com 17,42. O que mais chama atenção neste momento é o segundo município apontado acima, tendo em vista que este possui um hospital que é centro de referência na região, bem como uma Unidade de Terapia Intensiva Neonatal. Por isso, reforça-se a necessidade de entender como o COREDE-FO enxerga a saúde na região, como votam as suas demandas e de que forma atua na intenção de alterar este quadro.

Percebendo as dificuldades da região da Fronteira Oeste, é a partir dos conjuntos de diretrizes expostos nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento que se constituem as propostas que vão à votação na Consulta Popular. O Governo do Estado estabelece o valor proposto à deliberação, que posteriormente é distribuído entre as 28 regiões, tendo como base a população de cada região e o IDESE. Quando definido o valor, o governo, em conjunto com os COREDEs, coordena o processo de discussão com as Assembleias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais e Assembleias Regionais Ampliadas. As demandas dos municípios de cada COREDE são discutidas nas Assembleias de âmbito municipal; aquelas que forem mais votadas, são expostas na Assembleia Regional Ampliada e, mediante aprovação, poderão compor a cédula de votação regional da Consulta Popular.

No que se refere à votação, a Consulta Popular de 2016 para Orçamento de 2017 aconteceu nos dias 5, 6 e 7 de julho. De acordo com informações retiradas da página oficial do COREDE-FO no Facebook e as atas disponibilizadas, o projeto da área da saúde escolhido para integrar a cédula de votação foi “Saúde –

Qualificação e financiamento da rede de atenção – consolidando a regionalização da saúde” (COREDE-FO, 2018).

Tabela 2 – Consulta Popular 2016/2017

Municípios	N. eleitores	N. votantes	Votos área da saúde
Alegrete	60.516	2.471	1.855
Barra do Quaraí	2.724	347	15
Itacurubi	2.637	824	11
Itaqui	28.099	2.777	1.604
Maçambará	3.699	416	9
Manoel Viana	5.197	936	46
Quaraí	18.949	528	196
Rosário do Sul	32.770	3.476	2.568
Santa Margarida do Sul	2.471	544	57
Santana do Livramento	73.041	1.339	571
São Borja	49.570	852	228
São Gabriel	47.282	4.314	2.010
Uruguaiana	90.129	3.643	1.644
TOTAL	417.084	22.467	10.814

Fonte: Dados extraídos da página oficial do COREDE-FO (2018). Tabela elaborada pelos autores.

No total, foram 22.467 votantes nos 13 municípios do COREDE Fronteira Oeste. Não foi possível obter a informação sobre o número total de votos válidos na votação geral, apenas da área da saúde. O número total de eleitores da região naquele ano, foi de 417.084, uma quantia expressivamente maior quando comparada ao de votantes. Outro aspecto que merece destaque se refere ao número de votos direcionados à proposta da saúde. Tal área recebeu 10.814 votos válidos, o que equivale a aproximadamente 48% de toda a votação da região.

O valor destinado para a área da saúde foi de R\$ 866.026,73, sendo dividido entre os municípios que conseguiram votos suficientes para aprovar a proposta, que são: Alegrete, São Gabriel,

Rosário do Sul, Itaqui e Uruguaiana. O orçamento foi repartido entre os hospitais destes municípios, e foi feito da seguinte forma: a Irmandade de Santa Casa de Caridade de Alegrete recebeu R\$ 210.477,19, a Irmandade de Santa Casa de Caridade de São Gabriel recebeu R\$ 229.290,38, o Hospital Nossa Senhora Auxiliadora de Rosário do Sul recebeu R\$ 150.388,43, o Hospital São Patrício de Itaqui recebeu R\$ 77.300,03 e o Hospital Santa Casa de Caridade de Uruguaiana recebeu um montante de R\$ 198.570,70.

No ano de 2017, a Consulta Popular para orçamento de 2018 foi realizada nos dias 1, 2 e 3 de agosto. O projeto da saúde escolhido para compor a cédula de votação foi referente à “ampliação, reforma e aquisição de equipamentos para estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS (unidades básicas, unidades de média complexidade e hospitalares)” (COREDE-FO, 2018).

Tabela 3 - Consulta Popular 2017/2018

Municípios	N. eleitores	N. votantes	Votos válidos	Votos área da saúde
Alegrete	59.502	6.299	6.063	4.089
Barra do Quaraí	2.703	410	410	49
Itacurubi	2.613	1.197	991	187
Itaqui	27.520	3.643	3.636	2.465
Maçambará	3.671	447	445	283
Manoel Viana	5.173	787	753	393
Quaraí	18.735	2.569	1.393	1.346
Rosário do Sul	32.105	3.221	2.972	2.769
Santa Margarida do Sul	2.467	980	841	413
Santana do Livramento	72.337	4.291	4.271	3.261
São Borja	48.767	5.745	5.135	2.148
São Gabriel	46.419	3.039	3.017	1.732
Uruguaiana	88.073	3.356	3.339	2.497
TOTAL	410.085	35.984	33.266	21.632

Fonte: Dados extraídos da página oficial do COREDE-FO (2018). Tabela elaborada pelos autores.

No total, foram 33.266 votos válidos nos 13 municípios do COREDE Fronteira Oeste. O número total de eleitores da região, naquele ano, foi de 410.085. Entretanto, a parcela de votantes foi de 35.984. Novamente, a área da saúde se destaca pelo número de votos, tendo recebido 21.632 votos válidos, o que equivale a aproximadamente 65% de toda a votação da região. O valor destinado para a área da saúde foi de 889.701,71 – dividido na metade entre a saúde básica (444.850,85 reais) e hospitais da região (444.850,85 reais). Cada um dos 10 municípios que participaram do rateio, recebeu um valor de 44.485,08 reais, e 6 hospitais receberam um total de 74.141,80 reais cada.

Na Consulta Popular de 2018/2019, que ocorreu nos dias 26, 27 e 28 de junho de 2018, a proposta da área da saúde que foi selecionada em Assembleia Regional para ir na cédula foi “Saúde – ampliação, reforma e aquisição de equipamentos para estabelecimentos de saúde, vinculados ao SUS” (COREDE-FO, 2018), a mesma eleita no ano anterior.

Tabela 4 - Consulta Popular 2018/2019

Municípios	N. eleitores	N. votantes	Votos válidos	Votos área da saúde
Alegrete	60.101	4.213	4.203	1.730
Barra do Quaraí	2.783	871	756	85
Itacurubi	2.567	377	352	167
Itaqui	27.765	3.002	2.986	2.018
Maçambará	3.715	524	522	149
Manoel Viana	5.288	1.102	1.002	433
Quaraí	16.768	2.520	2.209	528
Rosário do Sul	32.418	4.801	4.467	2.393
Santa Margarida do Sul	2.531	1.182	1.049	224
Santana do Livramento	73.748	4.743	4.739	1.540
São Borja	48.585	7.143	5.769	1.721
São Gabriel	46.893	6.063	4.950	1.481
Uruguiana	88.822	9.474	9.455	2.661
TOTAL	411.984	46.015	42.459	15.130

Fonte: Dados extraídos da página oficial do COREDE-FO (2018). Tabela elaborada pelos autores.

Conforme exposto na tabela acima, a Consulta Popular teve um número de 42.459 votos válidos dos 13 municípios do COREDE-FO. A soma total de eleitores é de 411.984, e desse valor, foram 46.015 votantes. A demanda da saúde recebeu 15.130 votos, o que representa aproximadamente 33% dos votos válidos. O valor destinado para a área foi de 905.317,00 reais, dividido na metade entre os hospitais da região (452.658,50 reais) e saúde básica (452.658,50 reais). Cada um dos 12 municípios recebeu um valor de 37.721,54 reais, e os 7 hospitais receberam 64.665,50 reais cada.

Tabela 5 - Dados das últimas 3 Consultas Populares 2016-2018

Ano	N. eleitores	N. votantes	Votos válidos	Votos para a saúde
2016	417.084	22.467	-	10.814
2017	410.085	35.984	33.266	21.632
2018	411.984	46.015	42.459	15.130

Fonte: Dados extraídos da página oficial do COREDE-FO (2018). Tabela elaborada pelos autores.

Comparando os resultados obtidos nos três anos de Consulta Popular, pode-se perceber, com base nas informações apresentadas acima, que o número de eleitores reduziu entre 2016 e 2017, o que pode ter como causa o fluxo migratório dos cidadãos para outras regiões do estado ou do país, fator que colabora com o baixo nível de desenvolvimento da Fronteira Oeste. O número de votantes cresceu gradativamente nas três consultas, mostrando que o Conselho vem atingindo um de seus objetivos que é ganhar visibilidade para incentivar a participação popular e aprovar as suas propostas em benefício da região. Quanto aos votos válidos da consulta realizada em 2016 não se obteve tal informação; entretanto, nas duas últimas consultas é notório o aumento de votos. Aqui, fica nítido a importância que a comunidade dá à questão da saúde. A proposta dessa temática nos três anos estudados teve uma expressiva votação, onde apenas esta recebeu no ano de 2017 mais da metade dos votos de toda a consulta.

De forma sucinta, separamos os municípios que mais se destacam positiva e negativamente, tanto em participação na Consulta Popular e nas votações direcionadas à área da saúde, como na ausência dela. Em 2016, o município que teve o maior número de eleitores participantes foi São Gabriel, seguido de Uruguaiana e Rosário do Sul. Rosário foi o município que mais votou na área da saúde, seguido de São Gabriel e Alegrete. O município que menos participou foi Barra do Quaraí, seguido de Maçambará e Quaraí, e o que menos votou na saúde foi Maçambará, seguido de Itacurubi e Barra do Quaraí. Coincidentemente, esses mesmos municípios não elegeram nenhuma proposta da área da saúde nas Assembleias Públicas Municipais realizadas neste ano.

No ano de 2017, o município que mais participou foi Alegrete, seguido de São Borja e Santana do Livramento. Alegrete foi também a cidade que mais fez votos na proposta da saúde, seguido de Santana do Livramento e Rosário do Sul. O município que teve a menor participação foi Barra do Quaraí, seguido de Maçambará e Manoel Viana. O que menos votou na saúde foi Barra do Quaraí, e na sequência Itacurubi e Maçambará. E por fim, em 2018 o município que mais participou foi Uruguaiana, seguido por São Borja e São Gabriel. O município que mais teve eleitores que votaram na proposta da saúde foi Uruguaiana, em segundo lugar veio Rosário do Sul e depois Itaqui. O município que menos participou foi Itacurubi, seguido de Maçambará e Barra do Quaraí. O município que menos votou na saúde foi Barra do Quaraí, seguido de Maçambará e Itacurubi.

A partir desta síntese dos dados, foi possível verificar que existe um padrão definido nos três anos de votações na Consulta Popular. No tocante ao alto volume de participação na Consulta e nas votações das propostas de saúde, dentre os 13 municípios que integram o COREDE-FO, os que mais se destacaram foram Alegrete, Rosário do Sul, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana.

Dentre essas cidades, a que possui a maior taxa de mortalidade é Uruguaiana. Mas o que realmente chama atenção não é a taxa do

referido município, mas o número de óbitos de 0 a 5 anos. Entre os anos de 1995 e 2016 vieram a óbito 1.431 bebês e crianças, sendo o maior quantitativo de toda a região seguido de Santana do Livramento (651 óbitos), São Gabriel (461), Alegrete (436), São Borja (367) e Rosário do Sul (243). Dessa forma, pode-se deduzir que a ampla participação destes municípios, bem como as expressivas votações na área da saúde ocorrem em virtude da percepção por parte da população e gestores municipais dos altos números apontados acima, bem como a demanda por maiores investimentos no sistema de saúde para a redução dos índices.

No que diz respeito à baixa participação tanto na Consulta, como nas votações da saúde, destacam-se os municípios de Maçambará, Barra do Quaraí e Itacurubi. Tais cidades são de pequeno porte, sendo esse um possível motivo pelo qual possuem número reduzido de votantes. De acordo com dados do IBGE (2019) esses municípios possuem população estimada de 4.613, 4.202 e 3.470 habitantes, respectivamente. Isso explica a pequena parcela de votantes nas Consultas, mas não o fato de fazerem votações tão inexpressivas na área da saúde.

Conforme exposto nas tabelas acima, percebe-se que Barra do Quaraí e Itacurubi possuem taxas ínfimas de mortalidade infantil, o que reforça a hipótese de que a saúde não está entre as pautas prioritárias dos municípios devido às suas pequenas taxas de mortalidade, ou então não há uma grande demanda por acesso aos serviços saúde por parte da comunidade. Caso semelhante é o município de Santa Margarida do Sul, que possui cerca de 2.545 habitantes (IBGE, 2019), baixa taxa de mortalidade infantil e também não atingiu número significativo de votos na área da saúde em 2018, mesmo ano em que quase a metade do eleitorado participou da votação.

Conquanto, se tratando de Maçambará, há uma apuração curiosa: tem a maior taxa de mortalidade infantil de toda a região da Fronteira Oeste, 32,79 para cada mil nascidos vivos. A partir dessa constatação, fica a indagação: por que a saúde aparentemente não está entre as prioridades do município? De que forma a gestão

municipal e a comunidade maçambarense percebem tal situação? Essas são questões que merecem ser investigadas com maior profundidade em pesquisas futuras. Comparando os três últimos processos deliberativos de Consulta Popular verificam-se alguns pontos:

- Houve uma queda de 5.100 eleitores na região da Fronteira Oeste, o que representa 1,2%;
- O número de votantes cresceu 104,8%, chegando a 23.548 a mais que na Consulta de 2016;
- O número de votos válidos aumentou em 9.193 – 27,6% entre 2017 e 2018;
- Decresceu 30% a parcela de votos para a área da saúde entre os anos de 2017 e 2018, todavia, continua um valor maior que a votação de 2016.

Ainda que a quantidade de votos para a proposta da saúde tenha diminuído de uma Consulta para a outra, a soma dos votos dos treze municípios, de modo geral, demonstra o interesse dos eleitores em maiores investimentos na área mencionada; certamente alguns municípios possuem maior votação, mas ainda assim estes aumentaram o total de votos para toda a região. Portanto, podemos citar uma provável razão para esse considerável número de votos, que é a percepção da população acerca dos problemas que afetam os municípios, isto é, a necessidade de melhorias no sistema de saúde para otimizar o acesso aos serviços e dar conta da demanda presente. No decorrer dos anos, o COREDE-FO vem incansavelmente divulgando a Consulta Popular nos municípios, como também utilizando meios de comunicação como emissoras de televisão e redes sociais, o que com toda certeza colaborou para esse crescimento de participantes.

Outro ponto que fora abordado anteriormente é sobre o capital social. Com base na análise desenvolvida até o momento, resta transparente que a ampliação da participação popular nas votações pode estar relacionada com um aumento no nível de confiança que a comunidade deposita no Conselho. Dessa maneira, a crença de que esse é um meio seguro e alternativo para deliberar propostas

em benefício da região, faz com que os indivíduos passem a se identificar como pertencente a um dado território, cresce o desejo coletivo de participar nas decisões da comunidade, e é neste sentido que se dá a atuação dos COREDEs (BANDEIRA, 2007).

Esta é uma hipótese que deve ser estudada com maior profundidade. Reforça-se também que não é a intenção dessa pesquisa trazer conclusões a respeito dessa temática, mas sim de introduzi-la e levantar o questionamento para o desenvolvimento de estudos futuros.

4. Considerações Finais

Propusemos neste artigo uma análise acerca do processo deliberativo do Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, no que tange às demandas da saúde nos anos de 2016, 2017 e 2018. O desenvolvimento regional se tornou pauta de discussão no estado ainda nos anos 80, quando foram instituídos meios de participação popular pelas Constituições e Leis Orgânicas Municipais, e onde foi percebida a necessidade de mudar a forma de gestão e entender os reais problemas da sociedade, para que fosse possível reduzir a desigualdade entre as regiões. A criação dos COREDEs foi o primeiro passo para o início de um processo de regionalização no estado. Dentre as suas competências, está a realização da Consulta Popular, que se configura como um instrumento poderoso de participação direta e democrática instituído em 1998, e que os COREDEs coordenam em conjunto com o governo estadual.

Na Fronteira Oeste, os índices relacionados à saúde são preocupantes, o que chamou atenção em entender como o Conselho percebe essa questão e de que forma atua visando otimizar os índices. O COREDE-FO vem atuando ativamente na região desde o seu surgimento, na década de 90, tentando buscar alternativas para solucionar ou amenizar problemas que possam ser encontrados. A queda do número de hospitais e leitos disponíveis na região pode ser um indicativo de que os

investimentos por parte do poder público não são suficientes; e se por um lado há uma redução na oferta, por outro há sobrecarga de demandas nas unidades de saúde que seguem em funcionamento, dificultando o acesso da comunidade aos serviços de saúde.

Conforme exposto, nos anos de 2016, 2017 e 2018 foi identificado um aumento significativo na participação popular, e principalmente, um crescimento no número de votos direcionados à área da saúde, o que reflete a importância do tema para a comunidade, a percepção de que maiores investimentos são necessários e urgentes para a melhoria no acesso aos serviços de saúde, como também o êxito que o Conselho vem tendo na divulgação do seu trabalho enquanto entidade e na Consulta. Sobre os padrões encontrados durante a análise de dados: recomenda-se que o padrão negativo de participação do município de Maçambará nas Consultas deva ser ponderado por parte do COREDE-FO e pela gestão municipal, principalmente quando se constata que este possui a maior taxa de mortalidade infantil da região. Reforça-se também a sugestão de pesquisas futuras acerca dessa temática, bem como estudos sobre a relação entre o crescimento na participação como um possível aumento no estoque de capital social na Fronteira Oeste.

Bibliografia

ALLEBRANDT, Sérgio Luís *et al.* Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set, 2011, pp. 914-945. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227831012>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. **Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável** (1.: 2007 ago. Florianópolis, SC).

Publicações [recurso eletrônico]. Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.cidts.ufsc.br/> Acesso em: 20 abr. 2018.

BERTÊ, Ana Maria, *et al.* Perfil socioeconômico – COREDE Fronteira Oeste. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, p. 296-335, fev. 2016. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/download/3741/3633> Acesso em: 01 fev. 2019.

BOURDIEU, Pierre. Le Capital Social: Notes Provisoires. In: **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, n. 31, p. 2-3, jan. 1980. Disponível em: <http://www.letunifor.xpg.com.br/arquivos/capsoc2.pdf> Acesso em: 5 jan. 2019.

BRASIL, Presidência da República, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 02 ago. 2017.

_____, Presidência da República. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 02 ago. 2017.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**: Vestígios, marcas e repercussões territoriais. Tese (Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Geografia). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, 2011.

COREDE FRONTEIRA OESTE. **Página Oficial do Facebook do Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDE Fronteira Oeste**. Disponível em: <https://www.facebook.com/CoredeFo/> Acesso em: 20 nov. 2018.

FRANÇA, E.B. *et al.* Principais causas da mortalidade na infância no Brasil, em 1990 e 2015: estimativas do estudo de Carga Global de Doença. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, [online], v.20,

suppl.1, pp.46-60, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-5497201700050005> Acesso em: 05 mar. 2019.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (FEE). **Perfil Socioeconômico do COREDE Fronteira Oeste**. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Fronteira+Oeste>. Acesso em: 27 jan. 2019

FURTADO, Renata. **Descobrimo a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal, as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

GONÇALVES, Margarete Leniza Lopez. **Crescimento pró-pobre nos COREDES e municípios gaúchos: uma análise econométrica (2000-2006)**. Porto Alegre: Dissertação (Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia), PUCRS, 2010.

MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de Capital Social e A importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista Economia**, Brasília (DF), v.9, n.1, p.1-21, jan/abr 2008.

PASE, Hemerson Luiz; SANTOS, Everton. Capital Social e Desenvolvimento no Rio Grande do Sul. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (orgs.); **Desenvolvimento regional: democracia local e capital social**. Ijuí (RS): UNIJUÍ, 2008.

PED, COREDE-FO. **Plano estratégico de desenvolvimento da região Fronteira Oeste (2010-2020)**. Passo Fundo (RS): Passografic, 2010.

PED, COREDE-FO. **Plano estratégico participativo de desenvolvimento regional da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul (2015-2030)**. São Borja (RS): Editorial Hope, 2017.

PORTAL ODS. **Portal Oficial dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2019. Disponível em: <http://portalods.com.br/> Acesso em: 7 jan. 2019.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

REGIMENTO INTERNO DO COREDE-FO. **Regimento Interno do Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste**, 1995.

RIO GRANDE DO SUL, Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359> Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. Secretaria do planejamento, Governança e Gestão. **Atlas socioeconômico do RS**. Porto Alegre. 2017. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/coeficiente-de-mortalidade-infantil>. Acesso em: 02 jan. 2019.

_____. **Portal oficial da Consulta Popular**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018. Disponível em: <http://www.participa.rs.gov.br/conheca-o-processo/> Acesso em: 1 nov. 2018.

SILVA, Mariangela Amaral, *et al.* Análise das desigualdades entre os COREDES no período de 1990 a 2003: origem e evolução. **Revista Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 3, n. 1, p. 62-81, jan/jun. 2007.

Desenvolvimento Regional na Região do Corede Missões (Rio Grande do Sul) na perspectiva dos Agentes Públicos e Atores Sociais

Sérgio Luís Allebrandt

Taciana Angélica Moraes Ribas

Roseli Fistarol Krüger

Reneo Pedro Prediger

1. Introdução

Este capítulo aborda, analiticamente, a percepção que os agentes públicos e atores sociais têm sobre o conceito de desenvolvimento regional no âmbito do Conselho Regional de Desenvolvimento Missões (Corede Missões), e respectivos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes). Apresenta os resultados parciais de uma pesquisa mais ampla sobre o controle social do desenvolvimento regional, desenvolvido por uma rede de pesquisa apoiada pela Capes por meio do edital Pro-Integração¹.

Os elementos abordados neste trabalho se referem às compreensões a partir da percepção de agentes públicos e atores sociais sobre as concepções de desenvolvimento local e regional, que também se constituem em interpretações, ainda que inerentes ao cotidiano do mundo da vida, portanto interpretações que necessitam ser reinterpretadas à luz das discussões teóricas sobre desenvolvimento. Poder compreender qual o entendimento que os agentes públicos e atores sociais têm sobre desenvolvimento,

¹Pesquisa “Controle Social do Desenvolvimento Regional no Noroeste Gaúcho” desenvolvido pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC) do PPGDR/Unijuí. Este projeto, integrou o Projeto Rede “Gestão Social e Cidadania: o controle social do desenvolvimento regional”, coordenado pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS) da Ebape/FGV, com participação de diversos programas de universidades nacionais e latino-americanas, executado com apoio da CAPES - Edital Pro-Integração 55/2013.

permite avaliar também como ocorrem os processos de controle social na região estudada.

Este tema tem sido debatido com entusiasmo nos meios acadêmicos, em que os olhares estão nos fatores que acarretam, ou influenciam no desenvolvimento, seja local, regional ou territorial. Assim, este recorte da pesquisa traz esta importante discussão, costurando com o referencial teórico que norteou a pesquisa principal.

Além desta introdução, este capítulo está organizado com um item que aborda aspectos metodológicos, seguido de uma discussão teórica sobre as concepções sobre desenvolvimento. Após, como centro deste trabalho, estão as discussões e resultados, concluindo-se com as considerações finais e referências bibliográficas.

2. Apontamentos Metodológicos

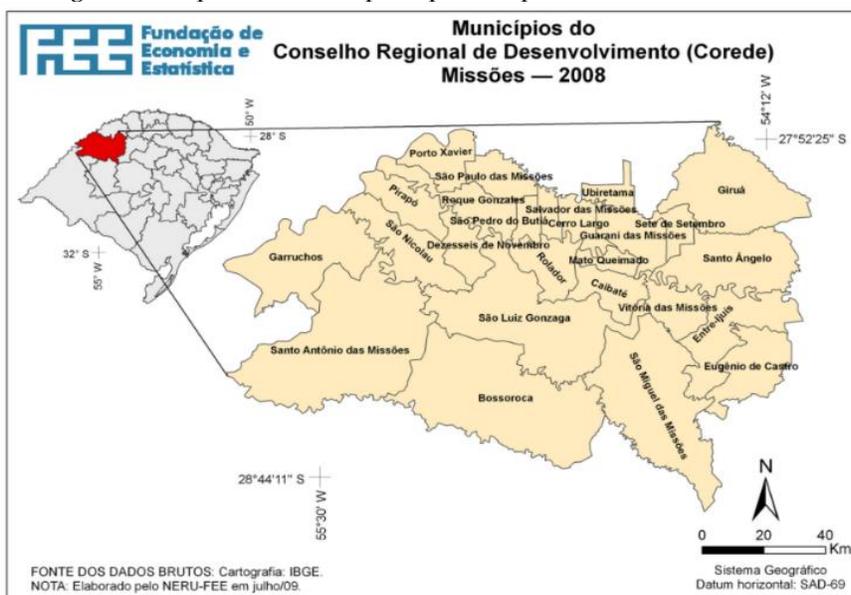
Este estudo inscreve-se no enfoque da teoria crítica, que enfatiza o papel da ciência na transformação da sociedade, cuja abordagem é essencialmente relacional, já que procura investigar o que ocorre nos grupos e instituições relacionando as ações humanas, a cultura e as estruturas sociais e políticas, visando compreender como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas (ALVES-MAZZOTTI, 1998).

O referencial metodológico foi a hermenêutica de profundidade (HP) proposta por John Thompson (2011). No processo de pesquisa, o cotidiano e os ditos dos diferentes sujeitos são importantes, porém o autor adverte que não basta fazer a interpretação da *doxa* (opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social), como se isso fosse o estudo das formas simbólicas. Por isso sugere fazer uma ruptura metodológica com a hermenêutica da vida cotidiana, passando para outro nível de análise, pois as formas simbólicas são também construções estruturadas de maneiras definidas e que estão inseridas em condições sociais e históricas específicas. Assim, o estudo

considerou as etapas de análise sócio-histórica, análise formal das narrativas e documentais, e interpretação/reinterpretação dos dados à luz dos conceitos teóricos.

Como procedimentos metodológicos para a coleta de dados utilizou-se a realização de entrevistas com base em roteiro semiestruturado, leitura analítica de documentos e observação não-participante. As questões foram incluídas com base nas discussões do Grupo de Pesquisa. No recorte deste artigo, as questões básicas do roteiro foram três: a) no seu entendimento, o que é desenvolvimento regional?; b) quais os fatores que influenciam no desenvolvimento regional?; e c) de que forma Corede e Comudes influenciam ou podem influenciar no desenvolvimento?

Figura 1: Mapa dos Municípios que compõem o Corede Missões.



Fonte: FEE

A pesquisa teve como *locus* os 25 municípios que integram o Corede Missões (Figura 1). A região possui uma população de

251.709 habitantes (estimativa FEE-Dados 2015) numa área de 12.855,5 km² (FEE-Dados, 2015). Foram entrevistados 24 representantes de Comudes, um representante do Corede e vinte representantes do poder executivo municipal.

3. Concepções sobre Desenvolvimento

Para contextualizar o termo desenvolvimento, tema este que está em voga nos meios acadêmicos, pois são vários os entendimentos e vertentes que tratam dessa temática, principalmente, os que compreendem a participação da sociedade como crucial neste processo, dentro de uma escala local ou global, é que este trabalho traz neste referencial teórico, autores como Bandeira, Brandão, Allebrandt, Dallabrida, Siedenberg, entre outros.

Dallabrida (2011, p. 19) entende que o desenvolvimento, seja ele local, regional ou territorial, como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente que visa dinamizar a economia e melhorar a qualidade de vida de seus integrantes.

Siedenberg (2012, p. 20) descreve a importância de se avaliar as peculiaridades locais, pois as questões que moldam determinadas comunidades, cidades, regiões ou territórios devem ser levadas em conta, pois entram todos os fatores, como economia, espaços geográficos, acessibilidade, cultura, infraestrutura. Ainda, sugere que desenvolvimento são processos, constituídos de elementos não neutros, mas sim de variáveis e preceitos ideológicos em constante transformação, que propicia o empoderamento do sujeito e o fortalecimento das representações sociais, cada vez mais agregado ao desdobramento de capacidades e atitudes.

Para Dallabrida (2011), pode-se pensar em um conceito basilar de desenvolvimento aplicável a local, regional e territorial, pois na medida em que se pensa em políticas locais, também está se pensando em políticas regionais e territoriais.

O desenvolvimento (local, regional, territorial) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2011, p. 19).

Portanto, desenvolvimento decorre de dinâmicas territoriais, por meio de um conjunto de fatores e ações que englobam os agentes/sociedade e seus interesses diretos ou indiretos (sociais, econômicos, ambientais, culturais e políticos), dentro de um espaço, de uma dimensão global, que dentro das ciências sociais pode ser compreendido como local, regional ou dentro de um território (DALLABRIDA, 2007).

Entende-se que desenvolvimento são processos, constituídos de elementos não neutros, de variáveis e preceitos ideológicos em constante transformação, que propiciam o empoderamento do sujeito e o fortalecimento das representações sociais, cada vez mais agregado ao desdobramento de capacidades e atitudes, (SIEDENBERG, 2012). Neste sentido, hão de se avaliar as peculiaridades locais, pois as questões que moldam determinadas comunidades, cidades, regiões ou territórios devem ser levadas em conta, pois, fatores como economia, espaço geográfico, acessibilidade, cultura e infraestrutura, estão inseridos neste contexto, como se pode constatar em Siedenberg (2012, p. 20):

Desenvolvimento não se trata apenas de economias, setores, empresas, segmentos, produtos, preços e câmbios; são também populações, sociedades, grupos, famílias, instituições. Além desses ainda cabe nominar toda espécie de espaços geográficos, como comunidades, bairros, vilas, distritos, cidades, regiões, territórios, Estados e nações, bem como infraestrutura, saúde, assistência, habitação, trânsito, produção, comércio, vendas, emprego, abastecimento, serviços, cursos, programas, eixos, redes, arranjos, clusters, polos, periferias e centros, como também a natureza, o meio ambiente, o clima, o mundo animal e vegetal.

Ainda, no que se refere ao desenvolvimento, cabe ressaltar que os Coredes e Comudes são entendidos como arranjos institucionais que se constituem enquanto espaços públicos e orientam a intermediação da sociedade civil com o Estado local, estadual e federal (Allebrandt, 2010). Foram criados com o objetivo principal de fomentar estratégias políticas que visem ao desenvolvimento regional, de modo a articular com os municípios por meio dos Comudes, um desenvolvimento harmônico e sustentável, observando os seguintes preceitos: integrar os recursos com as ações do governo e região; promover a melhoria da qualidade de vida da população; fomentar a distribuição equitativa da riqueza produzida; estimular a permanência do homem em sua região; e engendrar a preservação e recuperação do meio ambiente.

Neste caminho, Bandeira (2015), aponta que estes são espaços participativos importantes no campo da promoção do desenvolvimento regional que, por meio de lideranças comprometidas, fazem valer a participação da sociedade nas discussões sobre as políticas públicas e destinação de recursos, tornando-os protagonistas. Este autor ressalta uma consideração acerca do conceito de desenvolvimento, extraído de um documento elaborada pela JICA², que sugere que o

[...] desenvolvimento participativo, com seu foco central na melhoria da qualidade da participação pelas sociedades locais, facilitando o atingimento do desenvolvimento sustentável e autossuficiente e da justiça social, é uma forma importante de desenvolvimento orientado para as pessoas. A boa governança proporciona a base para o desenvolvimento participativo, na medida em que propicia ao governo as funções necessárias para promover a participação e criar um ambiente favorável para os processos participativos (JICA, *apud* BANDEIRA, 1999, p. 16).

Assim, instaurar mecanismos regionais que propiciem a participação da sociedade, alicerçados em paradigmas sociais e

² Relatório da Japanese International Cooperation Agency (JICA), intitulado Participatory Development and Good Governance (documento obtido em 22/3/97 no site <http://www.jica.ific.or.jp/e-info-part/index.html>) (BANDEIRA, 1991, p. 15).

econômicos, promovem a integração e a inter-relação entre os atores sociais e os governos, seja municipal, estadual ou federal, criando assim formas expressivas e hegemônicas na construção das políticas públicas.

A participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas locais também é funcional para a consolidação de uma identidade regional, entendida como o sentimento compartilhado de pertinência a uma comunidade territorialmente localizada. A existência dessa identidade é condição essencial para que um determinado território possa, de forma significativa e não arbitrária, ser denominado de região (BANDEIRA, 1999, p. 29).

Bandeira (1999) sugere também que o desenvolvimento envolve ainda a participação mais centrada, sub-regional ou local, do que ampliada territorialmente, pois avaliando as potencialidades de áreas menores, é possível detectar melhor a problemática, uma vez que a mesma tende a ser mais homogênea. Assim, a participação da sociedade, que tem uma noção real da situação local, poderá apontar demandas necessárias para este recorte.

Tratando-se da escala regional, parece mais adequado, portanto, recomendar que sejam criadas organizações que promovam a discussão permanente dos problemas das regiões e a participação da comunidade nas ações públicas relacionadas com o desenvolvimento. Os modelos baseados na existência dessas organizações apresentam potencial maior para promover processos de capacitação e de aprendizado coletivo [...] (BANDEIRA, 1999, p. 70).

Martins e Caldas (2009a., 2009b.) vêm ao encontro do pensamento de Bandeira (1999), quando afirmam que a participação efetiva dos cidadãos neste processo e nestes espaços, assegura que a sociedade seja ouvida, havendo uma inversão do debate, ocorrendo este de baixo para cima, beneficiando categorias desfavorecidas/excluídas.

Brandão (2007) afirma que, para planejar o desenvolvimento delineando um espaço geográfico, é necessário, preliminarmente,

partir de uma ideia do local, porém, complementa dizendo que o localismo por si só não é suficiente para se pensar em desenvolvimento em escala global. É sim, fundamental, porém não se sustenta, de modo que sempre há uma necessidade em fazer adaptações, olhando a peculiaridade de cada região.

Este autor entende que é crucial que se avalie a historicidade da região para chegar ao consenso de quais prioridades devem ser adotadas. Ainda propõe que se avalie todas as particularidades de um país-continente, de modo que não se pode ter um pensamento único para usar de escopo, uma vez que exemplos de êxito acerca de desenvolvimento que ocorreu em determinada região, não significa que, se usar essa matriz em outra dimensão e/ou escala, que ela se dará da mesma forma.

Aponta também que a participação da sociedade nas discussões acerca do desenvolvimento é fundamental, pois marca o estado democrático da cidadania, e discutir o desenvolvimento, tendo por base o localismo, centra no sentido de que é na comunidade/sociedade, como sendo o local onde tudo parte, e o local onde tudo chega. Desafia que se sugere uma escala múltipla de desenvolvimento, ou multiescalar, que tem como ideia tratar dialeticamente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais), de um país continental, periférico e subdesenvolvido, como o Brasil, a fim de fazer operar essa sua imensa diversidade e criatividade no sentido do avanço social, político e produtivo (BRANDÃO, 2007).

Por meio desta ótica de uma escala multiescalar, trabalhar-se-iam todas as questões de multiplicidade de cada território, ou seja, as heterogeneidades estruturais, diversidades e desigualdades como um campo interessante de diversidade de um país continental muito rico e complexo em todos os sentidos.

Assim, de modo geral, se percebe que as hegemonias, as hierarquias, as adversidades e as peculiaridades de cada território, são fundamentais para a discussão acerca do desenvolvimento nas diversas instâncias, ou nas diversas escalas e dimensões, seja para analisar situações passadas ou futuras.

Compreende-se que desenvolvimento decorre de dinâmicas territoriais, que ocorrem por meio de um conjunto de fatores e ações que englobam os agentes/sociedade e seus interesses diretos ou indiretos (social, econômicos, ambiental, cultural e político), dentro de um espaço, de uma dimensão global, que dentro das ciências sociais pode ser compreendida como local, regional ou dentro de um território (DALLABRIDA, 2007).

Boiser (2001) trabalha desenvolvimento avaliando quatro dimensões: territorial, regional, local e endógeno, onde o desenvolvimento territorial está pautado à uma escala geográfica olhando o processo e não à sua substância; desenvolvimento regional em um processo de mudança estrutural localizada em uma área territorial, que ele chama de região, onde os processos de progresso desta região estão imbricados na comunidade ou sociedade que a habita e em cada membro individual da região; desenvolvimento local, Boiser se alia ao pensamento de Buarque (1999), em que nesta dimensão, o desenvolvimento é medido pelo processo endógeno percebido em pequenas unidades territoriais e/ou grupos humanos que tenham capacidade de protagonizar o dinamismo econômico na qualidade de vida da população; e no que se refere ao pensamento endógeno descrito por Boiser (2001), este está caracterizado por ter uma afinidade com a cultura local e os valores que ela inclui.

Constata-se que a sociedade é parte fundamental do desenvolvimento, seja local, regional ou territorial, sendo parte fundamental nas discussões de políticas públicas. Por isso, quando se fala em desenvolvimento, é impossível dissociar o indivíduo, o ser humano deste contexto, uma vez que, enquanto cidadão, ele é parte fundamental desta discussão, pois não teria nenhum motivo para se pensar em desenvolvimento sem pensar para que e para quem desenvolver.

Desenvolvimento de modo geral são todas as ações/anseios/desejos que envolvam a sociedade aliada ao seu bem-estar e à melhoria na qualidade de vida, o que inclui as questões de saúde, educação, moradia, infraestrutura, acessibilidade, lazer, e geração de emprego e renda, na dimensão territorial.

4. Perspectivas de agentes e atores sociais acerca do desenvolvimento regional no Corede Missões

Neste item serão abordados elementos da análise resultante da pesquisa de campo desenvolvida, em especial a partir das entrevistas realizadas. Buscou-se interpretar/reinterpretar as concepções sobre o desenvolvimento, partindo da perspectiva dos atores sociais e agente públicos e sua compreensão sobre desenvolvimento regional. O roteiro semiestruturado norteou as entrevistas realizadas.

Observou-se que, para a maioria dos entrevistados, a questão desenvolvimento está relacionada ao trabalho em conjunto para o fortalecimento das ações que promovam a melhoria na qualidade de vida de todos que moram na região, observando quais as prioridades, as características e as peculiaridades dos municípios.

Porém, cabe dizer que a região estudada é ampla e heterogênea com uma multiplicidade de demandas, de modo que são muitos os entendimentos sobre o que é desenvolvimento regional e quais são os fatores que contribuem para que ele ocorra.

Por se tratar de uma região com um legado histórico cultural jesuítico, com resquícios de monumentos como o Sítio Arqueológico de São Miguel Arcanjo, que é um conjunto de ruínas da antiga redução de São Miguel Arcanjo, integrante dos chamados Sete Povos das Missões, e um dos principais vestígios do período das Missões Jesuíticas dos Guaranis em todo o mundo, declarado Patrimônio Mundial pelo UNESCO, torna-se um fator determinante para fortalecimento do turismo na região.

Além deste legado histórico, podem oferecer trilhas, cavalgadas e caminhadas, ciclo turístico pelos chamados “caminhos revolucionários”, bem como oferecer a vasta gastronomia da região.

Esses fatores potencializam o turismo, com repercussões no desenvolvimento regional, pois no entendimento dos entrevistados, por serem “um povo missioneiro, não se pode

pensar em desenvolvimento regional sem pensar na questão da valorização desta identidade cultural (C06)³ ”.

Desenvolvimento regional é aquilo que contempla regionalmente as características de cada região, suas características afins, por exemplo, agricultura, comércio, turismo, [...] é o que vem ao encontro das características da região, potencializando o que já existe, avançando no que poderá ser avançado, e evidente que considerando todos os seguimentos [...] desenvolvimento tem que ser integral ...buscar agregação de valores, transformação dos produtos [...] (C15). Para pensar o desenvolvimento, é necessário agregar as questões econômicas, sociais, culturais, políticas [...] (C07).

Ao percorrer a região, fica perceptível que a questão turística se evidencia, ficando perceptível que o turismo é um forte propulsor do desenvolvimento para a região missioneira. No entanto, observou-se que, para que ele ocorra de forma harmoniosa, há outros fatores levantados pelos entrevistados como sendo relevantes, como a questão de infraestrutura e acessibilidade, gargalos que impedem uma maior efetividade na dinâmica turística da região.

Os 25 Municípios do Corede Missões estão distribuídos em uma área de 12.855,5 km², o que corresponde a 4,6 % do território do estado do Rio Grande do Sul, sendo que destes 25 municípios, cinco não tem acesso asfáltico. Constata-se que infraestrutura e acessibilidade são dois elementos cruciais, que podem determinar que outros fatores que venham a contribuir para o desenvolvimento tenham um melhor desempenho.

Alguns levantaram uma demanda da região como sendo importante para o desenvolvimento que é o término da reforma do aeroporto regional de Santo Ângelo⁴, pois este é fundamental para

³ Adotaram-se siglas para identificar as respostas dos entrevistados, de modo a preservar a identidade dos mesmos, sendo que P + o número é para as respostas dos Agentes Públicos, e C + o número para os Atores Sociais.

⁴ O aeroporto está em operação desde 2017. As entrevistas foram realizadas em 2016.

a região, pois facilita o acesso a outros centros, aproximando a região das capitais, tornando o processo de deslocamento mais ágil.

Outra característica comum dos municípios visitados é que a maioria tem grandes extensões de terras e áreas rurais, e tem como principal fonte de renda a agricultura ou agropecuária, de modo que este item, também foi apontado na maioria das entrevistas, interligado com a questão de infraestrutura e acessibilidade, pois para eles o que “trava” o desenvolvimento é a questão das estradas vicinais e do acesso asfáltico, sendo primordial ter boas estradas, pois assim, seria possível um avanço na região:

[...] nós estamos mais distantes dos grandes centros, somos um município essencialmente agrícola, temos o potencial para desenvolver o turismo, mas sem o acesso não tem como as pessoas chegar, estamos distantes do acesso asfáltico [...]. na questão da produção, hoje produzimos com qualidade, temos os produtores, temos uma bacia leiteira forte, temos os produtores de hortifrutigranjeiro, mas tudo com uma produção limitada, porque se nós comercializarmos o excedente, precisamos da logística e esse aí que é o grande entrave hoje nos nossos pequenos municípios [...] precisamos ver a logística, tanto de informática como acesso, para poder fazer com que os jovens fiquem no campo e ter toda a tecnologia necessária para produzir com custos reduzidos e com qualidade e ter a sua renda para que ele possa ficar no meio rural e também para gostar daquilo que vai fazer. Então é isso a maior preocupação que tem hoje para nós desenvolvermos a nossa região. (P10).

Há uma preocupação frequente no pensar das políticas públicas para que não ocorra o esvaziamento do meio rural, o que acarretaria um “não desenvolvimento”. Dessa forma, um dos entendimentos acerca do que é desenvolvimento, é pensar em melhorias das atividades rurais: “[...] desenvolvimento regional é um melhoramento dentro das atividades nossas aqui, particularmente na agricultura” [...] (C24).

Desenvolver a região significa dar mais atenção para as questões da agricultura e pecuária, mantendo as pessoas no campo, fortalecendo-as com políticas públicas, para que possam, assim, ter melhorias na vida rural, escoar sua produção, ter uma assistência

técnica que apoie o agricultor para manter sua plantação, de modo a empoderar essas pessoas, rumo ao desenvolvimento sustentável. Para desenvolver a região é fundamental que se trabalhe na ampliação dos projetos locais (P08).

Assim, para desenvolver a região, visando a estabilidade da agricultura e agropecuária, há um entendimento de se trabalhar conjuntamente ações com os municípios da região para que se obtenha êxito na parte econômica, havendo preocupação com o aprimoramento dos processos da produção rural (P08). Nota-se uma visão ampla de todos os processos para o desenvolvimento local, que levará ao regional.

Dentro do entendimento acerca do que é desenvolvimento regional, outras percepções foram elencadas, desde aspectos econômicos, saúde, educação, lazer, ações que trabalhadas conjuntamente possam propiciar melhorias nos municípios e na região de modo que possibilite uma melhor qualidade de vida (bem-estar) à população, como destaca-se nas respostas de alguns entrevistados: “Desenvolvimento regional é tudo aquilo que se possa oferecer a seus municípios, o bem-estar social por exemplo [...] (C01)”; “Desenvolvimento regional é trazer o progresso tanto social quanto toda a parte educacional, saúde para a população [...] é transformar aquele local em algo melhor para se viver [...] (C16)”; “Desenvolvimento regional implica em buscar o melhor para a região ou a microrregião, oferecendo uma melhor qualidade de vida [...] (C17)”.

Todas as definições encontradas até o momento vão ao encontro dos objetivos estudados, mas ainda, neste caminho do entendimento acerca do desenvolvimento com a participação da sociedade, percebe-se esta importância nas respostas C09 e C13, que também apontam sobre a relevância das ações conjuntas da sociedade:

Desenvolvimento é trabalhar **ações conjuntas** de forma articulada, respeitando as hierarquias dos municípios [...]”. (o entrevistado se refere aos municípios menores, como é o caso deles, precisam compreender que as

potencialidades são diferentes das dos municípios maiores); “[...] se não trabalharmos **ações coletivas/conjunta**, individualmente, não vamos ter nenhuma ação que prospere[...] precisa **pensar mais o nós e não eu** (C09) (grifos nossos).

[...] tem que unir mais forças para conseguirmos desenvolver, penso que tem que **unir toda a sociedade** [...] (C13) (grifos nossos).

De modo implícito a questão da participação é uma noção de que, para que haja o desenvolvimento local é necessário um trabalho em conjunto, não apenas da sociedade, mas sim de todas as esferas governamentais, pois sem esse sincronismo para a articulação e implementação de políticas públicas que visem o desenvolvimento o mesmo poderá ficar estagnado.

Nesta perspectiva, averiguou-se a importância dos Coredes e dos Comudes para o desenvolvimento local e regional. Sabe-se que os conselhos são espaços que propiciam a efetivação da cidadania por meio da participação da sociedade e permitem a interlocução do Estado com a sociedade civil, e a maioria, a exemplo dos entrevistados C18 e C21, aponta sobre a importância de fortalecer esses espaços, propiciando as discussões sobre a distribuição dos recursos, principalmente sobre os que são destinados pela Consulta Popular. Há o entendimento de que é por meio dos Coredes e Comudes que se apontam os anseios/desejos da população, ao mesmo tempo, que favorece a participação da sociedade nas discussões sobre o desenvolvimento local e regional.

Desenvolver a região, primeiramente, é fortalecer os Coredes e os Comudes, pois se não houver uma interlocução entre eles, não é possível ocorrer um desenvolvimento regional, nem local (C08). Este fortalecimento visa também ajudar a incentivar uma maior participação da sociedade nos processos, pois esta participação ainda é tímida, porém [...] há de se levar em conta que é necessário ir ao encontro da sociedade para que ela seja participativa [...] (C08). Assim, os conselhos seriam um espaço propício para este cenário almejado, que é ter a sociedade como protagonista nas discussões sobre as ações que irão resultar no desenvolvimento.

Neste caminho, no que diz respeito à discussão de políticas públicas para o desenvolvimento local ou regional, o entrevistado C03 entende que o desenvolvimento só irá ocorrer quando houver as discussões de baixo para cima, ou seja, quando o estado ouvir as demandas dos municípios. Ele ainda ressalta que desenvolvimento não é buscar aquilo que é obrigação do estado e sim, aquilo que é o anseio local.

Esta resposta vem ao encontro do pensamento de controle social, pois seria a sociedade controlando o Estado no sentido que estaria discutindo as demandas, as necessidades da sociedade com o Estado, articulando-se de “baixo para cima”.

Verifica-se que mesmo em uma região com características semelhantes, também há diversidades e peculiaridades que devem ser levadas em conta, pois, de modo geral, houveram apontamentos iguais acerca do entendimento do que é desenvolvimento, no entanto, houveram também as diferenças, bem como a prioridade em que aparecem, por exemplo, para alguns o turismo é mais importante do que a questão da agropecuária e vice-versa.

Cabe ressaltar um apontamento que difere dos demais, que é o fato de a maioria buscar um desenvolvimento a curto e médio prazo, e não medem o desenvolvimento a longo prazo, ou seja, não priorizam programas que poderão acarretar em melhorias que poderão ser medidas a longo prazo ou que tenham efeitos estruturais e não apenas conjunturais.

O entrevistado C04 demonstrou esta inquietação, ao comentar que “[...] o importante é medir o desenvolvimento a longo prazo, com programas que tragam esse resultado efetivo por meio de ações preventivas, analisando um desenvolvimento real [...]”. Citou exemplos de trabalhar mais com programas como o Programa Infância Melhor (PIM), que tem como objetivo reduzir a mortalidade infantil, entre outros:

[...] na minha opinião, o que dá maior impacto num resultado a longo prazo é os preventivos, exemplo, a gente não tem como codificar o resultado que

dá fazer o trabalho de educação ambiental quanto crime ambiental que diminui entre 10 e 15 anos, esse desenvolvimento não aparece [...] (C04).

Para alguns o desenvolvimento é deficiente na região, uma vez que não conseguem desenvolver um plano regional, pois cada município olha apenas para si,

[...] na minha visão o desenvolvimento regional não acontece aqui na região em termos de Comudes e Coredes, pois não conseguimos desenvolver um plano regional, por exemplo, tem agora um estudo de estratégias de desenvolvimento para a região das missões e a gente não consegue andar nisso, porque cada município fica olhando o seu. [...] (C10).

Desenvolvimento regional é uma coisa que falta muito na região das Missões [...] não estamos unidos - as lideranças, gestores, prefeitos, para conseguirmos mais recursos para a nossa região [...] (P03).

Constata-se que o entendimento de desenvolvimento regional parte de que o mesmo só irá ocorrer por meio de um estudo estratégico regional, onde todos possam dar sua contribuição acerca das potencialidades de cada município.

Assim, apesar deste apontamento de que a região não trabalha conjuntamente em prol ao desenvolvimento, os demais entrevistados compreendem que a região tem um grande potencial e mencionaram vários fatores importantes que contribuem ou que ajudariam na melhoria do desenvolvimento local e regional. Avaliam também que por meio do Corede é possível trabalhar ações que venham cooperar mais com a região, que já caminha sim para o desenvolvimento.

Nesta perspectiva, destaca-se dois entendimentos acerca de desenvolvimento, que engloba todas as respostas defendidas por todos os entrevistados, e que vão ao encontro com os conceitos estudados,

Desenvolvimento regional é um tema que está em construção na medida em que ele procura agregar as diversas formações que agregam as questões econômicas, sociais, culturais, políticas [...]. Quando estes diversos eixos se interligam, fazem a interface, e pensam a evolução como um processo de construção participativa, quando não apenas um eixo se destaca, mas a

diversidade que compõem a região, acaba interagindo e participando, preocupado com a questão central que são as pessoas e o ser humano. O Desenvolvimento regional, ele está em construção, onde às vezes se sobressai a vertente econômica, mas ele fica incompleto quando ele apenas foca num item, então, por isso que ele está em construção, e acredito também que ele, quando envolve a questão humana, cultural, a questão ambiental, quando ele promove a participação das pessoas, ele acontece. (C07).

Desenvolvimento regional é tudo aquilo que implica em trazer qualidade de vida, benefício, bem-estar para as pessoas da região. [...] nós temos diferenças significativas intrarregionais, que a gente não pode deixar reconhecer. Municípios sem acessos asfálticos, com sérios problemas de infraestrutura [...], colocar à disposição das comunidades uma infraestrutura mínima, na área da saúde, área viária, de transporte enfim, isso para nós é desenvolvimento regional. Desde que seja **harmônico e sustentável** [...] a gente luta muito pela qualidade de vida das pessoas, a busca da melhoria da renda, a tentativa de evitarmos ou diminuirmos o fluxo de pessoas que saem da nossa região. [...] Para mim, o desenvolvimento é isso, é trabalhar no sentido de levar para as pessoas melhor condição de vida, seja bem-estar, seja na área econômica, social, mas principalmente tudo aquilo que possa fazer com que as pessoas que aqui residem, tenham o mínimo de condição para viver aqui, de gostar daqui e ajudar essa região a prosperar [...] (C25) (grifos nossos).

Fica evidenciada nas respostas C07 e C25, que é preciso desenvolver dentro de uma perspectiva de ação e interação de todas as áreas, em que se prioriza o diálogo e as demandas locais, buscando um entendimento entre a sociedade e o estado, e na medida em que ocorre o processo de participação, de controle social, a consequência é o desenvolvimento.

Ao analisar o conceito de desenvolvimento, todas as palavras chave que foram percorridas durante toda esta análise: turismo, cultura, educação, infraestrutura, acessibilidade, agricultura, agropecuária, bem-estar, qualidade de vida, participação, Coredes, Comudes, desenvolvimento harmônico e sustentável, todas elas foram apontadas/indicadas pelos entrevistados como fatores fundamentais que influenciam ou proporcionam o desenvolvimento regional.

Deste modo, é possível analisar que elas vêm ao encontro com o entendimento de desenvolvimento que está abordado neste estudo, como podemos ver em Tenório (2007 *apud* SAUSEN 2013, p. 240-241), em que ele aponta:

[...] pensar o desenvolvimento requer o envolvimento das diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-cultural, político institucional e científico-tecnológica. Implica considerar os diferentes aspectos de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade.

Neste contexto, o indivíduo está inserido como ator principal, pois é por meio do cidadão que o gestor público poderá ter uma noção da realidade local e de quais são as prioridades para que ocorra o desenvolvimento.

Em vista aos demais autores, se verifica que Dallabrida e Brandão, em algum momento se conversam, onde compreendem a questão da escala global para pensar o desenvolvimento. No entanto, Brandão também sugere um olhar mais local para a identificação de demandas e prioridades analisando a historicidade.

Ao analisar as concepções de Bandeira, se percebe que para ele, é importante o olhar mais centrado – sub-regional ou local. Aponta também sobre a importância da pluralidade da participação da sociedade em todo o processo de discussão sobre as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento.

Se percebe a importância de espaços que possam propiciar a participação da sociedade nas discussões, como exemplo os coredes e comudes, conselhos que sempre foram citados pelos entrevistados, o que vem ao encontro com a fala de Allebrandt (2010), que entende estes conselhos como arranjos institucionais que se constituem enquanto espaços públicos e orientam a intermediação da sociedade civil com o Estado local, estadual e federal.

Ao ver o quanto a opinião das pessoas que vivem no local é de extrema importância, para elencar as demandas que visem o

desenvolvimento, é que se verifica as concepções de Boisier (2001), quando ele trata esta questão na dimensão local e endógena, onde são levados em conta a capacidade destes em serem protagonistas nas discussões, trazendo a questão econômica que venham a acarretar na qualidade de vida de todos, bem como, considerando questões culturais e seus valores.

No que se refere aos entrevistados, verifica-se que de modo geral há um pensamento de que o desenvolvimento só poderá ocorrer olhando o local e o regional, tendo o apoio da sociedade na construção das políticas públicas, e servindo de interlocutores com o poder público. Com isto, acerca do entendimento de desenvolvimento, observou-se que estes são processos em constante evolução/mudança que são norteados de acordo com a realidade de cada comunidade, levando em conta todos os fatores, como cultura, economia, acessibilidade, espaços geográficos, infraestrutura, e tudo aquilo que possa proporcionar o desenvolvimento, acarretando na melhoria na qualidade de vida de todos.

5. Considerações Finais

Este artigo centrou sua observação nas percepções que os agentes e atores sociais têm acerca do conceito de desenvolvimento regional no âmbito Corede Missões e de seus respectivos Comudes. O desenvolvimento é um processo em constante evolução ou transformação e tem por base a participação dos sujeitos que fazem parte da sociedade, do modo como vivem, como agem, como pensam, aliado às realidades e condições locais.

Constatou-se que, para os entrevistados, o sentido de desenvolvimento inicialmente está voltado em trabalhar as prioridades, características e as peculiaridades dos municípios e da região, alinhando ações conjuntas que visem o fortalecimento e a implementação de políticas públicas que propiciem uma melhor qualidade de vida a todos que moram na região. A região estudada é ampla e heterogênea, e encontrou-se uma multiplicidade de

demandas. No entanto, verificaram-se muitas semelhanças, principalmente no que se refere aos fatores que contribuem para o desenvolvimento, seja local ou regional.

Os fatores elencados pelos entrevistados foram os seguintes: fortalecer o turismo, estabelecer um sincronismo entre os municípios para trabalhar ações conjuntas, apoiar a produção rural – agricultura e agropecuária, olhar para as questões relacionadas à cultura, educação e saúde, bem como melhorar a infraestrutura e acessibilidade. Portanto, para que se tenha um desenvolvimento regional equilibrado, entende-se que estas ações oportunizarão o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida de todos que moram na região.

Assim, para a promoção do desenvolvimento harmônico e sustentável, é necessário que haja controle social. E, por meio da utilização dos conselhos Corede e Comudes é que este controle pode efetivamente ocorrer. No entanto, a participação da sociedade deve se dar ao longo de todo o processo, pois é fundamental apontar as prioridades ao gestor público, orientar quais políticas públicas são importantes para integrar a agenda pública, serem formuladas e implementadas, monitoradas e avaliadas, visando garantir efetividade e atendimento às necessidades da população local.

Os desafios para o desenvolvimento regional são variados, o primeiro é reconhecer que desenvolvimento local acontece efetivamente se o Planejamento Estratégico Regional for amplamente executado e tenha eficácia e efetividade, a partir de um diagnóstico detalhado sobre as demandas da população, com a participação e valorização cidadã. Desta forma, observa-se como positivo o modo geral que os atores sociais estão avaliando a questão do desenvolvimento, uma vez que percebem as questões fundamentais para que ele ocorra, bem como a observância de que a participação da sociedade por meio dos instrumentos de controle social é fundamental para que ocorra o desenvolvimento harmônico e sustentável.

Deste modo, este estudo possibilitou a análise e compreensão da percepção que agentes e atores sociais têm acerca do entendimento do que é desenvolvimento regional e sobre a importância da participação da sociedade nos espaços que discutem as ações dos gestores públicos no que tange à aplicação de recursos e na implementação de políticas públicas. Pode-se concluir que o referencial estudado vem ao encontro das respostas dos entrevistados, em que se percebe um amplo e diversificado entendimento sobre o conceito de desenvolvimento, e quais os fatores necessários para que ele ocorra, podendo, assim, trabalhar as lacunas que ainda possam estar impossibilitando o desenvolvimento almejado.

Referências

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Santa Cruz do Sul. 2010. 312f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) -Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O Método nas Ciências Sociais. In: GEWANDSZNAJDER, F.; ALVES-MAZZOTTI, A. J. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1998. p. 107-188.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Prefácio, in: **Observando o Planejamento Regional no Rio Grande do Sul**: Uma Análise Da Experiência Recente Dos Conselhos Regionais De Desenvolvimento (Coredes). FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; SILVEIRA, Rogério Leandro; ALLEBRANDT, Sérgio Luis (Orgs.), Santa Cruz do Sul: Unisc, 2015, p. 7-8.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In **projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional” - IPEA/BNDES/ANPEC**. Brasília, 1999, p. 3-89.

BOISIER, Sergio. DESARROLLO (LOCAL): ¿ DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? **Revista Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

BRANDÃO, Carlos. **TERRITÓRIO & DESENVOLVIMENTO**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

MARTINS, R. D. A.; CALDAS, E. L. Uma análise comparada de experiências de desenvolvimento econômico local no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, p. 70-93, 2009a.

MARTINS, R. D. A.; CALDAS, E. L. **Visões do desenvolvimento local**: uma análise comparada de experiências brasileiras. **Interações**, v. 10, n. 2, p. 207-218, 2009b.

CANÇADO, Airton Cardoso. Para uma análise da participação e da democracia: cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise – elementos teóricos e empíricos. **Revista Desenvolvimento em Questão**, ano 10, n. 21, p. 259-266, set/dez.2012.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento**: introdução ao tema. In DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011. p. 15-38.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **A gestão territorial através do diálogo e da participação**. IX Coloquio Internacional de Geocrítica sobre los problemas del mundo actual. soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias sociales. Porto Alegre. 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Definindo Gestão Social. In: SILVA, Jeová Torres; MÁSIH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso; SCHOMMER, Paula Chies (Orgs.). **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Universitária, 2008. P. 27-37. Coleção ENAPEGS.

RIBAS, Taciana Angélica Moraes. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. Ijuí, 2017. 168f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) - Unijuí, Ijuí.

SAUSEN, Jorge Oneide. **Mudança e adaptação estratégica no contexto da competitividade e do desenvolvimento regional**. In TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Gestão Social e Gestão Estratégica: experiência em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013. p. 237- 369.

SIEDENBERG, Dieter Rugard, Fundamentos, trajetória e abordagens contemporâneas do desenvolvimento. In SIEDENBERG, Dieter, Rugard (Org.). **Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 19-100.

TENÓRIO, Guilherme Fernando. **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

TENÓRIO, Guilherme Fernando. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. In: SILVA JR, J. T.; MÁSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Universitária, 2008. p. 39-59. Coleção ENAPEGS.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011 [1990].

A Organização Social das Pessoas Idosas nos Municípios do Corede Vale do Rio Pardo e o Desenvolvimento Regional

*Rosane Bernardete Brochier Kist
Rogério Leandro de Lima Silveira*

1. Introdução

Nas últimas décadas observa-se o aumento significativo da população idosa no âmbito das regiões, do Estado e do País. No que se refere aos municípios que compõem a região do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo (COREDEVRP), observa-se que, entre 2000 e 2010, todos os municípios obtiveram um acréscimo significativo de pessoas idosas de acordo com os dados dos respectivos censos do IBGE, havendo um aumento na média da população idosa (60 anos ou mais) de 11,48% em 2000 para 14,37% em 2010. Quanto aos municípios que apresentaram maior percentual de população idosa, respectivamente nos anos de 2000 e 2010, destacam-se os seguintes: Vale Verde (14,91% e 18,54%), Sinimbu (14,63 e 17,18%), General Câmara (14,07% e 17,91%), Passo do Sobrado (13,79% e 15,62%), Candelária (13,29% e 16,07%), Encruzilhada do Sul (13,28 e 15,98%) e Mato Leitão (12,7% e 15,75%).

A população da região do Vale do Rio Pardo contabilizou no censo de 2000 um total de 397.089 habitantes, sendo 45.606 (11,48%) de população idosa. Em 2010 a população total da região apresentou 418.141 habitantes, sendo 60.120 (14,37%) pessoas idosas, ou seja, houve um acréscimo de 14.514 dessa população em dez anos, o que equivale a um crescimento, entre 2000 e 2010, de 2,89%. No ano de 2000, o Rio Grande do Sul possuía uma população de 10.187.798 pessoas, sendo 1.065.484 pessoas, o equivalente a 10,45%, com idades de 60 anos ou mais. No censo de

2000, dez municípios do COREDE VRP apresentaram o percentual de população idosa inferior à média do Rio Grande do Sul.

No ano de 2010 a população idosa do Rio Grande do Sul representou 13,65% (1.459.597 habitantes) da população total (10.693.929 habitantes). Em 2010 o número de municípios do COREDE VRP com índice inferior à média do Rio Grande do Sul recuou para oito. Desta forma, considerando-se a população em nível estadual, pode-se dizer que em dez anos houve um crescimento de 3,2% da população idosa, o que aponta para o aumento da expectativa de vida.

No que se referem aos dados do Brasil, a população total do país, no censo demográfico de 2000, era de 169.799.170 habitantes, e desse total, 14.536.029 pessoas, ou 8,57%, eram idosos. Em 2010, o censo apontou o aumento da população total e da população idosa do País, respectivamente, 190.755.799 e 20.590.597 habitantes. O total de pessoas idosas alcançou o equivalente a 10,78% do total da população brasileira, representando um acréscimo de 2,2% da população de idosos entre 2000 e 2010. Neste sentido, todos os municípios do COREDE VRP possuem índice proporcional de pessoas idosas em relação à população total, superior ao Brasil, tanto no censo de 2000, como no de 2010¹ (IBGE, 2010).

Outro indicador importante para se verificar o contingente de idosos na população da região e dos municípios é o índice de envelhecimento da população, que é a relação existente entre o número de idosos (60 anos ou +) e a população jovem (0-14 anos) de um dado território. Verificamos que, em 2010, os cinco municípios da região com maior índice de envelhecimento são: Vale Verde com 94,5% ou seja 94,5 idosos para cada 100 jovens; Sinimbu com 88,7%; Passo do Sobrado com 85,9%; General Câmara com 83,8%; e Rio Pardo com 76,8% (IBGE, 2010).

¹ Os municípios da região do Vale do Rio Pardo apresentam percentuais de idosos em relação à população total que ficam entre 11,68%, que é o caso do município de Boqueirão do Leão, e de 18,54% que é o que apresenta o município de Vale Verde.

Tendo-se como base essa realidade, neste artigo apresentam-se os resultados da pesquisa intitulada *“Os processos de organização social das pessoas idosas nos municípios do COREDE do Vale do Rio Pardo e o desenvolvimento regional”*, desenvolvida no período de 2015-2016². A referida pesquisa buscou analisar a relação existente entre as formas de organização social das pessoas idosas dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo e o desenvolvimento da região, tendo-se como foco as Associações e os Conselhos de Direitos das Pessoas Idosas. Entretanto, neste texto serão apresentados somente os resultados da pesquisa relacionados com as Associações de Pessoas Idosas da região analisada.

Considerou-se como referencial teórico-metodológico para o referido estudo o método materialista, dialético e histórico, tendo como fundamento a obra marxiana (MARX, 1989), e suas categorias integrantes, a contradição, a totalidade, a mediação e a historicidade, concebidas como “conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações” (CURY, 1985, p. 21).

A referida pesquisa caracteriza-se como “descritiva”, abordando aspectos como “[...] descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente” (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 19). A abordagem da pesquisa foi “qualitativa”, por possibilitar a descoberta de significados atribuídos pelos sujeitos em suas vivências sociais; por sua dimensão política expressa através da construção coletiva que parte dos sujeitos e a eles retorna e pelo seu caráter de complementaridade e não de exclusão (MARTINELLI, 1999).

Delimitaram-se para o referido estudo os 23 municípios integrantes do COREDE Vale do Rio Pardo, localizados na região

² Salienta-se que a referida pesquisa foi originária do Pós-doutorado de Rosane Bernardete Brochier Kist junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC sob a orientação da Profa. Dra. Sílvia Virginia Coutinho Areosa e do Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira.

Centro-Oriental do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil, quais sejam: Arroio do Tigre, Boqueirão do Leão, Candelária, Encruzilhada do Sul, Estrela Velha, General Câmara, Herveiras, Ibarama, Lagoa Bonita do Sul, Mato Leitão, Pantano Grande, Passa Sete, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Segredo, Sinimbu, Sobradinho, Tunas, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

A realização da coleta de dados ocorreu mediante a utilização de técnicas como a pesquisa documental em dados primários e secundários (IBGE, FEE). Realizou-se entrevista semiestruturada (MARCONI; LAKATOS, 2006) com a utilização de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e o uso de Formulário. Os sujeitos da pesquisa foram 57 pessoas idosas, com idades de 60 anos e mais, integrantes das associações analisadas. O cálculo proporção para as amostras das Pessoas Idosas contou com um erro amostral de 10% e nível de confiança de 90%. Para a análise dos dados quantitativos utilizou-se a técnica de tratamento estatístico simples (MARCONI; LAKATOS, 2006) e para os dados qualitativos a análise de conteúdo com base em Bardin (1977), constituída pelas fases de análise ou pré-análise, a organização e a sistematização.

Na primeira parte deste artigo serão apresentados os dados referentes às Associações de Pessoas Idosas e, na sequência, abordar-se-á a relação existente entre os espaços de organização social das pessoas idosas no COREDE Vale do Rio Pardo e o desenvolvimento da região.

2. As Associações e o Processo de Organização Social das Pessoas Idosas do Corede Vale do Rio Pardo

O processo de organização social das pessoas idosas nas diferentes esferas de governo, tanto em nível municipal como organizadas em federações em nível de estado, têm recebido visibilidade nas últimas décadas por terem se transformado em espaços de interlocução política legítimos dos interesses das pessoas idosas (DEBERT, 2004). Especificamente no COREDE Vale

do Rio Pardo se identificou a existência de 13 Associações de Pessoas Idosas que beneficiam um total de 4.174 pessoas, conforme pode ser analisado no quadro 1.

Quadro 1: Associações de Pessoas Idosas no COREDE do Vale do Rio Pardo

Município	Nome da Associação	Beneficiados			Data Fundação
		H	M	Total	
Arroio do Tigre	Associação de Aposentados e Pensionistas de Arroio do Tigre	6	56	62	2005
Boqueirão do Leão	Associação/Grupo Alegria de Viver	56	56	112	1999
Candelária	Associação dos Aposentados e Pensionistas de Candelária	150	150	300	1998
Encruzilhada do Sul	Clube da Melhor Idade Amigos para Sempre	18	46	64	1996
Herveiras	Associação da Terceira Idade Renascer	3	32	35	2003
Mato Leitão	Associação de Idosos de Mato Leitão	240	160	400	1994
Santa Cruz do Sul	Associação de Amparo à Terceira Idade	120	180	300	1995
Santa Cruz do Sul	Associação dos Aposentados e Pensionistas de Santa Cruz do Sul	420	780	1.200	1982
Sobradinho	Associação dos Aposentados, Pensionistas e	120	680	800	2006

	Idosos do Centro Serra				
Vale do Sol	Associação/Grupo Amizade	6	50	56	2008
Vale do Sol	Associação/Grupo Viva Vida	10	35	45	2008
Vera Cruz	Associação Lar dos Idosos de Vera Cruz	180	120	300	1993
Vera Cruz	Associação da Terceira Idade Alegria de Viver	120	380	500	1998
		1.449	2.725	4.174	

Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

No que se refere ao período de fundação, observa-se que a mais antiga de todas é a Associação de Idosos Aposentados e Pensionistas de Santa Cruz do Sul (APOPESC) que beneficia um total de 1.200 pessoas idosas. Quanto às demais, sete delas foram criadas nos anos de 1990 e cinco nos anos de 2000.

Em Santa Cruz do Sul identificou-se a existência de uma Associação de Clubes e Grupos da Terceira Idade que é constituída por sete grupos formalmente cadastrados que beneficiam um total de 536 pessoas idosas do município, conforme consta no quadro 2.

Destaca-se, em especial, a Associação de Auxílio aos Necessitados de Santa Cruz do Sul (ASAN), que é uma Instituição de Longa Permanência que abrigava 95 idosos.

Quadro 2: Associação de Clubes e Grupos da Terceira Idade de Santa Cruz do Sul

Nome do Clube ou Grupo	Beneficiados		
	H	M	Total
Grupo Terceira Idade Esmeralda	40	90	130
Grupo Novo Horizonte	10	50	60
Grupo Mundo Alegre	3	34	37
Grupo Raio de Sol	5	80	85
Associação de Auxílio aos Necessitados de Santa Cruz do Sul	35	60	95
Grupo Flor da Vida	5	67	72
Grupo Alegria de Viver	12	58	70
Grupo Alegria de Viver (Cerro Alegre Alto)	40	42	82
	150	481	631

Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

Tendo-se como base os critérios de inclusão das associações (TURATO, 2003), definiu-se por realizar entrevistas junto àquelas que atendessem aos seguintes critérios: em termos quantitativos, deveriam beneficiar acima de 200 pessoas idosas e, em termos qualitativos, deveriam desenvolver ações que beneficiassem diretamente a população idosa. Desta forma, foi realizado o estudo em cinco Associações de Pessoas Idosas, foram elas: Associação dos Aposentados e Pensionistas de Candelária; Associação de Idosos de Mato Leitão; Associação dos Aposentados e Pensionistas de Santa Cruz do Sul; Associação dos Aposentados, Pensionistas e Idosos do Centro Serra e Associação de Clubes e Grupos da Terceira Idade de Santa Cruz do Sul, conforme será apresentado nos itens que seguem.

a) Composição das Associações

A análise sobre as cinco Associações de Pessoas Idosas localizadas no COREDE Vale do Rio Pardo evidencia que a mais

antiga delas é a Associação de Aposentados e Pensionistas de Santa Cruz do Sul, seguida das Associações de Mato Leitão e da Associação de Candelária, criadas nos anos de 1990. Já a Associação de Aposentados, Pensionistas e Idosos do Centro Serra e a Associação de Clubes e Grupos da Terceira Idade foram criadas nos anos 2000, conforme pode ser observado através do quadro 3.

Quadro 3: Associação de Clubes e Grupos da Terceira Idade de Santa Cruz do Sul

Associação	Data de Fundação	Últimas Eleições Diretoria
Associação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas de Candelária.	1998	2015
Associação de Idosos de Mato Leitão	1994	2013
Associação dos Aposentados e Pensionistas de Santa Cruz do Sul (APOPESC)	1982	2015
Associação dos Aposentados, Pensionistas e Idosos do Centro Serra (AAPICS).	2006	2014
Associação dos Grupos e Clubes de Terceira Idade de Santa Cruz do Sul	2008	Não especificado

Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

A trajetória das associações revela que sua criação ocorreu principalmente a partir da iniciativa de pessoas idosas que sentiram a necessidade de lutar pela garantia de direitos desta população, conforme pode ser observado através das narrativas que seguem:

Começou, foi fundada, em 11 de julho de 1998. O Seu Teofredo Wendler achou que precisava uma associação em Candelária, porque não tinha. Ele me convidou porque a gente trabalhava junto. Neguei duas vezes, aí ele veio a terceira vez e eu aceitei. Aí fizemos todas as formalidades legais. (Presidente da ATAPPECAN, 2016).

A AAPICS foi fundada em 14 de julho 2006. Em 2005, através de uma pesquisa no Município e Região com relação aos aposentados, pensionistas e idosos no sentido de seus direitos, viu-se da necessidade de uma entidade que viesse para defender a todos. Em julho de 2006 foi constituída esta associação para buscar os direitos dos aposentados, pensionistas e idosos.

Atualmente a entidade é filantrópica da região Centro Serra, e atua defendendo o direito de cada um nas mais diversas áreas na busca dos salários justos e igualitário de seus associados, na área da Saúde, Assistência Social e Idoso, os convênios em todo o Centro Serra. (Presidente da AAPICS, 2016).

Iniciou com uma reunião no dia 24 de julho de 1982 quando resolveram fazer alguma coisa em benefício dos aposentados e pensionistas. No dia 01 de outubro de 1982 foi fundada a APOPESC. (Presidente da APOPESC, 2016).

A criação de algumas associações ocorreu a partir de influência da Prefeitura Municipal dos municípios e da Universidade de Santa Cruz do Sul, conforme destacado pelos presidentes:

Foi iniciada há vinte anos a partir da prefeitura, período em que eles ajudavam muito os grupos. (Presidente da ASSIMA, 2016).

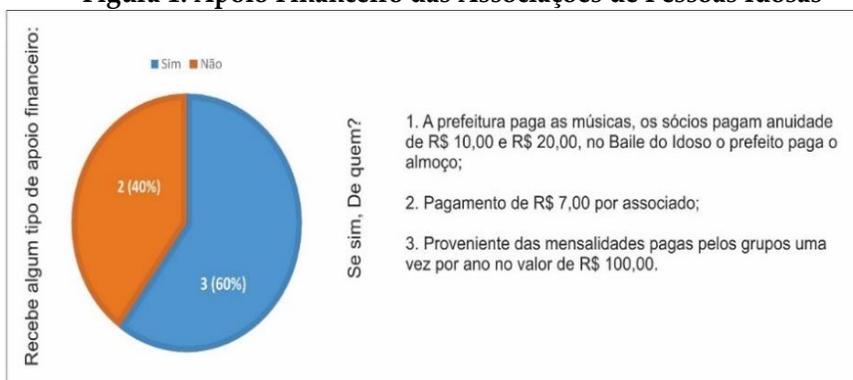
Foi fundada a associação em uma assembleia que ocorreu na UNISC da qual foi aprovado o estatuto. Desde o início nem todos os grupos se apresentaram, começou com 13 grupos. Atualmente nem todos são sócios devido a limitações financeiras. É cobrado o valor de R\$ 50,00 por semestre, mas há grupos que possuem dificuldade de pagar, além de que, há uma exigência de que o grupo tenha CNPJ, para que tenha direito ao repasse de valores. Há atualmente 27 grupos e um clube de terceira idade. A diferença entre o clube e o grupo depende do estatuto, em geral, o clube é mais amplo e há grupos que são ligados a ele. A associação pode ser formada por grupos e por clubes. (Presidente da Associação de Clubes e Grupos da Terceira Idade de Santa Cruz do Sul, 2016).

No que se refere à organização das associações se constata que todas elas possuem Estatuto, CNPJ e Diretoria, mas somente duas possuem Regimento Interno. Constata-se, também, que as cinco associações possuem inscrição na Receita Federal, quatro delas possuem alvará de licença (80%) e três possuem inscrição no INSS

(40%). Entretanto, somente duas delas (40%) possuem inscrição estadual.

Entre os profissionais que acompanham as atividades realizadas nas associações destacam-se servidores públicos municipais aposentados; coordenadores de grupos de pessoas idosas; profissionais das áreas de educação física, medicina, direito, fisioterapia, odontologia, acupuntura, entre outros. Identifica-se que três associações (60%) recebem algum tipo de recurso financeiro proveniente basicamente de pagamentos dos associados, conforme se identifica através da Figura 1.

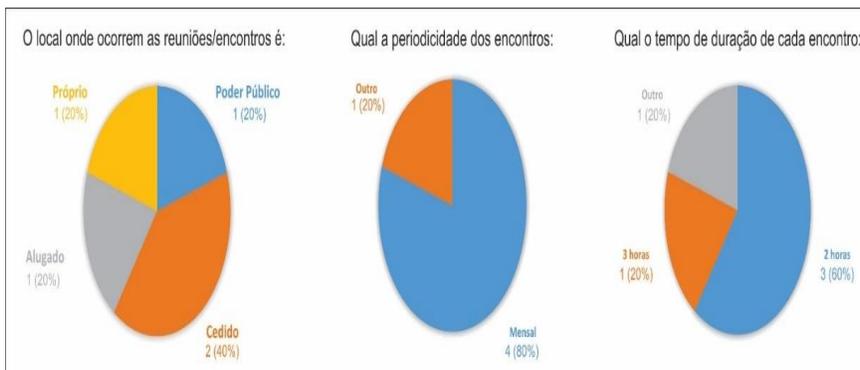
Figura 1: Apoio Financeiro das Associações de Pessoas Idosas



Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

As associações contam ainda com algumas parcerias como prefeituras, sociedades esportivas, farmácias, lojas, hospitais, laboratórios, salões de beleza, outras associações da região, a UNISC, a FETAPERGS e a COPAB, e profissionais liberais como dentistas, médicos, advogados, entre outros. As reuniões ocorrem, em sua maioria, em locais do poder público, além de locais cedidos ou alugados. Somente uma das associações analisadas possui sede própria para a realização de suas atividades, conforme consta na Figura 2. A periodicidade dos encontros da diretoria das associações, em sua maioria, é mensal (80%), sendo que o tempo de duração delas varia entre duas a três horas.

Figura 2: Sede e Atividades das Associações de Pessoas Idosas



Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

Entre as ações ofertadas à população idosa a partir das associações e clubes de pessoas idosas pode-se identificar um conjunto de atividades que foram agrupadas em sete categorias, são elas:

a) Atividades Formativas: palestras; reuniões, orientações à saúde e sobre os direitos sociais à pessoa idosa; campanhas educativas; programas em rádios; palestras para os municípios;

b) Atividades Lúdicas: confraternizações; recreação; bingos; eventos municipais (festas em datas comemorativas e escolha do Rei e da Rainha da Terceira Idade); celebração dos aniversários; eventos envolvendo grupos dos municípios e da região;

c) Atividades Físicas: exercícios físicos (coordenação motora, equilíbrio, motricidade), alongamentos, pilates e fisioterapia.

d) Convênios e atendimentos: na área da Saúde (médicos, hospitais e profissionais que atendem na sede) e veículo (utilizado quando há necessidade de deslocamento de associados por motivos de doenças; atendimentos na área da saúde (odontológico, cardiologia, acupuntura, clínica geral, cirurgia, fisioterapia, neurologia, psiquiatria, entre outros); benefícios (cadeiras de rodas, botas ortopédicas); com profissionais liberais como cabeleireiros; com farmácias que oferecem descontos nos medicamentos;

e) Atividades Jurídicas: atendimento jurídico, encaminhamentos administrativos e judiciais para concessão e revisão de aposentadorias e pensões; encaminhamentos para emissão de documento para identificação de aposentados;

f) Atividades Culturais: Encontro de Corais, o Projeto Cultural, a Cerimônia Ecumênica de Final de Ano, bailes, eventos, atividades que em alguns municípios ocorrem através da parceria existente entre as associações, as prefeituras e a UNISC;

g) Atividades relacionadas com a garantia de direitos: orientações e encaminhamentos para emissão de carteira e de passagens com descontos;

Ressalta-se a importância deste trabalho que beneficia um total de 3.471 pessoas idosas, das quais, 2.284 são mulheres e 1.187 são homens, conforme consta na Tabela 1.

Tabela 1: Pessoas Idosas Beneficiadas

Número de Beneficiados			
Homens	Mulheres	Total	%
100	130	230	7
240	160	400	12
612	893	1505	43
120	680	800	23
115	421	536	15

Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

Nesse sentido, destacam-se os objetivos gerais e/ou estatutários das associações de pessoas idosas existentes no COREDE Vale do Rio Pardo relatados por seus presidentes, conforme segue:

Buscar cada vez mais atendimento e benefícios para o associado. Buscar organizar as deficiências e problemas das aposentadorias; fomos inclusive à Brasília falar com o Ministro da Previdência. Também tem o Estatuto do idoso, que fiscalizamos; verificamos as casas de idosos e participamos do Conselho Municipal do Idoso. (ATAPPECAN, 2014).

Promover a união e a realização de amizades. O que a gente faz de amizades nos bailes, agora a gente chega e como têm amigos! (ASSIMA, 2014).

Reunir, congregar e defender os aposentados na defesa dos direitos de aposentados, pensionistas e idosos no que tange à Previdência Social e as causas judiciais. (AAPICS, 2014).

Somos parceiros da UNISC e da Prefeitura de Santa Cruz do Sul. As ações são desenvolvidas sempre em parceria, como o Encontro de Corais, o Projeto Cultural, a Cerimônia Ecumênica de Final de Ano, Bailes, eventos etc., há sempre uma reunião uma vez por mês, na primeira sexta-feira de cada mês. (Associação de Clubes e Grupos de Terceira Idade de Santa Cruz do Sul, 2014).

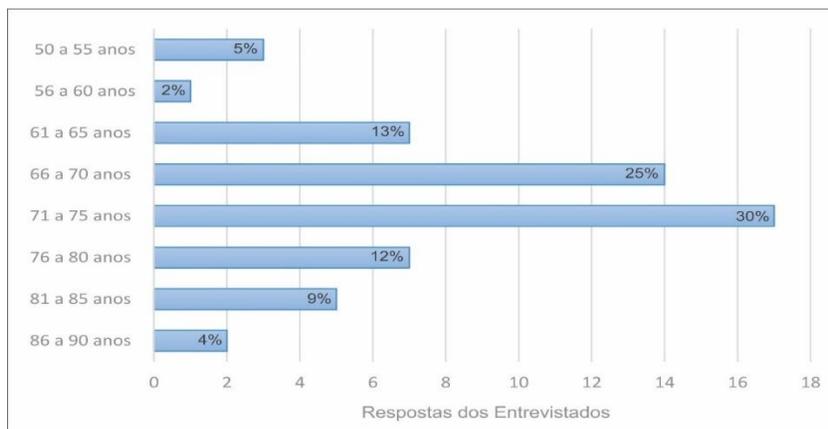
Propiciar benefícios aos associados e defender seus direitos. (APOPESC, 2014).

No que se refere ao processo de gestão, identifica-se que há um processo de tomada de decisão coletiva da Assembleia Geral anual realizada por 80% delas, a cada dois anos ou conforme a necessidade.

b) Condições socioeconômicas das Pessoas Idosas que integram as Associações de Pessoas Idosas os municípios do COREDE Vale do Rio Pardo

A análise sobre a faixa etária das 56 pessoas idosas que integram as cinco Associações de Pessoas Idosas analisadas evidencia que 55% (31 pessoas) possuem idades entre 66 e 75 anos, sendo que, 35% (20 pessoas) possuem entre 71 e 75 anos. Há também uma população expressiva nas faixas etárias entre 61 a 65 anos (7 pessoas, 13%) e entre 76 a 80 anos (7 pessoas, 12%), ao passo que as pessoas com idades acima de 80 anos não é tão expressiva, pois corresponde a 13% (7 pessoas), conforme pode ser observado através da Figura 3.

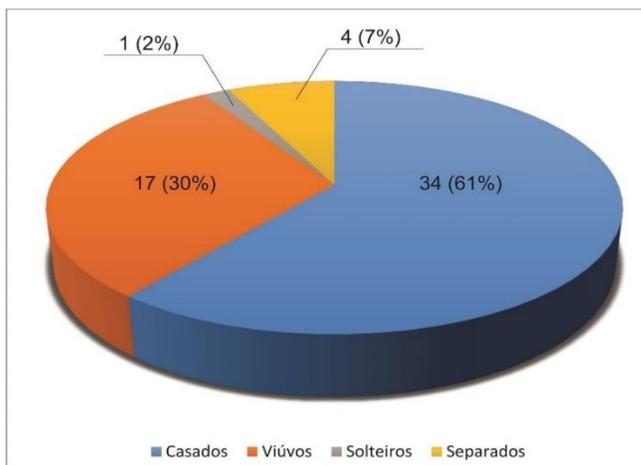
Figura 3: Faixa Etária dos integrantes das Associações de Pessoas Idosas



Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

No que se refere ao estado civil identifica-se através da Figura 4 que 61% (34 pessoas idosas) são casadas e 30% (17) são viúvas, seguidas de 9% (5) solteiras e separadas.

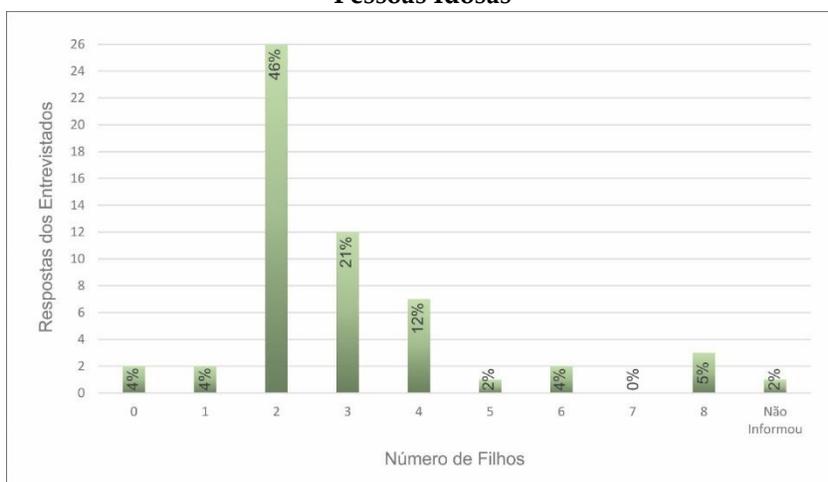
Figura 4: Estado Civil dos integrantes das Associações de Pessoas Idosas



Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

Os dados revelam também que a maioria das pessoas idosas possuem filhos, sendo que 67% (38 pessoas idosas) possuem de 2 a 3 filhos e 14% (9) possuem entre 4 e 5 filhos. Chama a atenção a existência de duas pessoas idosas (5%) que revelaram possuir 8 filhos. Apenas 4% (2 pessoas) possuem um filho e 4% (2 pessoas) revelaram não possuir filhos, conforme pode ser observado através da Figura 5.

Figura 5: Quantidade de filhos dos integrantes das Associações de Pessoas Idosas



Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

As informações relacionadas com a condição de moradia revelam que a maioria das pessoas idosas, 95% (53) possui residência própria, o que afirma uma condição socioeconômica mais favorecida desse público que participa das associações analisadas. Constata-se, ainda, que 71% (40 pessoas) vivem com seus cônjuges e/ou filhos, seguido de 14% (8 pessoas) que vivem sozinhas. Há 15% delas (8 pessoas) que vivem com seus cônjuges e/ou membros do grupo familiar como irmãos, primos, genros, noras e de outras gerações, como filhos e netos, conforme se evidencia através da tabela 2.

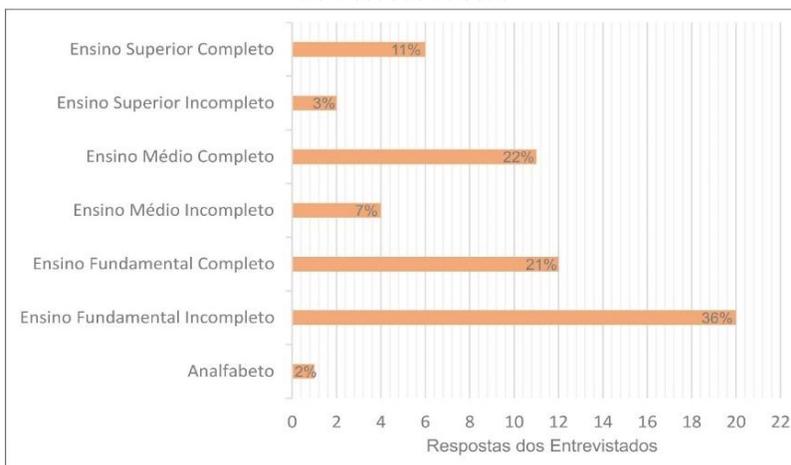
Tabela 2: Arranjo Familiar dos integrantes das Associações de Pessoas Idosas

	Absoluto	%
Marido	13	23
Esposa	18	32
Filhos	6	11
Sozinho	8	14
Filha, neto e Genro	1	2
Filha e Genro	1	2
Irmã	1	2
Primas	1	2
Filha, Genro e esposa	3	5
Esposa e Filho	3	5
Filho e Nora	1	2

Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

A análise sobre a escolaridade evidencia que 36% (20 pessoas) possuem o Ensino Fundamental Incompleto, seguidas de 22% (11 pessoas) que possuem o Ensino Médio Completo. Entretanto, 11% (6 pessoas) revelaram possuir o Ensino Superior e somente uma pessoa se identificou como analfabeta, conforme Figura 6.

Figura 6: Escolaridade dos integrantes das Associações de Pessoas Idosas



Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

No que se refere à renda, a concentração maior está na faixa de $\frac{1}{2}$ a 2 salários mínimos, o que equivale a 34% (19 pessoas idosas), seguido de 23% (13 pessoas) que recebem um salário mínimo. Há, ainda, um total de 16 pessoas idosas (29%) que recebem entre 2 e 4 salários mínimos. A menor concentração está nas faixas entre quatro e mais de cinco salários mínimos, o que corresponde a 9% (5 pessoas), conforme costa na Figura 7.

Figura 7: Renda dos Integrantes das Associações de Pessoas Idosas



Fonte: Dados sistematizados pelos Autores (2015).

O fato de grande parte das pessoas idosas que integram as associações analisadas possuírem uma concentração de renda em faixas salariais menores pode ser um dos motivos que faz com que grande parte deles ainda tenha que exercer atividades laborativas. Consta-se que do total de 56 pessoas idosas 54% delas (30 pessoas) exercem atividades de trabalho como na agricultura (6 pessoas); trabalhos manuais de artesanato (6 pessoas); atuação como cuidadores dos netos; trabalhos como autônomos (pedreiro, caminhoneiro, faxineira e costureira), além de atividades voluntárias junto a Grupos de Pessoas Idosas e à Igreja.

3. AS INICIATIVAS DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS IDOSAS E O DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO COREDE VALE DO RIO PARDO

Historicamente, o tema do desenvolvimento regional, considerado como processo e, também, como estratégia, esteve associado à dimensão econômica, tendo-se como base análises especialmente relacionadas com o Produto Interno Bruto (PIB). Com o passar do tempo, estudos relacionados com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) passaram a considerar aspectos mais abrangentes, como os níveis de satisfação das necessidades humanas a partir da “[...] articulação entre processos locais e comportamentos globais, sociedade civil e Estado” (PIRES *et al*, 2011, p. 62).

A definição conceitual do desenvolvimento, tendo-se como a questão territorial, possibilita uma compreensão sobre a dimensão “[...] espacial dos processos e fatores que levam ao crescimento e ao desenvolvimento econômico” (PIRES *et al*, 2011, p. 62), a partir de uma perspectiva de “desenvolvimento regional”.

Nessa perspectiva, a compreensão do papel da região no processo de desenvolvimento regional torna-se fundamental, devido à existência de uma variedade de usos do termo no âmbito das ciências, em especial na geografia. Gomes (2009, p. 50-51) refere que a palavra *regione* era utilizada nos tempos romanos para

[...] designar áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas a regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma [...] Os mapas que representam o Império Romano são preenchidos pela nomenclatura destas regiões que representam a extensão espacial do poder central hegemônico, onde os governadores locais dispunham de alguma autonomia, em função mesmo da diversidade de situações sociais e culturais, mas deviam obediência à cidade de Roma.

O conceito de região, nesse sentido, engloba uma *reflexão política* de *base territorial* relacionada com limites de autonomia perante um poder central. Possui, um “[...] fundamento político, de

controle e de gestão de um território” (GOMES, 2009, p. 73). Já a palavra território (*territorium* em latim) é derivada etimologicamente do vocábulo latino “terra”, sendo considerada a partir do sistema jurídico romano “[...] como o pedaço de terra apropriado, dentro dos limites de uma determinada jurisdição político-administrativa” (HAESBAERT, 2013, p. 43).

O conceito de território é originário da Geografia Política na qual é definido como um espaço concreto em si que possui atributos naturais, mas que também é socialmente constituído. O território é construído e desconstruído a partir de diferentes escalas, como a geográfica (rua, bairro, cidade, vale, etc), a temporal (dias, meses, anos, décadas, séculos), a governamental ou de gestão (municipal, regional, estadual, nacional, internacional), entre outras (SOUZA, 2009).

O território é constituído de forma processual, histórica e contraditória, sendo, portanto, determinado por questões políticas, econômicas, sociais, culturais, entre outras. Pode ser considerado como “[...] um campo de forças, como um lugar de exercício, de contradições entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos” (ETGES, 2001, p. 7).

A análise do território a partir de uma perspectiva “integradora” pressupõe a identificação das relações sociais e/ou culturais, da relação do homem com a natureza e do contexto histórico. Entretanto, para Haesbaert (2013, p. 25) esta dimensão “integradora” significa o reconhecimento da multidimensionalidade do espaço e do território, bem como “[...] a multidimensionalidade de seu foco principal – o poder, que não é, de forma alguma, apenas poder político, mas também poder econômico, simbólico-cultural e, para alguns, até mesmo natural”. (HAESBAERT, 2013, p. 25).

Santos e Silveira (2001) assinalam que o território pode ser considerado como toda extensão *apropriada* e *usada*, em que diversos atores estão em constante inter-relação. A perspectiva de “território usado” possibilita uma análise que supere a definição de

território como organização político-organizativa e considere a existência de atores sociais que interagem e usam estes territórios. Esse processo pressupõe a existência de disputas de poder, pois é o “uso do território” e não o “território em si mesmo” que o torna objeto de análise social (SANTOS, 2005). Pires *et al.* (2011, p. 40), na mesma perspectiva, assinalam que

O termo território exprime uma relação melhor entre um grupo que exerce domínio sobre certa porção do espaço, geralmente remete a relações de poder ou controle sobre uma área. Esse controle pode ser físico, com ocupação de uma área, ou pode ser político e econômico de forma simbólica, como uma marca de produtos que domina certa porção do mercado em determinado local.

O território consiste, portanto, num “[...] *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (SOUZA, 2009, p. 78). Assim, torna-se fundamental compreender-se “quem” e “como” domina e/ou influencia determinado espaço, considerando-se que o poder propriamente dito pertence a um grupo que se mantém unido, e não a um único indivíduo.

Estas relações de poder existentes nos territórios estão relacionadas também com os processos sociais que se constituem na dinâmica de sociedade através das interações e das relações estabelecidas entre os sujeitos, de forma permanente, através de sua organização coletiva para o enfrentamento de determinados problemas sociais (SOUZA, 2000). Neste estudo se analisam os processos sociais constituídos pelas pessoas idosas através de sua organização coletiva em grupos e associações, espaços considerados como *locus* privilegiado para o exercício da cidadania, para a garantia de sua autonomia e de seus direitos.

Quando questionadas sobre a importância das associações para o desenvolvimento da região, 91% das pessoas idosas entrevistadas revelaram reconhecer que as iniciativas ofertadas através destes espaços contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população idosa, o que é possibilitado através do convívio, do estabelecimento de relações sociais, da participação e de

valorização das pessoas idosas, conforme pode ser observado a partir de alguns relatos:

A gente se encontra e os velhinhos não ficam como antigamente, só em casa. Hoje todo mundo se encontra, celebra com os amigos e vamos em outros municípios também. (Idosa 1, 71 anos).

Porque houve aumento de pessoas que se envolvem nos projetos culturais, esportivos e sociais, muitos manifestando aumento de autoestima, e valorização da convivência social e busca de saúde. (Idoso 9, 71 anos).

Porque o idoso se torna mais participativo. (Idoso 5, 86 anos).

A gente se encontra e tem novas ideias. (Idosa 2, 68 anos).

Eu acho que sim. Sem ela como seria? Quanta gente vem aqui! Porque atinge muitas pessoas. Uma grande parte, que não seria ouvida e que seria descartada, é ouvida. (Idosa 4, 65 anos).

Facilita o desenvolvimento do pessoal de quem participa. (Idosa 16, 70 anos).

Da mesma forma, fica evidente a contribuição das ações que são desenvolvidas através das associações na perspectiva da garantia de direitos da população idosa, pois através destes espaços as pessoas têm acesso a informações sobre seus direitos, têm benefícios como a confecção de carteiras de passagens, descontos no comércio local, a possibilidade de realizar viagens e passeios e, especialmente, a oportunidade de receber um atendimento diferenciado que privilegia o respeito pela sua condição e necessidades, conforme se observa a partir das narrativas que seguem:

A associação foi criada para garantir os direitos atrasados do pessoal. (Idoso 7, 82 anos).

Porque existem os remédios mais baratos, as carteirinhas de passagem e isso ajuda os sócios. (Idoso 1, 73 anos).

Porque o pessoal acha que aqui se é melhor atendido que em outros lugares. E eles atendem aqui com carinho. (Idoso 10, 67 anos).

Constata-se que as pessoas idosas se tornam multiplicadoras dos benefícios das associações na medida em que se sentem satisfeitas com os serviços oferecidos e socializam com seus pares esta possibilidade, contribuindo, desta forma, para que haja um aumento da quantidade de associados, conforme destacado por vários deles:

Porque através da associação a gente vai levando e trazendo experiências. É como o câmbio, a gente vai nos lugares e ensina outras pessoas de outras cidades e da região porque nem todo mundo sabe jogar. (Idosa 4, 58 anos).

Porque possibilita o intercâmbio com outros grupos da região. (Idosa 6, 55 anos).

Porque a gente está representando o município muito bem nesses locais. Já apresentamos um projeto na prefeitura para que em 2017 a gente realize jogos em nível regional envolvendo outros municípios. (Idosa 7, 74 anos).

Eu acho que nós estamos conseguindo reunir grupos em benefício da comunidade. Como estamos defendendo os interesses dos aposentados e nós mostramos o interesse comum com a comunidade. A associação é muito importante para a comunidade. (Idoso 9, 70 anos).

A cada dia está aumentando mais o número de associados. Eles passam a acreditar a partir do testemunho sobre os benefícios. E os associados são de todo o Centro-Serra, de toda a região. (Idoso 3, 73 anos).

É notório, também, o reconhecimento da própria população idosa com relação à contribuição econômica que este contingente populacional apresenta, pois na medida em que possuem uma renda eles se tornam clientes em potencial e contribuem para o desenvolvimento dos municípios e da região, conforme ressaltado por dois entrevistados:

Eu penso que a renda que os idosos recebem é uma injeção de dinheiro em Santa Cruz do Sul. O valor pago para os aposentados de Santa Cruz do Sul em 2015 foi de 36.997.000,00, sendo R\$ 31.000.000 para idosos do meio urbano e R\$ 5.000.000 para idosos do meio rural. E os idosos recebem esses valores e gastam no município. (Idoso 21, 78 anos).

Movimenta a região e a parte financeira também. Só os associados movimentam muito dinheiro no município e na região. (Idoso 6, 78 anos).

As associações de pessoas idosas contribuem para o atendimento de necessidades e de demandas que deveriam ser supridas pelo poder público, pois, conforme destacado por uma das entrevistadas, “A rede de atendimento tem se expandido e contribui para o desenvolvimento da região” (Idosa 10, 71 anos). Nesse sentido, várias pessoas reconhecem a necessidade de haver mais apoio do poder público, conforme destacado por um dos entrevistados:

Até estávamos falando com o atual prefeito. A gestão anterior nos apoiava bastante, participava e vinha nas reuniões, mas ajuda financeira houve pouca. Eles ajudam com a música no baile anual, mas o resto é a gente que faz. Nós precisamos de mais apoio porque durante o ano saímos umas trinta vezes. Este grupo aqui é o que mais se combina com o do centro. Muito idoso prefere mais ficar em casa e seria bom que tivesse alguém que conversasse com eles para explicar a importância disso para a gente. Aqui as mulheres gostam de jogar carta e os homens também. E isso envolve mais gente da região. (Idoso 7, 69 anos).

Ressalta-se, a necessidade da compreensão das pessoas idosas sobre o seu papel como *sujeito social*, reconhecendo que todo *direito* corresponde a um *dever*, e que a sua participação se constitui como um instrumento para sua autopromoção (DEMO, 2001). Nessa perspectiva, torna-se fundamental que o trabalho profissional realizado junto às associações, aos grupos e aos conselhos de direitos possa contribuir para a *capacitação* das pessoas idosas,

considerada por Souza (2000) como um processo em que a própria população assume gradativamente

[...] seu próprio processo de conscientização e organização e se torna capaz de entender a sua experiência ao todo social, penetrando mais a fundo na essência dos problemas e captando as contradições sociais a que está submetida. Como tal, percebendo mais a essência da sua realidade social, tenta encontrar novos modos de agir que respondam mais diretamente a seus problemas (SOUZA, 2000, p. 95).

A partir disso, as pessoas idosas assumem um compromisso comunitário de cooperação e de corresponsabilidade na luta pela garantia de direitos coletivos, além de reconhecerem que o fato de estarem ocupando este espaço já é uma forma de exercer direitos garantidos como a participação, o lazer, a formação permanente, o convívio social, entre outros, conforme preconizado pela Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) e pelo Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003). Através da garantia da participação em espaços de organização coletiva as pessoas idosas encontram novas possibilidades para a concretização de outros direitos (KIST, 2011).

A garantia dos direitos, por sua vez, pressupõe o atendimento de todas as necessidades básicas dos sujeitos, de maneira a garantir que eles vivam com dignidade. Para que um indivíduo seja considerado como sujeito autônomo, é necessário que tenha atendidas suas condições materiais de vida (moradia, alimentação, acesso à saúde, à educação, aos meios de comunicação, entre outros), o que possibilita o desenvolvimento de *competências participativas* adquiridas a partir da aquisição de certas capacidades e oportunidades iguais de participação (MARQUES; MAIA, 2007).

Como ressalta Brandão (2008) o desenvolvimento deve ser considerado como um “processo multifacetado” e de intensa “transformação estrutural” resultante de complexas e variadas interações sociais que evidenciam o aumento das possibilidades de uma determinada sociedade. Nesse sentido, a atuação dos profissionais pode ser propulsora da compreensão da população idosa sobre seu verdadeiro papel em espaços de deliberação de

políticas, como é o caso dos conselhos de direitos do Idoso, com vistas a contribuir com a inclusão social, a garantia, a ampliação e a preservação dos direitos e garantias sociais da população idosa (KIST, 2011).

A “construção social e política” de “trajetórias sustentadas e duradouras” referida por Brandão (2008, p. 3) deve

[...] ser dotada de durabilidade orgânica, sendo permanentemente inclusiva de parcelas crescentes das populações marginalizadas dos frutos do progresso técnico, endogeneizadora de centros de decisão e ter sustentabilidade ambiental [...] É fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica, etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global, etc.), robustecendo a autonomia de decisão e ampliando o raio de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território.

Considerando-se que as pessoas idosas estão submetidos em seu cotidiano a diversas formas de exclusão em uma sociedade permeada por profundas desigualdades sociais, compreende-se que sua inserção em espaços coletivos se converte em uma estratégia que pode contribuir para a realização de processos sociais que possibilitem a compreensão das forças presentes na sociedade e contribua para o processo de organização e de luta coletiva pela garantia dos direitos sociais. Como destaca Marx (2005, p. 92), é “apenas na comunidade com outros que cada indivíduo consegue os meios para desenvolver em todas as direções as suas aptidões; apenas na comunidade, portanto, se torna possível a liberdade pessoal”. Nesse sentido, acredita-se que a interação das pessoas idosas com outros indivíduos sociais pertencentes às associações, aos grupos e aos conselhos de direitos possibilita um processo de fortalecimento de suas capacidades individuais para tomar suas próprias decisões e contribuir para a conquista e garantia de direitos de forma coletiva (KIST, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salienta-se a importância da participação da população idosa nas associações presentes na região analisada, tanto no que se refere ao processo de garantia de seus direitos como na contribuição para o desenvolvimento da região. Entretanto, identifica-se que a participação e representação das pessoas idosas nos espaços de deliberação do planejamento estratégico do COREDE Vale do Rio Pardo ainda representa uma grande lacuna. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foram constituídos no Estado do Rio Grande do Sul em 1991 a partir de um contexto resultante da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989 que possibilitou uma aproximação do governo com a sociedade civil e com instituições regionais, especialmente as universidades.

Os COREDEs são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões. Entretanto, identifica-se que não tem havido representação deste segmento nos espaços de discussões, de deliberações e de elaboração do planejamento estratégico do COREDE Vale do Rio Pardo, embora os dados estatísticos tenham evidenciado um aumento significativo da população idosa na região.

Essa realidade revela que o processo de discussões que envolvem o envelhecimento da população que vive no COREDE Vale do Rio Pardo ainda não possui uma compreensão a partir da escala *regional* ou *sub-regional*, na qual devem ser considerados os múltiplos atores que vivem na *malha regional concreta*, ou no *espaço vivido*, ou ainda, onde efetivamente se realizam as *práticas sociais* (CARGNIN, 2014).

Identifica-se que os fatores que definem a atuação da região na definição de políticas regionais não se resumem à articulação direta estabelecida por seus atores ou à densidade das relações

estabelecidas em rede. Devem ser considerados também outros elementos, tais como: o envolvimento da população nas discussões; o protagonismo daqueles que se legitimam como representantes da população; a falta de articulação hierárquica entre a escala regional e as demais escalas através da estrutura formal do Estado; o estabelecimento de negociações diretas dos atores locais com as escalas estadual e nacional sobre temas que poderiam representar uma oportunidade para o desenvolvimento regional; a fragilidade e falta de continuidade de políticas regionais; a falta de comprometimento dos municípios gerando iniciativas sobrepostas e desperdício de recursos na resolução de problemas comuns que poderiam ser resolvidos de forma conjunta; falta de cultura da população para participar dos debates o que dificulta a mobilização dos atores representativos; falta de apoio do Estado que em geral resolve as questões no âmbito das unidades político-administrativas nas diferentes esferas, entre outros (CARGNIN, 2014).

Conforme ressaltado por Brandão (2014), torna-se fundamental que a análise sobre o território e o desenvolvimento de determinada região seja realizada a partir de uma *abordagem escalar* considerada sob dois aspectos: enquanto uma *categoria analítica* (investigação teórica e empírica sobre as relações sociais determinadas de forma histórica e geograficamente) e como *categoria da práxis política* (*processo eminentemente político que estabelece a análise do controle do espaço a partir da luta social*).

Nesse sentido, espera-se que este estudo possa contribuir para dar visibilidade à necessidade de se pensar em estratégias de âmbito regional que fortaleçam as iniciativas já existentes a partir das diversas formas de organização social da população idosa, especialmente através de grupos, de associações e de conselhos de direitos. Outrossim, esta pesquisa pode dar visibilidade para esta realidade e evidenciar a importância da contribuição que estas formas de organização social analisadas representam através da realização de ações coletivas que podem contribuir no processo de

cidadania, de garantia de direitos e de qualidade de vida da população idosa.

A compreensão sobre o desenvolvimento e a região pressupõe a realização de uma análise que possibilite a identificação da realidade concreta, pois em cada contexto social ambos estabelecem uma forma específica de se relacionar, tanto de forma simbólica como material. Isso significa que “[...] o entendimento da relação de causalidade existente entre desenvolvimento e região está associado reflexivamente à compreensão do contexto social” (MATTEDI, 2015, p. 64).

A socialização das informações sobre as formas de organização social das pessoas idosas evidencia também a necessidade de haver um maior envolvimento da Universidade e dos profissionais de diversas áreas, tendo-se em vista a qualificação destes espaços coletivos de organização social existentes na região. Na UNISC, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, através do ObservaDR, possibilita a interação de profissionais de diversas áreas que atuam em atividades que integram o trinômio ensino, pesquisa e extensão, enfatizado pela educação superior brasileira. Assim, acredita-se que a socialização desta pesquisa pode contribuir para garantir a interlocução entre a universidade e a comunidade e para reafirmar o compromisso social da instituição com a população idosa do Vale do Rio Pardo.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Lourence. **Análise do Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRANDÃO, Carlos. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro**. Brasília, IPEA, (2014). pág. 213-232.

_____. Desenvolvimento, território e escala espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

BRASIL. Estatuto do idoso (2003). Lei nº 10741/2003. In: Conselho Regional de Serviço Social CRESS 11ª Região. **Coletânea de Legislações: Direitos de Cidadania**. Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. Curitiba: CRESS 10ª, 2003. p. 448-471.

_____. Política Nacional do Idoso (1994). Lei nº 8842/1994. In: Conselho Regional De Serviço Social CRESS 11ª REGIÃO. **Coletânea de Legislações: Direitos de Cidadania**. Edição Especial do II Congresso Paranaense de Assistentes Sociais. Curitiba: CRESS 10ª, 2003. p. 345-349.

CARGNIM, Antônio Paulo. Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez, 1985.

DEBERT, Guita Grin. **A reinvenção da velhice. Socialização e processos de reprivatização do envelhecimento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ETGES, Virgínia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário; SILVEIRA, Rogério. **Vale do Rio Pardo: (re) conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.C.; CORRÊA, R.L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 12.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 49-76.

HAESBAERT, Rogério. O território e a nova des-territorialização do Estado. In: DIAS, Leila C. e FERRARI, Maristela (Org.). **Territorialidades Humanas e Redes Sociais**. Florianópolis: Ed. Insular, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, IBGE, 2000.

_____. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro. IBGE. 2010.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das Condições de Vida da População brasileira 2010**. Estudos e Pesquisas, Informação demográfica e socioeconômica n. 27. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

KIST, Rosane Bernardete Brochier. **Os Grupos de Convivência em Porto Alegre e sua contribuição à garantia de direitos e à autonomia de homens e mulheres idosos. Uma aproximação com os Centros de Idosos em Barcelona**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2006.

MARQUES, A.C.S.; MAIA, R.C.M. Dimensões da autonomia no combate à pobreza: O Programa Bolsa-Família sob a perspectiva das beneficiárias. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 92. São Paulo: 2007. p. 58-84.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 8. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia Política**. v. I. Livro 1. O Processo de Produção do Capital. São Paulo: DIFEL, 1989.

MATTEDI, Marcos Antônio. Pensando com o desenvolvimento regional: subsídios para um programa forte em desenvolvimento regional. In. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**. Blumenau, vol.2 (2), 2015. P. 59-105

PIRES, E. L.S.; FUINI, L.L.; MANCINI, R.F.; NETO, D.P. **Governança Territorial. Conceito, Fatos e Modalidades**. Rio Claro: UNESP-IGCE/Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de Comunidade e Participação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.C.; CORRÊA, R.L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 77-116.

TURATO, Egberto Ribeiro. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

Seção II

Políticas Públicas, Desenvolvimento Regional no Brasil

Existe uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil?¹

Fernando César de Macedo²

Leonardo Rodrigues Porto³

1. Os estudos regionais e a emergência da PNDR

Os estudos regionais e as ações de planejamento na área ganharam expressão no pós-Segunda Guerra, influenciados pelas teorias do desenvolvimento que foram aplicadas, muitas vezes, acriticamente, e sem mediações, nos espaços subnacionais. Conforme destacou Macedo (2010b).

apareceram como convergência entre diversas disciplinas do conhecimento, o que, por um lado, atesta a complexidade dos fenômenos espaciais e, por outro, indica que qualquer esforço de teorização esbarra nos limites para a construção de teorias abrangentes e suficientemente sólidas que deem conta de fenômenos tão complexos (MACEDO, 2010b, p. 89-90).

Dada essa complexidade, autores como Brandão apontaram (2007a, 2007b, 2007c) a “impossibilidade de uma teoria geral do desenvolvimento regional e urbano”, percepção antecipada por Smolka (1983) e Lipieptz (1977). A própria Regional Science, a partir do trabalho seminal de Isard (1956), já apontava para este caminho, embora não se furtasse a construir modelos de aplicações universais.

¹ Uma versão anterior deste texto foi publicada na *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – G&DR*, v. 14, n. 2, p. 605-631, jan/2018 (ed. especial), Taubaté, SP, Brasil.

² Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE/IE/Unicamp). E-mail: fcmacedo@unicamp.br.

³ Doutorando pelo Instituto de Economia - Unicamp. Pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE/IE/Unicamp). E-mail: lnrdporto@gmail.com.

Tomando a “questão regional como desdobramento da problemática do desenvolvimento capitalista e da conformação de padrões de divisão do trabalho que se diferenciam espacialmente” (PACHECO, 1998, p. 220), Brandão (2007a, 2007b, 2007c) indica a necessidade de hierarquização das determinações do desenvolvimento e dos padrões de divisão social do trabalho e de seus efeitos espaciais como o caminho mais factível para superar os limites das formulações abstratas aplicáveis a distintas realidades. Por este caminho, indica a necessidade de se compreender a articulação dos processos de homogeneização, de integração, de polarização e de hegemonia que emergem do aprofundamento da divisão social do trabalho sobre a organização dos espaços econômicos. Ao fazê-lo, é inspirado por autores heterodoxos das teorias do desenvolvimento, como Hirschman, Perroux, Myrdal e Furtado, para quem o Estado nacional desempenharia papel central na intervenção do território, dando azo a ações do tipo *top down*, as quais serão discutidas adiante⁴.

Aruto (2015) oferece inovadora contribuição sobre o uso das categorias marxistas que devem ser levadas em consideração em estudos sobre formações socioespaciais dependentes, como é o caso brasileiro. O autor destaca as categorias de relações de produção e de superexploração do trabalho, sob influência da obra de Ruy Mauro Marini. No mesmo campo do marxismo, o conceito de padrão de reprodução do capital adotado por Osório (2012a e 2012b) em seus trabalhos sobre a América Latina, ainda que pensado para a economia nacional, é uma importante referência teórica para estudos regionais que deveriam dialogar com a teoria Marxista da Dependência.

Essas dificuldades teóricas ampliam-se quando estudamos o caso brasileiro, que exige mediações que levem em consideração seu processo histórico de formação econômica, levando em conta

⁴ Registra-se, também, a contribuição da Geografia Crítica, fundamental para a discussão da formação socioespacial, especialmente em economias subdesenvolvidas. Sobre o conceito de formação socioespacial, ver Santos (1977).

seu passado colonial. Dificuldades que se ampliaram após a industrialização pesada (1956-1980) que modificou a forma de integração entre as regiões do país, imprimindo-lhe funções distintas, a partir das mudanças em suas estruturas produtivas. No entanto, apesar da dinâmica regional brasileira no início do século XXI apresentar-se bastante modificada em relação à forma original⁵, ela apresenta recorrências.

Em comum entre um e outro momento estão a persistência das grandes diferenças socioespaciais no país e o fato de as regiões Nordeste e Norte continuarem como aquelas que apresentam os piores indicadores socioeconômicos, especialmente quando comparados com o Sudeste do país. Se até os anos 1990 a questão regional brasileira era tratada a partir de uma perspectiva macrorregional, a emergência de novas abordagens teóricas e o surgimento de importantes trabalhos sobre os problemas regionais brasileiros no final do século XX indicariam a necessidade de pensar (e organizar) a intervenção no território de maneira multiescalar e descentralizada - o que resultou na elaboração dos documentos da PNDR I e II, influenciados por essa concepção de ação e pela necessidade de retomada de uma política nacional de desenvolvimento regional advogada por Araújo (1999).

Para pensar a problemática regional no Brasil nesta segunda década do século XXI, torna-se imperativo partir de uma descrição sumária do que ele é: um país federativo desde a proclamação da República, formado pela União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.575 municípios – todos definidos constitucionalmente como entes federados desde 1988; uma economia de grande porte, com a presença de agronegócio e indústria extrativa dinâmicos que estão desconcentrados espacialmente e mais interiorizados, mas com uma indústria de transformação cambaleante, não obstante estar

⁵ Original no sentido em que foi abordada e diagnosticada no clássico documento do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste - GTDN (1959), dando embasamento para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e às intervenções federais mais consistentes no intuito de promover o crescimento dessa região.

entre as maiores do mundo. Porém, esta mesma indústria ainda está muito concentrada espacialmente, sobretudo nas capitais estaduais e regiões metropolitanas, a despeito do processo de desconcentração produtiva regional, destacado pela literatura, especialmente por Cano (2008). Além disso, o país apresenta uma rede urbana que, apesar de concentrada metropolitanamente e no litoral, apresenta-se também dispersa - um reflexo da forma de ocupação do território desde seu passado colonial e, mais recentemente, no final do século XX, da expansão do agronegócio e da indústria extrativa mineral.

De grande porte, complexa e diversificada, a economia brasileira está entre as dez maiores do mundo, mas ainda traz as marcas do subdesenvolvimento e da vulnerabilidade – financeira e produtiva –, a despeito da melhoria de seus indicadores (externos e internos) neste início de século XXI (embora rapidamente declinantes com a crise pós-2014). Tamanha complexidade evidencia soluções difíceis para as políticas públicas em geral, e para as regionais e urbanas em particular. Afinal, no Brasil, as estruturas se caracterizam por profundas diferenças socioespaciais entre as macrorregiões (e dentro delas) e por grande heterogeneidade econômica.

Por outro lado, como alerta a professora Tânia Bacelar de Araújo⁶ e, como brilhantemente demonstrou Darcy Ribeiro (1995), o Brasil traz intrinsecamente a marca da diversidade, um ativo que pode ser usado positivamente nas políticas públicas em geral, e nas territoriais em particular. Isso faz com que fuja das tradicionais intervenções sobre o território que trazem a marca exclusiva da atração de investimentos para as regiões-alvo, como foram (e ainda são) as experiências da SUDENE, SUDAM, SUDECO e Zona Franca de Manaus, por exemplo, conforme se discutirá adiante.

Os desafios teóricos e empíricos, conforme destacou Macedo (2010a e 2010b), se ampliaram com a reestruturação do capitalismo

⁶ Não caberia citar aqui um trabalho da professora Tânia Bacelar de Araújo que aborde esta questão, pois ela perpassa todos seus textos nos últimos vinte anos.

em âmbito mundial, o qual redefiniu o papel dos países e regiões na divisão internacional do trabalho ao criar novas regionalizações comandadas pelo capital internacional: redefiniu a articulação e recombinau “os fluxos entre lugares, com visível reatamento na geografia econômica internacional e na organização espacial dos países” (MACEDO; MORAIS, 2011, p. 83). A percepção de que este movimento de “integração competitiva” dos espaços locais comandada a partir de fora ampliaria as desigualdades regionais do Brasil e potencializaria forças fragmentadoras foi assimilada pela PNDR.

Ao mesmo tempo, a emergência de novos atores (como a China com seu acelerado processo de industrialização e de urbanização) ampliou a demanda por recursos naturais (agrícolas e minerais), exigindo, especialmente dos países periféricos, formas complementares às suas atividades econômicas. Com isso, a localização das atividades produtivas, no novo ambiente de concorrência internacional, passou a depender, dentre outros fatores, das fontes de financiamento disponíveis em cada lugar, acirrando os leilões locais que aprofundaram a guerra dos lugares. Isso recoloca uma questão que historicamente sempre marcou o desenvolvimento regional brasileiro: o papel dos fundos públicos, e no caso específico, dentro da temática aqui abordada, dos fundos para o desenvolvimento regional⁷.

Diante de um mosaico tão complexo dos vetores que atuam sobre a dinâmica regional e urbana brasileira, conforme especificamente destacado no tópico 5 adiante, o caminho metodológico mais factível parece ser aquele apontado por Faria (1978): “nem teoria geral (...), nem banco de dados sobre o problema (...) e sim, uma análise de situações concretas a partir de objetos teóricos bem definidos” (FARIA, 1978, p. 92). Portanto, com base no autor, a tarefa para os que trabalham a temática urbano-

⁷ Sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento, ver Macedo, Pires e Sampaio (2017) e Resende (2017).

regional é a articulação de problemáticas concretas analisadas por corpos teóricos relevantes para o estudo que se pretende.

Em boa medida, a PNDR incorporou muitas dessas questões, modificando qualitativamente a forma de pensar a questão regional brasileira, ainda que seus resultados estejam aquém do que fora idealizado por seus formuladores, executores, atores sociais e acadêmicos em geral.

2. Premissas da PNDR

A PNDR foi institucionalizada através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Sua emergência foi considerada um marco na retomada da questão do desenvolvimento regional, após mais de duas décadas de esvaziamento das políticas anteriores e dos instrumentos para combater as iniquidades regionais no país. A percepção era de que as tendências de mercado consolidadas pelo neoliberalismo e pela globalização excludente aprofundariam a seletividade do uso do território e ampliariam as diferenças espaciais herdadas do passado colonial. Tais diferenças aumentaram com a industrialização, fortemente concentrada em São Paulo, especialmente com o Plano de Metas (1956-1960), mesmo que, de certa forma, combatidas pela atração de investimentos via incentivos fiscais e financeiros das superintendências regionais dos anos 1960 até hoje. Isso fomentou debates importantes sobre a pertinência de uma política nacional de desenvolvimento regional, cujos argumentos e síntese pioneira encontram-se no artigo da professora Tânia Bacelar de Araújo (1999), texto seminal cuja influência sobre a PNDR é marcante.

Importante destacar que o diagnóstico da PNDR, a partir da metodologia que será analisada em tópico adiante, traçou acurado quadro do problema regional brasileiro interpretado a partir de múltiplas escalas. Avançou-se para uma concepção de intervenção no território que fugia exclusivamente do recorte macrorregional que marcara as políticas anteriores e que ficou muito bem exemplificada nas constituições federais de 1934, 1946 e 1988, nas

quais apareciam explicitamente dispositivos legais para o desenvolvimento do Nordeste (em todas elas), da Amazônia (na de 1946) e do Norte e Centro-Oeste (na de 1988).

Outro aspecto destacado como positivo foi a ruptura com a tradicional concepção centralizadora que predominou nas versões anteriores das políticas regionais no país, nas quais as ações federais ditadas de cima para baixo (*top down*) definiam os rumos da política e da intervenção sobre o território, normalmente atreladas à implantação de grandes projetos de investimentos e sem participação dos grupos sociais na definição daquelas políticas e de suas prioridades. Políticas que, apesar de alguma eficácia econômica, foram pouco democráticas, pois impermeáveis à participação das populações regionais que eram as mais afetadas por elas. Contra essa concepção, a PNDR definiu uma abordagem do tipo *bottom up* de valorização do espaço local, a partir de: a) aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país como um ativo a ser aproveitado em todas as regiões e b) participação e controle social.

É importante destacar que, embora a PNDR tenha valorizado a escala local para implementação de políticas concretas e, tendo definido os atributos locais como vetores importantes para a diversidade e promoção do processo de desenvolvimento de cada território, ela estabeleceu que não existe uma escala única para as políticas de desenvolvimento regional.

Ou seja, a política não poderia repetir o planejamento centralizado, de cima para baixo, que fora implementado nas décadas de 1960 e 1970, embora muitos dos seus instrumentos persistam. Tampouco deveria cair no reducionismo acrítico em defesa dos localismos que avançaram na literatura regional e urbana e na formulação de políticas na América Latina nos anos de 1980 e 1990. Sob a influência dessa literatura e das políticas dela decorrentes, a competição entre os territórios se aprofundou, assim como a subordinação deles às exigências dos mercados

internacionais, recrudescendo o papel da América latina como fornecedora de *commodities*⁸.

Definia-se, a partir delas, a concepção de que a escala local poderia se articular diretamente à global, sem mediação do Estado nacional, que teria perdido importância na organização dos espaços regionais com a globalização e a reestruturação do capitalismo no âmbito mundial. Os espaços deveriam se adaptar às novas exigências a partir de políticas locais impostas pelo movimento do capital. Se até os anos 1980 prevalecera a concepção da escala nacional como a mais adequada para a formulação das políticas – políticas do tipo *top down* –, na década de 1990 predominou a endogenia que definia o local como a escala mais adequada, a partir das políticas *bottom up*

Sob a adoção acrítica destas últimas, cidades e regiões passaram a ser concebidas e organizadas muito mais para o capital do que para os interesses de sua população. Não por acaso os termos cidade-empresa, cidade-mercadoria, guerra dos lugares, empresariamento regional, regiões ganhadoras etc. inundaram a literatura nacional e internacional sobre o tema. Garantir as condições de oferta – para a atração de capital – passou a ser o mais importante atributo dos governos subnacionais na formulação e na implementação dessas políticas, em detrimento do atendimento da demanda social. No Brasil, a guerra fiscal⁹ e o planejamento urbano com vistas a tornarem as cidades competitivas, naquilo que Vainer (2000) denominou cidade-mercadoria, cidade-pátria e cidade-empresa, foram exemplos da influência dessa concepção teórica.

Atenta às concepções teóricas que advogam a escala local como aquela mais adequada para promover o desenvolvimento dos territórios, a PNDR alertou para os perigos de políticas locais que potencializassem a fragmentação territorial quando

⁸ Sobre a especialização latino-americana em *commodities*, ver Svampa (2013).

⁹ Evidentemente, a guerra fiscal no Brasil está ligada aos problemas do pacto federativo, mas as concepções localistas serviram de anteparo teórico para justificá-la.

desconectadas de uma coordenação federativa somente alcançável em escala nacional. Como consta em documento do Ministério da Integração,

a valorização do local, contudo, não pode ser confundida com localismo. Soluções localistas isoladas não só não têm porte para alterar a dinâmica regional, como embutem o risco de favorecer a fragmentação. A PNDR precisa ser, fundamentalmente, uma política sistêmica, o que supõe uma abordagem em múltiplas escalas (BRASIL, 2012, p. 30).

Apesar da valorização da escala e dos atributos locais, a PNDR não reservou papel menor da União para a superação das desigualdades regionais; ao contrário, o próprio documento original explicitava que,

só o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas; só o governo federal pode arbitrar conflitos de interesse em escala subnacional; a coordenação nacional facilita a reprodução/adaptação/difusão de políticas locais bem sucedidas; a PNDR é uma política necessariamente redistributiva e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas (BRASIL, 2003, p. 13).

Para Gorenstein (2014, p. 22), “no Brasil, conservam-se, ainda hoje, referências próprias do planejamento regional das décadas de 1960 e 1970, sobretudo as concepções de região e desenvolvimento regional”. Isto, segundo ela, o diferenciaria do restante da América latina, cuja discussão teórica deslocaria a questão regional para as concepções localistas. Embora a afirmação da autora deva ser relativizada, já que não faltam exemplos que atestem o advento dessas concepções entre os planejadores brasileiros mesmo em âmbito federal, foi fato marcante no início do século XXI a retomada da temática a partir da PNDR, que passaria a pensar regionalmente o Brasil em múltiplas escalas e com a defesa da necessária articulação dos diferentes níveis de governo, como convém a uma Federação com as características do Brasil.

3. PNDR, Federação e as escalas de atuação

A PNDR se pauta pelos princípios da descentralização, cooperação e coordenação, a partir dos quais todos os níveis de governo tornar-se-iam responsáveis pela superação das desigualdades regionais, condição para um projeto de país socialmente justo e territorialmente coeso, construído a partir de múltiplas escalas de atuação e ações em múltiplos níveis de governo. No entanto, conforme ficou evidente na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional - CNDR, realizada em 2013, o problema da governança foi um dos seus principais entraves, além da inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento cuja ausência faz prevalecer os interesses particulares dos entes federados. Isso dá azo a um federalismo competitivo e pouco cooperativo, cuja melhor síntese, no país, é o recrudescimento da guerra fiscal já anteriormente mencionada. Esta, inclusive, é a antipolítica regional, ainda que tenha contribuído para o processo de desconcentração produtiva regional no Brasil, como atestam diversos trabalhos.

A ausência de articulação entre os três níveis de governo, a falta de coordenação entre os Ministérios e entre as políticas que têm influência direta no território, bem como a não assimilação da PNDR pelos governos subnacionais tornaram evidente a dificuldade de uma abordagem integrada das políticas territoriais. Tudo sem a redefinição do pacto federativo e com a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento¹⁰.

Além disso, desde a sua origem, a PNDR não contou com instrumentos de ação ou mecanismos de avaliação da política, tampouco ganhou relevância na agenda do governo federal. Do mesmo modo, ficou restrita ao financiamento dos fundos

¹⁰ Como nos lembra o economista Rodrigo Portugal (SUDAM), há problemas de poder e coordenação, pois o Ministério da Integração e/ou as superintendências não conseguiram inserir os objetivos da PNDR I, que são genéricos, nos Planos Plurianuais ou em outros planos subnacionais de desenvolvimento.

constitucionais, dos fundos para o desenvolvimento regional e dos incentivos que apresentam limites para promoção da justiça territorial. Como descreveu Coelho, “a PNDR continuou sem instrumentos substantivos de execução, do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. A isso, acrescenta-se uma aparente falta de vontade política por parte das lideranças regionais para a sua viabilização” (COELHO, 2017, p. 65).

A escala microrregional, como descrito, ganhou particular destaque na definição das regiões-alvo. Por meio de variáveis selecionadas, foi possível classificar as 557 microrregiões brasileiras, em todas as vinte e sete unidades federativas, em quatro grupos, segundo o nível de renda e o desempenho econômico, elegendo aquelas que deveriam ser alvo prioritário da política (as classificadas como Baixa Renda, Dinâmicas e Estagnadas). Não obstante o enfoque microrregional, a versão original da PNDR não negligenciou qualquer escala, pelo contrário: explicitou que as regiões Norte e Nordeste – e dentro desta o semiárido – continuam como aquelas com os piores indicadores do país e deveriam contar com políticas específicas. Portanto, resolver as iniquidades territoriais exigiria – assim como exigiu no passado – ações que levassem em conta a realidade dessas duas regiões.

A escolha da escala microrregional representava avanço neste tipo de intervenção no território, pois permitiria identificar particularidades intermunicipais por meio da rede urbana sub-regional, já que as microrregiões têm uma cidade-polo que exerce influência em sua organização socioespacial e econômica, e possibilitaria identificar desigualdades no interior das unidades da Federação (e dentro da própria região). Afinal, cada estado é formado por um conjunto de microrregiões que são igualmente desiguais, conforme ficou evidente na tipologia da PNDR.

Definiram-se como espaços elegíveis para a PNDR a totalidade do território abrangido pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os demais espaços do território brasileiro, situados nas regiões Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, sejam eles dinâmicos ou estagnados. Ficaram de fora destas duas

regiões aquelas de Alta Renda¹¹. Portanto, o recorte é ao mesmo tempo macrorregional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e microrregional (as de Média e de Baixa Renda, independente da região). O decreto nº 6.047/2007 definiu ainda como prioritárias treze Mesorregiões Diferenciadas (ampliadas para 14 em 2010), nove Sub-Regiões aprovadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (aumentadas para 10 em 2010), além do Semiárido, da Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's, confirmando a abordagem em múltiplas escalas.

No entanto, cabe-nos questionar se todas as áreas de uma macrorregião considerada prioritária constitucionalmente deveriam receber a mesma atenção da política. Afinal, estas aprofundaram suas diferenças internas desde o processo de industrialização e redefinição da divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Mais uma vez, usando o caso do Nordeste, caber-nos-ia a seguinte pergunta: de que Nordeste estamos tratando?¹² O do agronegócio dinâmico no cerrado regional ou o da ainda combatida agricultura familiar? O da fruticultura irrigada com financiamento público de seus projetos ou dos pequenos produtores sertanejos ainda dependentes de infraestrutura que nunca lhes chega e sujeitos às intempéries das secas seculares? O do complexo “extrativa-ferrovia-porto” em sua porção setentrional no Maranhão ou da celulose no extremo sul da Bahia - ambos ligados aos mercados globalizados? O das Rotas de Integração mais dependentes dos mercados regionais e nacional? O das capitais

¹¹ Segundo o decreto 6.047, de 2007, “Com base na classificação do quadro acima, definem-se como prioritárias para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR as Microrregiões dos Grupos 2, 3 e 4, que devem ser territórios preferenciais para as políticas setoriais, observadas as disposições contidas neste Decreto”. Ainda que as microrregiões de Alta Renda não sejam prioritárias para a PNDR, as 26 localizadas nas regiões Norte (4 desse total), Nordeste (7) e Centro-Oeste (15) contavam com os fundos constitucionais de financiamento, beneficiando-se da política regional.

¹² Sobre a diferenciação no Nordeste, ver Araújo (1995).

regionais ou o das cidades (pequenas e médias) do semiárido? Ou seja, trata-se de uma macrorregião que a partir dos anos 1950 apresenta uma realidade socioeconômica muito distinta, fato, aliás, que vale para todas as demais do país. O mesmo poderia ser dito das regiões Norte e Centro-Oeste.

As próprias unidades federativas, quando descemos ao nível municipal e microrregional, são bastante heterogêneas e muitas vezes apresentam um mosaico muito distinto no que se refere ao desempenho econômico e demográfico. Aliás, foram estes dois critérios os previamente definidos para classificar as microrregiões elegíveis pela política. Isso excluiu, por exemplo, aquelas de Alta Renda, independentemente de sua localização macrorregional, conforme descrito anteriormente. Por outro lado, microrregiões fora do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – aquelas que são constitucionalmente definidas como alvo dos fundos públicos para o desenvolvimento regional brasileiro – poderiam desde então ter políticas de desenvolvimento regional que promovessem suas potencialidades locais. Nesses termos, todo o território nacional, ou seja, todas as unidades federativas que apresentassem microrregiões classificadas como prioritárias para a PNDR, tornaram-se potencialmente alvo da política. Afinal, a pobreza e a estagnação econômica, ainda que concentradas nas regiões Norte e Nordeste, encontram-se dispersas em todos os estados brasileiros.

Estabelecia-se, com isso, uma contradição: se em todos os estados há microrregiões elegíveis, como realizar o financiamento da política se constitucionalmente apenas o Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm garantidos fundos públicos para a promoção do seu desenvolvimento? A solução encontrada foi a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR, que nunca passou de uma proposta inviabilizada pela ausência de uma reforma tributária que redefinisse o pacto federativo brasileiro. A não constituição do FNDR foi considerada por muitos especialistas como o principal entrave para a execução da PNDR e para torná-la, efetivamente, uma política de Estado com abrangência por todo território.

A ênfase dos analistas, também expressa na redação do texto da PNDR II, foi a de que a insuficiência de recursos orçamentários se constituiu em fator limitante da PNDR I, uma vez que os impactos orçamentários e/ou financeiros para o Tesouro Nacional ainda demandam longo ciclo de negociações, inclusive pela dimensão federativa que o tema traz (MENDES; ALVES, 2014). No entanto, passado o ciclo das *commodities* puxado pelo “efeito China” que possibilitou a retomada – ainda que tímida – do crescimento pós-2004, a questão que se coloca é: se não foi possível avançar na fartura, como imaginar ser possível ampliar a base de recursos para a Política em um contexto de recessão e crise fiscal e orçamentária que se abateu sobre a União, estados e municípios a partir de 2014? Embora em um país subdesenvolvido e com históricos problemas de iniquidade regional o financiamento seja questão nevrálgica, não parece ter sido este o impeditivo para a efetivação da PNDR, cujos diversos problemas foram destacados na I CNDR, realizada em 2013 e que culminou com o documento da PNDR II¹³.

4. A PNDR e a dinâmica regional brasileira no século XXI

Nestes dez anos, diversos trabalhos analisaram a PNDR e chegaram a conclusões muito parecidas sobre sua pouca efetividade e sobre como ela pouco influenciou a dinâmica regional brasileira. Esta, conforme destacado por diversos autores, foi afetada muito mais por um conjunto de fatores derivados de políticas implícitas que não tinham como foco a questão regional ou pela demanda internacional

¹³ Portugal e Silva (2017) apontaram que, de 2011 a 2015, R\$ 212,2 bilhões foram orçados nos três instrumentos explícitos da PNDR para a Amazônia Legal (FNO, FDA e Incentivos fiscais), dos quais todos destinados à iniciativa privada e cujo segundo apresentou problemas de aplicação. Para eles, a grande questão do financiamento da PNDR, I ou II, não foi tanto a falta de recursos, mas o direcionamento do público-alvo. Para eles, “os instrumentos focam sobremaneira a dimensão econômica relacionada ao crédito ao empreendedor privado e à geração de renda, enquanto outras dimensões como a social e ambiental, embora mencionadas nos planos, não são atendidas pelos instrumentos” (PORTUGAL; SILVA, 2017, p. 16 e 17).

de *commodities* que impulsionou a base de recursos naturais de áreas fora do *core* da economia brasileira.

Dentre estes fatores que tiveram relevância até o ano de 2013, ou seja, antes da crise econômica e fiscal que se abateu sobre o país e quando foi possível implementar políticas sociais mais robustas, caberia destacar¹⁴: as políticas de transferência de renda; a política de interiorização das instituições de ensino superior; o aumento do emprego, da renda e do crédito ao consumidor que ampliou o mercado de consumo das regiões mais pobres; o aumento da formalização do emprego; a política de valorização do salário mínimo; o aumento dos fundos públicos, especialmente os Fundos Constitucionais de Financiamento, que cresceram continuamente a partir de 2003; a retomada dos investimentos públicos e privados direcionando parcela importante para fora do Sul e Sudeste; a base de recursos naturais e disponibilidade de terras fora do *core* industrial brasileiro que possibilitou o crescimento das atividades do agronegócio (Centro-Oeste e região do Matopiba, principalmente) e da extrativa mineral (Sudeste do Pará e litoral brasileiro, especialmente norte do Rio de Janeiro e sul do Espírito Santo); a guerra fiscal que possibilitou a localização de investimentos privados fora do Sudeste, contribuindo para a desconcentração produtiva regional no país.

A influência das políticas implícitas no desenvolvimento regional brasileiro recente, em detrimento das políticas explícitas, foi apontada como resultado dos problemas para a implementação da PNDR e da sua não internalização na agenda federal, o que impediu sua efetivação como uma política de Estado. Este fato está colocado claramente no já citado documento do Ministério da Integração Nacional:

A recente experiência brasileira, com seu novo padrão de políticas públicas, é uma clara evidência desse quadro projetado anteriormente, sugerindo a necessidade da política de desenvolvimento regional ser construída levando em conta dois componentes. O primeiro é o componente de política explícita,

¹⁴ Ver Macedo, Pires e Sampaio (2017).

ou seja, formado por um conjunto de instrumentos clássicos de política regional tais como fundos de fomento, incentivos fiscais, agências regionais e outras organizações de promoção do desenvolvimento em várias escalas etc. Outro componente é aquele que se refere à coordenação das principais políticas setoriais, a fim de canalizar seus impactos positivos em direção das regiões menos desenvolvidas. Este segundo componente deve receber grande destaque na nova PNDR (BRASIL, 2012, p. 25).

A dicotomia reducionista do debate entre o papel das políticas implícitas *versus* o das políticas explícitas encobre uma questão muito mais importante e complexa sobre o lugar reservado às políticas territoriais no atual contexto socioeconômico, pois,

nenhuma política territorial é geográfica em estado puro, ou seja, simples artimanha de arranjo ao nível de espaço e de poder estatal. Com o avanço das formas típicas do capitalismo em sua fase atual, elas serão cada vez mais subestratégia da política econômica maior. Daí (...) o fato de que as políticas regionais, urbanas ou similares sempre ocuparão os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais do desenvolvimento (COSTA, 2001, p. 55)

Conforme destacaram Macedo, Pires e Sampaio (2015), não obstante a polêmica desta afirmação, ela oferece a possibilidade de reflexão sobre a natureza das políticas urbano-regionais e o papel que elas deveriam (ou poderiam) desempenhar no contexto atual do capitalismo; contexto de profunda reorganização comandada por grandes empresas transnacionais que subordinam o ordenamento do território à sua necessidade imperiosa de acumulação planetária; de enfraquecimento dos Estados nacionais cada vez menos capazes de fazer frente ao movimento mundial do capital; e de subordinação das políticas setoriais à financeirização global da economia. Neste quadro, a experiência recente ilustra como a política econômica subordina todas as demais políticas às exigências do sistema financeiro internacional. Não se trata simplesmente, portanto, do fato de uma política regional ter sido ou não sancionada na agenda federal e/ou dela contar ou não com instrumentos para sua efetivação como ocorreu com a PNDR, não obstante estes aspectos serem relevantes.

A percepção da pouca efetividade da PNDR identificada em trabalhos acadêmicos foi compartilhada pelos formuladores de políticas públicas, especialmente por aqueles ligados diretamente à execução das políticas regionais. Isso culminou com um amplo debate nacional, ocorrido em todas as unidades da Federação nos anos de 2012 e 2013, cujo desfecho foi a realização da I CNDR, na capital federal. Nela, buscou-se identificar meios para superar os gargalos que impossibilitaram a implementação da versão original da PNDR. O resultado foi a elaboração da PNDR II¹⁵ que incorporou um conjunto de recomendações amplamente debatido pelos delegados presentes no encontro nacional e por aqueles presentes nas conferências estaduais.

Observa-se uma estranha situação: sem conseguir ser efetivamente implementada, a PNDR entrava em sua segunda versão: mais bem elaborada, com diagnóstico mais preciso da questão regional e com caminhos mais claros para sua efetivação a partir de consensos que se estabeleceram na I CNDR. Poucas vezes estabeleceu-se consenso tão grande sobre a pertinência e a articulação multi-níveis de atores relevantes e dos governos nacional e subnacionais para a implementação de uma política que fora tão ampla e democraticamente debatida. Não obstante esse quadro auspicioso, ela não ganhou espaço na agenda do governo federal e não se tornou uma política de Estado. Ou seja, ela não se constituiu na forma de lei, como se propunha.

O fato objetivo é que a realidade regional brasileira sofreu modificações que pouco têm a ver com as ações derivadas da política regional. O conjunto de fatores listados que agiram sobre ela complexificou o quadro urbano-regional brasileiro e impôs ações muito mais radicais para superação do desenvolvimento desigual e combinado que marca o padrão de organização espacial no Brasil. Este vem sofrendo mudanças desde o final do século

¹⁵ O Projeto de Lei Nº 375 de 2015 buscava instituir o que foi denominado de PNDR II. No entanto, somente no ano de 2019, por meio do Decreto Nº 9.810, de 30 de maio de 2019, é que a política foi instituída.

passado sem, contudo, superar a grande heterogeneidade que lhe dá forma e conteúdo. Segundo Macedo (2010a) é este

o novo padrão de organização territorial que se manifesta no Brasil no início do século XXI: processos – ainda que lentos – de desconcentração econômica e demográfica; articulação local-global mais forte nas áreas que se inseriram nas correntes de comércio exterior; potencial fragmentação do território; crescimento de cidades médias acima das áreas metropolitanas tradicionais, com reprodução dos velhos problemas urbanos; novas territorialidades surgindo nas áreas de expansão agrícola e mineral; taxas menores de migração rural-urbano e crescimento das migrações urbano-urbano; predomínio das grandes corporações na estruturação dos espaços regionais e urbanos; constituição de infraestruturas para aumento da integração produtiva externa; elaboração de políticas regionais e urbanas direcionadas para o aumento da integração competitiva no país (p. 67-68).

É sobre esse quadro derivado da dinâmica regional e urbana brasileira que devem ser pensadas as proposições de ação sobre as regiões brasileiras, dentro de um projeto verdadeiramente nacional de desenvolvimento, ainda mais enfraquecido com a crise econômica e política pós-2014.

5. À guisa de conclusão: por uma política de desenvolvimento regional para reprodução da vida e não dos mercados

As interpretações mais criativas sobre a organização espacial sempre estiveram acompanhadas de uma pergunta que deve orientar qualquer política desta natureza: quem controla o território? A resposta apontará necessariamente para a identificação dos atores que disputam a organização socioespacial e os interesses hegemônicos na região. Da mesma forma, considerando a equidade como um princípio basilar, o caminho para alcançá-la depende da eleição de prioridades que alarguem os horizontes de possibilidade das regiões-alvo, prioridades não alcançáveis sem a ruptura de determinados modelos e de uma determinada lógica de desenvolvimento pró-mercado que a própria PNDR parece repetir. Desenvolvimento não é um processo harmônico, mas ruptura de um

quadro que se conformou historicamente. Portanto, alcançá-lo exige rupturas que necessariamente causam tensões e colocam em conflito diferentes projetos de uso e organização do território, o que em última instância significa a definição da própria forma de reprodução da vida.

Conforme descrito anteriormente, a PNDR definiu uma abordagem do tipo *bottom up* de valorização do espaço local, a partir: a) do aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país como um ativo a ser aproveitado em todas as regiões e b) da participação e do controle social.

Em relação ao primeiro ponto (o aproveitamento da diversidade e da riqueza sociocultural regional como um ativo) a PNDR partiu, ainda que implicitamente, da percepção histórica de que o processo de formação socioespacial no Brasil, desde a origem colonial, ocorreu a partir de relações de produção distintas em contextos ecológicos diferenciados que definiram a base de um país regionalmente diversificado em seus tipos populares e costumes, ainda que socialmente injusto, inclusive em sua dimensão territorial.

Embora a diversidade seja um ativo que não apenas orienta a política como também é seu ponto de partida, o texto não apontou caminhos para superação de uma contradição que historicamente se faz presente nas políticas regionais, para a qual não faltam exemplos: como promover o desenvolvimento valorizando as particularidades regionais se aquele, ao redefinir o uso e ocupação das regiões, modifica nestas suas ricas particularidades e imprime-lhes padrões de consumo, de comportamento e de novos costumes – orientados pelas imposições do mercado – que, progressivamente, reduzem suas especificidades, base de suas riquezas socioculturais?

Tradicionalmente, as políticas regionais baseiam-se na concepção de desenvolvimento econômico visto como acumulação de capital, como foi no período 1960-1980, quando levar a indústria para as regiões periféricas e/ou promover seu crescimento a partir dos polos de desenvolvimento *à la* Perroux estiveram no centro das políticas aqui tratadas. Ainda que macroeconomicamente seja uma

necessidade imperiosa para o país avançar na acumulação, com elevação dos investimentos e da formação bruta de capital, regionalmente há particularidades que merecem reflexão.

Desnecessário frisar que o investimento não se realiza em toda parte, concentrando-se naquelas regiões com maior dotação de infraestrutura econômica e social e com maiores externalidades positivas, ou naquelas cujas bases de recursos naturais colocam-lhe vantagens comparativas que as tornam atrativas para determinadas inversões, normalmente de menor intensidade tecnológica. É por isso que ainda que o país vivencie um processo de desconcentração produtiva regional, esta foi pequena, especialmente em relação à indústria de transformação, cujas atividades e serviços mais sofisticados e de maior impacto intersetorial continuam concentrados em São Paulo. Por estas razões, também as regiões Norte (com a extrativa e com o agronegócio) e Centro-Oeste (com o agronegócio) ampliaram suas participações no PIB brasileiro com base no aproveitamento dos recursos naturais.

Mesmo a PNDR, com sua pertinente visão sistêmica da economia brasileira, com seu compromisso de erradicar as iniquidades e elevar o nível de vida nas regiões mais pobres e, principalmente, de valorizar os ativos locais como substrato de suas ações, ainda traz as marcas das imposições do mercado como estratégia de ação sem fazer alusão ao caráter conflitante e contraditório que alguns de seus objetivos podem trazer para as regiões. É o caso, por exemplo, do tratamento dado às infraestruturas econômicas, analisadas a partir dos desequilíbrios de sua dotação pelo território e pela necessidade de aumentar a competitividade das regiões:

Os investimentos em infraestrutura representam um instrumento direto e eficaz da política pública no combate às desigualdades regionais, por duas razões básicas. Em primeiro lugar porque existe uma elevada correlação entre o grau de desenvolvimento e as dotações de infraestrutura. Sua presença no espaço, conjugada com qualidade, são decisivas na orientação da localização dos investimentos privados e na estruturação de polos

regionais e áreas de influência, determinando o campo de forças da configuração regional. Em segundo lugar porque, sendo empreendimentos em grande escala com retornos de longo prazo, investimentos em infraestrutura são, em geral, realizados direta ou indiretamente pelo Estado, mesmo que sua gestão e exploração, muitas vezes, sejam feitas pela iniciativa privada aos moldes da parceria público-privada. A infraestrutura, principalmente no transporte, logística, energia e telecomunicações, tem um papel chave na orientação e atratividade de investimentos produtivos privados bem como na sustentação do desenvolvimento das regiões. As inversões nestes segmentos elevam a competitividade sistêmica da economia regional, promovendo efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo outros investimentos. Vale observar que as empresas não têm apenas custos para produzir seus produtos, mas também custos para transportar insumos e matérias primas bem como para colocar suas mercadorias nos mercados consumidores. Como se sabe, estes custos dependem consideravelmente das estradas, da logística e telecomunicações que, quando ofertadas em boas condições de qualidade, aumentam a eficiência dos negócios (BRASIL, 2012, p. 68).

A citação coloca questões pertinentes para a reflexão da questão regional. Afinal, ainda que o problema da insuficiência de infraestrutura se manifeste para todos os setores da economia e para áreas específicas de todas as regiões brasileiras, parece ser mais visível para os produtos que representam o *core* das exportações (grãos e minérios) brasileiras que têm localizações mais interiorizadas e em áreas com menor adensamento econômico, especialmente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A combinação de baixo valor agregado, de elevados volumes de produção e de grande distância das áreas produtoras dessas *commodities* até as vias de escoamento para o exterior e para os maiores centros urbanos do país exige verdadeiras adaptações desses espaços econômicos dinâmicos para promoção de suas exportações.

O padrão de produção na economia brasileira, que no século XXI passou de urbano-industrial para exportador de especialização produtiva, o que exigiu esforço de construção de infraestrutura para garantir a competitividade das produções regionais (e interiorizadas) para o mercado internacional. Por isso, os

investimentos infra estruturais ganharam destaque no debate e na formulação de políticas econômicas neste século. São exemplos as ações do governo federal através do Programa Nacional de Logística e Transporte - PNLT (datado de 2007), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1 (2007-2010), o PAC 2 (2011-2014), o Programa Integrado de Logística – PIL (2011-2014) e o PIL 2 (2015-2018), além da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

Este último¹⁶, assim como os demais, conforme destacou Macedo (2010a), regionaliza o território a partir de eixos que estruturariam áreas dinâmicas, com destaque para os sistemas multimodais de logística. É por isso que para este autor, objetivamente, a política de ordenamento territorial subordina-se à lógica privada-mercantil ao priorizar áreas dinâmicas marcadas por grau elevado de inserção externa e que apresenta suficiente dinamismo econômico, a despeito do problema de infraestrutura.

Não se desconsidera o papel da infraestrutura para a economia brasileira e a necessidade de investimentos para melhorar as condições de logística e de transporte no país. Não faltam documentos e artigos científicos de qualidade para sustentar esta ideia. Mas é importante debater – e os documentos da PNDR não o fazem – outros efeitos dessas infraestruturas na organização socioespacial.

As infraestruturas econômicas são normalmente vistas, como a citação demonstra, pela competitividade sistêmica regional, mas não se discute seu caráter conflituoso e contraditório em relação a outras formas de organização da vida e da produção que não aquelas advindas da inserção competitiva externa determinada a partir do mercado internacional. Quando se discute este tema, a maior parte da literatura considera a infraestrutura econômica como condição necessária, embora muitos a apontem como não

¹⁶ Sobre os ENID ver Brandão e Galvão (2003).

suficiente para a promoção do desenvolvimento. A partir dos investimentos nos segmentos de transporte e logística, habilitam-se as regiões para que se insiram competitivamente nos mercados nacional e internacional. No entanto, a história recente ilustra exemplos dos efeitos negativos sobre comunidades locais que, sem haver políticas compensatórias, têm seus modos de vida e de produção inviabilizados por estes investimentos que atingem a diversidade e a riqueza regional, base da PNDR, homogeneizando os usos e ocupações do território para um único objetivo: atender o mercado. Dois exemplos: em pesquisa recente na região de Santarém (PA) e Itaituba (PA), as entrevistas com representantes ligados ao Ministério Público Estadual - MPE e movimentos sociais apontaram que os objetivos sociais do Plano BR 163 Sustentável, plano que está no escopo da PNDR, não foram alcançados ao ficarem à margem da execução das obras, a despeito de ter sido democraticamente discutido com as populações locais.

O que ocorreu, em verdade, foi o contrário, como apontaram alguns dos entrevistados: a ausência de políticas públicas direcionadas para o pequeno produtor rural e para comunidades que vivem da coleta na floresta e da pesca desestabilizou-os, tornando-os vulneráveis à especulação de terras advindas com o asfaltamento – ainda não concluído – da BR 163 e da entrada dos grandes investimentos logísticos realizados na região por grupos de exportadores de soja. Este processo vem desestruturando o modo de vida de comunidades tradicionais que compõem o inventário da diversidade regional defendida explicitamente na PNDR. Isto parece demonstrar que a segunda premissa anteriormente mencionada desta política (participação e controle social) esbarra no movimento real da economia e da sociedade no qual os interesses hegemônicos prevalecem sobre os demais.

Outro caso semelhante de desestruturação do modo de vida tradicional que ilustra a crítica anterior é o que decorre dos investimentos – agora parados – da ferrovia Nova Transnordestina. Biachi e Macedo (2018) descrevem que, a exemplo do movimento dos atingidos pelas barragens hidrelétricas, observa-se a

organização de movimentos populares de pequenos agricultores que estão tendo seus modos de vida desorganizados em determinados municípios na área sob a influência da ferrovia. Os autores citam o exemplo do Movimento dos Atingidos pela Ferrovia Transnordestina em Alencar – MATA, em Iguatu (CE), que relacionou mais de uma dezena de problemas que seriam causados diretamente pela obra e que são, de certa forma, generalizáveis para outros municípios que sofrem dos mesmos efeitos. Dentre esses problemas, destacam-se: a) a destruição das estradas vicinais; b) a fuga e perda de animais; c) o risco de acidentes; d) a divisão dos terrenos e dificuldades de produção; e) a desvalorização das propriedades rurais (maioria minifúndios); f) o impedimento de trânsito de animais de um lado para outro das áreas de pasto; g) o baixo preço pago pelas desapropriações; h) os problemas ambientais. A esses poderíamos citar ainda: isolamento das propriedades das fontes de água; aterro de poços; ausência de pontos de passagem que implica na dificuldade de mobilidade e deslocamento da população; e o risco aos sítios arqueológicos. Enfim, uma desvalorização dos ativos e da diversidade locais. Como apontam os citados autores,

para atender às demandas de transporte das duas principais atividades econômicas beneficiárias do empreendimento – o agronegócio e a indústria extrativa mineral, ambas voltadas para o exterior e submetida aos interesses dos grandes *players* globais –, a União sanciona um projeto com sérios problemas de institucionalidade contratual e que coloca em risco a agricultura familiar da região. Em nome do novo (velho) desenvolvimentismo, fica visível a conhecida simbiose entre grupos de interesses nacionais específicos (latifundiários e empreiteiras), o Estado e o capital internacional ligado à produção e distribuição das *commodities* no mercado externo, típico do padrão de reprodução do capital apresentado anteriormente como exportador de especialização produtiva (p. 15)

Não se trata de negar a importância desses investimentos, mas de evitar a repetição histórica do que se verificou em outros momentos em relação à política regional que, sob o manto da imperiosa necessidade de impulsionar as forças produtivas das

regiões-alvo, priorizam determinados investimentos sem garantias sociais ou políticas compensatórias que salvaguardem as condições de vida e reprodução das populações locais. Esse é o desafio de qualquer política, inclusive da PNDR, especialmente quando consideramos suas premissas básicas e objetivos a serem alcançados.

6. Agradecimentos

Este trabalho contou com o apoio do IPEA e do Ministério da Integração Nacional. A CAPES, através do edital Pro-Integração, financiou a pesquisa de campo que está citada na última parte do texto. Os autores agradecem as leituras de Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva. Como de praxe, erros, omissões e opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem as posições de qualquer instituição ou pesquisador.

7. Bibliografia

ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste?. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. B. (ORG). **A Federação em Perspectiva**, São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 125-194.

ARAÚJO, T. B. de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, Banco do Nordeste, v. 30, nº 2, 1999. p. 144-161.

ARUTO, P. C. **Formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho: uma abordagem metodológica**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

BIACHI, A. P. T.; MACEDO, F. C. **Mercator**, Fortaleza, 2018, v. 17, e17010, 2018. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e17010>. Acesso em 29 de abril de 2020.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007a.

BRANDÃO, C. A. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA F., N. A. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, Alínea, 2007b, v. 1, p. 39-61.

BRANDÃO, C. A. Estratégias concertadas de desenvolvimento regional: os novos desafios da análise e da ação. In: HANSEN, D. L., MELO, R. L. de. **Desenvolvimento regional e local** – novas e velhas questões. São Cristovão, Editora da UFS, 2007c, p.155-197.

BRANDÃO, C. A.; GALVAO, A. C. F. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões** - o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora da UNESP, 2003, v. 1, p. 187-205.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional** – Sumário Executivo. Brasília: SDR/MI, 2003, 32 p. Disponível: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915>. Acesso em 23 de dezembro de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências [On-line]. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm. Acesso em 12 de julho de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional** – Documento de Referência. Brasília: SDR/MI, 2012, 77 p. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157>. Acesso em 11 de novembro de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós-2010.

Brasília, MI/SDR, 2010. <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/c5460640-8b23-43de-ba2a-1fd0ee391aa0>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. São Paulo, **Revista de Economia Política**. 2008, vol. 28, n.1, p. 47-71.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**, São Paulo: UNESP, 2008, 294 p.

COELHO, V.L. P. A política Regional do governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 65-95.

FARIA, V. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. **I Encontro da ABEP**, 1978. Anais..., Campos do Jordão, 1978, p. 89-110.

GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Recife: Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste – Ministério do Interior/SUDEDE, 2ª ed. 1967 [1959].

ISARD, W. **Location and space-economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure**. Imprenta New York, NY; London: John Wiley: Chapman and Hall, 1956.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo, Nobel, 1988 [1977].

MACEDO, F. C. **Inserção Externa e Território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008)**. Tese (Livre-Docência). 2010a. Tese (Livre Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MACEDO, F. C. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil. **REDES** (Revista do Desenvolvimento Regional), Santa Cruz do Sul, v. 15, p. 89-114, 2010b.

MACEDO, F. C.; MORAIS, J. M. L. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil: especialização regressiva e

desconcentração produtiva regional. **Informe Gepec**, Cascavel, v. 15, p. 82-98, 2011.

MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. **Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR):** Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (Norte) e do Centro-Oeste (FCO). Relatório de Pesquisa (Projeto de Cooperação para Descentralização de Crédito IPEA/MI nº 31/2013). Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: < <http://www.mi.gov.br/documents/10157/3789823/2.+Diagn%C3%B3stico+da+aplica%C3%A7%C3%A3o+do+s+recursos+do+FNE%2C+FNO+e+FCO.pdf/93b46384-6374-4113-95ee-601f8d248d80> >. Acesso em 12 de maio de 2017.

MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. **25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil:** avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. EURE, Santiago (Chile), v. 43, nº 129, maio 2017, p. 257-277.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: OSORIO, J. et. al. (Orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. SP: Boitempo, 2012a, p. 37-86.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: OSORIO, J. et. al. (Orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. SP: Boitempo, 2012b, p. 103-133.

PACHECO, C. A. **A Fragmentação da Nação**. Campinas: Unicamp/IE, 1998, 291 p.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. O planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia. XVIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2017. **Anais...**, São Paulo, 2017. Disponível em: <

http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.3/ST%202.3-01.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2017.

RIBEIRO, D. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

ROCHA NETO, J. M.; A ALVES, A. M. Nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 54, p.35-59, jun de 1977.

SVAMPA, M. Consenso de los Commodities y lenguages de valorización em América Latina. **Revista NUEVA SOCIEDAD**, Venezuela, nº 244, mar-abr., 2013, p. 30-46.

SMOLKA, M. O. **O espaço do espaço na teoria econômica**. Literatura Econômica, Rio de Janeiro, IPEA, 5(6): 705-728, nov./dez, 1983.

Cinco anos de estudos sobre a Política Brasileira para o Desenvolvimento dos Territórios Rurais

Mireya E. Valencia

1. Introdução

O Programa Brasileiro Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) foi implementado no ano 2003, embora a discussão sobre a abordagem territorial, no âmbito do governo federal, tenha começado nos anos 1990. Nessa época houve um número importante de atores que contribuiu com a estruturação do Pronat e o peso outorgado à influência que exerceram (os atores) vai depender do interlocutor que relate as origens do programa. Independente disso, acadêmicos, organismos internacionais, movimentos sociais e a equipe de transição do Governo FHC para o governo Lula foram fundamentais nessa história.

Na época houve uma afortunada confluência de fatores que permitiu que esses grupos diversos de atores pudessem aportar, desde suas diferentes visões, interesses e ideais, elementos para o desenho do Programa. Para Valencia et al (2020a), são cinco os principais elementos facilitadores dessa convergência: i) as discussões sobre a nova ruralidade; ii) os processos de descentralização e a necessidade de seu aperfeiçoamento; iii) a busca pela qualificação da sociedade civil organizada nesses espaços descentralizados de participação; iv) necessidade de atender aos compromissos da campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em relação ao fortalecimento da agricultura familiar; e, v) corrigir as deficiências do programa Pronaf Infraestrutura executado com uma forte ingerência dos prefeitos.

Nesse contexto de ideais e de processos políticos a Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), formula o Pronat com o grande

desafio de implementar uma política pública para o desenvolvimento rural que, embora sendo liderada por uma instância governamental setorial, pudesse dar conta da diversidade social, cultural e econômica dos territórios. Os princípios norteadores do Programa estavam alinhados com a literatura que, nesse momento, era consulta obrigatória em América Latina – e ainda continua vigente – para estruturar ações públicas com enfoque territorial (Veiga et al, 2001; Veiga, 2002; Abramovay, 2001; Abramovay, 2002; Shejtman e Berdegué, 2003; Echeverri e Ribeiro, 2002; Sabourin, 2002).

É assim que os documentos de referência do Programa destacavam cinco características que deviam ser levadas em conta em sua implementação. A primeira delas diz respeito à própria compreensão do rural. Nas palavras de Favareto (2020), na virada para o século XXI, os “territórios rurais deixaram de ser somente o espaço de produção de alimentos e passaram a ser crescentemente valorizados por um conjunto mais amplo de funções” (p.17). Como lembra Wanderly (2011), citando a Ferreira e Zanoni (1998), o rural é um “espaço de vida, de trabalho e de lazer, não necessariamente restrito aos agricultores” (p.107). A valorização da dimensão espacial vem junto com essas constatações para promover o debate sobre a relação do campo e as cidades, a relação entre o local e o global e o desenvolvimento rural sustentável como um projeto de sociedade.

Afirmações como o “rural vai além do agrícola” o “rural constitui-se por múltiplas relações intersetoriais”, parecem, no momento atual óbvias, mas no início dos anos 2000 significaram uma ruptura com a “tradição intelectual agrária e rural imperante até então” (Berdegué e Favareto, 2020, p.14). Quando se fala de território como um conceito por meio do qual podem ser explicados os processos de desenvolvimento, a demarcação entre o rural e o urbano perde seu sentido dicotômico e ganha um sentido de complementaridade, e o rural não se limita a uma única atividade econômica setorial (Valencia, 2007).

Essa compreensão do rural assinala a intersetorialidade e a multidimensionalidade como a segunda característica necessária para enfrentar os problemas de desenvolvimento dos territórios rurais. Uma terceira característica é a participação dos atores territoriais na base de relações de cooperação, coordenação e corresponsabilidade na busca de promover processos de inclusão social e econômica, superando as limitadas ações de participação por obtenção de compensações. O aproveitamento dos ativos territoriais é a quarta característica, com as formas de concertação por parte dos atores territoriais para aproveitar tais ativos, gerar bem-estar e distribuir benefícios. O anterior está vinculado à formulação consensuada de uma visão de futuro que oriente a estruturação e a execução de projetos territoriais transformadores, que viria a ser a quinta característica de programas guiados pelo enfoque territorial.

Em sintonia com essas características a SDT desenha instrumentos e propõe arranjos institucionais para fortalecer redes de participação, promover a articulação de políticas públicas, gerar processos de dinamização econômica e favorecer a criação de espaços de gestão social onde pudessem ser definida uma visão de futuro, estruturados planos de desenvolvimento, sob esquemas de organização e de coordenação por parte de atores territoriais.

Rapidamente o Pronat ganhou destaque pela sua alta capilaridade num país de dimensões continentais. No período de 2003 a 2016, a SDT financiou 8.434 projetos, com um investimento de R\$ 2 bilhões, sendo R\$ 1,7 bilhões executados em projetos de investimento e cerca de R\$ 350 milhões em projetos de custeio. Para chegar a esta cifra de investimento a SDT inicia de maneira gradual a incorporação de territórios e, em dez anos vincula 243 que abarcam 3.653 municípios com um 75% da população rural do Brasil (22,7 milhões) e 81% dos estabelecimentos de agricultura familiar (3,5 milhões)¹.

¹ Informações geradas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial -SDT do MDA em 2016 e disponibilizada no site dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial – NEDET's. <http://portaldosnedets.info/site/>.

Esse fato leva a que o Pronat seja foco das análises de um número considerável de redes de pesquisa dedicadas aos estudos rurais, no Brasil e na Latino-América. Entre essas redes encontram-se a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE), a Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural em América Latina (Rede PP-AL) e o Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (Rimisp). Equipes de pesquisa dessas organizações, além de observar, até que ponto a abordagem territorial para o desenvolvimento rural alcançou resultados que mudassem as realidades das populações rurais, propõem alternativas que, sem abandonar o enfoque territorial, acelerem a mudança do paradigma agrário do desenvolvimento rural para o territorial.

Nas páginas a seguir, pretendo fazer uma síntese dos resultados dessas pesquisas que, nos últimos cinco anos estudaram, tanto as particularidades de um programa como o Pronat, como analisaram de maneira geral a apropriação desse enfoque na região latino-americana. Na segunda parte do texto trarei elementos que, nesses mesmos estudos são destacados para pensar numa segunda geração de políticas públicas para o desenvolvimento dos territórios rurais.

2. Síntese de três estudos sobre os programas com enfoque territorial para o desenvolvimento rural

Em 2015, uma equipe de pesquisadores da RETE, foi selecionada para fazer parte do estudo *“Quince Anos del Desarrollo Territorial Rural. ¿Qué nos muestra la experiencia?”*, liderado pelo Rimisp. A pesquisa desenvolvida pela equipe da RETE comparou oito territórios localizados nas cinco macrorregiões brasileiras (dois na região norte, um na região nordeste, um na região centro oeste, dois na região sudeste e dois na região sul) sendo cada território tratado como um caso. Este desenho, centrado no caso, tem como característica explorar as semelhanças e as diferenças entre os territórios a fim de encontrar as condições causais em interação que

possam produzir determinado resultado. Foram utilizadas três técnicas de coleta de dados: i) análise documental; ii) entrevista semiestruturada e iii) grupos focais. A análise documental sustentou-se na coleta de informação sobre as diretrizes, instrumentos e relatórios de execução do PRONAT. As entrevistas foram feitas em dois níveis da federação (nacional e estadual). Em quatro dos sete estados vinculados à pesquisa entrevistaram-se representantes da sociedade civil organizada, do governo estadual, das redes estaduais de colegiados e da SDT, totalizando oito entrevistas individuais (nos estados de Pará e São Paulo) e duas grupais (nos estados de Paraíba e Rio Grande do Sul). Os grupos focais foram realizados nos oito territórios pesquisados, reunindo um total de oitenta e um participantes conhecedores da política territorial, todos identificados como lideranças e formadores de opinião no âmbito do respectivo colegiado ou fórum. Procurou-se ainda na constituição dos grupos focais observar um equilíbrio entre o número de representantes do poder público e da sociedade civil.

As análises realizadas tiveram como fio condutor os cinco critérios característicos da implementação do desenvolvimento rural com enfoque territorial mencionados na introdução deste texto. Dessa forma, buscou-se encontrar semelhanças e diferenças sobre a: i) os vínculos rurais-urbanos; ii) o enfoque multissetorial; iii) a participação efetiva e empoderamento dos atores coletivos territoriais; iv) a inversão nos ativos do território e, v) visão coletiva de futuro.

Sobre a primeira característica, as relações rurais – urbanas, o estudo concluiu que os vínculos gerados foram frágeis, evidentes apenas nos casos em que havia políticas públicas de mercados institucionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (Valencia et al, 2020). Esperava-se que os programas de desenvolvimento territorial rural operassem com um amplo conceito de rural onde a relação funcional, produtiva e social dos centros rurais e urbanos (Christian, Schejtman e Berdegué, 2020) fosse evidente.

As evidências na transformação dos mundos rurais do século XXI orientaram as propostas com enfoque territorial levando a propor a ampliação do foco de intervenção para além do rural profundo, incluindo os espaços urbanos conformados por povoados, cidade pequenas e intermediárias em estreita relação de interdependência e complementariedade com os seus contornos rurais. Os trabalhos de Abramovay (1999; 2000) e a pesquisa *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*, publicada pelo IPEA em 2002 e o Projeto Rurbano liderado por Graziano da Silva (2002), dentre outros, alimentavam o debate brasileiro sobre a questão rural-urbana, atribuindo maior força à ideia de que o rural e o urbano são duas categorias sociais independentes, mas inter-relacionadas, e que é errado supor que as cidades terminem absorvendo o campo como se este último fosse sinônimo de atraso, e o urbano, sinônimo de industrialização e, em consequência, de desenvolvimento.

Nessa época, Ricardo Abramovay (2000, p. 26) escrevia uma bela explicação ao respeito:

A noção de desenvolvimento rural é certamente normativa, mas sua utopia apoia-se em um potencial que a sociedade pouco conhece e, conseqüentemente, pouco valoriza. A ideia de que a emancipação das populações rurais passa pela intensificação dos processos migratórios não é apenas perversa, mas corresponde à subestimação do valor da própria ruralidade para as sociedades contemporâneas. A ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um *valor* para as sociedades contemporâneas.

Lamentavelmente, os estudos realizados encontraram que a concepção clássica de rural se manteve, reduzindo-o ao lugar das atividades primárias, da natureza e dos atores vinculadas a elas e colocando em contraposição o urbano, reduzido, à sua vez, ao espaço de demanda de bens e serviços do rural (Berdegué e Favareto, 2020).

Pela estreita correspondência entre a dimensão anterior e a multissetorialidade pode-se concluir que essa característica foi, igualmente, pouco destacada nos territórios estudados no Brasil. No entanto, houve políticas públicas que propiciaram os vínculos rurais urbanos a partir da articulação das áreas social e da educação, como aquelas que promovem os mercados institucionais. Também, foram indicados os Programas de Escola Família Agrícola como ações multissetoriais, mas que já existiam antes do Programa dos Territórios ser operacionalizado, o que levaria a pensar que, nesse caso, o território não se converteu num espaço integrador de intervenções, mas como receptáculo de intervenções. Para Berdegú e Favareto (2020), o reconhecimento da diversidade setorial da economia implicava que os programas de desenvolvimento territorial rural, por definição, não poderiam ser setoriais. Ainda esses autores concluem que as políticas, programas e projetos implementados sob a bandeira do enfoque territorial deram lugar a uma ampla variedade de lógicas setoriais, mas ficaram longe de facilitar ações multissetoriais.

Contrário às duas características anteriores, houve avanços significativos no fortalecimento da gestão social e da capacidade de governança, mas o escopo da ação teve forte viés setorial agropecuário representado principalmente pelos movimentos sociais da agricultura familiar. No balanço feito pelo Rimisp e na voz de Julio Berdegú e Arilson Favareto (2020), destaca-se como positiva a conformação de espaços de participação que lhe imprimiram um caráter mais transparente aos investimentos para o desenvolvimento rural. Houve uma maior diversidade de atores e, como conclui o estudo feito pela equipe da RETE, a aproximação do poder público e a sociedade civil, representada esta última pelos movimentos da agricultura familiar, deu centralidade a um ator historicamente marginalizado dos espaços de decisão.

Os participantes dessa pesquisa nos oito casos estudados destacaram a gestão democrática como um dos aspectos que mudou positivamente a partir da implementação do Pronat, o

empoderamento dos atores no chamado ciclo da gestão social e os aprendizados gerados durante o processo.

Apesar desses avanços, questiona-se a baixa inclusão de outros atores da sociedade como empreendedores, representantes de outros setores da economia, comerciantes, centros de pesquisa e inovação, movimentos sociais urbanos, etc o que acabou reforçando as ações para o setor agrícola, dificultando uma visão mais ampla da ruralidade.

Em relação aos ativos territoriais, houve, em certa medida, resultados positivos de investimento no fornecimento de infraestrutura de pequena escala, agroindústrias, por exemplo. No entanto, os exercícios de planejamento realizados ficaram aquém de estudos que contribuíssem na compreensão das dinâmicas desses territórios, se reduzindo, na maioria dos casos a planos territoriais com listas de demandas, todas legítimas, mas dispersas, sem perspectiva de gerar processos de transformação estruturais. A expectativa de que, sob a orientação dessas políticas, atores com interesses diversos pudessem tecer relações em torno de um projeto comum que promovesse fluxos de ativos (tangíveis e intangíveis), em seus territórios, com outros territórios, como além de suas "fronteiras", não foi cumprida.

O Pronat enfrentava o desafio de buscar as articulações para que os ativos de base (Sabourin, 2014) estivessem reunidos (saúde, educação, energia, transporte) e dessa forma avançar no aproveitamento dos ativos específicos, no sentido atribuído por Pecqueur (2005, 2009). A aposta consistia em que o conjunto de atores territoriais vinculados ao programa acordasse as formas de produção, distribuição e utilização dos ativos de um território para gerar riquezas e inclusão social (Brasil, 2005).

O estudo realizado pela Rede PP-AL, no marco do projeto Transbrasil financiado pelo CNPq, analisou as modalidades de disseminação na América Latina e Caribe de "modelos" brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar e, a partir da qual, foi possível estudar diferentes políticas públicas em diferentes contextos, entre eles a política brasileira de desenvolvimento

territorial rural. A metodologia consistiu na aplicação de uma matriz de análise em quatro pontos: (a) a identificação de atores, instituições e espaços de discussão envolvidos; (b) a caracterização das diferentes práticas de cooperação e disseminação de modelos; (c) a análise de modalidades, vetores e fatores de apropriação, adaptação ou reinterpretação das ideias e políticas do DTR; (d) a identificação dos principais atores multiposicionados para a disseminação de políticas (Valencia et al, 2018b).

A coleta de dados atravessou o estudo da bibliografia, a análise de arquivos oficiais e documentos e as entrevistas com gestores e atores de políticas públicas da DTR no Brasil e em outros países estudados entre os anos 2015 e 2016.

Esse grupo de investigadores, de igual forma que as equipes antes citadas, conclui que o Pronat, apesar de ser classificada como uma política temática ou intersetorial, no sentido de ir além das finalidades propriamente agrícolas, focou suas prioridades no segmento da agricultura familiar (Valencia et al, 2018). Contudo, os mesmos pesquisadores consideram que pelo objetivo do Pronat de favorecer a coesão territorial, implicava focar suas atividades nos territórios mais marginais onde, a sua vez, se concentram um maior número de agricultores familiares.

A pesquisa da rede PP-AL traz uma recopilación de resultados de outras pesquisas como as desenvolvidas por Delgado e Grisa (2015, p. 52), nas quais se reconhece, de igual forma que as pesquisas da RETE e de Rimisp, a relevância dos espaços de participação promovidos pelo Pronat – chamados de colegiados territoriais – que facilitaram a aproximação entre atores territoriais que “antes não se falavam” e aumentou a “capacidade governativa e de gestão social dos processos de desenvolvimento”. Apesar dessas vantagens, o que resulta paradoxal, nas palavras de Delgado e Grisa (2015), é que o formato dessas estruturas de participação foi definido desde o MDA, imprimindo-lhes uma alta fragilidade por estar submetidos às incertezas na implementação da política, o que finalmente levou a que muitas dessas estruturas parassem de

funcionar no momento que o MDA e sua política dos territórios rurais foram extintos.

A centralidade em um tipo de ator é igualmente questionada no artigo de Valencia et al (2018) publicado pela Rede PP-AL, mas acrescentam um elemento que vale a pena destacar. Tal centralidade está referida, de um lado, à participação em maior número dos movimentos da agricultura familiar, e a pouca ou nula participação de outro tipo de atores que promoveram a dinamização econômica e social desses territórios suportada, de igual maneira, num tecido social e econômico diverso (Favareto, 2015). De outro lado, a centralidade também diz respeito à exclusão de população pobre que, por não ter vínculos associativos, ficava à margem.

Um dos dilemas aos que os projetos com enfoque territorial enfrentam é conseguir a consolidação de coalizões territoriais transformadoras conformadas por um conjunto de atores diversos que realizam uma série de ações convergentes em volta de uma dinâmica territorial de desenvolvimento (Fernandez et al, 2014). Essas coalizões são, segundo Berdegué e Favareto (2020), fundamentais para incentivar círculos virtuosos de crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade.

Indiscutivelmente, como assinalado por Valencia et al (2020b), o anterior não implica deixar de lado os temas relacionados com a assimetria de poder. O desafio é identificar que tipo de ajustes institucionais são necessários para garantir a inclusão dos atores territoriais marginalizados nessas coalizões amplas e “transformativas”. Esses espaços de cooperação e de coordenação vão estar motivados, sem dúvida, por uma necessidade desses atores. Isto é, vai se favorecer sua constituição na medida que um ator, por si só, não consiga o apoio suficiente para alcançar seus objetivos (Fernandez et al, 2014). Nesse sentido, e voltando ao discutido por Valencia et al (2020 b, p. 36) “não se trata de ocultar conflitos e contradições, mas de operar afirmativamente com eles, de uma forma não dicotômica”.

Uma das conclusões da pesquisa realizada por integrantes da Rede PP-AL (Valencia et al, 2018) é que no processo de implementação do Pronat houve o desenho de instrumentos para facilitar o planejamento desses territórios, mas realizado de cima para baixo sem a geração de incentivos que promovesse a agência dos atores e, além disso criasse capacidades para serem eles mesmos os que caracterizassem as dinâmicas territoriais.

Em termos do que Fouilleux (2011) demarca como as fases de uma política pública é possível identificar como período de estabilidade do Pronat o compreendido entre 2003 e 2009 quando este começa a ser divulgado e apropriado por parte dos atores, sobretudo nos níveis estaduais e territoriais, inicia a fase de negociação e de constituição das arenas decisórias nos níveis territoriais e é criado, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania² a partir da experiência dos territórios rurais. O segundo momento inicia em 2010 e caracteriza-se por uma crise aparente em que a incerteza sobre a continuidade do PRONAT e os Territórios da Cidadania coloca-se na ordem do dia. Nos anos seguintes, houve certa continuidade, mais nas ações do Pronat e menos no Programa da Cidadania, este último esvaziado de recursos e, em consequência, encerrado pela impossibilidade de executar no que na época denominava-se matriz de ações territoriais.

Em 2016 é a vez da extinção do MDA e junto do Pronat. Com a Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016, o governo brasileiro extinguiu o MDA e o transformou numa Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário

² Um dos resultados mais emblemáticos do Pronat consistiu em ser a inspiração e suporte para o desenho e implementação do Programa Territórios da Cidadania. Este Programa foi lançado em 2008 pelo então Presidente Lula da Silva, mas seu processo de estruturação iniciou-se em 2007 como resposta a uma demanda do próprio Presidente quem solicitou a seu gabinete de ministros uma alternativa para atender as populações mais pobres das áreas rurais e que fosse tão grandiosa como o Programa de Aceleração de Crescimento- PAC. É assim que os territórios rurais apoiados pelo MDA transformaram-se em espaços propícios para fortalecer as relações federativas e focalizar a agenda social do governo nas regiões mais pobres (Schneider; Valencia e Conterato, 2010).

(SEAD). A estrutura organizacional da SEAD ficou definida pela subsecretaria de planejamento e gestão, de reordenamento agrário e de agricultura familiar. Esta onda de ajustes contínuos em 2019, quando pelo Decreto nº 9.667 de 2 de janeiro, cria-se a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF), com a transferências das funções da SEAD para essa nova estrutura no âmbito do Ministério de Agricultura e Abastecimento (MAPA). A SAF está, na atualidade, estruturada pelos departamentos de assistência técnica e extensão rural, cooperativismo e acesso a mercados, estruturação produtiva e gestão de crédito e terras, com as funções de formular ações de governo para a agricultura familiar, o pequeno produtor rural e o cooperativismo.

Como registrado por Valencia e Favareto (2020), no momento os movimentos sociais e os grupos de acadêmicos dedicados aos estudos territoriais questionaram essas medidas de desmonte do MDA. Mas, de igual forma, ficou a pergunta no ar sobre as poucas manifestações de defesa por parte dos próprios movimentos sociais. Para Valencia e Schneider (2020), vale indagar porque este tipo de propostas não tem a adesão esperada e quais seriam, neste caso, as bases de uma nova geração de políticas públicas com enfoque territorial, que contemplaria as demandas dos protagonistas e impulsionadores.

Uma das respostas sobre a baixa adesão poderia estar relacionada com a persistência das condições de precariedade nas populações do campo. Informações sobre essas populações rurais assinalam que “há tarefas pendentes: a persistência da pobreza rural, a desigualdade, a desnutrição e, em geral, as assimetrias frente ao mundo urbano” (Fajardo, 2018, p.15), entre tanto, tais realidades não podem ser atribuídas à falta de políticas territoriais ou a sua ineficiência. A ausência de estudos de impacto desses programas impede concluir sobre seus efeitos no bem estar das populações rurais ou compará-los com outro tipo de ações que poderiam ser, talvez, mais eficientes para transformar as realidades de territórios atrasados (Berdegué e Favareto, 2020).

De modo geral, e partindo dos estudos aqui mencionados, pode-se dizer que os programas de desenvolvimento territorial rural na América Latina e, especificamente no Brasil com o Pronat, não avançaram na resolução de problemas que, nos anos 2000, eram identificados como cruciais de ser resolvidos na busca da coesão social e territorial. De fato, como assinalado por Valencia e Favareto (2020), “os resultados representam mudanças, mas ao mesmo tempo continuidades na tradição anterior de políticas setoriais e unidimensionais” (p. 161).

Uma fala, em relação à avaliação do Pronat, é emblemática. Um gestor do MDA entrevistado para a pesquisa desenvolvida pela RETE afirmava que “um dos principais problemas estruturais na execução do Programa, não é tanto, de ordem operacional (recursos, capacidade de gestão, entre outros) por muitos levantados, mas a falta de compreensão do que significa a abordagem territorial (Valencia et al, 2020a, p. 165). Essa afirmação, como o que será descrito a seguir, pode indicar algumas pistas do porquê o enfoque territorial continua vigente.

3. A vigência da abordagem territorial e sua continuidade

Os mesmos estudos referidos no aparte anterior, embora críticos dos resultados obtidos pelos programas de desenvolvimento de territórios rurais, propõem uma segunda geração de políticas públicas com enfoque territorial como uma alternativa à abordagem agrícola restrita ao desenvolvimento rural. Isso envolve novos arranjos institucionais, ou revisão dos atuais, que podem atender a múltiplos objetivos incorporando multidimensionalidade, como a multiescalaridade. O estudo sobre a transferência de políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina liderado pela Rede PP-AL assinala a necessidade de voltar às principais ideias que apoiaram essa abordagem, mas foram se diluindo no caminho da implementação (Valencia et al, 2018a).

Nesse sentido, em um recente trabalho publicado em parceria entre a Rede PP-AL e a RETE na revista *Eutopía*, os autores afirmam que:

El enfoque territorial es una perspectiva de desarrollo rural y, más ampliamente, de los territorios que engloban espacios rurales y su relación con centros urbanos. No se resume a un programa específico, se trata más bien de un enfoque general que orienta estrategias, involucra actores e inspira distintas iniciativas (Valencia et al, 2020b, p. 35).

Para esses autores, na formulação de uma nova geração de políticas com foco territorial, pelo menos três aspectos fundamentais devem ser levados em conta. Em primeiro lugar, voltar ao objetivo de fortalecer a coesão nacional entre territórios e a coesão entre os atores dos territórios, sem ignorar as especificidades político-administrativas e institucionais dos países. Como segunda medida, os instrumentos devem ser destinados ao fortalecimento das capacidades estaduais e territoriais sob dispositivos flexíveis de governança. Por fim, em termos analíticos, devem continuar os estudos sobre dinâmica territorial, analisando as interrelações e interações entre escalas territoriais e tipos de governança, atores e seus interesses, conflitos e suas resoluções, como coerência política, seus vínculos e combinações (Valencia, et al 2020b).

Para Valencia et al (2018a), o questionamento feito particularmente ao Pronat, refere-se mais a sua implementação que as ideais que o suportam. As novas propostas deverão avançar na articulação e na coordenação horizontal e vertical entre setores, governo e sociedade em que, temas como a questão agrária; os processos de internacionalização e financeirização da agricultura e dos territórios rurais; ou as transformações dos sistemas agroalimentares sejam integrados de forma consistente e coerente numa estratégia de desenvolvimento territorial (Valencia e Favareto, 2020).

Ainda Valencia e Favareto (2020) afirmam que não há futuro para os países latino-americanos sem um lugar para suas regiões

rurais em suas narrativas de desenvolvimento. Nesse sentido, os ajustes devem ser feitos no marco do contexto econômico, político e institucional atual que, para o caso da totalidade dos países da América Latina é diferente, de maneira significativa, daquele de 20 anos atrás. O enfoque territorial deve ser compreendido como estratégico para o desenvolvimento dos territórios rurais da Região, o que significará superar seu caráter periférico e compensatório.

O grupo da RETE e seu estudo sobre os 15 anos dos Pronat, concluem que a conformação dos espaços de participação e sua valorização por parte dos atores territoriais converte-se numa plataforma para revisitar a proposta original, sempre levando em conta as dinâmicas econômicas e sociais dos territórios e incentivando a ação coletiva territorial e não setorial. A abordagem territorial continua-se apresentando como uma alternativa a velhos, centralizados e setorializados modelos de desenvolvimento (Valencia et al 2020a).

De igual forma, Berdegué e Favareto (2020) sugerem uma segunda geração de políticas e programas de desenvolvimento territorial rural. Esses pesquisadores partem da constatação que as transformações dos mundos rurais do século XX seguem vigentes e, mais ainda, têm-se aprofundado (p.36). Nas palavras deles:

las sociedades rurales son más diversas y diferenciadas entre sí, más complejas social y económicamente y más interdependientes con espacios urbanos. Sin embargo, para que aquello sea posible, necesitamos encarar las restricciones y debilidades descubiertas en los primeros años de implementación de este enfoque, y dar cuenta de nuevos desafíos y objetivos que no estaban presentes o no eran visibles (al menos, no con tanta fuerza) hace dos décadas, y, de esta manera, dar forma a una segunda generación de estrategias, políticas y programas de desarrollo territorial (p.36).

Em seu texto *“Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla”*, Julio Berdegué e Arilson Favareto (2020), propõem cinco aspectos prioritários para potencializar o desenvolvimento territorial rural. O primeiro deles

é *passar das agendas setoriais aos objetivos de desenvolvimento sustentável*. Essa agenda é simpática a um amplo grupo de atores institucionais e, como destacado por Valencia et al (2020 b), as estratégias para o cumprimento dos ODS oferecem o registro de justificação para os governos com o olhar para uma abordagem integral e multidimensional. Um segundo aspecto é *passar das mesas de concertação a mecanismos eficazes de coordenação*, desenvolvendo marcos normativos e ferramentas que resolvam ou, pelo menos, diminuam, as falhas de coordenação entre setores, níveis de governo, entre o rural e o urbano, entre o público e o privado.

O terceiro consiste em *passar da participação ao empoderamento e a cogestão* dando autonomia aos atores territoriais para tomar decisões de cunho estratégico e possam ser responsáveis da gestão dos recursos públicos. Como quarto aspecto, Berdegué e Favareto (2020) sugerem *passar do viés setorial à construção de inteligência territorial e capacidades institucionais coerentes com o novo enfoque*. Tal transição consiste em gerar as capacidades e desenhar os instrumentos que permitam se aproximar aos territórios rurais de outra forma para compreender suas dinâmicas o que significa:

mirar la integración entre los mercados de trabajo urbanos y rurales y los cambios demográficos que acercan ambos espacios. Se demandan procesos de toma de decisiones más cualificados y orientados por perspectivas a medio y largo plazo, basadas en las crecientes interdependencias entre lo rural y lo urbano (p.50).

Por último, *passar da preocupação pela dimensão ambiental da agricultura para novas formas de relacionamento entre a sociedade e a natureza* é o quarto aspecto proposto. Como mencionado em parágrafos anteriores, a maioria dos programas para o desenvolvimento rural continuam trabalhando com a visão clássica de produção agrícola. No entanto, os espaços rurais se apresentam como uma grande oportunidade para valorizar “outros usos sociais dos recursos naturais e culturais” (p. 52)

A essas propostas feitas pelos pesquisadores de Rimisp, podem ser agregadas de maneira complementar as divulgadas no

Info Note -DTR produzido pela Rede PP-AL em parceria com a RETE e publicado em 2019³. Entre elas estão pensar as políticas de desenvolvimento territorial de maneira multiescalar; considerar o território além de um simples espaço de intervenção e valorizá-lo como um espaço social onde jogam relações de poder; formular projetos territoriais transformadores como catalizadores de sinergias para o desenvolvimento territorial e que, à sua vez, constituam uma base contratual entre os atores locais e o estado; investir na formação de capacidades dos atores territoriais para superar as barreiras de diálogo e, por fim, integrar sistemas de monitoramento e avaliação aos programas de desenvolvimento territorial rural.

Nesse *Info Note* os autores concluem que o foco de uma nova geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural deve ser superar a assimetria nas relações que configuram os territórios rurais e favorecer novas formas de utilização dos recursos naturais.

4. Conclusão

Este texto recolhe, de forma resumida, as análises e as conclusões de pesquisas realizadas, nos últimos cinco anos, por grupos de investigação que, em função de seu trabalho em rede, conseguem permear diferentes espaços de discussão e, espera-se de tomada de decisão, na expectativa que os estudos realizados possam ir além de reflexões acadêmicas. Assim como na virada do século XX para o XXI, dispõe-se hoje de um conjunto amplo e relevante de produções que mostram o contexto atual dos mundos rurais, suas trajetórias de transformação e aprofundam nas análises sobre as políticas de desenvolvimento rural com enfoque territorial.

³ Valencia, M; Le Coq, J.F; Favareto, A; Samper, M.; Saenz-Segura, F; Sabourin, E. 2019. “Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina”. Info – Note DTR, Rede PP-AL; RETE. Disponível em: <http://rete.inf.br/index.php/2020/02/09/hacia-una-nueva-generacion-de-politicas-publicas-para-el-desarrollo-territorial-rural-en-america-latina/>

Especificamente para o caso brasileiro, tratado em maior detalhe neste capítulo, resulta importante mencionar que, independentemente de o Pronat ter sido extinto, ficou um importante legado de aprendizagens que facilita, como já acontece em alguns Estados da federação, a implementação de uma segunda geração de políticas com enfoque territorial que retome os referenciais ainda vigentes e aproximem o discurso à ação.

Bibliografia

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária*. Campinas-SP, v. 28/29 n. 1, p. 49-67, 1999.

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento rural territorial e capital social *in* Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. SABOURIN, E ; TEIXERA, O. (eds). Brasília: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT. 2002, p. 113-128.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Marco referência para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. *Documentos Institucionais*, n.2, Brasília, jun. 2005.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 726 de 12 de maio de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Acesso em: 14 de maio de 2016.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.667 de 2 de janeiro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm. Acesso em: 15 de julho de 2019.

ECHEVERRI, R; RIBEIRO, M. P. **Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe**. San José de Costa Rica: IICA, 2002.

FAJARDO, D. La perspectiva territorial en la transformación del mundo rural latinoamericano *in* VALENCIA, M; GRISA, C, TARTARUGA, I; RAMIREZ, C. (Org.) **Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial**. Curitiba: CRV, 2018.

FAVARETO, A. Uma década de experiências e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C. e SCHNEIDER, S (Org.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 261-278.

FAVARETO, A; BERDEGUÉ, J. Mudanças Globais e Locais – Implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural em América Latina. In: VALENCIA, M; GRISA, C, TARTARUGA, I; RAMIREZ, C. (Org.) **Gestão e dinâmicas em desenvolvimento territorial**. Curitiba: CRV, 2018.

FERNÁNDEZ, M; ASENSIO, R; HERNÁNDEZ, R.; TRIVELLI, C. Y SCHEJTMAN, A. “Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina: análise a partir de seis estudos de caso”. In CLICHE, G. (ed). **Territorios en movimiento. Hacia un Desarrollo inclusivo**. Buenos Aires: Teseo, 2014.

FORNAZIER, A.; VALENCIA, M. Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n.5 p. 17-30, set-dez 2018.

FOUILLEUX, É. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

IPEA; IBGE; UNICAP. Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2002.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Política & Sociedade**, n. 14, p. 79-105, abr. 2009.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n.1-2, p. 10-22, 2005.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. As especificidades do caso brasileiro. In: SABOURIN, E.; TEIXERA, O. (eds). **Planejamento e desenvolvimento dos Territórios Rurais**. Brasil: CIRAD, UFPB, Embrapa SCT, 2002, p. 21-37.

SILVA, J.G. da; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 19, n. 1, pp. 37- 67, jan / abr 2002.

SCHNEIDER, S.; VALENCIA, M. e CONTERATO, M. Governance, Public Policies and Territorial Programmes in Brasil. Internacional Conference: La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales, un intercambio internacional. INEA e RIMISP, Roma (Italia), 4 y 5 de noviembre 2010.

SHEJTMAN A ; BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. **Debates y Temas Rurales**, nº 1. Rimisp, marzo de 2003. Disponível em:

<http://www.rimisp.cl/documentos/desarrolloterritorial.pdf>.

Acesso: nov. 2004.

VALENCIA, M; SABOURIN, E; SAYAGO, D; BALESTRO, M. Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, E. GRISA, C. (Org.) **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018a.

VALENCIA, M; BALESTRO, M; SAYAGO, D; SABOURIN, E. Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial rural. **Mundos Plurales, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, vol.5 no 2, pp. 51-72, 2018b.

VALENCIA, M; LE COQ, J.F; FAVARETO, A; SAMPER, M.; SAENZ-SEGURA, F; SABOURIN, E. "Hacia una nueva generación

de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina”. Info – Note DTR, Rede PP-AI; RETE, 2019.

VALENCIA, M; FAVARETO, A. El enfoque territorial y su vigencia para el desarrollo rural en el Brasil ¿Hacia una tercera generación de políticas públicas? in PIZZIO, A; ALMANZA, A; RODRIGUES, W. **Desarrollo Regional em Perspectivas Comparadas**. Los casos de Brasil e México. Brasília: Editora Verbena, 2020.

VALENCIA M., CANIELLO M., BARONE L., PIRAUX M., CALVI M., TEIXEIRA O., OLIVEIRA D. “Doce años del Programa Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil: ¿cómo vamos?” in Berdegú J., Christian C., Favareto A. (ed.), **Quince años de desarrollo territorial rural em América latina. ¿Qué nos muestra la experiencia?**, Buenos Aires, Teseo, p. 121 -174, 2020a.

VALENCIA M., LE COQ J.F., FAVARETO A., SAMPER M., SAENZ-SEGURA F., SABOURIN E. “Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas”. **Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial** 17: 25-40, 2020b. DOI: 10.17141/eutopia.17.2020.4388

VEIGA, J. E.; FAVARETO, A.; AZEVEDO, C.; BITTENCOURT, J.; VECCHIATTI, K.; MAGALHÃES, R.; JORGE, R. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. **Série textos para discussão**, n. 1. Brasília: NEAD/CDR, 2001.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. **Bahia Análise & Dados**, v. 10, n. 4, março 2001, p. 193-206.

VEIGA, J. E. A Face Territorial do Desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, vol. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002.

WANDERLY, M.N. (2011). **Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil**. Campinas, SP: Editora da Unicamp.

Políticas, atores, estratégias e desenvolvimento: reflexões a partir do Colegiado Territorial e do Conselho Regional de Desenvolvimento no Litoral Norte Gaúcho¹

*Anelise Graciele Rambo
Gabriel Vianna*

1. Introdução

Neste capítulo propõe-se realizar uma discussão em torno de políticas, atores e estratégias de desenvolvimento, analisando o papel da gestão social e de mecanismos de governança em territórios periféricos, mais especificamente o Litoral Norte do Rio Grande do Sul. Reconhecida pelo turismo de veraneio, esta é uma das regiões mais pobres do Estado e, ao mesmo tempo, formada por uma diversidade sócio-econômico-ambiental desconhecida por parte significativa da população regional, dos turistas de veraneio e dos gestores públicos de diferentes escalas. Levando em consideração a disseminação dos mecanismos de governança e da gestão social no âmbito político nacional e mesmo internacional nas últimas décadas, pretende-se evidenciar que estes mecanismos têm sua importância reforçada em realidades regionais tão diversas como o Litoral Norte, uma vez que abrem a possibilidade da participação dos atores locais e regionais na gestão do desenvolvimento, e, conseqüentemente, do reconhecimento e valorização da diversidade mencionada.

Termos como gestão social e governança territorial vêm ganhando espaço de destaque nas discussões acadêmicas e nos espaços políticos. Para Dasí (2008), a governança territorial tornou-se o instrumento no qual se encontram depositadas as esperanças de uma gestão mais efetiva das políticas de desenvolvimento

¹Este trabalho contou com apoio do CNPq e da UFRGS.

territorial. Seu emprego é resultado das mudanças contínuas na própria concepção de desenvolvimento e dos pressupostos sobre como promovê-lo.

Ao longo dos anos, se por um lado vem sendo menos aceitas as visões *top-down*, por outro, as *bottom-up*, sobretudo as que sublinham fortemente a endogeneidade e entendem as regiões como protagonistas do desenvolvimento, também são questionadas. Estas teriam subestimado o papel do Estado, além de minimizarem a força do processo de corporativização dos territórios, decorrentes do aumento da influência dos grandes grupos multinacionais na definição de investimentos públicos (FERNÁNDEZ, AMIN, VIGIL, 2008).

Resultante da dinâmica mencionada, a condução de políticas públicas vem perpassando a criação de mecanismos de governança descentralizados e multiescalares, como colegiados, conselhos e comitês, com o propósito de promover a gestão social. Sob esse aspecto, a política territorial brasileira assumiu destaque na escala nacional, a partir da proposição dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter) e da elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) a partir de 2003. Porém, na escala estadual, há uma iniciativa anterior, cuja gênese data de 1991, que igualmente prevê espaços de gestão social, quais sejam, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), responsáveis pela elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDs).

Assim, busca-se neste trabalho, evidenciar dois aspectos. O primeiro se refere ao papel da gestão social e dos mecanismos de governança, em especial, em recortes territoriais marcadamente heterogêneos, como o Litoral Norte Gaúcho. O segundo, procura apontar para a necessidade de um salto de qualidade na gestão social, o que perpassa a aproximação e diálogo entre mecanismos de governança, cujos objetivos redundam no planejamento do desenvolvimento, o que pode ser entendido também enquanto interação escalar. Metodologicamente, este estudo baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental.

De modo a dar conta da discussão, este capítulo encontra-se estruturado em seis seções. Dando sequência a esta introdução, apresenta-se uma caracterização histórico-geográfica do Litoral Norte, evidenciando a diversidade econômica, sociocultural e ambiental, que muitas vezes é desconhecida, havendo uma identidade regional reconhecida e consolidada em torno da praia e do turismo de veraneio. A seção seguinte propõe evidenciar o papel da gestão social e da governança na promoção do desenvolvimento em âmbitos territoriais. Em seguida, tratar-se-á de dois mecanismos de governança atuantes no Litoral Norte. O primeiro, refere-se ao Corede Litoral Norte, criado no âmbito estadual. O segundo diz respeito ao Codeter Litoral RS, implementado a partir da Política Territorial do Desenvolvimento Rural Sustentável (Pronat), pelo governo federal, política está paralisada. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as referências bibliográficas.

2. O Litoral Norte Gaúcho e suas diversidades

O Litoral Norte compõe uma das aglomerações urbanas (AU) do Rio Grande do Sul, criada em 2004. Uma AU denota continuidade urbana e complementariedade de funções, conforme Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991, o que por sua vez, demanda gerenciamento coletivo destas funções. O fato de o Litoral Norte constituir uma aglomeração urbana perpassa certa ideia de homogeneidade. Contudo, ao mesmo tempo, o Litoral foi considerado um território rural, no âmbito do Pronat. Significa dizer que os elementos que facilitam a coesão social, cultural e territorial apresentam a predominância de elementos rurais nestes recortes (BRASIL, 2004). Estes dois espaços de gestão, sobrepostos, evidenciam que a região é composta por realidades – sócio-econômico-ambientais – bastante diversas.

O recorte espacial do Corede Litoral é formado por 21 municípios, abrangendo o conjunto de praias mais próximas da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) estendendo-se até

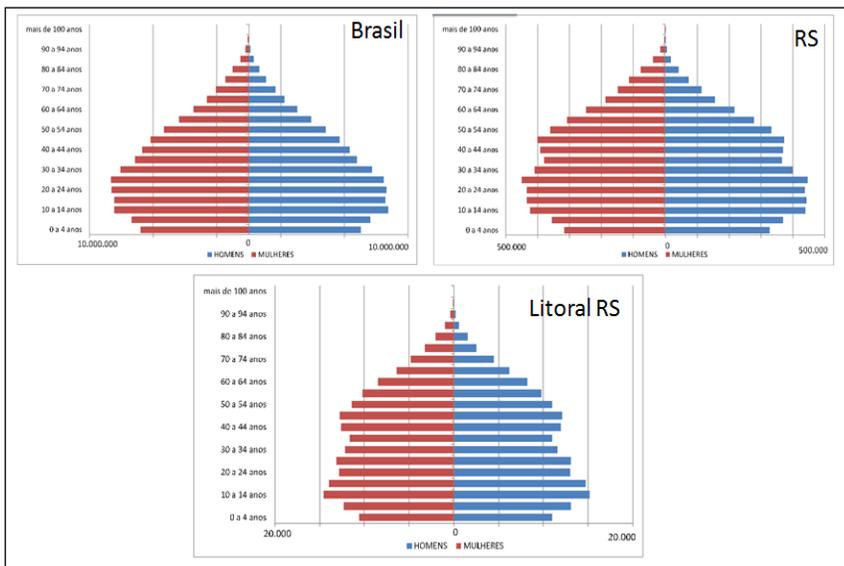
o estado de Santa Catarina, junto ao município de Torres. Deste total, oito municípios têm sede à beira mar – Balneário Pinhal, Cidreira, Tramandaí, Imbé, Xangri-la, Capão da Canoa, Arroio do Sal e Torres –, outros dez na encosta da serra – Osório, Caraa, Maquiné, Itati, Terra de Areia, Três Cachoeiras, Três Forquilhas, Dom Pedro de Alcântara, Morrinhos do Sul e Mampituba – e mais ao sul, na planície da Lagoa dos Patos estão três municípios – Mostardas, Palmares do Sul e Capivari do Sul (RAMOS, 2016).

O Litoral Norte Gaúcho representa cerca de 2,5% do território do estado do Rio Grande do Sul e é hoje um dos espaços que apresenta maior taxa de crescimento populacional (XERXENEVSKY, FOCHEZATTO, 2015).

O recorte espacial do território rural do Litoral RS apresentava uma população de 345.449 habitantes em 2010, sendo 20% rural. No Brasil, a população rural equivalia a 19% e no Rio Grande do Sul, a 18%. Há de se destacar a presença de municípios com predomínio da população rural, tendo Dom Pedro de Alcântara, Três Forquilhas, Caará, Mampituba e Maquiné, respectivamente 92%, 87%, 86%, 81% e 70% da população residindo no campo. Por outro lado, os municípios de Capão da Canoa, Imbé, Tramandaí, Xangri-lá e Balneário Pinhal chamam a atenção pela sua população predominantemente urbana, respectivamente de 99,4%, 99,9%, 97,6%, 99,5% e 97,7%.

Ainda acerca da população, a pirâmide etária também aponta características interessantes, como é possível visualizar a seguir (figura 01). A pirâmide do território rural Litoral RS se mostra mais alargada em direção ao topo se comparada a do Rio Grande do Sul e, sobretudo, ao Brasil. Isso denota a presença mais acentuada de uma população acima dos 54 anos. Reforçam Bitencourt e Dalto (2019) que a população do estrato acima de 60 anos aumentou 75% entre 2000 e 2010, superando a média nacional de 42% nesse período. Balneário Pinhal, Xangri-lá, Imbé, Arroio do Sal, Cidreira, Capão da Canoa e Tramandaí foram os municípios que mais atraíram idosos, uma vez que dobraram a população acima de 60 anos no referido período.

Figura 01: Pirâmides etárias do Brasil, Rio Grande do Sul e território rural Litoral RS



Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

O Litoral Norte do RS vem atraindo um contingente considerável de aposentados que buscam, dentre outros, qualidade de vida em cidades mais seguras com boa trafegabilidade, segurança e infraestrutura (RAMOS, 2014; CAMPOS, BARBIERI, CARVALHO, 2008; JARDIM, BARCELOS, 2011; ACCURSO, 2002). Além disso, nos municípios rurais, os fenômenos do êxodo juvenil, da masculinização e do envelhecimento da população do campo, também influenciam a configuração da pirâmide, como apontam Bitencourt e Dalto (2019).

Dada essa característica da população no Litoral Norte, Bitencourt e Dalto (2019) analisaram os reflexos da Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) nos municípios da região. Observaram assim que, em Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras e Terra de Areia, os valores provenientes da Previdência Social e do BPC superam as demais receitas dos municípios. Nos demais, apresentam uma participação

expressiva. Ou seja, a renda dos idosos, em muitos casos, supera a receita orçamentária anual, o que significa dizer que boa parte da renda que gira nestes municípios advém da população idosa.

Para além da dinâmica da população mais idosa, Ramos (2016) alerta para as distintas dinâmicas dos fluxos migratórios na região. O Litoral Norte como um todo apresenta a maior taxa de crescimento demográfico dentre todas as regiões do estado, como já mencionado. De acordo com dos Censos de 2000 e 2010, o percentual de crescimento da região foi de 21,64% enquanto no estado foi de 4,97% (IBGE, 2011). O crescimento, decorrente de fluxos migratórios, mostrou-se mais expressivo nos municípios praianos. Os municípios não praianos, mas com características urbanas, foram de atratividade menor e os não praianos rurais mostraram-se sem atratividade, sendo que a população diminuiu em quase todos. O autor constatou também que o trabalhador de baixa renda representa o maior contingente de migrantes, principalmente atraído pela construção civil. Este movimento vem trazendo mudanças no uso e ocupação da região, desencadeando forte segregação espacial, ameaça às territorialidades, além de demandar serviços e infraestrutura.

Quanto a sua formação física, embora tenha um domínio paisagístico padrão, possui diversas áreas transicionais de domínios diferentes, como as transições entre pampa e mares de morro. Dito isso, podemos apontar outras subdivisões geomorfológicas internas que propiciam atividades típicas dos municípios que se encontram na região (AB'SÁBER, 2012), como a costa litorânea, onde estão os municípios balneáveis, a planície lagunar e a escarpa do planalto, ao qual pertencem os municípios com predominância na área agrícola e extrativista (STROHAECKER, 2016). Toda a região comporta ecossistemas consideravelmente frágeis e com delicado manejo. Algumas de suas áreas se encontram protegidas pela Reserva da Biosfera da Mata Atlântica dentre outras áreas de preservação. Há um total de oito reservas, sendo cinco de Proteção Integral e três de Uso Sustentável, tal como já apontado em Rambo et al. (2016). Outra

questão que merece atenção é a exploração excessiva das dunas móveis em prol da construção civil, loteamentos e do crescimento urbano.

A dinâmica populacional e os danos ambientais gerados pela ação humana reverberam o histórico de uma ocupação desordenada e com viés exploratório, da busca de riquezas naturais, desde o Brasil Colônia, até o uso da região para fins de veraneio no século XX (AGUIAR, 2007).

A ocupação europeia do Litoral Norte Gaúcho se deu a partir da divisa com laguna pelos lusitanos em busca de riquezas minerais, com funções de ocupação econômica e como estratégia militar (AGUIAR, 2007). Os pioneiros da ocupação recebiam, da coroa, as sesmarias. Essas terras eram utilizadas, durante o século XVIII, para criação de gado e toda uma atividade em torno disto. Essa dinâmica, somada à ocupação da faixa litorânea e a ausência de rotas alternativas, fez com que a região fosse utilizada como rota para os tropeiros que seguiam para as regiões centrais do país. Quando surge uma rota pela Serra, aos poucos a região litorânea perde importância estratégica. Tal desinteresse acarretou consideráveis perdas econômicas e sociais, esvaziando a região (AGUIAR, 2007).

Apenas em 1824, com a imigração alemã, esse território teve sua realidade demográfica e econômica modificada aos poucos. Nesse período, foram fundadas as colônias de Três Forquilhas e de São Francisco de Alcântara. Essa população, estruturada em pequenas propriedades, dedicou sua produção à geração de gêneros alimentícios. Todavia, as dificuldades se mantiveram devido à distância dos grandes centros consumidores. Enfim, os colonos, devido as problemáticas próprias do lugar para onde foram deslocados, viram-se obrigados a deixar essas colônias (NONNENMACHER, 2000).

Com a chegada do século XX e as facilidades de transporte proporcionadas pela criação de vias que ligam a praia à Porto Alegre e com as ações da Comissão de Desenvolvimento Econômico do Litoral (Codel), o Litoral passou a ser visto pela

perspectiva da utilização de suas áreas balneáveis. Inicialmente com fins medicinais, e cada vez mais com finalidades de recreação e descanso, as praias foram sendo ocupadas até atingirem as proporções atuais de urbanização e população (AGUIAR, 2008).

Devido a esse processo histórico, próximos à beira-mar, estão os municípios com caráter urbano, voltados para o turismo, mais especificamente o turismo de veraneio. Este causa um considerável inchaço populacional durante o verão que atinge o patamar de 140% frente a população total da região costeira durante a baixa temporada. Essa especificidade aponta a necessidade de adaptações dos municípios para receber os veranistas, moradores temporários. Não há fontes oficiais referentes à quantificação da população flutuante do Litoral Norte conforme Zuanazzi e Bartells (2016). Todavia, os mesmos autores apontam esse “crescimento” a partir de dados referentes a serviços como o uso da água. Assim, é possível observar um tímido aumento populacional ainda em outubro, atingindo seu auge em janeiro. Também é observado, em datas especiais e comemorativas, um inchaço relevante. O feriado de Nossa Senhora dos Navegantes e o Carnaval levam até 715 mil pessoas para o Litoral (ZUANAZZI, BARTELLS, 2016).

Essa busca pela região, em épocas de veraneio, repercutiu na criação de casas de segunda residência nos balneários, fortalecendo consideravelmente o setor de construção civil na região. Aproveitando esta característica, alguns municípios têm estimulado a expansão de condomínios fechados e de luxo, como por exemplo, Capão da Canoa, Tramandaí e Xangri-lá. Sobre isso, Antocheviz (2017) ressalta que uma característica marcante da expansão urbana e da segregação socioespacial pelo surgimento de enclaves formados por condomínios horizontais fechados, decorre da propaganda de um novo estilo de vida intramuros, com maior segurança e infraestrutura. Voltados para usuários de maior poder aquisitivo e localizados geralmente em áreas mais periféricas e próximas à principal via de acesso aos municípios (Estrada do Mar), esses condomínios, em geral, são ocupados apenas temporariamente, durante períodos de férias.

Assim, contribuem para a segregação socioespacial, impedindo a continuidade do traçado urbano ortogonal, dificultando o deslocamento de veículos e pedestres. Defende a autora que a ocupação dos vazios existentes com o avanço da expansão urbana deveria favorecer a acessibilidade e integração do espaço urbano, mantendo um bom nível de conectividade. Entretanto, a expansão de condomínios fechados culmina na fragmentação espacial e num aumento potencial dos fluxos de movimento da Estrada do Mar e da Avenida Paraguassú, que são os principais meios de conexão a esses enclaves. Tal dinâmica segrega uma parcela da população que até então residia no entorno, e, também, vem loteando, ora terras de produção agrícola, ora de ecossistemas frágeis, próprios da região, chegando a gerar, em alguns casos, microclimas dentro dos limites dos condomínios (LOPES, 2015).

Souza (2020), analisando o Litoral Norte, e em especial os municípios de Capão da Canoa e Xangri-lá, observa que a criação dos condomínios horizontais fechados se dá por meio de um processo intrinsecamente dialético existente entre a sociedade e o território. Os legisladores municipais, diante da impossibilidade de impedir a criação de mais produtos imobiliários desta natureza, principalmente em áreas de fragilidade ambiental como os cômodos de areia, beiras de lagoas ou beira-mar, acabam por elaborar leis que atendam a necessidade dos agentes sociais que produzem, comercializam e adquirem esses produtos.

Outro elemento marcante na região é a geração de energia renovável, há mais de 10 anos, com a implementação do Completo Eólico de Osório. Quanto a isso, cabe mencionar que embora se esteja falando de uma fonte de energia sustentável, vêm ocorrendo conflitos socioambientais, devido a possibilidade de instalação de uma rede de alta tensão sobre uma área de preservação ambiental. Esta área é o Morro da Borússia, um potencial turístico alternativo à praia, que vem atraindo turistas nos últimos anos.

No que se refere às características econômicas da região, o Valor Adicionado por setor de atividade econômica do ano de 2010

também aponta duas peculiaridades em relação aos dados estaduais e nacionais. Uma se refere à participação dos serviços. No território, esta participação alcança 74%, enquanto ao nível estadual representa 63% e nacional 65% (IBGE Cidades, 2015). Portanto, o setor de serviços no Litoral RS, muito associado ao turismo litorâneo de veraneio, contribui mais para o Produto Interno Bruto (PIB) da região do que a contribuição do setor ao nível estadual e nacional.

O setor agropecuário, embora tenha a menor participação nas três escalas, é mais representativo no Litoral RS. Enquanto nessa região representava 10% do PIB, no estado correspondia a 7,1% e ao nível nacional, 5,7%. Cabe destacar, que no Litoral Norte criou-se a primeira Denominação de Origem do Brasil. Com base nas evidências apresentadas pelas pesquisas realizadas em conjunto entre a Associação dos Produtores de Arroz do Litoral Norte Gaúcho (APROARROZ), SEBRAE, Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), comprovou-se que o arroz da região detém características diferenciadas em função das condições térmicas da região e, em 2010, o INPI concedeu à a primeira Denominação de Origem Brasileira (DO): o Arroz do Litoral Norte Gaúcho, ainda que sustentada em médias e grandes propriedades (HAAS, RAMBO, 2017).

A agricultura familiar é outro segmento significativo na região. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, há no Litoral RS, 12.811 estabelecimentos de agricultura familiar, 26.625 pessoas ocupadas na agricultura familiar, dois assentamentos de reforma agrária ocupando uma área de 1.424.00 ha. Além disso, o Litoral RS possuía 16.152 famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família em 2015 (BRASIL, 2015).

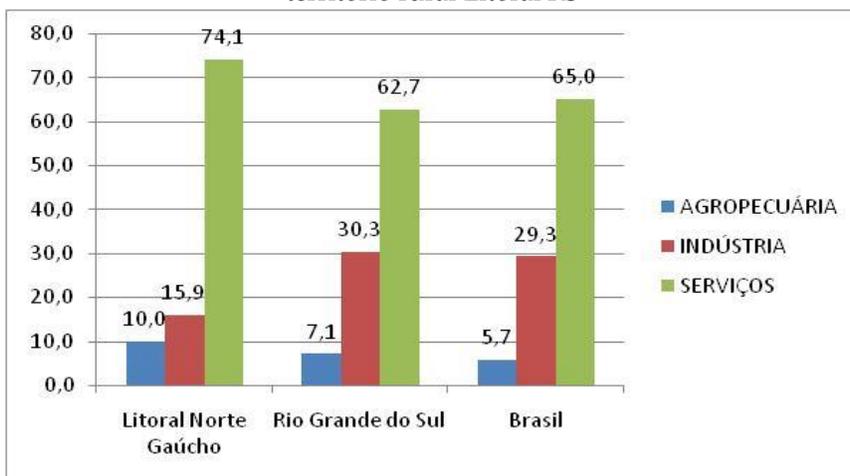
A produção agroecológica também se destaca na região. As primeiras iniciativas datam no início dos anos 1990, quando foi criada a Associação dos Colonos Ecologistas da Região de Torres (Acert). Esta foi constituída a partir de um movimento que iniciou na Serra Gaúcha e que deu origem ao Centro Ecológico. O Centro

é uma ONG, criada em 1985, que trabalha para viabilizar avanços sustentáveis na produção agrícola, mediante a adoção de tecnologias alternativas. O Centro Ecológico está estruturado nos núcleos Ipê-Serra e Litoral Norte.

A partir da Acert outras famílias se engajaram em práticas de produção agroecológica e fundam novos grupos, associações e cooperativas. Destacam-se a Associação dos Produtores Ecológicos da Luz do Canto dos Magnus (Apelcam), a Associação dos Produtores Ecológicos de Morrinhos do Sul (Apemsul), Cooperativa de Consumidores de Produtos Ecológicos de Três Cachoeiras (Coopet), Consumidores de Produtos Ecológicos de Torres (Ecotorres), Produtores Ecológicos do Litoral Norte do RS e Sul de SC (Econativa); Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas (Coomafit), dentre outros (HAAS, RAMBO, BOLTER, 2019).

Por sua vez, verifica-se que o Litoral RS apresenta discreta atividade industrial, uma vez que este setor participa com 16% do PIB. Já no RS no Brasil esta participação corresponde a 30%, como pode ser visualizado a seguir.

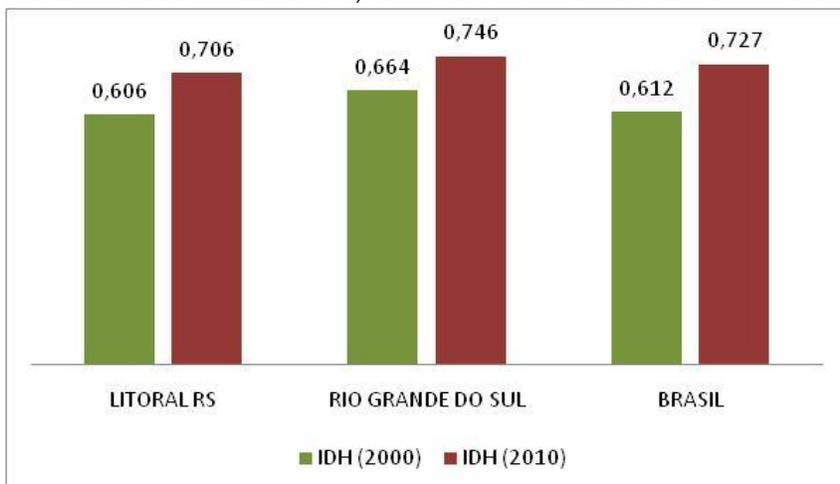
Gráfico 01: Valor adicionado por setor de atividade econômica no território rural Litoral RS



Fonte: IBGE, 2015.

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pode-se observar que o mesmo está abaixo das médias nacional e estadual. Enquanto o estado apresenta um IDH de 0,746 e o Brasil de 0,727, o Litoral RS alcança apenas 0,706 no ano de 2010. O IDH municipal (IDH-M) mais baixo corresponde ao do município de Mampituba (0,649) e o mais elevado o de Capivari do Sul (0,766). Convém destacar ainda que o IDH nacional apresentou maior crescimento, 19%, seguido do território, 17% e do estadual, com 12%, como pode ser visualizado no gráfico seguinte.

Gráfico 02: IDH do Litoral RS, Rio Grande do Sul e Brasil – 2000 e 2010.



Fonte: IBGE, 2015.

Já quanto ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), pode-se verificar que, dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), o Litoral Norte² está entre os quatro com piores Índices. Este, no ano de 2015, girava em torno de 0,709,

² A regionalização dos territórios rurais e dos Coredes é distinta, sendo que o território possui três municípios a mais, quais sejam, Riozinho, Santo Antonio da Patrulha e Tavares.

enquanto o Corede Noroeste Colonial, com melhor índice, apresentava 0,816.

Não se pode deixar de mencionar que no Litoral Norte gaúcho há uma população culturalmente diversa, incluindo grupos que compõem a sociodiversidade brasileira e que estão demandando seus territórios tradicionais, como apresentado em Rambo et al (2016). Pode-se citar povos indígenas, quilombolas e pescadores, além de descendentes de imigrantes europeus. Povos que habitavam a região desde antes da colonização e que hoje, lutam pela titularidade da terra.

Estudos do Núcleo de Estudos em Desenvolvimento Rural Sustentável e Mata Atlântica (DESMA) identificaram a presença de 04 territórios quilombolas, 8 territórios da pesca artesanal, e 06 territórios Guarani, os quais estão mapeados na publicação Patrimônio Socioambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí (COELHO-DE-SOUZA et al., 2013).

Já segundo a Fundação Nacional do Índio (Funai), sete das 48 terras indígenas do estado se encontram no território Litoral RS. Estas localizam-se nos municípios de Torres, Palmares do Sul, Osório, Maquiné, Riozinho, Caraá e Capivari do Sul. As características culturais e sistemas de produção dessas comunidades ajudam a dinamizar e expandir a diversidade cultural e produtiva do território, seja por suas características singulares, seja por seu potencial influência nas trocas de experiências.

Quanto aos quilombolas³, segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) muitas de suas terras ainda estão submetidas ao processo para titulação. Em outros casos, como o de Casca, em Mostardas, já houve concessão da titulação comunitária da terra, em 2010. Essa titulação é importante para a

³Segundo o Incra, as comunidades quilombolas são grupos étnicos que se autodefinem a partir de suas relações com a terra, de parentesco ou características culturais ligadas à sua ancestralidade, constituídos pela população negra remanescente dos quilombos. No Litoral RS há grande manifestação desses grupos.

sustentação da identidade nas comunidades quilombolas e para facilitar o acesso a recursos públicos essenciais para esses grupos. No Litoral RS se situam comunidades como as de Casca, Teixeira, Olho D'Água, Capororocas e outras. Segundo dados do Incra, foram expedidas 11 certidões às comunidades remanescentes de quilombos. Segundo a Comissão Pró-Índio de São Paulo, a região do Litoral Norte Gaúcho possui uma significativa concentração de quilombos rurais devido a região ter sido a primeira faixa ocupada pelos portugueses no estado, assim como o desembarque de escravos pelo tráfico negreiro que se dava no território, como apontado no início deste trabalho.

As populações tradicionais da região estão organizadas no Fórum da Pesca do Litoral Norte, Fórum Quilombola da Península do Litoral, dos quais participam as Associações Quilombolas do Limoeiro e de Casca, além de Cooperativas e Associações de agricultores familiares. Ressalta-se a presença de Redes envolvendo agricultores, técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), estudantes e pesquisadores, como a Rede Orientada para o Desenvolvimento da Agroecologia (RODA), Rede Juçara e Rede ECOVIDA, esta última trabalhando com a certificação dos produtos orgânicos. O Comitê da Bacia Hidrográfica Rio Tramandaí tem grande atuação no território, trabalhando para a gestão integrada dos recursos hídricos, extremamente abundantes (PROJETO TARAMANDAHY, 2013).

Na região estão presentes ONG's que vem trabalhando em parceria com os agricultores familiares nos processos de transição agroecológica, valorizando os sistemas agroflorestais e os produtos da sociobiodiversidade, como o palmito-juçara (*Euterpe edulis*), butiá e fibras vegetais. Destacam-se as ONG's ANAMA, Curicaca e Centro Ecológico. As duas primeiras desenvolvem trabalhos em parceria com a UFRGS. Inclusive a ONG ANAMA, o DESMA, a extinta FEPAGRO e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente gerenciam o Posto Avançado da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, o qual faz parte do Sistema de Gestão das Reservas da

Biosfera, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

A diversidade que se buscou abordar, ainda que brevemente, enseja tratar da importância da gestão social e da governança territorial, entendidos enquanto elementos extremamente importantes que possibilitam o reconhecimento e valorização dessa diversidade e junto a isso, o atendimento das demandas, necessidades, interesses e a qualidade de vida dos distintos grupos sociais.

3. Gestão social e governança territorial na promoção do desenvolvimento regional

Para Cançado, Tavares e Dallabrida (2013) a gestão social pode ser considerada um constructo tipiniquim, muito embora os autores mencionem que o termo possivelmente tenha se originado em cursos de capacitação de agentes públicos nos Estados Unidos e América Latina. Observa-se, assim, que é um conceito que surge inicialmente na prática, para depois passar por reflexões teóricas, sendo compreendido enquanto um campo em construção.

Os referidos autores fazem uma importante sistematização acerca da evolução do conceito de gestão social e, assim, iniciam sua discussão apresentando as perspectivas de Tenório sobre o tema. Para este autor, a linguagem e a esfera pública são elementos inerentes à gestão social. Valendo-se dos constructos de Habermas – cidadania deliberativa e agir comunicativo – o autor evidencia o caráter democrático da gestão social, entendendo que a decisão deve ser tomada com base no entendimento e não na negociação, tendo em vista o bem comum. Assim, a gestão social seria o processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (TENÓRIO, 1998; 2005; 2011).

Já França Filho (2003; 2008) trata a gestão social enquanto processo e fim. Enquanto processo, é compreendida como modalidade de gestão, buscando subordinar as lógicas

instrumentais, próprias da gestão privada/estratégica às lógicas sociais, políticas, culturais ou ecológicas. Enquanto fim, se aproximaria da gestão pública, uma vez que também atende às demandas e necessidades da sociedade. Entende que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

Para Fischer e colaboradores, a gestão social é orientada para o social enquanto finalidade e pelo social enquanto processo, sendo norteadas pelos princípios da ética e solidariedade. A autora traz cinco observações com base na caracterização da gestão social, destacando a dimensão do conflito, pouco abordada por outros autores. São elas: (1) a articulação de múltiplos níveis de poder redundando em conflitos de interesses entre atores envolvidos e entre escalas de poder; (2) é um campo com práticas híbridas e contraditórias, uma vez que a cooperação não exclui a competição. A competitividade, na verdade, pressupõe articulações, alianças e pactos; (3) é um campo marcado pela ética e responsabilidade que devem levar à eficácia e eficiência dentro da especificidade do campo, prestando contas à sociedade, avaliando processos e resultados e regulando ações; (4) a gestão do desenvolvimento social é também a gestão de redes e de relações pessoais afetada por muitos fatores, dentre eles a história do gestor; e (5) a importância do contexto cultural implica em o gestor social ser um gestor do simbólico e valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades (FISCHER, 2002; CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

Outra pesquisadora que traz uma nova dimensão à discussão sobre gestão social é Carrion (2008; 2007) ao destacar as responsabilidades do Estado nesse processo. Para a autora, cabe ao Estado possibilitar espaço para a participação democrática e deliberativa dos cidadãos e criar condições para esta participação, considerando o conflito de interesses como parte integrante do projeto democrático. Assim, a gestão social levaria à construção de um projeto de nação e um modelo de Estado capazes de enfrentar

exclusão ao longo do processo (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

Cançado (2011), em sua tese de doutoramento, aborda as características e as categorias teóricas da gestão social. Suas características se referem a (1) tomada de decisão coletiva sem coerção; (2) inteligibilidade (intersubjetividade); (3) dialogicidade; (4) transparência; (5) entendimento; (6) emancipação. Com base nisso, o autor define o conceito como “a tomada de decisão, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (p.99).

O autor supramencionado se vale da perspectiva dialógica negativa de Theodor Adorno para estabelecer as categorias teóricas e assim entende que a gestão social, parte do interesse bem compreendido, ocorre na esfera pública e tem como objetivo a emancipação. O interesse bem compreendido se refere ao reconhecimento de que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual. A esfera pública seria o espaço onde os indivíduos privados se encontram para tratar de assuntos da sociedade, suas necessidades e seu futuro. A autonomia significa livrar-se da tutela de alguém e buscar autonomia (CANÇADO, 2011).

Já o conceito de governança surge inicialmente como referência a regimes especiais de governo em províncias anexas à França e em contextos particulares da Inglaterra do século XIV. Na literatura moderna, o termo é retomado por Coase, na década de 1930 e aprofundado posteriormente por Williamson, designando os dispositivos operacionalizados pela firma para obter uma coordenação eficaz, diminuindo custos de transação. Ainda na década de 1960, surge a expressão governança corporativa, referindo-se à estrutura e ao funcionamento das políticas de uma corporação (PIRES et al, 2011).

Na década de 1970, o termo perpassa o debate político na Europa ocidental e nos Estados Unidos, associado à

governabilidade, abordando as necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado. A partir dos anos 1980, o Banco Mundial passa a enfatizar o termo boa governança, ressaltando sua importância devido a uma assimetria entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos e de capacidade de gestão por parte dos Estados (MILANI; SOLINIS, 2002)

Bandeira (2000) traça uma linha histórica acerca da governança associada às abordagens sobre desenvolvimento. Segundo o autor, até por volta de 1970 predominavam abordagens focalizadas na ação do governo, entendida como o motor do processo de desenvolvimento. A partir de 1980, essa compreensão amplia-se, passando a enfatizar a administração do desenvolvimento, incorporando a avaliação da capacidade do Estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade. Nos anos 1990, a abordagem passa englobar tanto a capacidade do Estado quanto da iniciativa privada e da sociedade civil enquanto atores do desenvolvimento. A partir de então passou a ser enfatizada a natureza democrática da governança, abrangendo os mecanismos de participação, de formação de compromissos ou pactos e de envolvimento da sociedade civil no processo de desenvolvimento.

Pires et al (2011, p.33) sintetizam o conceito de governança da seguinte forma:

se refere aos processos coletivos de tomada de decisões e aos processos pelos quais as decisões são implementadas formalmente e informalmente, que determinam, em uma dada sociedade, como as decisões são tomadas e desenvolvidas por meio de normas e instituições relacionadas com questões públicas.

Desse modo, os autores enfatizam que a governança na sua dimensão territorial considera as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos, sociais e territoriais.

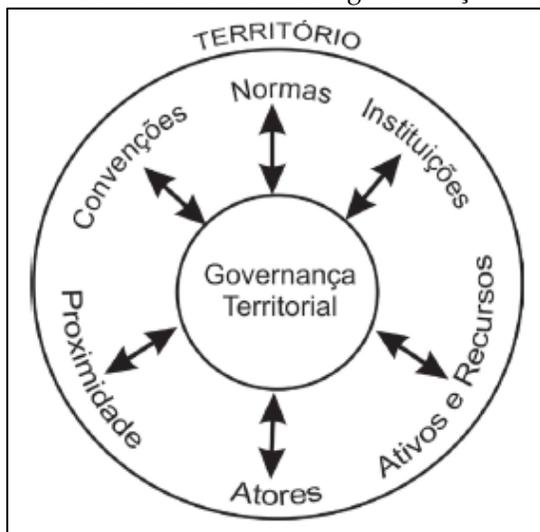
Dasí (2008) defende que a governança territorial remete à intenção dos atores em promover o desenvolvimento e a coesão social. Seria, portanto, um processo de organização das múltiplas relações entre diversos atores presentes em um território, com vistas a elaborar uma visão territorial compartilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial, indispensável para conseguir a coesão entre diferentes níveis ou escalas, desde o local até o supranacional. Para o referido autor, a governança territorial torna-se um elemento cada vez mais significativo na hora de efetivar os objetivos políticos nos territórios, um novo entendimento da ação pública e suas estruturas organizativas, a forma como os territórios de um Estado é administrada e as políticas aplicadas. Observa-se que Dasí (2008) enfatiza mais a relação entre Estado e sociedade em relação a Pires et al (2011).

Kooiman (2004) aponta para três ordens de governança: uma focada na solução de problemas e na criação de soluções e oportunidades no âmbito sociopolítico; outra enfatizando a construção de instituições; e a terceira, a metagovernança, o governo da governança, como um governante imaginário, posto em um ponto externo e que possui toda a experiência de governança, enfrentada com uma perspectiva normativa.

Na perspectiva de Dallabrida (2011), a governança territorial se refere a iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Pires et al (2011) trazem sete conceitos fundamentais para a compreensão da governança territorial, representando estes pela figura a seguir. São eles: território, atores, proximidade, convenções, normas, instituições, ativos e recursos.

Figura 02: Conceitos associados a governança territorial



Fonte: Pires et al (2011, p.41).

O termo território é entendido como uma porção do espaço delimitada e transformada por relações de poder ou controle. Os atores seriam indivíduos ou grupos, com diferentes níveis de poder, com maior ou menor vontade e capacidade de mobilização e interação com outros atores. A proximidade representa uma condição para o estabelecimento de laços entre atores. Esta proximidade pode ser *geográfica* (distância espacial entre atores), *organizada* (distância entre atores que pertencem ao mesmo espaço de relações, que se entrelaçam por interações de diferentes naturezas) e *institucional* (interação entre a proximidade espacial e organizacional).

A proximidade institucional envolve relações de confiança, cooperação, interação tecnológica e ancoragem territorial. As convenções seriam regras práticas consentidas, rotinas de ação entre parceiros para diferentes tipos de relações pontuadas pela incerteza. As normas ou padrões tratam das expectativas coletivas para o que é considerado um comportamento adequado em um determinado contexto, podendo ser *legais* (juridicamente reconhecidas pelo

Estado), *formais* (reconhecidas dentro de instituições e grupos), ou *informais* (produzidas pela prática dos atores).

As instituições são compreendidas enquanto indivíduos ou representações sociais, correspondendo as regras do jogo social internalizadas pelos atores e que os ajudam a guiar seus comportamentos compatíveis a um dado contexto. Os ativos e recursos se referem ao conjunto de fatores mercantis e principalmente sociais e culturais que estimulam a diferenciação dos territórios. Os recursos são fatores ainda latentes a organizar e explorar, e os ativos são fatores já em mobilização. Ambos podem ser *genéricos* (fatores totalmente transferíveis espacialmente através de trocas mercantis) e *específicos* (implicam custos de transferência muito elevados ou que não podem ser dimensionados, definindo seu valor em função das condições de seu uso e dos processos interativos e cognitivos engendrados no ambiente histórico-cultural em que são configurados) (PIRES et al, 2011).

Importa ressaltar o alerta de Ferrão (2010) ao afirmar que quanto mais débeis forem as instituições políticas e a sociedade civil, maior é a possibilidade de as formas de governança transformar-se em arenas de decisão capturadas por interesses organizados. Sem prestação de contas e controle democrático, muitas das formas de governança poderão transformar-se em instrumentos de desigualdade e injustiça em favor de interesses clientelistas ou comportamentos populistas.

Numa tentativa de estabelecer a relação entre gestão social e governança territorial, Cançado, Tavares e Dallabrida (2013) trazem interessantes análises. Para tal, ressaltam a existência de uma dimensão estrutural e outra processual da governança territorial. A dimensão estrutural diz respeito aos elementos condicionadores da ação e da dinâmica de determinado território – quem é considerado e quem participa nos processos de governança (número de entidades, distribuição de poder entre agentes locais, características das entidades como porte e natureza), sendo importante a atuação do Estado, agentes da iniciativa privada e organizações sociais.

A dimensão processual remete à interação entre os agentes no sentido da deliberação para a formulação de objetivos e modos de sua realização, a como se dá o processo de interação e deliberação coletiva. Nessa dimensão, os autores enfatizam que “na compreensão da dinâmica da governança territorial, pode estar a principal contribuição da gestão social” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013, p.338).

Assim, depreende-se que a gestão social remete à dimensão processual da governança territorial. Corrobora essa constatação a afirmação dos autores de que a governança territorial se refere ao Estado como ator privilegiado pela sua natureza institucional, seja pelo uso legítimo da força, seja pelos recursos que possui. Já a gestão social, indica a prevalência da ação da sociedade destacando a possibilidade de esta ganhar autonomia e reduzir heteronomia decorrente da regulação imposta pela autoridade estatal.

A governança territorial requer, por um lado, a reformulação dos modos de decisão e a execução de objetivos coletivos na direção da gestão social. Por outro lado, a gestão social não ocorre no vazio, mas num contexto específico de relações sociais e de atores (esfera pública), absorvendo a complexidade dos elementos da governança territorial (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013). Entende-se assim, que é possível haver gestão social sem governança territorial, mas o contrário não seria possível.

Na seção seguinte serão apresentados dois mecanismos de governança, atuantes no Litoral Norte, cujo foco é a promoção do desenvolvimento. Ressalta-se, entretanto, que os mesmos pouco interagem, havendo aí um potencial de fortalecimento da gestão social na região.

4. Corede e colegiados territoriais: dois mecanismos de governança no Litoral Norte Gaúcho

No Rio Grande do Sul, desde 1994, tem-se a implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, atendendo à Constituição Estadual de 1989, que previa a regionalização dos

orçamentos anuais e da lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais (Art. 149), sendo que a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento deveria caber à órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas (Art. 197).

Os Coredes são fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos. Seus objetivos preveem: (a) promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; (b) integração dos recursos e das ações do Governo e da região; (c) melhoria da qualidade de vida da população; (d) distribuição equitativa da riqueza produzida; (e) estímulo à permanência do homem em sua região; (f) preservação e recuperação do meio ambiente.

Cabe aos 28 Coredes, a elaboração e atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento (PEDs), (todos reformulados durante 2015), e a organização da Consulta Popular. Esta, criada em 1998, possibilita que a população defina diretamente parte dos investimentos e serviços que constarão no orçamento do Estado. Anualmente o Governo do Estado fixa o valor submetido à deliberação da população. Este valor é distribuído entre os 28 Coredes, de acordo com critérios como a população de cada região, IDESE e participação da população na Consulta anterior. Para a Consulta Popular 2018/2019 o valor disponibilizado foi de R\$ 80.000.000. Já os recursos da Consulta de 2019/2020, em razão da excepcionalidade gerada pela pandemia de Coronavírus foram destinados à área da saúde.

Em 2017, ao Corede Litoral foi destinado um montante de R\$ 2.211.428,57, e em 2018 serão R\$ 3.453.971,67. Cabe enfatizar que no

ano de 2016, o Litoral Norte somou 4.000 votos na Consulta Popular. Em 2017 esta participação alcançou 22.000 votos.

No ano de 2016, as prioridades que alcançaram maior votação se referiram a aquisição de equipamentos para os hospitais de Capão da Canoa e Tramandaí, bem como a instalação do centro de atenção ao turista no município de Caraá. Em 2017, as prioridades voltaram-se ao fomento à saúde, à manutenção de estradas e fortalecimento da agricultura familiar. Em 2018, as prioridades votadas seguiram agricultura, saúde, além de saneamento e segurança pública.

São membros atuantes no Corede Litoral, Amlinorte, Comudes, Rotary Club, CDL, Sebrae, Facos – Osório; Unisc – Capão da Canoa, Ulbra – Torres; UFRGS, Brigada Militar. O PED 2015-2030 faz um levantamento do vasto conjunto de atores sociais e agentes institucionais, governamentais e não governamentais, que atuam nos municípios e nas instituições de âmbito regional⁴.

Enfatiza o Plano, que a partir dessa listagem, verifica-se uma diversidade das representações: organizações sindicais, associações profissionais, associações de moradores, círculo de pais e mestres, os clubes de serviço comunitários, ONG(s), serviços de comunicação; e as representações institucionais - instituições de ensino e apoio técnico, igrejas, as instituições públicas, entre outros. Uma maior ocorrência das representações se dá nos municípios de Torres e Osório, seguidos de Tramandaí e Capão da Canoa. Os municípios de pequeno porte populacional contam praticamente com as instancias públicas – Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores, sendo também sempre destacada a igreja e por vezes os sindicatos rurais (PED Litoral Norte 2015-2030).

Já a política territorial no Brasil surgiu no âmbito rural, dentro do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), implementando-se o Pronat em 2003, seguido do Programa Territórios da Cidadania (PTC) em 2008. A perspectiva territorial

⁴ Ver PED Litoral Norte 2015-2030, páginas 71 e Anexo b.

do desenvolvimento rural sustentável, proposta pelo Estado brasileiro, envolvia uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção.

No Pronat, o território rural seria aquele onde os critérios multidimensionais que o caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam a predominância de elementos rurais (BRASIL, 2004). O objetivo geral do Pronat consistia em promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural.

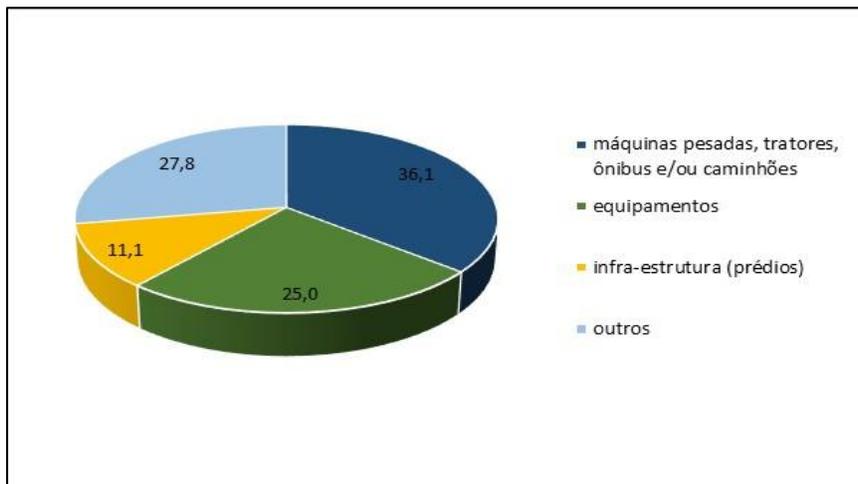
A estrutura organizacional dos territórios rurais era sustentada pelo Codeter. Os Colegiados deveriam ter, em sua composição, representantes das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e da sociedade, devendo haver paridade entre representantes do governo e sociedade civil bem como uma composição representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural. Ao Codeter cabia deliberar e propor ações para o desenvolvimento sustentável dos territórios, além de articular políticas públicas, realizar o planejamento das ações e definir os programas e projetos que devem compor o Plano Territorial de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PTDRS).

O Codeter Litoral RS estava finalizando seu PTDRS quando da paralização do Pronat. O Colegiado era formado pelas seguintes Câmaras Temáticas: segurança alimentar e nutricional; comercialização e economia solidária; povos e comunidades tradicionais; meio ambiente, educação e juventude rural; políticas de desenvolvimento agrário; saúde. Um tema transversal a estas Câmaras era a agroecologia. Já as principais demandas giravam em torno dos seguintes temas: participação dos agricultores familiares no Programa de Aquisição de Alimentos e Programa Nacional de Alimentação Escolar, cooperativismo e redes, sucessão familiar, vulnerabilidade dos artesãos, regularização fundiária, transição agroecológica, produtos da sócio biodiversidade, cultura territorial, turismo quilombola, manutenção das escolas rurais,

educação do campo, ensino técnico agrícola, roça urbana, profissionais de saúde para o rural, produção de frutas, impactos do uso de agrotóxicos, discriminação de gênero, legislação diferenciada para agroindústrias familiares, consórcios intermunicipais, planos de desenvolvimento municipais, acesso às linhas de crédito, comitê interno para captação de recursos.

Quanto aos projetos implementados pelo Pronat no Litoral RS, foram 34 financiamentos de 2007 a 2014, somando R\$ 6.013.841,87, conforme gráfico a seguir. No território foram 36 objetos financiados, predominando veículos pesados, seguidos de equipamentos e infraestrutura. A categoria “outros”, refere-se a projetos de apoio a escoamento da produção e/ou capacidade produtiva. Nesse caso, não foi possível identificar o objeto financiado.

Gráfico 03: Objetos financiados nos projetos do Proinf no Território Litoral entre 2003 e 2014



Fonte: Organização própria a partir de SGE, 2015.

São membros do Codeter, Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Rio Grande do Sul (CODENE); Quilombos, Associações de pescadores; Associação dos Colonos Ecologistas da Região de Torres (ACERT); Ação

Nascente Maquiné (ANAMA), Centro de Tecnologias Alternativas e Populares (CETAP); Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Mampituba, Centro Ecológico; Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas (COOMAFITT); Cooperativa de Produção, Comercialização e Consumo dos Pequenos Produtores do Litoral Norte (COOPVIVA); Guaranis de Riozinho; Sindicatos de Trabalhadores Rurais; prefeituras municipais; Ematers; Escola Estadual de Ensino Médio Ildefonso Simões Lopes; UFRGS; Instituto Federal de Osório (IFRS).

Com base nessa breve explicação acerca de dois mecanismos de governança, implementados em um âmbito territorial periférico – Corede e Colegiado, assim considerado por seus vulneráveis índices socioeconômicos, sendo pouco atrativo ao capital externo, mas que por outro lado, apresenta uma diversidade sócio-econômico-ambiental, defende-se que a gestão social em tais âmbitos assume uma importância maior ainda na promoção do desenvolvimento.

Considerando-se que, como afirma Dasí (2008), a governança territorial torna-se um elemento cada vez mais significativo na hora de efetivar os objetivos políticos, é evidente que em territórios marcados por diversos grupos sociais, econômicos e identitários, por ecossistemas frágeis, a gestão do desenvolvimento necessita perpassar um processo gerencial dialógico – baseado mais no entendimento do que na negociação – em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes, de modo que seja possível promover qualidade de vida para a população em geral (TENÓRIO, 2011; CANÇADO, 2011).

Diante disso, ressalta-se a importância de um maior diálogo (muito embora este já tenha se iniciado) entre atores e mecanismo de governança, tais como Corede e Colegiados (e tantos outros presentes no Litoral Norte, não abordados neste trabalho), de modo a dar um salto qualitativo na gestão social, ainda muito restrita à escala de cada mecanismo de governança.

Promover um processo de organização das múltiplas relações entre diversos atores presentes em um território, com vistas a elaborar uma visão territorial compartilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial é indispensável para que seja possível promover desenvolvimento e coesão social (DASÍ, 2008) em espaços tão diversos como o Litoral Norte.

Como destaca o PED Litoral Norte 2015-2030 e Strohaecker (2016), o problema a ser enfrentado é como integrar as distintas territorialidades que as diferentes instâncias da gestão regionalizada, e também as representações institucionais, geram. A diversidade de regionalizações adotada pelas esferas pública e privada passa a ser um entrave à formação da identidade territorial e, conseqüentemente, à possibilidade de se pensar um plano de desenvolvimento regional integrado. No entanto, o número significativo de instituições e entidades de caráter civil criado nos últimos anos indica uma preocupação e interesse das lideranças regionais em construir um plano visando o desenvolvimento regional. Cabe portanto, a promoção da gestão social entre as diversas escalas de poder e gestão já presentes e atuantes no Litoral Norte, territorializadas por meio dos mecanismos de governança como Corede e Colegiado Territorial, e dentre outros não analisados neste trabalho.

5. Considerações

Procurou-se abordar neste trabalho políticas, atores e estratégias de desenvolvimento envolvidas em mecanismos de governança em territórios periféricos, por meio da gestão social. O intuito foi o de evidenciar que estes conceitos assumem importância ainda maior em âmbitos territoriais periféricos, marcados por grandes diversidades, sejam estas socioculturais, econômicas e ambientais.

Ressaltou-se que o Litoral Norte, reconhecido pelo turismo de veraneio, é uma das regiões mais pobres do Estado. Sua diversidade sócio-econômico-ambiental é muitas vezes,

desconhecida ou desconsiderada por parte significativa da população regional, dos turistas de veraneio e dos gestores públicos de diferentes escalas. Defende-se que as estratégias de desenvolvimento do Litoral Norte devem necessariamente considerar essa diversidade. Ademais, melhorar os índices socioeconômicos da região, perpassa um somatório de esforços dos atores locais e regionais e da integração com atores de outras escalas, no fomento as suas potencialidades e especificidades.

Ademais, frente a um cenário de riscos e incertezas decorrentes do atual momento político-econômico no país, agravado pela pandemia provocada pelo Coronavírus, o protagonismo dos atores locais/regionais parece assumir maior grau de relevância no desencadeamento dos processos de desenvolvimento regional. Considera-se que este protagonismo é possível e pode ser fortalecido na medida em que incorporar elementos de gestão social. Diante disso, os dois mecanismos de governança analisados e a aprendizagem acumulada a partir deles são elementos que não podem ser desconsiderados, pelo contrário. Dado o cenário atual, que sinaliza um desmonte das políticas públicas, sobretudo aquelas que previam processos de gestão social e governança territorial, valer-se deste aprendizado pode representar um caminho possível e viável para promover qualidade de vida para a diversidade de populações em regiões periféricas.

Os Coredes, criados ainda em 1994, são uma importante estratégia que vem mobilizando os atores do Litoral Norte, em torno do planejamento do desenvolvimento, vide o incremento na participação na Consulta Popular entre 2016 e 2017. Em seu PED, o Corede Litoral Norte reconhece e elenca inúmeros atores regionais fundamentais à gestão do desenvolvimento na região.

Ao encontro disso, afirmam Silveira e Allebrandt (2015) que é preciso apoiar e qualificar a ação dos Coredes em seu processo de planejamento através de uma articulação mais efetiva dos mesmos com as universidades regionais, da capacitação dos seus quadros em relação ao processo de obtenção, organização e análise dos

dados secundários relativos aos usos do território regional, bem como na utilização de metodologias ativas que contribuam para ampliar e qualificar a participação dos diferentes atores regionais. Oliveira, Martins, Oliveira (2017) corroboram afirmando que se faz urgente, que a deliberação e a efetiva partilha de poder se efetivem. São desafios para isso, os exíguos recursos destinados à Consulta Popular e a ainda frágil ligação entre a sociedade civil organizada e outras instancias regionais e o Estado.

Já o Colegiado, apesar de sua criação recente, da extinção da SDT/MDA e da paralização do Pronat/PTC, elaborou seu PTDRS, e possibilitou aos atores, muitos deles “invisíveis” até aquele momento, espaços de discussão e reflexão sobre seu desenvolvimento. No entanto, o fato do território Litoral RS ter sido um dos últimos a ser incorporado ao Pronat, junto ao arrefecimento da política a partir de 2011, leva ao enfraquecimento deste mecanismo. Sobre esse aspecto Sabourin (2017) contribui enfatizando que faltou um marco jurídico para os colegiados, pois, sem existência legal há pouca capacidade de administração. A incompletude e descontinuidade da política territorial vem também, segundo Sabourin, Massardier e Sotomayor (2016), do peso das instituições, das estruturas e rotinas administrativas, das constituições federais ou centralizadas dos países que a implementaram, ou seja, de diversas formas de dependência ao caminho do modelo institucional nacional. Por fim, o financiamento de infraestruturas e equipamentos coletivos não permitiu responder a muitos dos problemas estruturais prioritários identificados nos PTDRS (SABOURIN, 2017).

Apesar dos desafios, e principalmente diante deles, ao se observar, ainda que de forma exploratória, a gestão social promovida pelo Colegiado territorial do Litoral RS e pelo Corede Litoral Norte, verifica-se que a mesma possibilitou a população valorizar seu território e suas identidades, uma vez que foram promovidos encontros que criaram ações de desenvolvimento, cooperação e implementação de iniciativas que atenderam a demandas locais ou regionais. O desafio posto, remete a expandir

a gestão social, integrando os mecanismos já existentes, incorporando outros, com ou sem as políticas públicas que perpassem a governança territorial. Reforça essa afirmação, a colocação de Brandão (2004). O autor ressalta que as políticas de desenvolvimento precisam agir sobre a totalidade do tecido socioprodutivo, pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade.

Referências

AB'SÁBER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. Ateliê Editorial, 2003.

ACCURSO, J. da S. Matriz econômica do Litoral Norte. In: **Projeto de fortalecimento do gerenciamento costeiro no Litoral Norte do Rio Grande do Sul – PNMA II**. 2002. Disponível em: <www.fepam.rs.gov.br/programas/Matriz_Economica_LN.pdf> Acesso em: 22 dez. 2013.

AGUIAR, M. D. S. de. Os primórdios da formação sócioespacial do litoral norte do Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 32, n. 1, 2007.

_____. História Econômica, Modernização e Desenvolvimento: uma análise sobre as primeiras mudanças na região do Litoral Norte Gaúcho. **FEE**. 2008.

ANTOCHEVIZ, F. B. Análise multiescalar da expansão urbana de cidades litorâneas. XVII Enanpur, **Anais**, São Paulo, 2017.

BITENCOURT, R. O. M. de.; DALTO, F. A. S. Envelhecimento populacional e o impacto da Previdência Social e do Benefício de Prestação Continuada nos municípios do Conselho Regional de Desenvolvimento do Litoral/RS, **COLÓQUIO – Revista do**

Desenvolvimento Regional - Taquara/RS - Edição Especial II SNDR, p.117-138, jan. 2019.

BRANDÃO, C. O campo da economia política do desenvolvimento: o embate com os “localismos” na literatura e nas políticas públicas contemporâneas. In: **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2007, p.35-55.

BRASIL. **Perfil Territorial: Litoral RS**. 2015. Disponível em:<http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_229_Litoral%20-%20RS.pdf>. Acesso em nov/2015.

BANDEIRA, P. S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, 2000, p. 23-128.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o apoio ao desenvolvimento territorial**. MDA/SDT, 2004, 33p. Disponível em: <<http://www.facesdobrasil.org.br/.../239-programa-nacional-de-desenvolvimento-...>>. Acesso em: jun/2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Brasília: IICA/Condraf/MDA/NEAD, 2003.

CAMPOS, M. B., BARBIERI, A. F. e CARVALHO, J. A. M. de. **Uma análise demográfica e espacial das migrações de idosos no Brasil: 1980 a 2000**. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu/MG. 2008. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1051.pdf> Acesso em: 14 ago. 2013.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 2011. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA; V. R. **Gestão Social e Governança Territorial**: interseções e especificidades teórico-práticas. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v.9, n.3, p. 313-353, set-dez/2013.

COELHO-DE-SOUZA, G.; et al. . **Patrimônio Socioambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí**. 1. ed. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013.

COMISSÃO Pró-índio de São Paulo: Acesso em: <<http://www.cpisp.org.br/comunidades/>>. Acesso em: dez/2015.

DASÍ, J. F. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E.** N.º 46 - 2008, págs. 11-32

FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A. VIGIL, J. I. (Comp). **Repensando el desarrollo regional**: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008.

FOCHEZATTO, A.; XERXENEVSKY, L. L. Índice relativo de desenvolvimento socioeconômico dos municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul: uma aplicação da análise fatorial. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, 2015.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesse em: dez/2015

HAAS, J. H.; RAMBO A. G.; BOLTER, J. A. G. Os Núcleos de Estudo em Agroecologia e Produção Orgânica (NEA) enquanto mecanismos de desenvolvimento regional: algumas considerações. **Colóquio**: Revista do Desenvolvimento Regional, Taquara/RS - Edição Especial II SNDR, jan. 2019, p.185-205.

HAAS, J. M.; RAMBO A. G. Mecanismo de diferenciação de produtos e suas repercussões territoriais: o caso do arroz Doña Ana (Espanha) e do arroz do Litoral Norte (Brasil). VIII Seminário

Internacional sobre Desenvolvimento Regional, **Anais**, Unisc, Santa Cruz do Sul, 2017.

JARDIM, M. de L.; BARCELLOS, T. M. de. Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intra-regional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2004. **Anais**. Porto Alegre: PUCRS, 2004. Disponível em: <<http://www.fee.org.rs/trabalhos2 encontro de economia gaúcha>>. Acesso em: nov 2012.

KRONEMBERGER, T. S.; GUEDES Cezar Augusto Miranda. Desenvolvimento territorial rural com gestão social: um estudo exploratório entre Brasil e Argentina. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 16, n. 2, p. 233-246, 2014

LOPES, E. B. et al. **Os condomínios horizontais e suas relações espaciais com o entorno**: o caso de Xangri-lá/RS. 2015. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Florianópolis, 2014.

NONNENMACHER, M. S. Aldeamentos Kaingang no Rio Grande do Sul: século XIX. Porto Alegre: Edipucrs, 2000.

OLIVEIRA, V. da S.; MARTINS, T. C.; OLIVEIRA, A. F. E. T. de. Transformações e continuidades nas ações recentes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Revista Formação**, V. 1; n. 24, Jan-Abril/2017; p. 63-95.

PED Litoral Norte. Plano Estratégico de Desenvolvimento 2015-2030. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09144219-plano-litoral.pdf>>. Acesso em: maio/2018.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE A. de Á. **Governança e capacidades estatais**: uma análise comparativa de programas federais. *Revista Sociologia Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PROJETO TARAMANDAHY. Disponível em:<http://www.onganama.org.br/pesquisas/Livros/Atlas_Tramandai_2013_web_2014.pdf>. Acesso em abril/2016.

RAMBO, A. et al para além da praia: considerações sobre o desenvolvimento territorial rural no Litoral Norte Gaúcho. 54º Congresso da Sober, **Anais**, Maceió, 2016.

RAMOS, A. C. O crescimento populacional no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e o desenvolvimento regional: território e enfoque convencional. **Revista Gestão Premium**, v. 5, n. 1, p. 124-142, 2016.

_____. **Fatores de atração migratória no Litoral Norte do Rio Grande do Sul e o desenvolvimento regional**: um estudo a partir dos municípios de Capão da Canoa e de Osório. Santa Cruz do Sul. 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

SABOURIN, E. **Desenvolvimento territorial e políticas públicas no Brasil**. 2017. Disponível em <<http://agritrop.cirad.fr/584046/1/Sabourin%20politicas%20de%20DTR%20Juazeiro%20UFCA.pdf>>. Acesso em Jan/2018.

SABOURIN, E. P., MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação, **Mundos Rurales**, v. 3, n.1, p.75-98, mayo/2016.

SILVEIRA, R. L. da; ALLEBRANDT, S.L. Experiências de planejamento e gestão territorial na escala regional: uma análise dos planos de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul – Brasil. In II Congreso Internacional SETED-ANTE: Seminario Estado, Território e Desenvolvimento. O Governo dos territórios. **Anais...** Santiago de Compostela, 1-3 Xullo 2015.

SOUZA, Mariana Barbosa de. Condomínios horizontais fechados e a relação dialética entre norma e território: o caso do litoral norte do Rio Grande do Sul-Brasil. In: CARNIGLIA, Edgardo; EMILIOZZI, Analía (orgs.). **Territorios latinoamericanos**:

ciudades, ruralidades y políticas de desarrollo, Río Cuarto: UniRío Editora, 2020.

STROHAECKER, T. M. Trajetória do planejamento territorial no Litoral Norte do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, n. 27, p. 68-93, 2016.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. In: TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**: ensaios de gestão social. Ijuí: Unijuí, 2008. p.13-38.

ZUANAZZI, P. T.; BARTELS, M. Estimativas para a população flutuante do Litoral Norte do RS. Porto Alegre: FEE, 2016.

Instituições, políticas e conflitos distributivos na fronteira de expansão do agronegócio no Cerrado – retrato do desenvolvimento territorial no Matopiba¹

Arilson Favareto

Louise Nakagawa

Suzana Kleeb

Paulo Seifer

Marcos Pó

1. Introdução

Não há exemplos históricos de países que conseguiram alcançar bons níveis de bem-estar, crescimento econômico continuado e democracias estáveis tendo apoiado sua base produtiva na exportação de bens primários e produzidos em larga escala. Pelo menos desde Keynes as teorias do desenvolvimento chamam a atenção para essas interdependências. Considerações no mesmo sentido estão presentes na obra de Celso Furtado e inspiraram todo um esforço de industrialização do país, que durou de Getúlio Vargas ao regime ditatorial. Desde a década de 1980, no entanto, a participação da indústria no produto bruto nacional vem caindo sistematicamente e agora, na virada para a década de 2020, voltou ao mesmo patamar de quase um século atrás. A razão é simples: há uma relação de reforço mútuo entre instituições econômicas e instituições políticas, como bem o demonstra o conhecido livro de Acemoglu & Robinson (2014) – a concentração

¹ Este texto é uma versão modificada de publicação anterior (Favareto et al., 2019), na qual foram resumidos os principais resultados de pesquisa sobre impactos territoriais da expansão do agronegócio no Matopiba. O estudo completo está publicado em Favareto. (2019). A iniciativa contou com apoio do Greenpeace e da CLUA – Climate and Land Use Alliance a quem ficam registrados os agradecimentos dos autores.

do poder político por um ou poucos segmentos resulta em captura dos incentivos, das formas de regulação e do uso do fundo público por estes mesmos grupos, convertendo-se em correspondente concentração do poder econômico; e o capital econômico é facilmente convertido em capital político, forjando um ciclo vicioso de extração e concentração de riquezas, gerando desigualdade e bloqueando a emergência de novos e mais competitivos setores e agentes.

Por esta razão causa tanto estranhamento que alguns intelectuais e lideranças empresariais comemorem que a participação da agropecuária na economia brasileira siga avançando. Não se trata de demonizar o chamado agronegócio. Ele de fato representa um trunfo para o país e seguirá sendo muito importante em qualquer contexto ao longo das próximas décadas. O que se destaca aqui é que não é bom para o Brasil, nem para o próprio setor primário que haja essa especialização e dependência crescentes. Porque a capacidade de geração de empregos nessas atividades é limitada, por conta da contínua busca de inovação tecnológica; porque o modelo produtivo brasileiro é altamente concentrado e isso resulta em desigualdades; porque nele há uso intensivo de recursos naturais gerando perda de cobertura florestal e de biodiversidade, temas altamente relevantes em um contexto de mudanças climáticas; e porque não é razoável supor uma posição favorável nas trocas internacionais tendo por base a exportação de bens primários em um mundo pós industrial.

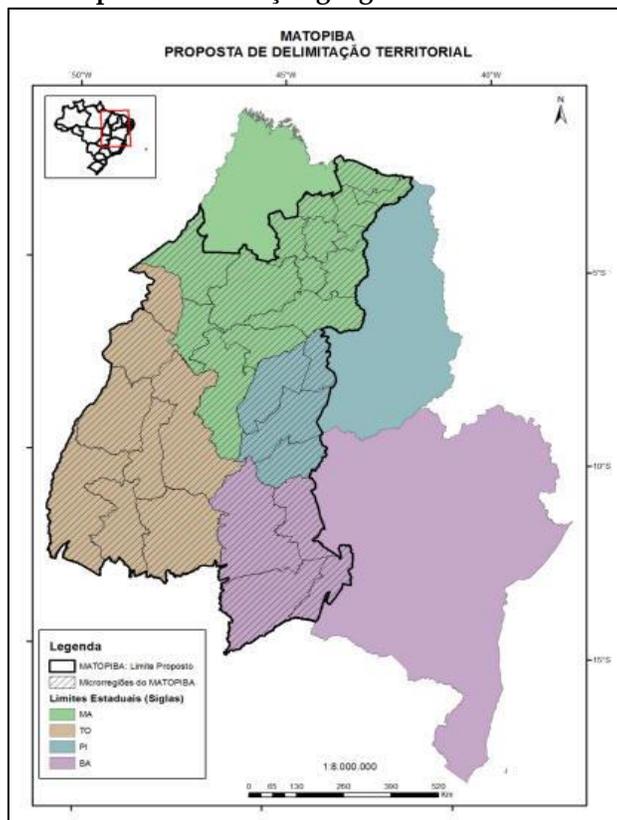
Os defensores deste modelo contestariam, dizendo que o erro no argumento aqui apresentado é considerar somente os bens primários, e deixar de lado os efeitos cumulativos que a agricultura gera na indústria alimentar, com a transformação de parte da produção, ou no setor de serviços, com a circulação da riqueza produzida nas regiões. De fato, quando considerado o setor agroalimentar, mais amplamente, há um salto: enquanto no último decênio a agricultura representou 6% do produto bruto, o setor agroalimentar no agregado representou quatro vezes isso; ainda assim, portanto, uma participação francamente minoritária.

E em termos territoriais, qual a repercussão disso? Os defensores do modelo apontam as chamadas “cidades do agronegócio” como exemplo dos efeitos positivos: Sorriso, Sinop, Lucas do Rio Verde, Luís Eduardo Magalhães são municípios apontados como a imagem perfeita de prosperidade gerada desde a moderna produção de grãos. Pois, o que se quer demonstrar nas próximas páginas é que esta imagem também não corresponde exatamente à realidade; ou, mais precisamente, é um retrato apenas parcial, que esconde a significativa heterogeneidade espacial de boa parte das regiões produtoras. E, para tanto, será tomado como objeto a região do Matopiba, considerada uma das vitrines do agronegócio nos dias atuais.

Matopiba é a denominação atribuída à vasta porção do Cerrado brasileiro e parte da Amazônia Legal que envolve todo o estado do Tocantins, mais o oeste da Bahia e o sul do Maranhão e do Piauí. Ali está a principal fronteira de expansão da agropecuária brasileira, além da Amazônia. São 337 municípios, em área total de 73 milhões de hectares. Segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011), viviam na região 5,9 milhões de pessoas. O PIB estimado perfazia R\$ 53 bilhões. A produção é, contudo, bastante concentrada: apenas sete das trinta e uma microrregiões produziam mais da metade do PIB regional. As projeções indicam que a safra deve chegar a 22,6 milhões de toneladas no ciclo 2023/2024, com área plantada entre 8,4 e 10,9 milhões de hectares (Embrapa, 2017).

A incorporação de novas áreas também vem sendo acelerada: entre 2013 e 2015 foram subtraídos 18.962 km² da cobertura florestal do Cerrado, boa parte no Matopiba. Isso significa que a cada dois meses desapareceu o equivalente à área da cidade de São Paulo em florestas. O Matopiba não é só, portanto, uma região produtiva; mais que isso, é um território exemplar no qual se pode vislumbrar, de maneira viva, um conjunto de contradições que marcam as formas de apropriação espacial nos marcos do modelo de desenvolvimento brasileiro atual, sobre as quais não são poucas as controvérsias sociais e científicas.

Figura 1. Mapa de delimitação geográfica oficial do Matopiba



Fonte: Reproduzido de Embrapa (2017).

A condição atual do bioma Cerrado é alarmante. Embora guarde 5% de toda a biodiversidade mundial, aproximadamente 50% da cobertura florestal original já se perderam. Talvez por isso, muitos trabalhos foram publicados nos últimos anos tratando parte destes problemas. Para citar apenas alguns, o relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (2018) aborda o tema da estrangeirização e da especulação de terras, também tratado anteriormente em Alves (2009), Frederico & Buhler (2015), Pereira & Pauli (2016), Castilho, Bassi & Vendrame (2017), Dulci (2017), Pitta et al. (2017). Relatório publicado pela ActionAid (2017) tem como foco os impactos da expansão do agronegócio sobre o meio

ambiente e comunidades tradicionais. Em Alves (2015) há vários artigos que tratam de temas variados como as migrações, as mudanças na rede de cidades ou a infraestrutura. Buainain et al. (2017) e Buainain et al. (2018) abordam as relações entre agropecuária e economia local. E vários trabalhos conduzidos no âmbito do GITE/Embrapa (2018) analisam as transformações produtivas locais e as perspectivas de expansão do setor.

Em parte desta literatura e nos discursos emitidos no debate público há, de um lado, o discurso dominante a respeito da expansão da cultura da soja no Matopiba. Nele se argumenta que tal atividade é fundamentalmente benéfica para a região, cujas características marcantes no período anterior à chegada da soja eram justamente a baixa dinâmica econômica e a precariedade dos indicadores sociais. A acentuada remoção da cobertura florestal é reconhecida pelas organizações e agentes ligados ao agronegócio, mas apresentada como um “custo inerente ao progresso”. Há o argumento de que o setor cumpre o que está na lei, em uma referência à alegada observância de destinação de terras com cobertura florestal para a formação das reservas legais, a adoção de instrumentos como o licenciamento ambiental agropecuário, quando exigido, ou o respeito às normas de uso de agrotóxicos e demais insumos químicos entre outros temas. Os casos de desrespeito aos preceitos legais são tratados como exceção. Mais que isso, estaria em curso uma mudança de comportamento no setor, com adesão a práticas de conservação como plantio direto, certa diversificação em rotação de cultivos e novas tecnologias do que vem sendo chamado de agricultura de precisão.

Por outro lado, tendo como portadores parte significativa dos movimentos sociais e organizações de apoio aos trabalhadores e comunidades tradicionais, há o discurso oposto, no qual os aspectos negativos, certamente existentes, são mais enfatizados. Além da perda da cobertura florestal e da erosão da biodiversidade o tema dos recursos hídricos vem ganhando relevo. Também contribui para esta recente atenção o igualmente crescente interesse internacional por investimentos nesta área. A presença de grupos

estrangeiros é cada vez maior à esteira dos processos de valorização de terras como ativo financeiro. A imagem que sobressai desta narrativa é de uma região cujos recursos naturais vêm passando por um processo acentuado de depleção sob formas violentas e com enormes prejuízos para as comunidades que antes dependiam destes mesmos recursos para manter seus modos de vida, e que vai passando gradativamente às mãos e ao controle de grupos transnacionais.

O objetivo da pesquisa apresentada nestas páginas foi verificar se existem evidências que permitiriam pôr sob suspeição a narrativa dominante a respeito dos custos e dos benefícios da expansão da soja no Matopiba e, ao mesmo tempo, levar a perspectiva crítica a uma melhor consideração das contradições e ambiguidades existentes, condição necessária para o melhor encaminhamento de alternativas e soluções para os problemas elencados. Dito de outra forma, procurou-se iluminar a natureza e a manifestação dos conflitos distributivos gerados pelo modelo econômico que vem prevalecendo na história recente do país e, assim, chamar a atenção para a necessidade de que um novo ambiente institucional seja criado, se o Brasil quiser modificar estruturalmente as condições de produção das desigualdades e da fragilização da matriz produtiva do país.

O argumento que se pretende demonstrar é que, juntamente com a elevação da produção e, em menor grau, da renda – e, sobretudo, por conta do modelo econômico pelo qual isso se dá –, estaria ocorrendo naquela região um aumento da desigualdade, a geração de uma dinâmica econômica fortemente concentrada e especializada e, pois, com baixa resiliência ambiental e baixa capacidade de criação de empregos e de laços econômicos locais. Isto é, a dinamização local tão propalada é muito concentrada e restrita espacialmente e a certos setores. Além do custo ambiental haveria, portanto, um custo econômico e social de longa duração que estaria sendo mascarado por aparentes ganhos de curto prazo.

Os ganhos de curto prazo, de todo modo, sim, existem, embora sejam ignorados por parte das narrativas antagônicas, o

que indicaria igualmente sua insuficiência. São estes ganhos que explicam o apoio da sociedade a esta via de desenvolvimento, apesar de seus efeitos deletérios. Em síntese, a região estaria se transformando em um enclave de produção de *commodities*, com efeitos positivos espacialmente limitados e sem benefícios duradouros para o tecido social do território em seu conjunto, algo ainda oculto ao julgamento do senso comum e à parte da literatura especializada.

As evidências empíricas reunidas para sustentar este argumento geral foram obtidas em duas etapas. Uma delas quando foram analisados dados secundários para a totalidade dos municípios do Matopiba. Foram observadas mais de setenta variáveis que resultaram em uma tipologia de desempenho, a partir do contraste entre indicadores de produção, renda e bem-estar. Uma segunda etapa envolveu trabalho de campo, no qual foram percorridos mais de 7 mil quilômetros, visitados quatorze municípios, os campeões de produção da soja na região e seu entorno imediato, e entrevistadas cento e cinquenta pessoas dos diferentes segmentos, das lideranças empresariais a comunidades tradicionais, passando pelo poder público. Os resultados obtidos foram publicados no livro *Entre as Chapadas e os Baixões do Matopiba - dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária nos Cerrados* (Favareto et al., 2018). Nas páginas a seguir são apresentadas as principais conclusões, sob a forma de cinco mensagens, sendo a cada uma delas dedicada uma seção.

2. Matopiba como uma criação do Estado empreendedor e patrimonialista

O setor empresarial costuma apresentar a história do Matopiba como um caso típico de heroísmo empreendedor, no qual, apesar da omissão e ausência dos governos, um grupo de agricultores sulistas teria migrado e desbravado a região e construído ali uma experiência de sucesso como resultado de seus

próprios e exclusivos esforços. Mas a primeira mensagem deste estudo, quase óbvia a quem conhece mais a fundo a realidade do chamado agronegócio nacional, é justamente a confirmação de que não se pode compreender os contornos do Matopiba sem remontar às formas de atuação do Estado brasileiro na constituição do padrão de acumulação capitalista típico da moderna agricultura de *commodities*.

Sob o ângulo mais formal, o Estado atuou diretamente na formação das condições de competitividade deste setor por meio de ao menos três vetores de intervenção (Muller, 1990; Bahia, 1985): i) a produção de inovações tecnológicas, destacadamente por meio da pesquisa agropecuária estatal, via Embrapa, que levou à adaptação da soja para seu cultivo em baixas latitudes e em condições climáticas como aquelas encontradas nos cerrados, algo inexistente até meados dos anos setenta, quando este produto só podia ser cultivado entre o Rio Grande do Sul e o Paraná; ii) a organização de um sistema nacional de assistência técnica e extensão rural que foi responsável pela disseminação destas novas tecnologias entre os produtores rurais, de forma pública e gratuita; iii) a formação de um sistema nacional de crédito rural que financiou, de maneira subsidiada, a aquisição de terras e a adoção do pacote tecnológico baseado no uso de maquinário, sementes industriais e insumos químicos ofertados no período.

Tal processo atendeu não somente às necessidades de uma classe média rural emergente formada por agricultores sulistas que migraram em direção ao Centro-Oeste, mas também se deu de forma a promover uma forte e intensa integração dos capitais agrário, industrial e financeiro, que estiveram na base do que a literatura chamou de Complexos Agroindustriais, dos quais a moderna produção de soja no Cerrado é expressão. Assim, não somente as diversas fases do Prodecer se constituíram no meio pelo qual o Estado brasileiro atuou na moldagem atual do Matopiba, mas todo um padrão de acumulação que envolve tecnologias, sistema financeiro, organização institucional e infraestruturas. Em suma, uma vasta e custosa operação governamental de longo

prazo. Algo muito diferente do que o discurso empreendedor do agronegócio propaga. Houve empreendedorismo, sim, mas com forte participação do Estado e das instituições governamentais, bem à maneira exposta por Mariana Mazzucato (2014) em seu conhecido livro sobre as grandes inovações no capitalismo industrial.

Por outro lado, seria igualmente incorreto atribuir tudo ao Estado. Nos marcos da ação governamental se mobilizaram capacidades e habilidades empresariais que tiveram em parte dos agricultores vindos do Sul do país seus portadores. Não se deve esquecer que uma parcela dos fazendeiros “gaúchos” que ocuparam o Matopiba são agricultores familiares que se capitalizaram ao longo de três gerações e souberam aproveitar os incentivos públicos.

O problema é que, junto deles, um grupo numeroso de velhos latifundistas também usou os mesmos instrumentos e se mesclaram a essa classe de empreendedores individuais. Esses latifundistas pouco ou nada produzem, mas se valem do poder político alicerçado na propriedade fundiária e no que ela significa como fonte de poder simbólico para transformar estes trunfos em formas de barganhar com o Estado benefícios que compensam sua ineficiência.

A grilagem de terras e as reiteradas negociações de dívidas junto ao sistema financeiro, assumidas pelo Tesouro da União, são as faces mais conhecidas desta parte do empresariado que fazem com que, junto do Estado empreendedor, como chamado por Mazzucato, aquele que cria condições para que o investimento privado possa se instalar, se faça presente também o velho Estado patrimonialista, aquele que atua não em prol de valores e benefícios sociais e universais, mas reproduzindo as condições e formas de dominação de setores tradicionais que teimam em se manter presentes em cada momento da história. O Matopiba é a síntese de todos estes processos, desta mescla nem sempre louvável que envolve interesses privados e a apropriação de recursos e incentivos públicos.

Box 1 – O empreendedorismo “gaúcho”, o Estado empreendedor e o Estado patrimonialista

Nova Santa Rosa - Em um dos municípios mais destacados na produção de soja nas últimas décadas, Uruguí, no sul do Piauí, se encontra um distrito local apresentado por muitos como símbolo da ocupação daquele território: Nova Santa Rosa. Sua gênese envolve a chegada da primeira leva de agricultores sulistas, os “gaúchos”, como são chamados ali, em fins dos anos 1990. O caso é narrado como uma típica história de empreendedorismo heroico. Algumas dezenas de famílias chegaram provenientes do Rio Grande do Sul, organizados pela cooperativa do município de origem, onde o esgotamento da fronteira agrícola só deixava aos filhos de agricultores a alternativa de migrar. Contrariaram conselhos e pedidos de familiares que consideravam loucura sair de sua terra natal rumo a um lugar desconhecido, distante e sem estrutura ou garantias. Ao chegar, passaram algum tempo vivendo sob barracas de lona. Eles mesmos criaram escolas, compraram geradores, abriram estradas. Os lotes iniciais tinham 300 hectares. A maioria das famílias que ainda estão no local tem atualmente entre 2 e 7 mil hectares. São chamados de “pequenos produtores”, quando comparados com outra área, no mesmo município, onde predominam propriedades bem maiores. Tudo isso, no entanto, só foi possível porque programas governamentais como o Prodecer criaram as bases para tal movimento de fronteira, com a adaptação das tecnologias de cultivo viabilizadas pela Embrapa, as condições de financiamento operadas por meio do Sistema Nacional de Crédito rural entre outros aspectos. Tais fatores tornaram atrativa a expansão da produção da soja e do milho nestas novas áreas de fronteira, atraindo estas famílias em busca de terras boas e baratas.

O outro lado no Sul do Piauí e Maranhão - A história recente no mercado de terras do Piauí, no entanto, remonta aos anos 1970, quando o governo estadual criou uma empresa de economia mista para distribuir terras ao setor privado. Em 1976 foram alienadas extensas áreas. Calcula-se algo em torno de dois milhões de hectares em cinco diferentes frentes naquela região. Estas áreas foram repassadas a particulares em glebas de até três mil hectares para pessoas físicas, e até vinte e cinco mil hectares para pessoas jurídicas. A motivação inicial era transformar aquela porção do território, até então com baixa dinâmica econômica ligada à pecuária extensiva, em polos de produção e beneficiamento de caju e produção de madeira. Anos mais tarde foi criado também o Instituto de Terras do Piauí, para realizar a distribuição de áreas menores, nas partes baixas. Ambos os projetos econômicos nunca foram adiante. Serviram apenas para colocar no mercado um amplo estoque de terras e para viabilizar o acesso de grandes fazendeiros e empresários a recursos subsidiados de bancos públicos, que emprestaram dinheiro em condições muito favoráveis, sem nunca receber de volta boa parte daquelas operações.

Quando chega o movimento de expansão da fronteira agropecuária, como no caso dos “gaúchos” de Nova Santa Rosa, a região vive um emaranhado de posses e títulos, emitidos por ao menos cinco atores públicos diferentes: a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Piauí (CODEPI), os cartórios dos municípios, prefeituras municipais, o Instituto de Terras (INTERPI), além do próprio Judiciário. Grandes empresas como a SLC Agrícola, SLC Land Co. e a Radar S/A possuem terras no sul do Piauí. Segundo a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (2018), a Radar é uma empresa resultante da sociedade entre a Cosan S/A e o fundo de pensão TIAA-CREF (Teachers Insurance and Annuity Association of America – College Retirement Equities Fund). A SLC Agrícola S/A (sigla da Schneider Logemann Company) atua em todo o Matopiba. A SLC Land Co. é o braço imobiliário da SLC Agrícola S/A, em sociedade com o fundo de investimento inglês Valiance Capital. Estas empresas adquiriram terras na última década e meia, a partir de fazendas formadas no período anterior por colonizadoras que respondem a processos judiciais por grilagem, como é o caso da Codeca – Colonizadora De Carli, muito atuante no sul do Maranhão.

E as populações tradicionais? A história se repete, agora em Campos Lindos, Tocantins – Naquele município situado na divisa com o Maranhão as comunidades tradicionais se situam às margens das grandes fazendas de soja que hoje dominam o local, distantes cerca de uma hora e meia do núcleo urbano mais próximo. As histórias ouvidas repetem um mesmo roteiro: por gerações estas pessoas viveram ali, morando principalmente nas partes mais baixas, por onde passam os cursos d’água, cultivando seus pequenos roçados, criando o gado solto em áreas de uso comum. Até que, pouco mais de uma década atrás, o governo estadual resolveu implantar um projeto que prometia atrair investimentos externos. O suposto dono anterior das terras, apesar de improdutivas e praticamente sem benfeitorias, foi indenizado pelo Estado em valores muito superiores aos usuais. Os novos donos adquiriram as terras, agora públicas, mediante pagamento de um valor irrisório comparado aos preços praticados no mercado. Resultado: ganhou uma pequena fortuna o antigo proprietário de terras improdutivas, graças às indenizações; ganharam uma enorme valorização patrimonial os novos proprietários, ao adquirir vastas extensões a preços simbólicos; perdeu o Estado e, por conseguinte, a sociedade como um todo, que praticamente transferiram recursos públicos a estes velhos e novos proprietários fundiários; e perderam as populações locais, que vem sendo desde então privadas dos meios que até então garantiam sua sobrevivência. Um típico caso de funcionamento do patrimonialismo envolvendo as relações entre público e privado no Brasil. Reportagens e relatos dão conta de que entre os novos proprietários estão a família da ex-Ministra da Agricultura e ex-presidente da Confederação Nacional da Agricultura, Katia

Abreu e também um antigo dirigente da cooperativa de produtores rurais de Tocantins. Nenhum deles mora nas fazendas ou mesmo na sede do município, bastante precária, até recentemente sem contar sequer com agência bancária, apesar de ser um dos maiores produtores de soja do estado. Um bom indicativo de como muito pouco da riqueza produzida permanece no território. Este é o amálgama que envolve o empreendedorismo privado, o empreendedorismo estatal e as velhas bases do Estado patrimonialista. Tudo isso é o Matopiba.

3. Uma nova etapa da formação territorial: internacionalização e financeirização dos ativos ambientais

A segunda conclusão a que se pôde chegar no estudo diz respeito à imagem pública do Matopiba, como símbolo da expansão e da pujança do agronegócio *nacional*. Esta etapa, ao que tudo indica, está sendo deixada para trás; ou, se ainda é forte como discurso, a imagem vem perdendo aderência à realidade. É importante sublinhar esta constatação porque parte da legitimidade conferida ao atual modelo econômico daquela região repousa justamente na afirmação deste interesse *nacional*: haveria custos sociais, mas esse seria um preço a pagar para afirmação de uma atividade empresarial levada adiante por produtores rurais representantes do gigantismo brasileiro na agropecuária.

Ora, o que se observa é que, mais acentuadamente desde a crise financeira internacional, que eclodiu em 2007/2008, vem se moldando um novo momento na formação territorial, agora marcada por crescente internacionalização e financeirização dos ativos ambientais locais – terra, água e florestas. É verdade que os dados disponíveis são poucos e que o conhecimento acumulado e comprovado sobre este tema é ainda incipiente. Mas foi possível reunir um conjunto de evidências diretas e indiretas sobre a região que apontam para a crescente presença do capital internacional, ainda que de maneira velada, de forma a burlar as restrições da legislação para a aquisição de terras por estrangeiros. Foi possível também verificar de que forma os recursos naturais vão se

descolando da sua função eminentemente produtiva para ter sua valorização determinada por um conjunto de outros processos moldados especificamente na esfera financeira e que podem envolver alto teor de especulação, como no caso das operações de securitização e contratação de mercados futuros, baseados em projeções de demanda e preços de mercado. Aspectos que vão muito além de fatores determinados pela produção e por mecanismos de oferta e demanda por *commodities*.

O box 2 a seguir traz algumas informações sobre a presença destes grupos estrangeiros. Os trabalhos da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos (2018), Castilho, Bassi e Vendrame (2017), Dulci, (2017), entre outros, abordam com detalhes as injunções entre a dinâmica do setor financeiro e como isto leva à valorização dos ativos naturais no Matopiba. O resultado final deste agregado de fatores é uma condição na qual as formas de controle sobre estes recursos e sobre seu valor vão sendo cada vez menos determinadas por grupos econômicos nacionais ou mesmo pelo Estado brasileiro, com efeitos sobre a soberania territorial e sobre a segurança alimentar do país.

Box 2 – A crescente presença do capital financeiro e dos grupos internacionais controlando a terra e outros ativos ambientais no Matopiba

A presença do capital internacional na história da agropecuária brasileira não é recente. Então, o que há de novo neste processo? Segundo Dulci (2017), pelo menos duas características particularizam a situação atual. De um lado o *boom* de investimentos em terras em diferentes partes do mundo, de outro, vê-se que ele ocorre associado à multiplicidade de instrumentos financeiros disponíveis para sua realização e de agentes envolvidos nas transações. Lembra a autora que este cenário acontece junto com as crises hídrica, energética e climática e as crescentes preocupações com a segurança e a soberania alimentar das nações, questões cada vez mais presentes na agenda internacional. Mais ainda, é preciso também ter em mente os desdobramentos da enorme instabilidade provocada pela crise financeira que eclodiu em 2007/2008, com destaque para a reorientação de parte dos investimentos financeiros em direção a mercados e opções mais seguras e mais associadas a ativos materiais. Dados do Banco Mundial (2010) mencionados pela autora apontam que antes de 2008, a comercialização de terras crescia em média 4 milhões de hectares por ano. Entre 2008 e 2009, a demanda cresceu e mais

de 56 milhões de hectares agrícolas foram comercializados, sendo mais de 70% concentrados na África. Números estes que podem estar subdimensionados, já que os governos têm frágil controle sobre as práticas de aquisições indiretas, que contornam as legislações nacionais. Estes fenômenos guardam, portanto, interdependência com os preços das *commodities* agrícolas e, conseqüentemente, das terras. Mas os preços, na atualidade, refletem mais do que a relação entre oferta e demanda destes produtos. Eles espelham também as condições e os custos de transporte, de armazenagem, de financiamento, a atuação de grandes empresas no processamento e na comercialização, e também as oscilações dos mercados de preços futuros. Informações sobre riscos, retornos e incertezas são fundamentais na montagem das carteiras de investimentos que, como aponta Dulci (2017), se comportam hoje como verdadeiros mosaicos de ativos financeiros. Os mercados de futuros, operações de securitizações (*hedgings*) já são o cotidiano do comércio das safras de *commodities* agrícolas a nível global. E é aí, segundo ela, que se apresenta a dimensão especulativa. Em suas palavras, na medida em que é fator de produção, mas também reserva de valor, a terra cria riqueza por meio de um processo de apreciação passiva que lhe confere simultaneamente as características de ativo produtivo e financeiro. Se a interdependência dos cultivos agrícolas com demais atividades dos complexos agroalimentares já é realidade desde o alavancar do processo de modernização da agricultura e a integração de capitais que foi promovido desde então, o que se destaca no período recente é a crescente participação dos setores não originalmente ligados ao agro, cada vez mais atraídos por esta valorização, como é o caso do capital imobiliário, os já citados fundos de investimentos, as empresas de promoção de serviços ambientais, para citar apenas alguns. Castilho, Bassi e Vendrame (2017) listam a presença de nada menos do que 38 empresas do agronegócio que contam com participação de capital internacional nos quatro estados do Matopiba, algumas delas envolvendo grupos e investidores como George Soros, Mitsubishi, JP Morgan, Credit Suisse, J. Safra, TIIA-Cref, entre tantos outros.

Não se trata, vale destacar, somente de um problema político. Importam também para os impactos econômicos e sociais da atividade agropecuária no território. São muitos diferentes os fluxos criados e sustentados por uma rede de produtores que, mesmo cultivando em larga escala, residem no território e mantém laços com a população, com o comércio ou com o poder local, daqueles que se estabelecem a partir de grandes conglomerados cuja relação com o espaço de produção é de mera extração de rendas que não dinamizam a economia dos municípios. Com isso,

tende a ser ainda maior concentração, não só da produção, como da riqueza e dos seus efeitos sociais.

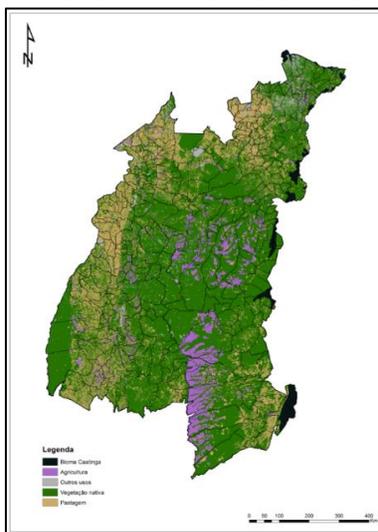
As consequências destas mudanças sobre o desenvolvimento territorial tendem a ser severas, à medida que significam uma maior drenagem da renda para fora do espaço regional, esterilizando ainda mais o tecido econômico e social local, como se verá na seção seguinte. Finalmente, significa ainda uma mudança no perfil dos produtores, com tendência à concentração da propriedade fundiária e à exclusão dos chamados “pioneiros gaúchos” do Matopiba. Tal processo, claro, não se faz sem conflitos, como será mencionado na quarta conclusão, que diz respeito justamente às contradições do modelo em questão.

4. Impactos socioeconômicos no desenvolvimento territorial: quatro Matopibas

Antes de passar ao tema dos conflitos, e para melhor compreendê-los, cabe mencionar a terceira conclusão, que diz respeito especificamente à heterogeneidade dos impactos socioeconômicos deste modelo. Dois indicadores refletem o lado mais conhecido: o desmatamento e a concentração produtiva. Sobre o desmatamento, na introdução deste artigo já foram mencionados alguns dados que indicam a magnitude do problema. A figura 3 a seguir permite visualizar o padrão atual de ocupação do solo na região.

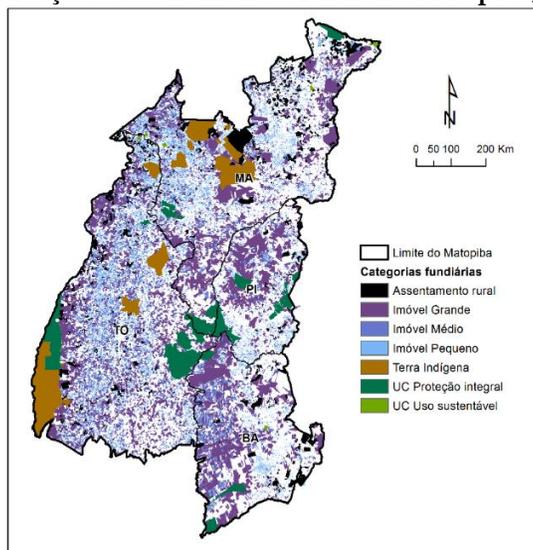
Quanto à concentração produtiva, também já foi dito que apenas sete das trinta e uma microrregiões produzem metade do PIB regional. Na safra 2013/2014 a região produziu 18,6 milhões de toneladas de grãos. Na produção da soja a concentração é ainda maior: apenas cinco microrregiões produzem $\frac{3}{4}$ da produção regional (Embrapa, 2017). Toda esta produção é muito concentrada não somente em termos regionais, mas também no que diz respeito aos segmentos que compõem a estrutura agrária do Matopiba. A figura 4 mostra como o território é ocupado pelas diferentes classes de imóveis: grandes, médios e pequenos, e onde estão as áreas de conservação e terras indígenas.

Figura 3. Mapa da cobertura e uso do solo no Matopiba, 2017.



Fonte: Elaborado por Piatto e Inakake (2016), reproduzido de Buzato et al. (2018).

Figura 4. Mapa com imóveis rurais, terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos rurais no Matopiba, 2017.



Fonte: Elaborado por Piatto e Inakake (2016), reproduzido de Buzato et al. (2018).

Alves & Souza, citados em Embrapa (2017), destacam, com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE (2006), que existiam na região 250.238 estabelecimentos no Matopiba, o que corresponde a 5,7% do total de estabelecimentos existentes no Brasil. Destes, 15% têm menos do que 100 hectares, e outros 85% têm mais do que 100 hectares. Os autores dividem estes estabelecimentos em quatro classes:

- **Classe 1**, formada pelo que eles chamam de estabelecimentos “**muito pobres**”. São 80% do total e geram apenas 5,22% da renda monetária bruta da região. Estão presentes em todos os 337 municípios.
- **Classe 2**, formada pelo que os mesmos autores chamam de estabelecimentos “**pobres**”. São 14% do total e geram 8,35% da renda monetária bruta da região. Estão presentes em 330 municípios.
- **Classe 3**, formada por um segmento intermediário chamado pelos autores de “**classe média**”. São apenas 5,79% do total. E geram 26,74% da renda monetária bruta e estão mais concentrados em algumas microrregiões.
- **Classe 4**, formada pelo que os autores chamam de “**classe rica**”. Reúne apenas 0,42% dos estabelecimentos, 1.051 produtores, e respondem por 59,78% da renda monetária bruta da região. Ali a renda bruta mensal é superior a 200 salários mínimos.

A concentração é tão brutal que, segundo a mesma fonte, se fosse possível multiplicar o padrão experimentado no grupo 4, apenas 1.709 produtores poderiam gerar – e, obviamente, se apropriar – de toda a renda produzida no Matopiba. A julgar pelo movimento concorrencial que se experimenta na região hoje, com aumento crescente dos custos e dificuldade em se manter na atividade por parte dos produtores menores, este raciocínio não é despropositado. Resta saber o impacto disto na economia regional, que não depende só da produção, mas de como parte dela alimenta ou não os fluxos locais e, por aí, afetam a maior parte da população.

O desempenho destes dois indicadores anteriores é, ao menos em parte, assumido pela retórica dominante do agronegócio no

Matopiba. Porém, argumentam que haveria uma contrapartida positiva que compensaria a concentração produtiva e a degradação florestal: a riqueza gerada estaria dinamizando a economia local e alterando positivamente os indicadores socioeconômicos. Para aferir a veracidade deste argumento foram analisados mais de setenta indicadores de base municipal aplicados ao território. Ao final, foram selecionados para a elaboração de uma tipologia territorial indicadores que cobriam as seguintes dimensões: a) demografia; b) PIB; c) renda; d) desigualdade; e) pobreza; f) esperança de vida; g) mortalidade infantil. A leitura agregada destes indicadores mostra que não há um, mas ao menos quatro Matopibas. Estes quatro grupos são resumidos como segue:

- **Grupo A** – Municípios com alta produção e indicadores sociais acima da média dos municípios do respectivo estado. São denominados nesta tipologia como **municípios ricos**.
- **Grupo B** – Municípios com alta produção e indicadores sociais abaixo da média dos municípios do respectivo estado. São denominados nesta tipologia como **municípios injustos**.
- **Grupo C** – Municípios com produção baixa e indicadores sociais acima da média dos municípios do respectivo estado. São denominados nesta tipologia como **municípios saudáveis**.
- **Grupo D** – Municípios com produção baixa e indicadores sociais abaixo da média dos municípios do respectivo estado. São denominados nesta tipologia como **municípios pobres**.

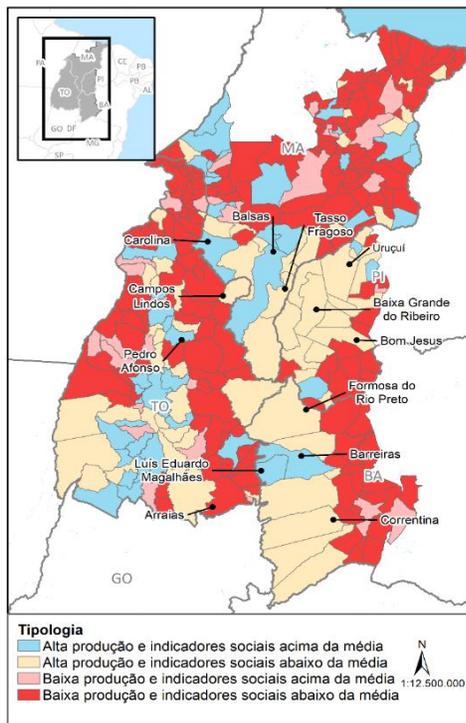
A tabela 1 a seguir mostra a quantidade de municípios classificada em cada um destes tipos acima descritos. E na continuação, a figura 5 permite ver sua distribuição espacial no território do Matopiba.

Tabela 1. Tipologia de desempenho dos municípios do Matopiba em indicadores de riqueza e de bem-estar

Tipo	Matopiba	Tocantins	Maranhão	Piauí	Bahia
A – Ricos	45	21	19	3	2
B – Injustos	67	27	18	15	7
C – Saudáveis	29	15	10	1	3
D – Pobres	196	76	88	14	18
Total de municípios	337	139	135	33	30

Fonte: Elaboração dos autores com base de dados IBGE (2011/2018).

Figura 5. Mapa de tipologia de desempenho dos municípios do Matopiba em indicadores de riqueza e de bem-estar



Fonte: Elaboração dos autores com base de dados IBGE (2011/2018).

O que se nota da tabela 1 é que o Grupo A, dos municípios ricos, que corresponde à imagem ideal do Matopiba, aquela onde a alta produção é acompanhada da expansão do bem-estar, reúne apenas 45 dos 337 municípios. Entre os municípios que apresentam alta produção, a maior parte deles apresenta indicadores sociais ruins, conformando o grupo B, dos municípios injustos: ali estão 67 municípios. O grupo mais numeroso é o D, dos municípios pobres, nos quais tanto a produção como os indicadores sociais são sofríveis: este grupo reúne 196 municípios, quase dois terços do total. E vê-se, por fim, que há as exceções: o grupo C, dos municípios saudáveis, onde estão meros 29 municípios.

Nestes os indicadores sociais são bastante positivos, apesar da ausência de uma produção significativa. Esta síntese dos dados secundários mostra claramente que os municípios que conseguem associar elevada produção e indicadores de bem-estar acima da média não são a maioria no Matopiba. O que prevalece, ao contrário, são justamente os municípios mais pobres, com baixa produção e baixos indicadores de bem-estar. Mesmo na maior parte dos municípios que apresentam indicadores de produção altos, predominam os indicadores de bem-estar abaixo da média. Em síntese, em termos espaciais, existe mais pobreza e injustiça do que riqueza no Matopiba.

Esta tipologia permitiu refutar também o argumento de que a concentração dos bons indicadores em poucos locais seria algo esperado em uma região marcada por dinamismo econômico ainda recente. Para alguns seria de se esperar que os efeitos positivos só se fizessem sentir em um conjunto amplo de municípios à medida que o dinamismo irradiasse para um número mais expressivo de localidades. O que se demonstrou é que não se trata de uma questão temporal, pois mesmo nos municípios que experimentam um dinamismo já mais antigo, inaugurado à mesma época dos municípios que alcançaram os melhores indicadores, a maioria não traduz o bom desempenho visto na geração de riqueza em bem-estar.

O problema é, portanto, relativo à estrutura do desenvolvimento territorial. Fica claro que a concentração dos melhores indicadores é inerente ao modelo ali experimentado. Em função da concentração da produção e da especialização da economia, não se criam as condições para que a riqueza produzida transborde para o entorno de alguns municípios centrais. Ao contrário, é preciso que ela esteja concentrada nestes municípios pois ali residem produtores e uma elite pouco numerosa, que gera sua renda nos municípios do entorno, mas canaliza os fluxos para o município mais central, porque somente nestes locais ocorre uma densidade de população e de riqueza que incentiva a diversificação do tecido econômico. Nos demais, isso se torna impossível justamente por conta da concentração.

Em termos teóricos, esta constatação se apoia nos achados de programas de pesquisa recentes sobre dinâmicas territoriais rurais em perspectiva internacional e comparada (Berdegú et al. 2015-a; Berdegú et al. 2015-b), segundo a qual a performance socioeconômica é tributária de de uma tríade envolvendo atores, ativos e instituições. E, por sua vez, a possibilidade de que se constituam coalizões inclusivas ou que, ao contrário, prevaleçam as instituições extrativas, é algo que depende de como se comportam cinco fatores chave na história do território: i) as **formas de acesso e uso dos recursos naturais**, que no caso do Matopiba, por serem historicamente concentradas nas mãos de pequenos grupos, e fortemente restritivas para a maioria da população original deste território, cria uma barreira de entrada aos atores sociais locais e que se traduz em uma posição meramente subordinada, sem os recursos materiais e políticos necessários a influenciar nos rumos da vida econômica e social; ii) o **acesso a mercados**, que no caso do Matopiba, ao propiciar a venda de produtos em mercados valorizados e dinâmicos, propicia a geração de riquezas que responde pelo dinamismo econômico do território; iii) a **estrutura produtiva**, que por basear-se em formas concentradas de acesso aos recursos naturais, não alcança diversificação e desconcentração capazes de beneficiar amplos setores da sociedade local, ao

contrário, esta estrutura produtiva permanece altamente especializada em um ou poucos produtos, aqui a soja; iv) a **relação com cidades**, que no caso do Matopiba engendra a formação de poucos e frágeis centros regionais, caso de LEM/Barreiras na Bahia ou de Balsas no Maranhão, isto porque a riqueza produzida é muito concentrada e não permite a formação de uma classe média empreendedora local, que levaria à dinamização de mais e mais promissores centros urbanos; parte do excedente gerado é gasto fora do território, dificultando a endogeneização da riqueza que levaria ao fortalecimento do tecido urbano e à diversificação das atividades econômicas; v) finalmente, as **políticas públicas**, quinto elemento do quadro interpretativo, não atuam na direção de reverter os quatro aspectos anteriores, mas sim de aprofundá-los.

O resultado é a formação de um tecido social e econômico no qual os **ativos necessários** a participar da vida social e econômica em condições de influenciar a criação de **instituições** (regras) mais inclusivas, são igualmente concentrados em uma **coalizão social** bastante restritiva, gerando um mecanismo de causação circular que reitera as opções tomadas ao longo da história regional. Isto é o que torna difícil catalisar os conflitos existentes e inegáveis e torna-los a base para a emergência de novas narrativas e modelos alternativos, como mostra o próximo tópico.

5. Conflitos fundiários, por recursos hídricos e conflitos intraelites

Neste tópico, quarta conclusão parcial do estudo, são abordadas várias ordens de conflitos, e em especial, três tipos: os conflitos fundiários, tendo por protagonistas grileiros e, em menor grau, grupos empresariais, de um lado, e populações tradicionais de outro; segundo, menos comum, mas em número crescente e com grande potencial de envolver maiores contingentes populacionais, os conflitos em torno da questão hídrica; terceiro, um terceiro tipo de conflitos, este fortemente negligenciado pela literatura, um conflito intraelites.

Os conflitos fundiários e trabalhistas são a face mais conhecida. Dados da CPT (2016) apontaram a ocorrência de 505 conflitos deste tipo nos quatro estados do Matopiba, envolvendo um total de 236 mil pessoas. Para compreender esta dinâmica é preciso ter em conta que a ocupação das áreas desta região pela produção de grãos priorizou as porções mais altas do território, os chamados “chapadões”, mais planos, com boas terras e relevo propício à mecanização. Em alguns estados, como na Bahia, estas terras altas eram usadas pela população que vivia nas partes baixas, tanto para a extração de raízes e frutos como, principalmente, para a criação do gado solto durante certas épocas. Aí deu-se um primeiro tipo de conflito fundiário. Em outros estados essa prática de uso comum não existia. Em ambos os casos as populações das partes baixas, os “baixões”, onde estão os rios que nascem no Matopiba, passaram a sofrer também com a disputa por estas terras onde residem e cultivam.

Isto ocorre porque parte destas áreas passam a ser reivindicadas pelas empresas situadas nas partes altas como reserva legal. Como a vegetação nas partes altas foi, em grande parte, suprimida, para cumprir com o que exige a legislação é necessário recorrer à vegetação nativa que ainda está preservada nas partes baixas, ainda não alcançadas pelas lavouras comerciais, mas onde vivem, criam e plantam as populações tradicionais, usando suas técnicas ancestrais ou outras mais recentes, mas de menor escala. Os representantes do setor patronal argumentam que este tipo de conflito hoje seria bastante localizado, o que é, no mínimo, controverso. Mas o pior ainda pode estar por vir. Membros do poder público e mesmo lideranças empresariais argumentam que a crescente escalada dos custos de produção, somada à relativa estabilização dos preços das commodities no mercado internacional, juntos, estão comprimindo a margem de lucro dos agricultores, sobretudo os menores (ou não muito grandes).

Diante disso, uma alternativa é a diversificação da produção, adotando sistemas como a integração lavoura-pecuária. Com isto,

as terras dos “baixões”, antes inviáveis para a agricultura comercial, podem vir a ser objeto de investimento no futuro próximo, para criação animal. Se isto vier a ocorrer, uma nova onda de conflitos poderá surgir, pois é nessas áreas que habitam as populações tradicionais, é ali que se encontram os remanescentes das florestas, e também por ali correm os rios que abastecem boa parte dos quatro estados. Em alguns locais, como no Piauí, a Vara Agrária está atenta ao problema e afirmou estar buscando formas de se antecipar a este movimento, com uma iniciativa que buscará priorizar a regularização fundiária justamente nestas áreas de possível expansão. Em outros locais isto ainda é apenas uma possibilidade cogitada sobretudo pelo setor empresarial, sem estratégia de antecipação por parte de outros setores sociais como o Ministério Público ou as organizações de trabalhadores rurais.

Um segundo tipo de conflito, que tende a ser crescente e de grande repercussão, envolve os recursos hídricos locais. Inicialmente este tipo de conflito é desencadeado tendo por portadores as comunidades tradicionais afetadas pela menor disponibilidade de água, resultado do uso excessivo deste recurso pelo agronegócio, em especial nas práticas de irrigação; mas, em um momento posterior é algo que afeta toda a população dos municípios que simpatiza com as reivindicações das comunidades de agricultores, já que o problema da escassez e da qualidade da água vem sendo sentido inclusive nos núcleos urbanos dos municípios.

Estes recursos têm se tornado escassos em função do alegado uso excessivo na irrigação das lavouras, como se acusou no episódio ocorrido em Correntina, no Oeste baiano, no segundo semestre de 2017. Riachos e cursos d’água estão secando. E muitos deles podem estar contaminados por agrotóxicos usados nas lavouras. No caso de Correntina, parte da população urbana local apoiou o movimento dos agricultores, pois a escassez e o comprometimento da qualidade da água já são sentidos na cidade, mostrando o potencial que existe em trazer estes segmentos para a

mesma coalizão de que fazem parte comunidades tradicionais e ambientalistas se os problemas continuarem a crescer.

A melhor prova de que se trata de um tema explosivo é o fato de que as próprias organizações patronais como a AIBA estão promovendo – com recursos de um fundo público criado a partir de renúncia fiscal, o Prodeagro – um estudo conduzido pela Universidade de Nebraska (EUA) sobre a disponibilidade do Aquífero Urucuaia, que tem sua maior porção situada em território baiano e do qual dependem seus associados para a prática da irrigação. Dois fatores podem agravar os conflitos hídricos: o recrudescimento das mudanças climáticas, pois boa parte das regiões produtoras hoje já estão próximas do limite mínimo de chuvas para que se possa produzir sem irrigação, e a perspectiva é de diminuição do volume de precipitações com as alterações em curso; o avanço da pecuária sobre os “baixões”, o que pode comprometer as áreas às margens dos rios.

O terceiro tipo de conflito, inraelites, se expressa por ao menos três formas: envolve as contradições de interesses entre frações das elites empresariais nacionais locais; ou pode tomar a forma do conflito entre esses empresários nacionais e a ameaça de controle dos recursos por grupos estrangeiros; ou, ainda, envolve a oposição entre os empresários do agronegócio e as elites políticas locais.

Os conflitos entre frações da elite empresarial são algo conhecido de quem acompanha a dinâmica do setor patronal da agropecuária brasileira. Basta lembrar que a mudança no comando do Ministério da Agricultura do país, com Blairo Maggi à frente da pasta sob a presidência de Michel Temer, trouxe certa descontinuidade em relação à prioridade que vinha sendo dada ao Matopiba na gestão de Katia Abreu, ministra de Dilma Rousseff. Também são conhecidas as divergências entre lideranças empresariais quanto a temas como a Moratória da Soja ou a certificação socioambiental: há os que rejeitam terminantemente tais instrumentos pois o desmatamento seria um direito do produtor, previsto em lei; há os que aceitam discutir sua adoção, desde que mediante clara compensação financeira que cubra o custo de oportunidade de não desmatar; e há os que afirmam ser

necessário que o setor se prepare, independente de compensações pelo não desmatamento, pois este tipo de exigências tenderá a ser crescente até tornar-se o padrão no setor, como defende, por exemplo uma liderança vinculada à Fundação de Apoio à Pesquisa do Corredor de Exportação Norte, organização ligada ao agronegócio.

Os conflitos entre os agricultores pioneiros e seus descendentes e os novos atores do mercado de terras e de grãos no Matopiba tem a ver com a compressão das margens de lucro ocasionadas pela elevação dos custos de produção num cenário de relativa estabilidade dos preços das commodities nos mercados internacionais. Isto tem forçado os proprietários de áreas menores, inferiores a 10 mil hectares a buscar alternativas como a já mencionada integração lavoura-pecuária, ou a adoção de formas de gestão mais eficientes. Mas todos concordam que há uma tendência de concentração no setor, pois as empresas que possuem grandes áreas alcançam ganhos de escala e melhores condições de compra de equipamentos e insumos, compensando a taxa de lucro menor.

Por que isto não eclode como um enfrentamento público entre os dois segmentos? Um dos fatores que permitem esse equacionamento das diferenças é justamente a expansão contínua da fronteira agrícola, que reiteradamente coloca novas terras no mercado fundiário, aliviando a pressão sobre aqueles setores pouco capitalizados que buscam nas novas áreas refúgio ante a pressão dos grupos mais capitalizados, que adquirem terras nas áreas mais antigas e mais bem dotadas de infraestrutura. Desta forma o potencial de marginalização é transferido para as populações tradicionais e moradores das áreas de expansão. Se houver um fechamento da fronteira, no entanto, este conflito intralite tenderia a se acirrar.

Por fim, o conflito crescente, embora ainda restrito, envolvendo o agronegócio e elites políticas locais no Matopiba. Aqui o problema central envolve o sistema tributário, que faz com que os pequenos municípios quase nada ganhem com a produção da soja, beneficiada pela isenção de impostos introduzida com a Lei Kandir, que isenta os produtos de exportação da cobrança de certos tributos. Até o momento as queixas são tímidas, seja porque parte

das elites políticas vêm das elites econômicas locais, como é o caso sobretudo dos municípios polo, nos quais as secretarias de agricultura senão os próprios prefeitos têm vínculos com o agronegócio; seja porque muitos gestores afirmam não haver alternativas ao agronegócio. Mas um contexto de restrição fiscal como este vivido nos anos mais recentes tem ampliado as queixas envolvendo a partilha das riquezas produzidas na região.

6. Narrativas, atores e coalizões

A quinta e última conclusão do estudo consiste em afirmar que é necessário ir além da leitura oferecida pela polarização que opõe, de um lado o agronegócio, e de outro os movimentos ambientalista e de trabalhadores, e, principalmente, de que não há, propriamente falando, uma narrativa que apresente modelo alternativo para a região. Isto é, a oposição que hoje se apresenta no debate público envolve, de um lado, a defesa incondicional do modelo em curso, e de outro a sua reversão. A população local, no entanto, acaba aceitando ou sendo tolerante com os problemas vividos nos anos recentes justamente porque falta uma outra narrativa, que apresente possibilidades futuras, e não simplesmente o retorno a um passado no qual, igualmente, havia pouco bem-estar.

No que diz respeito ao setor empresarial, portanto, o que se observa é aquela narrativa baseada no mito do heroico empreendedor individual, na qual se esquece de todo o papel desempenhado pelo Estado na criação do Matopiba. O Estado, quando lembrado, aparece associado à ineficiência em prover a infraestrutura adequada à redução de custos e à estabilidade necessária aos investimentos privados. Outro forte componente do discurso empresarial é a ideia de cumprimento da lei, o que vale tanto para o desmatamento, a regularização fundiária com as determinadas reservas legais, como para o uso de agrotóxicos ou dos recursos hídricos. Situações de desrespeito dos limites legais são tratadas como exceções e relacionadas a imperfeições do ambiente institucional, nunca associadas ao comportamento

empresarial. E as consequências dos problemas existentes, caso do desmatamento, são apresentadas como custos inevitáveis do progresso generalizado promovido pelo setor.

O calcanhar de Aquiles do setor são as situações que resvalam para condições de insegurança jurídica e que, por isso, podem implicar em restrições de acesso ao sistema financeiro ou a mercados mais exigentes, como foi o caso das alterações na legislação e nos procedimentos de concessão das licenças ambientais na Bahia, situação em que o setor exigiu a flexibilização da lei, depois voltou atrás. Em casos assim, o setor se rende à necessidade de mudar comportamentos. A internalização de práticas socioambientais vai avançando, muito lentamente, no mais das vezes de forma restrita a algumas inovações como o plantio direto ou numa tímida abertura para se discutir compensações econômicas via certificação ou pagamento por serviços ambientais.

Quanto às comunidades tradicionais, o que se observa é um discurso de resistência, e, portanto, reativo, pautado na defesa de direitos, sem alcançar a formação de uma narrativa alternativa forte o suficiente para substituir o modelo dominante. Em alguns casos, inclusive, a marca é certa resignação, como se a extinção dos modos de vida destas comunidades fosse mera questão de tempo, e tudo o que resta fazer é diminuir os danos para os que ainda se encontram nesta condição.

Sobre os atores públicos locais, dois aspectos chamam a atenção. Seu forte pragmatismo, admitindo por um lado a existência de excessos por parte do setor empresarial, mas de outro admitindo igualmente a impossibilidade de abrir mão deste setor, já que ele foi o responsável pela forte transformação econômica destas regiões, mesmo que o alcance desta transformação seja bastante restrito frente à opulência do setor. O outro aspecto é o profundo desconhecimento dos gestores municipais a respeito do que se passa no mundo empresarial local. Simplesmente não há informações sistematizadas sobre quem são os produtores presentes no município e o que vem mudando na propriedade e no uso da terra. É como se as empresas constituíssem um território

paralelo ao território. Mas, também aqui há um ponto vulnerável: muitos administradores municipais reclamam uma revisão do pacto federativo e da estrutura tributária que lhes permitisse ficar com uma parte maior da riqueza produzida localmente, algo que o sistema de arrecadação atual não permite.

No que diz respeito aos atores públicos estaduais, este pragmatismo é ainda mais exacerbado. A influência do agronegócio sobre os governos dos estados é grande, pois em geral estas regiões produtoras respondem por grande parte do produto bruto nessas unidades da federação. Mas também aqui é preciso olhar para as diferenças internas. Ao menos no caso de três dos estados do Matopiba, ao lado das secretarias da agricultura que se dedicam a apoiar o agronegócio, há secretarias de desenvolvimento rural ou equivalentes e que representam os interesses da agricultura familiar e das comunidades tradicionais. Claro que há forte assimetria entre estas secretarias, mas sua existência é reveladora dos antagonismos que permeiam também as estruturas governamentais e a burocracia pública. O mesmo vale para a atuação do Ministério Público, muitas vezes favorável aos setores dominados na hierarquia econômica e social do Matopiba. Conhecer e operar com essas diferenças é fundamental na moldagem de narrativas e coalizões alternativas ao modelo atual do grande agronegócio.

Nas organizações ambientalistas, por fim, observa-se crescente interesse pelo Cerrado, em contraste com o período anterior no qual o olhar priorizava outros biomas como a Amazônia ou a Mata Atlântica. Apesar disso, a narrativa que vai se moldando ainda permanece restrita à dimensão ambiental, sem oferecer alternativa para os problemas sociais e econômicos não equacionados pelo modelo produtivo do Matopiba. Talvez por isso a maior parte da população local seja crítica, mas também resignada quanto a este modelo. A contenção do desmatamento, uma das principais reivindicações do movimento ambientalista, não será suficiente para gerar alternativas capazes de manter o dinamismo (concentrador, é verdade, mas nem por isso ilusório ou irreal) impulsionado com a produção da soja e culturas associadas.

Três vetores foram identificados nos discursos das organizações e que poderiam levar a alterações no modelo de desenvolvimento do Matopiba: i) mecanismos do tipo comando e controle voltados a coibir práticas ilegais envolvendo desmatamento, uso da água, trabalho escravo, entre outros; ii) formas de governança apoiadas em acordos entre consumidores e empresas que resultem em compromissos mais ousados como a moratória do desmatamento no Cerrado; e iii) adoção de formas de incentivo econômico à conservação ambiental do tipo REDD e outros, sobre os quais há grande controvérsia entre ambientalistas.

O primeiro problema que emerge deste quadro é saber qual será a narrativa capaz de pôr na defensiva o discurso dominante sobre os significados da expansão da atividade agropecuária no Matopiba, já que aquelas hoje existentes são ainda demasiadamente fragmentadas ou defensivas. Até aqui a ênfase recai quase que exclusivamente sobre os temas ambientais, destacadamente o desmatamento, mas será preciso avançar para a negociação e a inovação em torno de novas modalidades de dinamização econômica. Sem isso dificilmente a população local irá aderir a uma narrativa alternativa. Isto porque é enorme o déficit de formas de ocupação e de geração de renda. É a promessa em torno destes temas que tem seduzido essas populações locais para, mesmo com críticas, aderir ao modelo de desenvolvimento ancorado na soja, com tudo o que ele implica de seletividade, destruição ambiental e restrições para os modos de vida tradicionais de setores desta mesma população.

Soluções de grande repercussão como o desmatamento zero são certamente importantes e mobilizam o debate regional. Mas uma narrativa mais aderente aos problemas relacionados a como conciliar a conservação ambiental e o bem estar da população local precisará dar conta de ao menos três realidades distintas: aquela das áreas ainda não desmatadas e para as quais o desmatamento zero é uma alternativa, desde que se consiga firmar acordos em torno de sua implementação; aquela das áreas já desmatadas mas ainda não totalmente convertidas à produção de grãos; e aquela

encontrada nas áreas onde a produção da soja e demais lavouras já alterou decisivamente a paisagem.

Há um conjunto de temas hoje vistos como sensíveis por parte dos atores locais e que poderiam ser objeto desta nova agenda: uma revisão da questão tributária, diminuindo a perda de estados e municípios e retendo uma fração maior da riqueza gerada no território; a diversificação das economias locais, ampliando oportunidades para investidores e também para a geração de renda e trabalho para a população local; um modelo mais inovador e consequente de pagamento por serviços ambientais ou de uso sustentável dos recursos florestais.

Igualmente importante, tanto ou mais do que a narrativa e a agenda de propostas, é saber que atores, organizações e segmentos sociais conseguirão pôr esta narrativa alternativa em marcha com força suficiente. Apesar da importância das comunidades tradicionais e das grandes organizações ambientalistas, é plausível imaginar que outro modelo de desenvolvimento territorial precisará incluir espectro mais amplo de segmentos, hoje ainda distantes destas vozes de contraponto. É este o caso de parte da burocracia governamental ou mesmo dos prefeitos destes pequenos municípios. É também o caso dos cidadãos desorganizados e de poder frágil e difuso destas localidades, hoje encantados ou resignados diante do modelo representado pela produção da soja. Em suma, não se trata apenas de denunciar os efeitos deletérios do modelo de desenvolvimento implementado no Matopiba, mas sim, e mais difícil do que isso, o desafio é moldar concomitantemente um novo projeto para o Cerrado e uma coalizão de forças sociais plural e apta a se beneficiar desta nova narrativa e, por isso mesmo, de defendê-la.

7. Conclusão

As cinco principais mensagens expostas nas páginas anteriores podem ser assim resumidas: a) para além do empreendedorismo “gaúcho”, é preciso pôr em relevo as diferentes

formas pelas quais o Estado contribuiu para a emergência do padrão atual de ocupação territorial do Matopiba, ora atuando também ele como agente do empreendedorismo por meio da produção de tecnologias e da viabilização de condições institucionais para a introdução de inovações produtivas, ora atuando como agente reprodutor das velhas formas de patrimonialismo expressas na violência e na grilagem de terras; b) a imagem do Matopiba como expressão do agronegócio nacional vai sendo progressivamente deixada para trás, com a crescente presença de grupos internacionais, atuando não só na produção de grãos mas também, e em muitos casos principalmente, no mercado de terras, algo que traz consequências drásticas para o território como a perda de controle sobre estes recursos, mas também o fluxo de riquezas, com crescente drenagem de rendas esterilizando o tecido social local em vez de dinamizá-lo; c) a expressão territorial desta dinâmica revela que a imagem de pujança produtiva não se traduz em igual elevação dos padrões de bem estar – há mais pobreza e desigualdade do que riqueza e bem estar no Matopiba -, e mais que isso, não se trata de uma questão momentânea até que o dinamismo das áreas centrais transborde para o entorno, pois trata-se mesmo de um estilo de desenvolvimento territorial marcado pela brutal concentração dos efeitos positivos em uns poucos municípios polo; d) tudo isso não se faz sem conflitos e contradições, e elas vão bem além dos conflitos fundiários, que são a expressão mais conhecida, envolvendo ainda os conflitos hídricos, de importância crescente, e os conflitos intraelites, que no entanto são abafados e minimizados graças ao movimento de expansão da fronteira, algo que, contudo, agrava ainda mais os dois tipos de conflitos anteriores; e) por fim, última conclusão, há hoje uma pluralidade de narrativas sobre o futuro do Matopiba, para além da oposição entre os entusiastas e os mais críticos, embora nenhuma delas ainda tenha força e consistência suficiente para sinalizar a perspectiva de um outro futuro para a região, residindo aí o principal desafio a ser superado pelas coalizões de forças

sociais que procurem dar outro destino à natureza e à vida das pessoas naquela frente de expansão do agronegócio.

Qual a consequência destas mensagens para as narrativas científicas e sociais sobre o Matopiba e o os impactos territoriais do agronegócio? De um lado, não se sustenta a narrativa dominante, segundo a qual os problemas ambientais, sobretudo o desmatamento, seriam um “custo do progresso” alcançado com a expansão da produção de grãos no Matopiba. Não há um progresso social genuíno, a não ser em uns poucos lugares e para poucos segmentos. E, como dito acima, não se trata, como argumentam outros portadores desta narrativa dominante, algo temporário, que será superado com o tempo. É algo intrínseco ao modelo de desenvolvimento adotado. De outro lado, com o olhar apresentado foi possível também agregar mais elementos de complexidade à narrativa crítica – parte da população local apoia, com reservas, o modelo atual por falta de alternativa e por contraste a um passado igualmente restritivo; há novos conflitos em curso; há uma pluralidade de narrativas.

Tudo isso permite colocar em um novo patamar a imagem que se faz do Matopiba, para além da simples oposição entre o que se passa nos impressionantes campos de produção situados nos “chapadões”, e os conflitos e a “desposseção” que se dá nos “baixões”. Esta oposição é central, obviamente, mas insuficiente para se compreender o movimento das contradições que marcam o presente e o futuro daquele território, como aqui se tentou demonstrar. Os conflitos distributivos associados à crescente especialização do Brasil na produção de commodities precisam ser parte de uma nova geração de instituições e políticas, na qual as políticas setoriais não sejam mais territorialmente cegas e os impactos na vida social das regiões produtoras passem a ser considerados como algo tão importante quanto o produto gerado.

Bibliografia

ACTION AID. Impactos da expansão do agronegócio no Matopiba – Comunidades e meio-ambiente. Rio de Janeiro. 2017.

ALVES, V.E.L. O mercado de terras nos cerrados piauienses – modernização e exclusão. **AGRÁRIA**, São Paulo,10/11, pp. 73-98, 2009.

ALVES, V. E.L. org.. **Modernização e regionalização nos cerrados do Centro-Norte do Brasil.** Rio de Janeiro: Consequencia Ed. 2015.

BAHIA. Programa de Desenvolvimento dos Cerrados. PRODECER. Salvador: Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. 1985.

BERDEGUÉ, J. et al. Conceptualizing spatial diversity in latinamerican rural development – structures, institutions and coalitions. **World Development**. V. 73, p. 1-10, 2015a

_____. Explaining spatial diversity in latinamerican rural development – structures, institutions and coalitions. **World Development**. Vol. 73, p. 129-137, 2015b.

BUAINAIN, A. M. et al. **O mundo rural no Brasil do século XXI – a formação de um novo padrão agrícola e agrário.** Brasília: Embrapa. 2014.

BUAINAIN, A.M. et al. (2017). Dinâmica da economia e da agropecuária no Matopiba. **Texto para Discussão** n. 2284. Brasília: IPEA.

BUAINAIN, A. M. et al. A economia agropecuaria do Matopiba. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Vol. 26. N. 2. Julho-Setembro. 2018.

BUZATO, H. et al. **A soja no Matopiba: contradições do modelo desenvolvimento, riscos e perspectivas para a conservação do Cerrado.** Relatório de Pesquisa. Piracicaba: Imaflora. 2018.

CASTILHO, A.; BASSI, B.; VENDRAME, F. O controle de terras por estrangeiros no Brasil: Panorama geopolítico, aspectos legais e macro-tendências. **Análise** n. 35. FES/Brasil. 2017.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Relatório Conflitos no Campo Brasil 2016**. Goiânia. 2016.

DULCI, L. **O que professores universitários aposentados de Nova York tem a ver com a expropriação de terras de pequenos agricultores no nordeste brasileiro?** Consultado em: <http://indebate.indisciplinar.com/2017/08/21/o-que-professores-universitarios-aposentados-de-nova-york-tem-a-ver-com-a-expropriaacao-de-terras-de-pequenos-agricultores-no-nordeste-brasileiro/>. 2017.

EMBRAPA. **Delimitação e caracterização territorial do Matopiba**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>. 2017.

FAVARETO A. (org.). **Entre chapadas e baixões do Matopiba - dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no cerrado**. São Paulo: Prefixo Editorial. 2019.

FAVARETO A. et al. Há mais pobreza e desigualdade do que bem-estar e riqueza nos municípios do Matopiba. **Revista NERA-Unesp**. v. 22, n. 47, pp. 348-381. 2019.

FREDERICO, S.; BUHLER, E.A. **Capital financeiro e expansão da fronteira agrícola no Oeste da Bahia**. In: ALVES, Vicente Eudes Lemos (Org.). **Modernização e regionalização nos Cerrados do Centro-Norte do Brasil: Oeste da Bahia, Sul do Maranhão e do Piauí e Leste do Tocantins**. Rio de Janeiro: Consequência Ed. p.199-225. 2015.

GITE/EMBRAPA. **Matopiba**. Repositório de textos e dados sobre a região do Matopiba disponível em: <https://www.embrapa.br/gite/projetos/matopiba/matopiba.html>. 2018.

HECK, E.; MENEZES, L. Matopiba – projeto de destruição do Cerrado. **Porantim/CIMI**. Janeiro/Fevereiro. 2016.

IBGE. **Censo Agropecuário 2005/2006**. Disponível em: <http://ibge.gov.br>. 2006.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://ibge.gov.br>. 2011.

IBGE. **Brasil em Síntese – Estados e Municípios** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> 2018.

JICA. **Área de expansão da soja no Brasil**. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/index.html>. 2017.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor – desmascarando o mito do setor público versus o setor privado**. 2014.

MULLER, C. Políticas governamentais e a expansão recente da agropecuária no Centro-Oeste. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 3, p. 45-73, 1990.

PEREIRA L.I. & PAULI, L. O processo de estrangeirização da terra e a expansão do agronegócio na região do Matopiba. **Campo-Território – Revista de Geografia Agrária**. Número Especial. 2016.

PITTA, F. et al. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. **Estudos Internacionais**, v.5 n.2, p.155 – 179. 2017.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Imobiliárias agrícolas transnacionais e a especulação com terras na região do MATOPIBA**. 2018.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; GASQUES, J. G. **Agricultura, transformação produtiva e sustentabilidade**. Brasília: Ipea. 2016.

Agricultura Familiar e Políticas Públicas: Um estudo em Municípios e o Território da Cidadania Cantuquiriguaçu Paranaense

Janayson Rodrigues dos Santos

Janete Stoffel

1. Introdução

A partir da segunda metade da década de 1990 a agricultura familiar começou a ganhar espaço e se destacar dentro do modelo rural brasileiro. Este segmento pode exercer um papel fundamental no desenvolvimento dos municípios. Desta forma as políticas públicas que foram desenvolvidas e direcionadas para atender as demandas dos agricultores familiares, iniciadas pelo Pronaf, impulsionadas pelo PAA e o PNAE, buscaram criar um ambiente propício e estimular o segmento em todo o país.

Nas duas décadas seguintes o Estado brasileiro, por meio de políticas e programas de cunho desenvolvimentista territorial e regional, em regiões com características rurais e com baixos indicadores sociais, buscou reduzir as desigualdades. Através da ampliação das políticas públicas, direcionadas ao meio rural, o governo federal buscou estimular condições socioeconômicas necessárias para promover o desenvolvimento nas diferentes regiões do país, com destaque para aquelas que historicamente tinham sido abandonadas (BRASIL, 2009).

Os municípios escolhidos para a pesquisa, aqui relatada, fazem parte de uma região que apresenta baixos índices de desenvolvimento e cujas intervenções públicas parecem ser necessárias para estimular condições que permitam melhorar a qualidade de vida de sua população. Nos municípios, que pertencem à região que constituiu o Território da Cidadania da Cantuquiriguaçu, no estado do Paraná, pode-se encontrar expressiva presença de população rural, produção

agropecuária e presença de agricultura (KRAJEVSKI, 2018). Assim, a partir dos municípios selecionados se buscou elaborar uma análise dos resultados alcançados pelas ações das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

A investigação apresentou o seguinte problema de pesquisa: como as políticas públicas PRONAF, PNAE e PAA, fomentam o segmento da agricultura familiar, nos municípios de Laranjeiras do Sul, Nova Laranjeiras, Porto Barreiro e Rio Bonito do Iguazu?

A estruturação deste artigo está dividida em sete seções, incluindo a introdução. Na segunda seção é abordada, através de um breve histórico, a construção do formato rural brasileiro e a classificação da agricultura familiar utilizada; na terceira seção são relatados aspectos e conceituação sobre políticas públicas, e as que estão direcionadas para a agricultura familiar. Na sequência, na quarta seção, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados, enfatizando a categoria da pesquisa, o formato, como foram coletados e analisados os dados pesquisados. Na quinta seção foram expostos os resultados da pesquisa e o desempenho das políticas públicas nos municípios, com apresentação de uma breve discussão. Na sexta seção consta o fechamento do artigo no qual se buscam fazer as concatenações com os objetivos da pesquisa. E por fim são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas no estudo.

2. Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar

Dissertar sobre o desenvolvimento rural brasileiro e compreender o formato da agricultura familiar dentro dele, implica em fazer uma análise do processo histórico da construção do modelo vigente. Este começa a se definir desde que o Brasil se torna uma colônia portuguesa, bem como durante o período do império, no qual foram desenvolvidos os ciclos do pau-brasil, da cana de açúcar, do ouro e do café, como os principais produtos que se destacaram. A principal característica desse formato de produção é a monocultura voltada para a exportação (FURTADO, 2007; PRADO JR., 2008).

A perspectiva do desenvolvimento compreendido como crescimento econômico é outra realidade que permeia as medidas adotadas no rural brasileiro. Sejam as preocupações com o aumento no volume de exportações de commodities, ou os maiores volumes de produção agrícola e industrial, cujas ideias estão no bojo do processo de modernização agrícola, intensificado a partir dos anos 1960, e que associam o desenvolvimento ao crescimento econômico (SOUZA, 2011; GREMAUD, 2010).

Neste contexto é relevante destacar o papel que a agricultura teve na industrialização brasileira, e que foi desempenhado via mecanização agrícola nas cinco funções a seguir: a) disponibilizar mão de obra para a indústria; b) fornecimento de alimentos e matérias-primas para o meio urbano; c) transferência de capital da agricultura para a indústria; d) geração de divisas; e) mercado consumidor para bens industrializados (GREMAUD, 2010).

O processo de Revolução Verde e as medidas econômicas adotadas pelos diferentes governos brasileiros resultaram em aumento de produtividade, em elevação nas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, às custas de crescentes taxas de êxodo rural, concentração de renda, empobrecimento e desigualdade social (PIRES, 2010; GIAMBIAGI et al, 2011). Definitivamente a experiência brasileira de crescimento econômico neste período não pode ser associada ao desenvolvimento, quando este é pensado em múltiplas dimensões, dentre as quais a social que prevê melhores condições de vida para a população (FAVARETO, 2007).

Neste contexto, Kageyama (2008, p. 52) menciona que o “desenvolvimento rural é identificado com crescimento econômico, mas visto com um processo que envolve múltiplas dimensões: econômica, sociocultural, política, institucional, ambiental”. Assim, é preciso que as medidas adotadas deem conta de aspectos que ultrapassem estritamente as questões econômicas. Para a autora o desenvolvimento rural brasileiro deve ser analisado atentando-se para questões da influência mútua entre rural e urbano, o papel do meio rural no fortalecimento do território, desigualdades existentes entre regiões sob influência do meio rural.

Ploeg (2008) relaciona o desenvolvimento rural à qualidade de vida nas zonas rurais, alegando que aquele pode contribuir para esta. A qualidade de vida mencionada pelo autor é definida a partir das dimensões social, econômica e física. Na dimensão social, estão inseridos aspectos como coesão e redes sociais que interligam as pessoas, formando o capital social. No que tange à dimensão econômica, a referência é a qualidade de serviços e das atividades produtivas e, por fim, na dimensão física, estão inseridas a paisagem, sua qualidade, acesso e capacidade de mantê-la.

Wanderley (2001) quando relaciona ruralidade e desenvolvimento, propõe que ao pensar o local deve ser valorizado o urbano e o rural, estando esse interligado ao primeiro, mantendo, cada qual, suas características próprias. Ao rural são atribuídas especificidades como ser um espaço físico diferenciado e um lugar de vida, podendo constituir um *continuum* rural-urbano. Segundo Wanderley (2001, p. 36) “um meio rural dinâmico supõe a existência de uma população que faça dele um lugar de vida e de trabalho e não apenas um campo de investimento ou uma reserva de valor”. Assim, rural e urbano constituem dois mundos em que as particularidades de cada um não são anuladas, mas sim, representam fontes de integração, cooperação, tensões e conflitos e configuram uma rede de relações recíprocas em que as particularidades podem ser reiteradas e viabilizadas.

Sobre o papel dos agricultores familiares para o desenvolvimento rural Schneider (2004) aponta que as práticas produtivas adotadas pelo agricultor devem ser autônomas “dominando tecnologias, tomando decisões, controlando e gerenciando processos e decidindo sobre seu modo de modo de viver e trabalhar nos marcos de uma sociedade capitalista” (SCHNEIDER, 2004, p. 96). O autor defende que o desenvolvimento rural se constitui a partir de ações articuladas que induzem mudanças socioeconômicas e ambientais e que resultam em melhoria de renda, em aumento da qualidade de vida e em bem estar para as populações que vivem nos espaços rurais. Ainda conforme esta fonte, o desenvolvimento rural precisa garantir a erradicação da pobreza rural, garantir o protagonismo dos atores

sociais e sua participação política, sendo o território a unidade de referência no qual a preocupação central das populações esteja voltada para a sustentabilidade ambiental.

Ploeg (2008) defende a diversificação praticada na agricultura familiar como um diferencial para a categoria. O autor sugere atividades nas quais seja aumentado o valor agregado por unidade de produto: “agricultura orgânica, produção de alta qualidade, especialidades regionais, processamento dentro da unidade agrícola e comercialização direta” (PLOEG, 2008, p.181). Esta fonte também defende que os agricultores devem gerar novos produtos e serviços que atendam a novos mercados, atuando em circuitos curtos nos quais a ligação entre produção e consumo de alimentos seja direta. Na opinião do autor, o desenvolvimento rural constitui-se em estratégia a ser adotada pelas unidades familiares rurais, que, através dos esforços e disposições, buscam incrementar possibilidades de garantias de reprodução.

O dinamismo de uma região também está relacionado às capacidades que tiverem os agricultores familiares daquela região, seja no sentido de constituir capital social, ou de se instrumentalizar com as capacidades libertadoras do desenvolvimento citadas por Sen (2000). Níveis de desenvolvimento maior podem estar ligados ao dinamismo da agricultura familiar desde que esta cumpra seu papel e possa usufruir de políticas públicas de apoio, exercendo sua função de agente do desenvolvimento nas dimensões demográfica, econômica, social e ambiental.

A agricultura familiar pode influenciar diretamente na geração de trabalho/emprego e renda no âmbito local (rural e urbano). Dentre os benefícios a ela relacionados citam-se: influência na permanência das gerações futuras na zona rural; fortalecimento do abastecimento alimentar e da comercialização, servindo de base para a sustentação econômica local e/ou regional; utilização dos recursos naturais do ecossistema para diversificar a produção. Com base nestas contribuições, os agricultores familiares são agentes fundamentais para que ocorra o desenvolvimento rural.

Sobre a agricultura familiar, Schneider e Niederle (2008) apontam que apesar de haver diferentes definições e modos de identificar a categoria nas distintas regiões do país, pode-se genericamente afirmar que o agricultor familiar é “aquele sujeito que vive no meio rural e trabalha na agricultura juntamente com sua família” (p. 990). Sob esta perspectiva, mas necessitando de uma classificação mais objetiva, na pesquisa aqui apresentada é utilizada a definição legal vigente, sob a Lei nº 11.326 (2020) de 24 de julho de 2006 e o Decreto Nº 9.064 (2020) de 31 de maio de 2017. Esta caracterização diz respeito ao tamanho e posse da propriedade, à mão de obra, à renda familiar e algumas formas de produção que identificam o modelo de agricultura familiar, para fins estatais de direcionamento de políticas públicas. Cientes da limitação de caracterizar os agricultores por meio destes aspectos, optamos em utilizá-las em decorrência de que os dados secundários, relativos às políticas públicas estudadas, estão disponíveis conforme tais definições.

Schneider (2004); Schneider e Niederle (2008); Grisa e Schneider (2015) trazem em suas obras contribuições importantes sobre a influência das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar. Estes autores apresentam aspectos a partir dos quais os agricultores familiares são uma categoria que desempenha papel relevante, e vem ocupando seu espaço dentro do modelo de desenvolvimento rural no Brasil, sendo fundamentais as políticas públicas na atuação da categoria. Nesta direção a próxima seção procura discorrer sobre as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar.

3. Políticas Públicas como arcabouço para o desenvolvimento da Agricultura Familiar

As políticas públicas desempenham um papel importante dentro de um modelo de desenvolvimento praticado na cultura de uma nação. O Estado utiliza as políticas públicas como um mecanismo para promover mudanças, em determinados cenários dentro da sociedade, estimulando os segmentos priorizados. As

políticas públicas que são direcionadas, prioritariamente, para a área rural tem como função principal mudar a realidade e promover o desenvolvimento da localidade. Dentro do modelo rural brasileiro, incentivado pelas políticas públicas, o segmento da agricultura familiar exerce papel fundamental no progresso rural dos municípios por gerar trabalho e renda na área rural.

Políticas públicas têm por característica garantir os direitos aos cidadãos buscando promover seu bem-estar. Desenvolvidas através de ações dos poderes legislativo e executivo, as políticas públicas podem surgir do clamor e dos anseios da sociedade, na tentativa de corrigir distorções, sejam elas sociais, econômicas, ambientais, contribuindo para diminuir as desigualdades (REGO & PINZANI, 2014; CAPELLA, 2018).

O Estado com o propósito de estimular o setor produtivo em determinada localidade de um país, que apresente características de subdesenvolvimento com concentração de renda e dos meios de produção, poderá utilizar um aparato de instrumentos no âmbito das políticas públicas para fomentar o desenvolvimento em segmentos específicos. Secchi (2011,); Souza (2003) e Souza (2006) nos mostram que a essência conceitual das políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público. Os autores ao abordar a temática das políticas públicas, definem estas como sendo aquilo que o governo faz ou deixa de fazer.

Neste sentido se enquadra a pesquisa aqui apresentada, uma vez que até a década de 1990 sequer os agricultores familiares eram reconhecidos como atores do meio rural, nas políticas públicas, enquanto nas ações posteriores, elas são necessárias, mas ainda insuficientes para a demanda existente. Grisa e Schneider (2015) em sua obra destacam como as políticas voltadas para a agricultura familiar evoluem a partir do que os autores denominam como três gerações de políticas voltadas para a agricultura familiar. Nesta perspectiva o Pronaf faz parte da primeira geração destas políticas, na qual o referencial era agrícola e agrário, enquanto PAA e PNAE

são da terceira geração, na qual o referencial foi voltado para construção de mercados para segurança alimentar e sustentabilidade ambiental.

O PRONAF, transformado em lei em 1996, atua como possibilidade de acesso ao crédito pelos agricultores familiares seja na produção agrícola ou pecuária, podendo os recursos serem alocados para custeio ou investimento e constitui uma política pública da primeira geração direcionada à agricultura familiar, de acordo com Grisa e Schneider (2015). Conforme BNDES, (2019) o programa tem como função o financiamento à implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar.

A luta em defesa de que os agricultores familiares tenham seu papel reconhecido para a agropecuária brasileira é árdua e está envolta por divergências de interpretações, sejam elas teóricas ou políticas. Mas ainda que estes agricultores façam parte da formação original do meio rural brasileiro, aos olhos das políticas públicas não eram visíveis até a criação do PRONAF, pela Lei 11.326 de julho de 1996 (2020). A mobilização que se iniciou defendia que a categoria familiar passasse a ter acesso ao crédito rural, o que aos grandes produtores já era garantido desde os anos 1960 pelo Sistema de Crédito Rural (GRISA & SCHNEIDER, 2015). Entretanto, a instituição de uma política de crédito direcionada para os agricultores familiares, mesmo que seja importante, não garantiu o desenvolvimento sustentado deste segmento, sendo necessárias ações complementares de âmbito nacional, estadual e/ou municipal.

No ano de 2003 houve a criação do PAA¹, cuja finalidade foi comprar produtos de grupos específicos da agricultura familiar, e

¹ O PAA foi instituído pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, sendo alterada pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011 e atualmente observa-se a descontinuidade dessa política.

garantir a segurança alimentar de pessoas vulneráveis por meio de entidades socioassistenciais. As ações desencadeadas pelo PAA tiveram abrangência na cadeia produtiva dos produtos derivados da agricultura familiar. Além de estimular a produção de produtos agroecológicos e orgânicos, ofertando um percentual adicional de 30% aos preços desses produtos. Indiretamente o programa proporcionou condições para o fortalecimento do formato do associativismo, e dos circuitos locais e regionais para comercialização (GRISA & SCHNEIDER, 2015). Assim, o PAA teve como intenção estruturar o modelo da agricultura familiar, criar condições e mercado para os produtos advindos desta categoria, impulsionando o setor com compras feitas pelas instituições públicas por meio de mercados institucionais, sendo o PAA e PNAE políticas públicas daquelas implementadas na terceira geração voltadas para a agricultura familiar, conforme os autores mencionados no parágrafo.

Em 2009 foi implantada uma modificação na lei do PNAE², a qual tem como finalidade fortalecer a comercialização de produtos da agricultura familiar. Esta mudança determinou que 30% dos recursos utilizados na compra da merenda escolar sejam destinados aos produtos oriundos da agricultura familiar. Através deste formato de mercado institucional se tornou possível aos agricultores conseguirem uma regularidade na comercialização de seus produtos, visto que a merenda escolar tende a ser distribuída durante duzentos dias letivos distribuídos em 10 meses no ano corrente (TRICHES, 2015; SCHABARUM & TRICHES, 2019).

Assim, neste trabalho assume-se o pressuposto de que políticas públicas são necessárias para a promoção do desenvolvimento rural via apoio à agricultura familiar, em especial

²Na década de 1950 foi estruturado como programa de merenda escolar em âmbito nacional, como responsabilidade pública. Em 2009 a Lei nº 11.947 (de 16 de junho), determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo FNDE para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) devem ser utilizados na compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar (FNDE, 2019).

as três políticas pesquisadas. Observando a constituição e execução de políticas públicas, que ao menos teoricamente tem esta finalidade, no presente estudo se procurou observar sua importância a partir da análise de quatro municípios no Estado do Paraná. Deste modo, na próxima seção estão apresentadas as informações sobre os procedimentos metodológicos utilizados no estudo descrito neste trabalho.

4. Procedimentos metodológicos

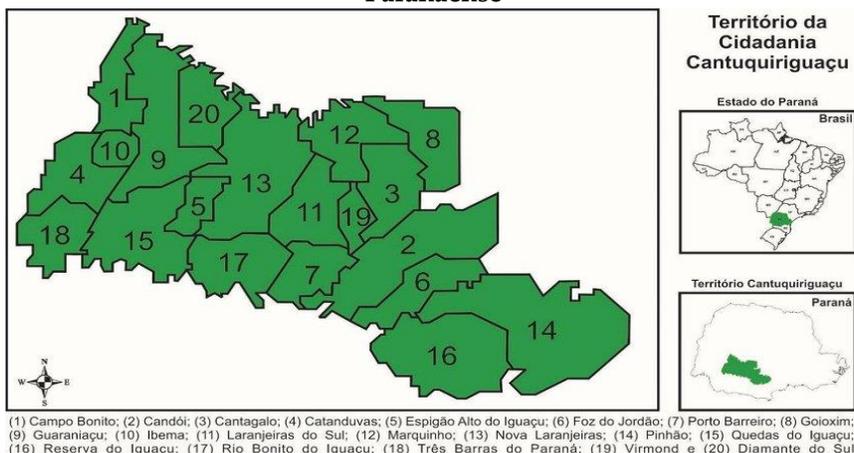
Este artigo teve como propósito observar como a atuação das políticas públicas: PRONAF, PAA e PNAE fomentam a agricultura familiar de quatro municípios que fazem parte da região que constitui o Território da Cidadania Cantuquiriguaçu, no Paraná. O estudo visa demonstrar como as referidas políticas, ao contemplar a agricultura familiar, evoluíram em termos de acesso no período mais recente, baseados na perspectiva de que os agricultores familiares são importantes agentes para o desenvolvimento rural.

Com isso compreende-se que a pesquisa se caracteriza por um caráter exploratório, no qual o conjunto de informações coletadas contempla os objetivos da pesquisa. A pesquisa exploratória é aquela que se caracteriza pelo desenvolvimento e esclarecimento de ideias, com o objetivo de oferecer uma visão panorâmica, uma primeira aproximação a um determinado fenômeno que é pouco explorado (GIL, 2010; CERVO, BERVIAN, DA SILVA, 2007; GONSALVES, 2007).

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas compostas por pesquisa bibliográfica e levantamento de dados. Na pesquisa bibliográfica os temas abordados foram desenvolvimento rural, agricultura familiar e políticas públicas. Na segunda fase foram coletados dados secundários, os quais foram obtidos em sites como: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Banco Central do Brasil (BACEN), Ministério do Desenvolvimento Social

(MDS), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Figura 1 – Imagens dos municípios do Território Cantuquiriguaçu Paranaense



Fonte: Santos, 2016

O recorte utilizado na pesquisa considera os municípios de Porto Barreiro (7), Laranjeiras do Sul (11), Nova Laranjeiras (13), e Rio Bonito do Iguaçu (17), cuja localização pode ser visualizada na Figura 1. A região que constituiu o Território da Cidadania Cantuquiriguaçu é composta por vinte municípios, sendo delimitados pelos rios Piquiri, Iguaçu e Cantu, localizada no centro Sul do Estado do Paraná. Há na região 49 assentamentos rurais, 4.211 famílias assentadas em 14 municípios, além de acampamentos rurais, quilombolas, terras indígenas e faxinalenses. A população da região, conforme dados de 2010, era de 232.519 habitantes, dos quais 46,22% viviam no meio rural (KRAJEVSKI, 2018; PARANÁ, 2004).

Em relação aos dados secundários sobre as políticas públicas, todos os valores monetários foram atualizados para o mês de dezembro de 2019, utilizando como base de atualização o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), conforme IBGE (2020a). Estes dados são analisados em termos de sua evolução nos

períodos para os quais estão disponibilizados nas respectivas fontes. Na próxima seção estão apresentados os resultados do levantamento de dados realizado.

5. Desempenho de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar em municípios do Território da Cidadania Cantuquiriguaçu Paranaense

Os municípios de Laranjeiras do Sul, Nova Laranjeiras, Porto Barreiro e Rio Bonito do Iguaçu somam juntos uma população de 59.342 pessoas, das quais 47,1% residem no meio rural. Em sua área há 7.049 estabelecimentos agropecuários, dos quais 84,9% pertencem aos agricultores familiares. Na Tabela 1 são ainda apresentadas informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita em cada município.

Tabela 1 - População Total, Urbana e Rural, IDH, PIB per capita, e quantidade de estabelecimentos agropecuários por Município.

Município	População Total (2010)	População urbana (2010)	População Rural (2010)	IDH (2010)	PIB per capita 2017	Estabelecimentos Agropecuários (2017)	
						Familiares	Não familiares
Laranjeiras do Sul	30.777	25.031	5.746	0,706	22.558,53	1009	336
Nova Laranjeiras	11.241	2.372	8.869	0,642	16.432,09	1603	438
Porto Barreiro	3.663	691	2.972	0,688	24.991,50	583	161
Rio Bonito do Iguaçu	13.661	3.322	10.339	0,629	20.230,92	2791	128
Total	59.342	31.416	27.926			5986	1063

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do IBGE (2020b)

Analisando as informações da tabela 01, pode-se constatar que o município de Laranjeiras do Sul apresenta a maior população da amostra, com 81,33% de seus habitantes residindo na zona urbana e 18,67% no campo. Quanto aos estabelecimentos agropecuários, este é o município em que há o menor percentual daqueles que pertencem à agricultura familiar (75%). Ao mesmo tempo, este município apresenta o maior IDH e a segundo PIB Per capita dentre os quatro municípios da amostra.

O município de Porto Barreiro apresenta o maior PIB per capita da amostra, conta com a menor população absoluta da pesquisa, sendo que 81,14% reside na zona rural. Nova Laranjeiras apresenta o menor PIB per capita, segundo menor IDH, e tem 78,90% da população vivendo no meio rural. Em Rio Bonito do Iguaçu os moradores do meio rural correspondem a 75,68%, sendo este o município em que há maior número absoluto de estabelecimentos agropecuários e o maior percentual daqueles pertencentes à agricultura familiar. O IDH neste local é o mais baixo dentro da amostra (0,629) estando bem abaixo do índice estadual (0,749).

Quanto aos estabelecimentos agropecuários observando individualmente a presença de agricultura familiar em cada um dos quatro municípios, observa-se que a menor presença está em Laranjeiras do Sul, local em que 75% pertencem aos agricultores familiares e o percentual mais elevado está em Rio Bonito do Iguaçu, no qual 95,61% dos estabelecimentos agropecuários pertencem à agricultura familiar. A título de comparação, observe-se que no Estado do Paraná o percentual de estabelecimentos familiares, segundo o Censo Agropecuário de 2017, é de 75% e no Brasil este percentual é de 76,8% em relação ao total (IBGE, 2020b). Nas próximas seções são apresentadas informações sobre como as políticas públicas PRONAF, PAA e PNAE foram executadas nos municípios estudados.

5.1. PRONAF

Este programa pode ser considerado um marco inicial para a visualização da agricultura familiar como categoria e de suas demandas no meio rural brasileiro, constituindo a primeira geração de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar (GRISA E SCHNEIDER, 2015). Na análise histórica, até a sua criação, não se observavam políticas específicas direcionadas para o segmento da agricultura familiar dentro da estrutura agrícola, pecuária e agrária brasileira. Com as linhas de crédito ofertadas pelo PRONAF, o estado brasileiro se dispôs a estimular a produção e a criação de cadeias produtivas para os produtos advindos da agricultura familiar. Além disso, o objetivo do programa se constitui em criar as bases da geração de trabalho e renda para uma população rural menos favorecida. Sendo possível observar aspectos positivos e negativos no desenvolvimento do programa, tais como aqueles apontados por Gazolla e Schneider (2013).

Entretanto, a existência do Pronaf para atender demandas da agricultura familiar não significa que esta categoria passou a ser prioridade. Uma vez que ao observar os valores destinados pelo crédito rural, no período de janeiro de 2013 até dezembro de 2019, constata-se que os volumes direcionados aos agricultores familiares é significativamente menor do que aquele direcionado aos agricultores patronais, o que está em consonância com a estrutura do sistema de crédito rural brasileiro desde sua constituição (DELGADO, 2012). Entre janeiro de 2013 e dezembro de 2019 foram acessados R\$ 161.785.335.035,59 via Pronaf, enquanto ao Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural/PRONAMP foram repassados R\$ 133.252.834.790,30 e aos grandes produtores rurais (sem vínculo a Programas) o repasse foi de R\$ 716.300.802.281,18 (BACEN, 2019)¹.

¹ Nestes valores não foi efetuada a atualização monetária para dezembro de 2019, representando assim os valores nominais para cada ano.

No período analisado constatou-se que o segmento sem vínculo a programas, representado pelo agronegócio, acessou ao crédito rural em um volume 5,37 vezes superior ao segmento do médio produtor rural (PRONAMP), e em 4,42 vezes o segmento da agricultura familiar (PRONAF). Os dados demonstram uma desproporcionalidade de valores entre os segmentos existentes do modelo rural brasileiro. Para fins comparativos cabe destacar que o número de estabelecimentos agropecuários no Brasil, segundo dados do censo agropecuário de 2017 (IBGE, 2020b), é de 5.073.324 unidades, sendo 1.175.916 (23,18%) no formato de agricultura não familiar, e 3.897.408 (76,82%) de agricultura familiar.

Quando é observada a evolução dos valores acessados via Pronaf, a nível nacional no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2019, observa-se que o valor passou de R\$ 29.262.769.525,92 em 2013 para R\$25.808.557.961,74 em 2019, o que representa uma redução de 11,8% no montante durante o período. Na evolução anual dos recursos observa-se um crescimento entre 2013 e 2014, de 17,2%, mas a partir de 2014 os valores passam a diminuir, resultando que em 2019 o valor acessado equivale a 88,2% daquele que era acessado em 2013². No Estado do Paraná para o mesmo período observa-se um acréscimo de 0,5% nos valores acessados via Pronaf, passando de R\$ 4.321.983.314,63 em 2013 para R\$ 4.343.038.693,19 em 2019 (BACEN, 2019). Destacando que nesta unidade da federação há 305.154 estabelecimentos agropecuários, sendo 76.266 (24,99%) de agricultura não familiar e 228.888 (75,01%) da agricultura familiar.

Com a intenção de observar como foi o acesso ao Pronaf nos municípios da amostra, na Tabela 2 estão apresentados os valores do crédito disponibilizados pelo programa e a quantidade de contratos efetuados no período de janeiro de 2013 a dezembro de 2019.

² Reforçando que estes dados são atualizados para dezembro de 2019, com base no INPC (IBGE, 2020) o que permite a comparação ano após ano.

Tabela 2 – Valores do crédito e quantidade de contratos do Pronaf, no período de 2013 a 2019, nos municípios estudados

Ano	Laranjeiras do Sul		Nova Laranjeiras		Porto Barreiro		Rio Bonito do Iguaçu	
	Contrato	Valor (R\$)	Contrato	Valor (R\$)	Contrato	Valor (R\$)	Contrato	Valor (R\$)
2013	735	19.145.495,66	1.127	20.270.781,80	555	13.728.397,81	1.677	32.630.025,53
2014	665	19.283.412,79	646	19.874.149,36	520	16.381.083,19	1.386	39.931.547,87
2015	518	23.531.786,56	532	18.291.867,12	414	13.719.294,30	1.086	29.253.365,59
2016	447	45.513.599,97	488	17.717.357,61	355	11.211.255,06	1.038	31.935.468,26
2017	441	25.855.436,69	465	17.506.965,50	339	10.291.509,11	829	21.949.869,09
2018	412	49.222.528,19	389	15.655.890,47	310	11.555.254,08	770	23.109.790,72
2019	480	34.210.338,57	395	14.759.467,30	340	14.185.315,55	671	22.389.134,07

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do Bacen (2019). Valores atualizados até dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC).

Na análise do período observa-se um declínio no número de contratos efetuados nos quatro municípios. Quanto aos valores acessados em Laranjeiras do Sul e Porto Barreiro o valor total contratado aumentou em 78,7% e 3,33%, respectivamente, entre 2013 e 2019. Já em Rio Bonito do Iguaçu e Nova Laranjeiras, os valores contratados no período foram reduzidos em 31,4% e 27,2% respectivamente. A título de comparação, neste período, o valor total acessado pela agricultura familiar no Brasil via Pronaf diminuiu em 11,8% enquanto no Paraná este montante aumentou em 0,5%.

Outra comparação que pode ser efetuada entre os valores acessados via Pronaf, nos quatro municípios, apresentados na Tabela 2, é com o número de estabelecimentos familiares. Laranjeiras do Sul acessou o maior valor de recursos do Pronaf, apesar de não ter o maior número de estabelecimentos familiares dentro da amostra. Conforme informações da tabela 1, Laranjeiras do Sul conta com 1.009 estabelecimentos da agricultura familiar, enquanto Rio Bonito do Iguaçu tem 2.791 e Nova Laranjeiras 1.603. Neste último município, apesar de ter mais do que o dobro de estabelecimentos familiares de Porto Barreiro (o qual tem 583 estabelecimentos desta categoria), o volume de recursos está bastante próximo.

As informações da Tabela 2 indicam que o município de Laranjeiras do Sul recebeu em 2019 um montante 53% superior ao recebido pelo município de Rio Bonito do Iguaçu, e a 132% a mais do que o município de Nova Laranjeiras, mesmo apresentando número de estabelecimentos agropecuários menor em relação aos dois municípios mencionados, conforme Tabela 1.

Quando o foco de análise se direciona ao número de contratos, em todos os municípios há declínio. As maiores reduções acontecem nos municípios de Nova Laranjeiras e Rio Bonito do Iguaçu, nos quais o número de contratos do Pronaf é reduzido em 65% e 60%, respectivamente, para o período de 2013 a 2019. Em Porto Barreiro e Laranjeiras do Sul as quedas correspondem a 38,7% e 34,7%, respectivamente, no período.

Com base no número de contratos efetuados no ano de 2019, constata-se que foram realizados 480 em Laranjeiras do Sul, 395 em Nova Laranjeiras, 340 em Porto Barreiro e 671 em Rio Bonito do Iguaçu. Relacionando o número de contratos e a quantidade de estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar (Tabela 1), supondo que cada estabelecimento tenha efetuado um único contrato, tem-se que em Porto Barreiro 58,3% dos estabelecimentos existentes acessou o crédito; em Laranjeiras do Sul este percentual foi de 47,6%; em Nova Laranjeiras 24,6%; e em Rio Bonito do Iguaçu o número de contratos do Pronaf corresponde a 24% dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar existentes.

Quanto aos valores médios dos contratos efetuados em 2019, observa-se que em Laranjeiras do Sul o valor médio foi de R\$ 71.271,53, enquanto em Porto Barreiro este valor é de R\$ 41.721,51, já em Nova Laranjeiras é de R\$ 37.365,74 e de R\$ 33.366,81 para os estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar em Rio Bonito do Iguaçu. Assim, constata-se que o Pronaf em Laranjeiras do Sul e Porto Barreiro chega a um percentual maior dos agricultores familiares ali existentes e os valores médios contratados são mais elevados do que a realidade de Nova Laranjeiras e Rio Bonito do Iguaçu.

5.2. PAA

As mudanças no cenário político nacional, ocorridas no início do ano de 2016 provocaram ações políticas e administrativas voltadas para uma visão mais liberal, levando o Estado a reduzir sua atuação. Com ênfase no PAA pôde-se perceber um corte no orçamento para as ações do programa, ligadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (modalidade doação), que priorizavam a aquisição de produtos advindos da agricultura familiar, gerando como consequência um impacto negativo nas expectativas do setor.

Entre os anos de 2003 e 2012 o PAA foi executado diretamente por estados e municípios por meio de convênio com o Ministério

de Desenvolvimento Social (MDS). A partir de 2012 a União começou a atuar, juntamente com os Estados e Municípios, no PAA por meio da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, órgão ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Os recursos eram repassados diretamente para as associações ou cooperativas de agricultores dos municípios (CONAB, 2019).

Em relação ao PAA, quando observados número de compras e valores utilizados no período de 2010 a 2019, no Brasil e no Estado do Paraná, observa-se que nos três primeiros anos o número de compras se mantém estável e os valores utilizados aumentam. A nível nacional em 2010 foram efetuadas 1.848 compras e em 2012 eram 2.219, enquanto a nível estadual foram 125 e 117 respectivamente. Já os valores no país eram de R\$ 472.629.202,08 em 2010 e R\$ 601.497.995,56 em 2012, enquanto no Paraná equivaleram a R\$ 39.716.789,64 e R\$ 48.265.955,14¹. Entretanto após o ano de 2012 o que se observa é um declínio gradativo, tanto nas compras quanto nos valores acessados a nível nacional e estadual, chegando em 2019 a 81 compras efetuadas a nível nacional para um valor utilizado de R\$ 8.079.255,60, enquanto no Estado do Paraná não ocorreu nenhuma aquisição via programa neste ano (CONAB, 2019).

Ao direcionar a análise para os municípios da amostra, na Tabela 3 estão a quantidade de compras realizadas e os valores destinados a cada município entre os anos de 2010 e 2019.

Nos municípios estudados a última compra realizada foi no ano de 2018 efetuada por Laranjeiras do Sul. Este, em conjunto com Nova Laranjeiras, foram os municípios que apresentaram aquisições em maior número de anos (cinco e quatro respectivamente). Em termos de regularidade observa-se que nos dois municípios as aquisições tiveram continuidade nos primeiros três anos (2010 a 2012). Já nos municípios de Porto Barreiro e Rio

¹ Valores estão atualizados para dezembro de 2019.

Bonito do Iguaçu o programa teve apenas um e dois acessos, respectivamente.

Tabela 3 – Valores destinados ao PAA no período de 2010 a 2019 – nos municípios estudados²

ANO	Laranjeiras do Sul		Nova Laranjeiras		Porto Barreiro		Rio Bonito do Iguaçu	
	Nº compras	Valor (R\$)	Nº compras	Valor (R\$)	Nº compras	Valor (R\$)	Nº compras	Valor (R\$)
2010	02	477.290,28 772.385,6	01	712.106,2 826.314,2	03	420.133,9 6	-	-
2011	02	6 801.179,0	01	3 865.207,0	-	-	-	-
2012	01	1	01	0 576.260,2	-	-	-	-
2015	-	- 643.656,6	01	2	-	-	01	262.600,1 9
2016	01	5	-	-	-	-	-	-
2017	-	-	-	-	-	-	01	220.563,2 8
2018	01	77.805,84	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do CONAB (2019). Valores atualizados até dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC)

A proposta do PAA era de adquirir alimentos da agricultura familiar e distribuir para moradores em situação de insegurança alimentar, o que contribuía para fomentar a produção da agricultura familiar e alimentar quem precisasse. Entretanto, para isto havia necessidade de destinação de recursos e envolvimento de gestores públicos na aquisição e distribuição dos alimentos. Dentre as avaliações efetuadas sobre o programa há diversos aspectos positivos, entretanto, as restrições orçamentárias impostas a ele nos anos mais recentes resultam em uma descontinuidade (SAMBUICHI, et al, 2019). Ainda que no país e no Paraná o volume tenha sido reduzido a partir de 2012, na região resta saber por que não houve acessos em todos os anos, ao menos até 2018.

² Em 2013, 2014 e 2019 não houve contratação do PAA nos municípios.

5.3. PNAE

Enquanto política pública o PNAE, após as mudanças ocorridas em 2009, ganhou destaque dentro da sociedade brasileira, pois além de fornecer alimentos para os estudantes da rede pública de ensino, com valor nutricional necessário, também visa desenvolver o segmento da agricultura familiar em nível local e regional através da compra institucional.

Com os valores gastos pela compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, compreende-se que a ação do estado brasileiro, através desta modalidade de compra institucional, tornou-se estratégica para estimular o desenvolvimento do segmento da agricultura familiar por atingir todos os municípios da federação. Na mesma proporção pode-se inferir o impacto no incentivo na produção do segmento da agricultura familiar local, se os municípios aumentarem o percentual previsto em lei que é destinado às compras do PNAE, e como esta ação desencadeará resultados positivos em termos de geração de trabalho e renda, no modelo rural brasileiro (TRICHES, 2015).

Quando são observados os valores totais destinados ao PNAE, a nível nacional e no Estado do Paraná, no período de 2011 a 2017 constata-se que nos dois níveis ocorrem reduções nos valores alocados ao programa. A nível nacional o valor total destinado ao PNAE que em 2011 era de R\$ 7.249.478.680,09, é reduzido para R\$ 4.041.655.423,59 no ano de 2017. O valor do último ano equivale a uma redução de 44,2% no período. No Estado do Paraná os valores passaram de R\$ 257.139.158,31 em 2011 para 229.945.428,70 em 2017, o que indica um declínio de 10,6% nos valores repassados pelo PNAE nesta unidade da federação³ (FNDE, 2019).

Em relação aos valores destinados à agricultura familiar pelo PNAE, constata-se que tanto no Brasil quanto no Paraná os montantes destinados cresceram. No Brasil o valor de 2017 é 63,4% maior do que aquele de 2011 (passando de R\$ 568.919.658,78 para

³ Estes valores estão atualizados pelo INPC para dezembro de 2019.

R\$ 929.871.644,92) e no Paraná o montante cresceu praticamente 229% no período (de R\$ 24.282.780,89 em 2011 para R\$ 79.877.462,48 em 2017). Apesar do crescimento nos montantes designados para a agricultura familiar, ao observar o percentual que é destinado anualmente para a agricultura familiar, a nível nacional o percentual aumentou de 7,8% em 2011 para 23% em 2017 (ainda não alcançando os 30% exigidos por lei). No Estado do Paraná em 2011 o percentual adquirido da agricultura familiar era de 9% e a partir de 2014 supera o percentual de 30%, sendo que em 2017 corresponde a 35%.

Observando a evolução dos recursos destinados ao PNAE nos quatro municípios analisados, observamos que entre 2011 e 2017 em todos houve crescimento real nos montantes destinados, seja nos valores totais ou na aquisição da agricultura familiar. Dentre os quatro municípios constata-se que Laranjeiras do Sul e Rio Bonito do Iguazu são aqueles que destinam maiores montantes, sendo estes os mais populosos e provavelmente os que tem maior número de crianças nas escolas. Na Tabela 4 podem ser visualizados os valores em detalhes.

Sobre a evolução nos montantes acessados pelo programa constata-se que os montantes totais aumentaram em todos os municípios, sendo que o maior crescimento total aconteceu em Laranjeiras do Sul com 26,7% de acréscimo no período. Em Rio Bonito do Iguazu o aumento foi de 18%, Nova Laranjeiras 16,1% e Porto Barreiro 3,3%.

Tabela 4 – Valores gastos com PNAE no período de 2011 a 2017 em cada município

ANO	Laranjeiras do Sul		Nova Laranjeiras		Porto Barreiro		Rio Bonito do Iguaçu	
	total	AF	total	AF	total	AF	total	AF
2011	453.844,83	37.062,08	112.643,16	0,00	37.878,24	14.100,33	206.347,19	54.035,23
2012	455.519,74	112.706,21	135.388,41	50.655,57	34.809,89	11.573,14	254.811,38	81.498,33
2013	568.627,50	03.020,88	155.608,86	44.331,58	31.891,63	14.040,94	327.759,13	98.066,71
2014	569.278,02	159.342,55	153.238,30	53.960,97	55.456,95	31.111,79	314.397,82	177.690,33
2015	503.181,98	74.345,65	159.083,68	49.143,26	40.038,45	0,00	272.783,66	229.717,29
2016	515.828,78	136.585,52	130.451,87	54.061,26	36.216,26	29.773,75	206.266,51	196.118,51
2017	575.107,23	240.290,68	130.742,81	41.113,19	39.145,68	24.655,20	243.411,32	244.965,82

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do FNDE (2019). Valores atualizados até dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC).

Quando a lente é direcionada aos valores do PNAE em aquisição da Agricultura Familiar, uma primeira observação é de que, na maior parte dos anos, em todos os municípios a aquisição de alimentos da agricultura familiar superou os 30% exigidos pela lei. Nestes percentuais observa-se que em Laranjeiras do Sul os percentuais oscilaram entre 25% (em 2012) e 42% (em 2017). Em Nova Laranjeiras o percentual oscilou entre um mínimo de 28% (em 2013) e um máximo de 41% (em 2016). Em Porto Barreiro o menor percentual foi de 33% (em 2012) e o maior de 82% (em 2016). Já o município de Rio Bonito do Iguaçu é aquele que apresenta uma regularidade no crescimento, passando de 26% de recursos do PNAE destinados para a agricultura familiar em 2011, passando a gastar 101%¹ no ano de 2017.

Em relação aos valores destinados à agricultura familiar pelo PNAE, dentre os quatro municípios, em Nova Laranjeiras os valores oscilam pouco. Neste local em 2011 não havia compra da agricultura familiar e comparando a evolução entre 2012 e 2017 constata-se que este último valor corresponde a 81,2% daquele que era destinado em 2012. Nos demais municípios o que se nota é um crescimento significativo nos montantes destinados à agricultura familiar. Laranjeiras do Sul é aquele que destina o maior montante absoluto, com um acréscimo de 75,3% no valor monetário entre 2011 e 2017. Rio Bonito do Iguaçu apresenta um crescimento significativo no valor absoluto destinado para os agricultores familiares, com um aumento de 353,3% entre o valor destinado em 2011 e aquele gasto em 2017. Em Porto Barreiro também houve crescimento dos valores absolutos em um percentual de 74,9% entre 2011 e 2017.

¹ A explicação para que a agricultura familiar tenha recebido mais de 100% do valor do PNAE se deve à possibilidade de complementação de recursos que os municípios podem fazer, ampliando assim os recursos destinados ao programa, seja com recursos próprios ou com transferências do FPM.

5.4. Análises e discussões

A partir das informações apresentadas nas seções anteriores pode-se efetuar análises sobre características rurais dos municípios e como as políticas públicas observadas (PRONAF, PNAE e PAA) estão sendo utilizadas.

Iniciamos a análise pelo município de Laranjeiras do Sul, o qual apresenta a maior população total da amostra. Neste, a população rural é a segunda menor (a menor é a de Porto Barreiro) sendo que em termos relativos, em Laranjeiras do Sul 18,86% dos habitantes vivem no campo, sendo este o menor percentual dentre os quatro municípios analisados. Quanto ao número de estabelecimentos, neste município 75% é de agricultores familiares (percentual idêntico ao estado do Paraná), mas dentre os quatro municípios é aquele que apresenta menor participação da categoria familiar nos estabelecimentos agropecuários. Cabe destacar que neste município há 3 assentamentos rurais com 113 famílias assentadas (INCRA-PR, 2019).

Na análise dos dados do Pronaf o número de contratos efetuados em 2018 e 2019 não alcança a totalidade dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, mas é possível constatar que neste município o valor médio dos contratos é o maior, na comparação com os demais municípios. Quanto ao PAA Laranjeiras do Sul foi aquele que efetuou aquisições em maior número de anos (cinco) no período de 2010 a 2019. Sobre o PNAE a aquisição da agricultura familiar ultrapassou os 30% exigidos pela legislação, correspondendo a 41,78% no ano de 2017 (último ano disponível quando da realização da pesquisa). O fato de o município ter o maior IDH dentre a amostra (0,706) indica que as condições socioeconômicas neste caso, ainda que sejam inadequadas se comparadas ao índice estadual (0,749), são melhores do que as dos outros três. Quanto ao PIB per capita, observa-se que este município é aquele que apresenta o segundo maior valor dentre a amostra. Os indicadores ainda apontam para a existência de concentração agrária no município, e na agricultura familiar os valores médios acessados, via Pronaf, apontam para a existência de

alguma concentração do acesso aos recursos por parte de agricultores desta categoria.

Rio Bonito do Iguaçu é o segundo maior em tamanho populacional total, no qual 75,68% dos habitantes reside no meio rural. Neste local encontra-se o maior percentual de estabelecimentos da agricultura familiar equivalente a 95,61% do total. Cabe destacar a existência de 3 assentamentos e um total de 1.575 famílias assentadas neste município (INCRA-PR, 2019). Em relação ao Pronaf, observando o período de 2013 a 2019 (Tabela 2) o número de contratos em 2013 alcançou 1.677 unidades, diminuindo para 671 no ano de 2019, ou seja, uma redução de 60% no período. Utilizando os dados de 2019 este município apresenta o menor valor médio por contrato do Pronaf entre os municípios estudados. No PAA, em um período de 2010 a 2019 foram efetivados somente dois contratos (em 2015 e 2017).

No PNAE os resultados são um pouco mais favoráveis, uma vez que em 2017 o valor total utilizado pelo programa foi destinado à agricultura familiar. Neste caso uma explicação pode ser o fato de que há no município cooperativas dentro dos assentamentos e que estão organizadas para o fornecimento de alimentação escolar (KRAJEVSKI, 2018). Cabe destacar que Rio Bonito do Iguaçu é aquele com o menor IDH da amostra e o segundo menor PIB per capita. Neste caso os dados apontam para maiores índices de pobreza na comparação com Laranjeiras do Sul e Porto Barreiro.

O município de Nova Laranjeiras tem a terceira maior população absoluta da amostra, com 78,9% vivendo no meio rural. Observando os estabelecimentos da agricultura familiar constata-se que estes correspondem a 78,54% do total. Na análise do Pronaf observou-se que o número de contratos apresentou um declínio significativo entre 2013 e 2019, sendo reduzido em 65,12%, com redução anual chegando a 395 contratos em 2019, o que corresponde a 24,6% dos estabelecimentos familiares existentes. E os valores médios contratados foram maiores somente que aqueles acessados em Rio Bonito do Iguaçu (R\$ 27.365,74 e R\$ 33.366,81 em 2013 e 2019 respectivamente). Em relação ao PAA foram efetuadas

aquisições em quatro anos no período de 2010 a 2019 (o último em 2015). Quanto ao PNAE no ano de 2017 foram destinados 31,45% para a agricultura familiar, representando o menor percentual dentre os municípios analisados. Neste município tem-se o menor PIB per capita da amostra, com o segundo menor IDH, dados que apontam para condições socioeconômicas da população bastante vulneráveis.

Porto Barreiro é o município com a menor população absoluta da amostra. No meio rural vivem 81,14% dos habitantes, sendo que 78,36% dos estabelecimentos agropecuários pertencem ao segmento familiar. Em relação ao Pronaf observa-se que no período de 2013 a 2019 o número de contratos foi reduzido em 38,74% (ver Tabela 2). Ainda assim, no ano de 2019 o número de contratos do Pronaf corresponde a 58,32% dos estabelecimentos familiares, sendo este o maior percentual da amostra. Sobre os valores médios acessados o valor neste município é o segundo maior, equivalendo a R\$ 41.721,51 (sendo menor somente que o de Laranjeiras do Sul). No PAA considerando o período de 2010 a 2019 apenas no primeiro ano foram efetuadas aquisições (ver Tabela 3). Nos valores do PNAE para o ano de 2017 o percentual de aquisição da agricultura familiar foi de 62,98%, sendo o segundo maior percentual, atrás somente de Rio Bonito do Iguaçu. Com relação aos dados socioeconômicos, o município tem o maior PIB per capita da amostra e o segundo maior IDH.

Assim, diante das informações analisadas pode-se apontar que os municípios de Nova Laranjeiras e Rio Bonito do Iguaçu, apesar de apresentarem maior percentual de população rural e de estabelecimentos da agricultura familiar, apresentam maiores índices de pobreza do que Laranjeiras do Sul e Porto Barreiro. Em relação ao Pronaf há necessidade de compreender melhor os motivos pelos quais há baixos acessos em todos os municípios observados. Os valores médios dos contratos do Pronaf em Laranjeiras do Sul e Porto Barreiro apontam para possíveis diferenças nas estruturas produtivas e/ou maior nível de capitalização dos agricultores familiares nestes municípios, ou

ainda a existência de assistência técnica para o acesso aos recursos. No caso do PNAE, apesar dos percentuais terem apresentado evolução positiva, há espaço para maiores volumes de aquisição, especialmente em Nova Laranjeiras e Laranjeiras do Sul. Quanto ao PAA, apesar da importância já apontada por autores como Grisa e Schneider (2015), para a agricultura familiar, a redução em sua atuação é nacional, estadual e local.

6. Considerações Finais

A investigação apresentada neste artigo partiu do seguinte problema de pesquisa: como políticas públicas estão fomentando o segmento da agricultura familiar, a partir da análise de 4 (quatro) municípios do Território da Cidadania Cantuquiriguaçu no estado do Paraná? O objetivo geral consistiu em identificar como evoluiu o acesso aos programas PRONAF, PNAE e PAA nos municípios de: Laranjeiras do Sul, Nova Laranjeiras, Porto Barreiro e Rio Bonito do Iguaçu.

Estes municípios têm elevadas taxas de população vivendo no meio rural, bem como a maior parte dos estabelecimentos agropecuários pertencem à agricultura familiar. Quanto ao Pronaf constata-se que estes recursos não chegam a maior parte dos produtores do segmento familiar e quando chegam há diferenças significativas entre os valores médios contratados, o que demonstra diferenças entre as realidades dos agricultores entre os municípios estudados. A partir dos dados secundários não é possível saber, mas uma pesquisa primária poderia explicar por que em municípios tão próximos geograficamente a realidade de acesso aos recursos do Pronaf é tão discrepante.

Sobre o PAA, mesmo não havendo atuação do programa nos municípios pesquisados, e no estado do Paraná, em 2019, compreende-se a fundamental importância deste tipo de programa para o fortalecimento do segmento da agricultura familiar e o vácuo deixado sem a sua atuação no desenvolvimento dos municípios.

O PNAE tem atingido os percentuais exigidos por lei, uma vez que nos quatro municípios mais de 30% da alimentação escolar é comprada da agricultura familiar. Aqui destaque-se que Rio Bonito do Iguaçu foi aumentando gradativamente este percentual até chegar à aquisição da totalidade da alimentação desta categoria. Entretanto, em uma região em que predominam estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar seria possível maiores volumes serem adquiridos desta categoria. Como sugestões de aprofundamentos, cabem novos estudos para entender o que está faltando para que isto aconteça no caso do PNAE.

Assim, observando a inserção das políticas públicas analisadas nos quatro municípios, e com a limitação que os dados secundários permitem averiguar, fica nítido que os recursos injetados nos municípios pelo PRONAF e PNAE estão alcançando agricultores familiares, apesar de não a totalidade. Assim, diante dos indicadores sociais e econômicos dos municípios que apontam para a existência de nível significativo de pobreza, é possível apontar que os recursos das políticas públicas podem não garantir o desenvolvimento rural desejável, mas certamente se não existissem, seria observado um nível de pobreza ainda mais alto.

Por fim, cabe destacar que o artigo é um recorte de uma pesquisa maior que integra uma dissertação de mestrado, que está em andamento. Neste estudo há aprofundamentos sendo efetuados, principalmente na análise de dados primários que estão sendo coletados com a intenção de obter respostas para as indagações que surgiram a partir dos dados secundários analisados.

Bibliografia

BACEN - Banco Central do Brasil. **Valores do Crédito Rural.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BNDES. **Pronaf** (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf> Acesso em: 05/05/2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios da cidadania integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. 2009. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>. Acesso em: 18/06/2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018. 151 p.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. 6. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – quantidade de contratos e valores**. Disponível em: <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>. Acesso em: 14/07/2019.

DECRETO N° 9.064 de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre Unidade Familiar de Produção agrária, institui cadastro nacional da agricultura familiar e regulamente lei n°11.326 de 24 de julho de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm>. Acesso em: jun. de 2020.

DELGADO, Guilherme C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965 – 2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento BRASIL. **PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae->

consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar. Acesso em: jul. de 2019.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GAZOLLA, Márcio. SCHNEIDER, Sérgio. Qual “fortalecimento” da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. Vol. 51, n. 1. Brasília. Janeiro a março de 2013.

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.; HERMANN, J. *Economia Brasileira Contemporânea (1945/2010)*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONSALVES, Elisa P. **Iniciação à Pesquisa Científica**. 4 ed. Campinas-SP. Editora Alínea, 2007.

GREMAUD, Amaury Patrick. *Economia brasileira contemporânea*. 7. Ed. 5. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

GRISA, Catia.; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de Políticas Públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In GRISA, Catia.; SCHNEIDER, Sergio. (Org). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

IBGE. Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Séries históricas. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?edicao=21661&t=series-historicas>> Acesso em: 15 jan. 2020a.

IBGE. **Dados dos municípios**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acessado em: 05/02/2020b.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Superintendência Regional Paraná – Assentamentos Informações**

Gerais. Data de atualização: 31/12/2017. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>> Acesso em: 09 jul. 2019.

KAGEYAMA, Angela A. **Desenvolvimento Rural: conceitos e aplicações ao caso brasileiro.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

KRAJEVSKI, Luis Claudio. **A importância da UFFS Campus Laranjeiras do Sul (PR) e o Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu.** Blumenau: Furb. Tese de doutorado. 2018.

LEI N°11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: jun. 2020.

PARANÁ. **Território Cantuquiriguaçu Paraná: Diagnóstico Socioeconômico.** Conselho de Desenvolvimento do Território Cantuquiriguaçu. Curitiba, 2004.

PIRES, Marcos Cordeiro (coord.). **Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula.** São Paulo: Saraiva, 2010.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização.** Tradução de Rita Pereira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2008.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.** 2. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. **Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar.** Brasília: IPEA, Texto para Discussão 2482. Junho de 2019. 65 p.

SANTOS, Cristina Sturmer dos. *Análise do processo de transição agroecológica das famílias agricultoras do Núcleo da Rede Ecovida de Agroecologia Luta Camponesa*. 2016. 196 f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável). UFFS, PR, 2016. Disponível em: < <https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/609/1/SANTOS.pdf> > Acesso em: 29 jul. 2019.

SCHABARUM, Joseane C. TRICHES, Rozane M. Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Piracicaba-SP, Vol. 57, Nº 01, p. 049-062, Jan./Mar. 2019.

SCHNEIDER, S.; NIEDERLE, P. A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção da agricultura. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. de (Ed.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008. cap. 32, p. 989-1014.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Rev. Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun 2004, p. 88-125.

SECCHI, L. Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

_____. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, v.8, n.16, p. 20-45, jul./dez., 2006.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 5. Ed. 5. Reim. São Paulo: Atlas, 2011.

TRICHES, Rozane M. **Repensando o mercado da alimentação escolar**: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org). Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.p. 181-200.

WANDERLEY, M. de N. B. **Urbanização e ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural e Estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco**. Brasília, NEAD/MAD, 2001. Disponível em: <www.nead.com.br>. Acesso em: set. 2011.

Sobre os(as) organizadores(as) e autores(as)

- **CIDONEA MACHADO DEPONTI**

Economista pela UFSM-RS; Especialista em Desenvolvimento Rural e Agroecologia pela UFRGS-RS; Mestre em Integração Latino-Americana pela UFSM-RS; Doutora em Desenvolvimento Rural pela UFRGS-RS; Pós-Doutora em sociologia do Desenvolvimento (PPGS/UFRGS). Pesquisadora e Professora Adjunta do Programa em Desenvolvimento Regional (UNISC-RS). Editora da Revista Redes. Diretora Sul da RETE. E-mail: cidonea@unisc.br

- **ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA**

Doutor em Geografia (UFSC), Pesquisador do CNPq. Coordenador e Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UNISC e do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação da UNISC. Líder do GEPEUR-CNPq e Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. E-mail: rlls@unisc.br

- **TANISE DIAS FREITAS**

Doutora em Sociologia pela UFRGS. Bacharel e Mestre em Ciências Sociais pela UFSM. Pós-Doutora em Economia e Desenvolvimento pelo PPGE&D-UFSM. Pesquisadora DOCFIX no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. Consultora nas áreas de Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos. Especialista nos temas de Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas. E-mail: tanisediasfreitas@gmail.com

- **AIRTON ADELLAR MUELLER**

Doutor em Sociologia pela Universidade Livre de Berlim. Mestre em Desenvolvimento Regional e licenciado em História pela Universidade de Santa Cruz do Sul, no Rio Grande do Sul. Docente

e pesquisador nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Educação nas Ciências da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). E-mail: airton.mueller@unijui.edu.br

- **ALEXIA RAMOS DE ALMEIDA**

Graduanda em Enfermagem na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) e bolsista PIBIC/UNIJUÍ.

- **ANGELA QUINTANILHA GOMES**

Doutora em Ciência Política e Professora associada da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional.

- **ANELISE GRACIELE RAMBO**

Graduação em Geografia (UNIJUI). Mestre em Geografia (UFRGS). Doutora em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Docente do Departamento Interdisciplinar da UFRGS, nos cursos de Bacharelado em Desenvolvimento Regional e Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia e Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES). E-mail: anelise.rambo@ufrgs.br

- **ANTONIO PAULO CARGNIN**

Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Mestre em Planejamento Urbano e Regional (1994) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, na Área de Concentração: Ambiente, Ensino e Território (2011). Analista de Projetos e Políticas Públicas - Analista Geógrafo e Diretor do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG) do Governo do Estado do Rio

Grande do Sul. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - POSGEA/UFRGS. Atua nas áreas de planejamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento governamental. Vencedor do Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional (2012), promovido pelo Ministério da Integração Nacional na categoria Produção do Conhecimento Acadêmico, Doutorado, com a tese Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais. E-mail: apcargnin@gmail.com

- **ARILSON DA SILVA FAVARETO**

Sociólogo (PUC), Mestre em Sociologia (Unicamp). Doutor em Ciência Ambiental. Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e Pesquisador do Cebrap. Pesquisa os temas de sociologia econômica teórica e aplicada. E-mail: arilson@uol.com.br

- **BRUNO DE OLIVEIRA LEMOS**

Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Geógrafo pertencente ao quadro dos Analistas de Projetos e Políticas Públicas do estado do Rio Grande do Sul, lotado na Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão – SPGG-RS, no Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN). Coordenador da Divisão de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional – SPGG/RS. Atua nas seguintes áreas: Geografia Política, Geopolítica, Geoeconomia, planejamento territorial, políticas de desenvolvimento regional e de cooperação fronteiriça. E-mail:

- **CARLA GIANE SOARES DA CUNHA**

Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1994) e mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2000). Atualmente é doutoranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR, membro do

Laboratório Estado e Território – LABETER/UFRGS. Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS. Tem experiência na área de Planejamento, com ênfase em Administração Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento governamental, planejamento estratégico, avaliação de políticas públicas e plano plurianual.

- **CLÁUDIA TIRELLI**

Doutora em Sociologia pela UFRGS; Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Depto de Ciências, Humanidades e Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Líder do Gedepp (Grupo de Estudos sobre Democracia e Políticas Públicas/Cnpq). Pesquisa sobre os temas: Estado e sociedade civil, políticas públicas, movimentos sociais, associativismo e arranjos institucionais participativos. Email: ctirelli@unisc.br

- **FERNANDO CÉSAR MACEDO**

Graduação (1992) e Mestrado (1997) em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em Economia Aplicada (2002) e Livre-Docente (2010) na área de Economia Brasileira pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), onde leciona desde 2004. É professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do IE/Unicamp e pesquisador do Centros de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE). E-mail: fcmacedo@unicamp.br

- **GABRIEL VIANA**

Bacharel em Ciência e Tecnologia (UFRGS). Graduando em Geografia (UFRGS).

- **JANAYSON RODRIGUES DOS SANTOS**

Mestrando em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável - PPGADR na Universidade Federal Fronteira Sul – UFFS. Graduado em Pedagogia pela Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Direito Educacional e Inspeção Escolar pela Faculdade Pio Décimo - Aracaju-SE. Servidor público estadual na Secretaria Estadual de Educação de Alagoas. Temas de pesquisa: desenvolvimento rural, agricultura familiar e políticas públicas. E-mail: janaysonrodrigues@gmail.com

- **JANETE STOFFEL**

Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul/RS. Mestre em Desenvolvimento pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Economista Corecon/PR 8106 com especialização *lato sensu* em Comércio Exterior ambas cursadas na Unijui/RS. Docente na Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Laranjeiras do Sul/PR, no Programa de Pós Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável (PPGADR) e no curso de Graduação em Ciências Econômicas. Atua nos temas relacionados ao desenvolvimento econômico, rural, territorial e regional; agricultura familiar; políticas públicas. E-mail: janete.stoffel@uffs.edu.br

- **JOÃO CARLOS BUGS**

Formado em Administração e Ciências Contábeis com Pós-Graduação em Gestão Empresarial e em Finanças. Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Atua como docente no Departamento de Gestão de Negócios e Comunicação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) há 20 anos. Profissional com mais de 45 anos de experiência na área de apoio aos micro, pequenos e médios empresários, na busca por uma formação e orientação que possa qualificar gestores para o

desenvolvimento das empresas e das respectivas regiões.
Contato: joaobugs@unisc.br

• **LARISSA ZANELA MENDES**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Mestra em Políticas Públicas e graduada em Ciências Sociais – Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja.

• **LEONARDO RODRIGUES PORTO**

Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (2016). Graduado em Economia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (2012). Aluno-pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE), pelo programa de pós-graduação em Desenvolvimento Econômico do IE-Unicamp. E-mail: lnrdporto@gmail.com

• **LOUISE NAKAGAWA**

Bióloga, Doutora em Energia pela UFABC. Analista de Pesquisa no Terceiro Setor e Auditora em Certificação Florestal. Pesquisadora do Cebrap - Email: louise.nakagawa@gmail.com

• **MARCOS VINÍCIOS PÓ**

Graduado em Engenharia Elétrica pela Faculdade de Engenharia Industrial - FEI (1994), com mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP (2004 e 2009). Atuou no Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor entre 1994 e 2010 e foi professor da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) entre 2008 e 2009. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do ABC, nos cursos de Políticas Públicas e Planejamento e Gestão do Território onde também exerce o cargo de coordenador do Bacharelado em Ciências e Humanidades. E-mail: marcos.po@ufabc.edu.br

- **MIREYA E. VALENCIA PERAFÁN**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Desenvolvimento Rural pela Pontifícia Universidade Javeriana da Colômbia. Professora na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UnB. Os principais trabalhos estão no campo dos estudos rurais, com especial atenção na dimensão territorial do desenvolvimento, políticas públicas para o desenvolvimento rural, sistemas agroalimentares sustentáveis e fortalecimento da agricultura familiar. Preside a Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial (RETE) e integra a Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina. E-mail: mireya@unb.br. <https://orcid.org/0000-0003-0236-9154>.

- **PAULO SEIFER**

Engenheiro. Doutor em Energia pela UFABC. Email: paulo.seifer@gmail.com

- **RENEO PEDRO PREDIGER**

Doutorando em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUI. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Mestre em ciências da computação pela UFRGS. Engenheiro Agrônomo/UPF. Professor na universidade federal da fronteira sul UFFS - Campus Cerro Largo. E-mail: reneo.prediger@gmail.com

- **ROSANE BERNARDETE BROCHIER KIST**

Assistente Social, Mestre e Doutora em Serviço Social (PUCRS), Pós-Doutora em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). Docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC) no período de 2012 a 2016. Mediadora Cível, Instrutora e Facilitadora de Círculos de Construção da Paz no CEJUSC Regional de Santa Cruz do Sul. E-mail: rosanekist2009@hotmail.com

- **ROSELI FISTAROL KRÜGER**

Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUÍ. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: rfistarol@gmail.com

- **SÉRGIO LUÍS ALLEBRANDT**

Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC. Mestre em Administração pela EBAPE/FGV. Professor Titular e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do PPGDR/UNIJUÍ. E-mail: allebr@unijui.edu.br

- **SUZANA KLEEB**

Historiadora, Doutora e Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC. Museóloga com especialização pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Licenciatura e Bacharelado em História pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - Email: skleeb@uol.com.br

- **TACIANA ANGÉLICA MORAES RIBAS**

Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNIJUÍ. Bolsista Prosuc/Capes. Mestre em Desenvolvimento pelo PPGDR/UNIJUÍ. Graduada em Gestão Pública pela UNIJUI. E-mail: taciaana.ribas@yahoo.com.br

No Brasil, temos o desafio de pensar e de promover políticas públicas de desenvolvimento regional que levem em conta a estrutura federativa de organização política e administrativa do Estado, a necessidade de democratizar as relações com o poder público, e as profundas desigualdades sociais e econômicas existentes no território brasileiro, e em suas diferentes regiões. Precisamos igualmente superar a visão corrente de pensar e planejar o território como simples espaço político administrativo, como mero receptáculo social e econômico. Se por um lado, o conteúdo formal e normativo das políticas condicionam, influenciam e regulam as relações sociais que promovem a constituição, a organização e os usos do território, por outro, as especificidades culturais, técnicas e ambientais de cada território, bem como as suas dinâmicas socioeconômicas e político-institucionais, igualmente condicionam e influenciam a definição, criação e implementação das políticas públicas no território. Assim, esta obra busca contribuir o debate sobre a dimensão territorial da construção e da implementação das políticas públicas e dos processos de desenvolvimento, a partir de um compilado de artigos de diversos pesquisadores que têm investigado essa temática no campo das Ciências Sociais, do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Geografia.



Programa de Pós-Graduação
Desenvolvimento Regional
mestrado e doutorado



FAPERGS

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul



ISBN 978-65-87645-96-5

