

# DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO TERRITORIAL NO RIO GRANDE DO SUL (BRASIL). TENDÊNCIAS RECENTES <sup>1</sup>

Aldomar A. Rückert <sup>2</sup>

## 1 Desenvolvimento local, descentralização e interiorização

O desenvolvimento local e regional – como tendência e experiências em diversas regiões do mundo – passa no Brasil pelo processo de descentralização política, reconhecida pela Constituição de 1988, em que tanto o poder central repassa mais recursos aos municípios como as próprias comunidades organizam-se nas mais diversas instituições no sentido de desenvolver iniciativas que não dependam, basicamente, das iniciativas governamentais centrais. A interiorização do desenvolvimento é assumida pelos novos sujeitos locais e regionais nos lugares e regiões distantes do poder central.

### 1.1 Desenvolvimento local

*O global e o local, o desenvolvimento endógeno, integral, social ou à escala humana, e o território onde se dão as relações sociais* estão na ordem do dia na análise da reestruturação econômica.

A literatura sobre política pública, que tem documentado a decrescente influência do Estado-Nação tem trazido a questão *da iniciativa local no desenvolvimento econômico*. A atenção tem se voltado à importância da *sociedade civil*, desde as associações de negócios até as organizações de base popular (WILSON, 1995, p. 9).

O *desenvolvimento endógeno* – que enfatiza os fatores do meio ambiente espacial no qual ocorrem as atividades, ao mesmo tempo que reconhece sua incorporação em estruturas mais amplas – chama a atenção para o território,

<sup>1</sup> Texto apresentado no 6º Encontro de Geógrafos da América Latina, em Buenos Aires.

<sup>2</sup> Professor na UFRGS.

onde se dá o agrupamento das relações sociais, o lugar onde se encontram as forças endógenas e exógenas. A nova literatura reconhece a necessária ação recíproca com as forças da globalização e a crescente natureza aberta da economia local (WILSON, 1995, p. 14-15)

O desenvolvimento local, movimento de caráter emergente, passa assim a ser não apenas uma estratégia de adequação à globalização, mas um *paradigma político alternativo*. O local passa a ser entendido como *espaço da resistência à globalização*. O desenvolvimento local é conceituado assim, como novo modelo de desenvolvimento global, como participação social, entendendo-se, inclusive que seja mais eficiente do que o de empresas e do Estado (MARTIN, USP, 1996. Notas de curso).

A promoção do desenvolvimento “é o objetivo prioritário de muitos agentes e instituições sociais em todo o mundo. Já não é somente uma responsabilidade dos governos. Melhor ainda, é uma *preocupação das coletividades*, das administrações locais e regionais. É uma ocupação de múltiplas organizações e empresas”(MARTIN, 1996, p. 3).

Assim, os espaços locais, tidos como novas unidades de análise, são entendidos numa *nova lógica de articulação dos espaços*, privilegiando-se o aproveitamento dos recursos endógenos para diversificar o crescimento, criar emprego e novas formas de gestão pelos agentes locais, em contraposição ao desenvolvimento centralizado autoritário que teve vigência recente em vários países, em diferentes regiões do mundo.

Deve-se, no entanto, para fins metodológicos, estabelecer que o local está articulado ao que DOWBOR (1995, p. 3-10) denomina de a *nova hierarquia dos espaços* compreendidos entre as escalas da globalização e do poder local. Nesta nova hierarquização dos espaços dá-se a gradual reconstituição dos *espaços comunitários*. As atividades do cotidiano dão-se no *espaço local e não no global*. O nível central de decisão deve ocupar-se das grandes infra-estruturas econômicas enquanto que os problemas mais específicos terão de ser transferidos para espaços mais próximos do cidadão. A tendência contemporânea é a *interiorização*.

A recuperação da dimensão comunitária passa pela constituição de uma organização em torno de comunidades que se comunicam entre si e com o resto do mundo. Desta forma o espaço pequeno pode ser economicamente viável. Além do mais a busca da reconstituição do tecido social pode dar-se nas mais

variadas áreas, como as Organizações Não-Governamentais e em formas diretas de organização das comunidades em torno dos interesses difusos e transindividuais. Caminhar-se-ia assim na linha do “empowerment”(habilitação poder) de John Friedmann, a recuperação da cidadania através do espaço do local, do espaço de vida do cidadão (DOWBOR, 1995, p. 8-9).

A habilitação pelas comunidades ao poder e à recuperação da cidadania, no contexto da interiorização em que as cidades assumam parte dos encargos que eram de competência dos governos centrais deveria se dar considerando que a *estratégia principal de desenvolvimento à escala humana* é a do manejo e produção de conhecimento ou educação de qualidade, que passa a assumir o papel clássico da vantagem comparativa maior (DEMO, 1993, p. 141).

À consideração de que a tendência à interiorização de encargos ou serviços que eram de competência governamental e de que as estratégias de desenvolvimento dão-se via manejo e produção de conhecimento, pode-se assumir que uma possibilidade de desenvolvimento local para as comunidades relativamente isoladas e distantes dê-se pelo serviço de capacitação pela educação, assumida pelo atores locais, gestores de desenvolvimento, não necessariamente vinculados ao poder estatal, seja em qualquer nível.

## 1.2 Descentralização e o retorno da questão regional

O desenvolvimento local, a tendência de interiorização de serviços supra comentada está associada ao fenômeno político da descentralização, fenômeno mundialmente em voga. Esta produz as condições para a desconcentração da gestão pública e para as sociedades regionais assumirem-se como *sujeitos regionais*.

BOISIER entende que a descentralização consiste em uma redistribuição do poder central e que isto deve significar um aumento de competências, direitos e recursos, i. é, autonomia das localidades do poder central. A descentralização no Brasil ocorre na esfera do poder público como o reconhecimento de determinadas competências a organismos que não dependam juridicamente do Estado.

O autor em questão entende que a *descentralização e a desconcentração* eriam as bases para uma democratização da gestão pública; são dois instrumentos fundamentais para um novo tipo de desenvolvimento orientado para o *interior* do país. As possibilidades de desenvolvimento ficam com a capacidade das sociedades

regionais, as suas características qualitativas e a construção social da região; estas devem transformar-se em sujeitos de seu próprio desenvolvimento (BOISIER apud RIVOIR, 1995, p. 27).

### 1.3 Os municípios, as regiões e a interiorização

Na década de 80 o debate sobre a descentralização foi focado como transferência de competências para os municípios. No início da década de 90 há uma concepção que integra descentralização, política social e democracia. A descentralização como processo de distribuição de poder pressupõe fortalecimento das liberdades e direitos políticos, principalmente das instituições representativas, mas nos níveis locais. A multiplicação dos núcleos de poder político pode dar-se através do fortalecimento do poder local com atenção às demandas crescentes por participação através das entidades representativas de nível municipal (COELHO, 1994, p. 25). Estas entidades não precisam necessariamente ser aquelas que representam a população através do voto, como o Legislativo local por exemplo, mas entidades provindas de *qualquer movimento social legítimo* que se faça representar na comunidade.

A descentralização, o planejamento municipal e os diversos sistemas de participação das comunidades nas decisões do espaço de vida do cidadão é que dão corpo ao chamado *poder local*. A participação comunitária constitui hoje claramente o mecanismo mais racional de regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção, além de constituir um “lastro” indispensável para o equilíbrio do conjunto das atividades no nível macroeconômico (DOWBOR, 1994, p. 48).

Assim, a participação comunitária é tomada como o “lastro” básico do poder e do desenvolvimento local. O desenvolvimento que aqui se postula em sintonia com as proposições da ONU em seus relatórios sobre o desenvolvimento humano em que o objetivo central do desenvolvimento é o homem e a economia é um meio. A linha mestra para tal consecução é a educação e o manejo do conhecimento no contexto da necessária descentralização e desconcentração de poder e de interiorização de serviços para as regiões distantes.

## 2 O Rio Grande do Sul na Federação Brasileira

Os temas que apresento como tendências recentes da descentralização política e da gestão territorial no RGS – Brasil estão circunscritos ao enfoque do desenvolvimento local e regional sob a referida descentralização. Estes tem por determinantes gerais questões como a) a relação do Estado do Rio Grande do Sul com a Federação, b) sua especificidade quanto à história política e c) sua diferenciação no conjunto da mesma com características singulares quanto à sua identidade territorial. A questão do federalismo hoje no Brasil é particularmente significativa e mesmo, em boa parte, determinante dos processos políticos regionais.

A relação entre o Rio Grande do Sul e o Brasil é classicamente marcada pela tensão entre autonomia e integração. “O estado pode ser visto como um caso de regionalismo que é constantemente evocado, atualizado e repostado em situações histórias, econômicas e políticas novas (...). Enfatizar as peculiaridades do Estado e simultaneamente afirmar seu pertencimento ao Brasil constitui um dos principais suportes da construção social da identidade gaúcha que é projetada do passado até nossos dias, informando a ação e criando práticas no presente”(OLIVEN, R.B. 1992).

O debate sobre o federalismo no Brasil ressurgiu na década de 80, associado a dois processos; a) a democratização do Estado autoritário e centralizante e a já supra citada descentralização de um Estado desenvolvimentista falido (FIORI, 1994, p. 295-311). Nos anos 90, com a fragilização financeira do Estado e seu debilitamento político tem-se o retorno da questão regional com ênfase em “novos” discursos sobre a descentralização e a regionalização. A questão regional volta à agenda política nacional (CANO, 1994, p. 312-20).

A questão do federalismo hoje no Brasil caracteriza-se tanto pela crise da Federação a partir da “mundialização” e da “financeirização” da economia (o que subtrai a capacidade regulatória do Estado Nacional), bem como pela prolongada crise da economia brasileira após o fim da década de 70 (AFFONSO, 1994, p. 322).

A crise da Federação compõe-se da horizontalização da disputa por recursos (conflitos entre estados e municípios); a generalização da crise federativa e a descentralização fiscal e política. Esta passou a ser um dos pontos-chaves no debate sobre a reforma do Estado (AFFONSO, 1994, p. 324-30).

A reorganização federativa do Estado brasileiro, pautada pelo projeto neoliberal estimula as soluções econômicas regionais “por cima da autoridade política dos estados federados”. Além disso, as opções pelo mercado provocam a internacionalização segmentada do território nos espaços mais próximos – como o RGS – dos países do MERCOSUL (FIORI, 1994, p. 295-311).

Assim, se por um lado tem-se os determinantes mais gerais da relação do Rio Grande do Sul com a Federação, marcada pela tensão entre autonomia e integração, as especificidades da história político-militar e do positivismo, bem como determinadas características de sua identidade que o diferenciam do conjunto da Federação, por outro, o tema de investigação busca analisar tendências recentes no plano interno, as quais tem interface com os determinantes mais gerais.

As tendências recentes da descentralização política e fiscal dão-se no contexto da crise da federação e do retorno da questão regional. Em escala interna do Estado a retomada da questão do desenvolvimento regional emerge a partir de meados da década de 80, ao mesmo tempo em que é lançada tanto a proposta separatista do Estado do Piratini, a partir de Pelotas, como no contexto da abertura democrática e com o Programa de Descentralização Regional em debate. São contemporâneas a estas propostas no âmbito da descentralização política e da gestão territorial no RS:

- 1) o programa de fomento às regiões menos industrializadas (FUNDOPEM);
- 2) a criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CRDs ou COREDES;
- 3) o municipalismo e o aumento das emancipações distritais;
- 4) o debate **Norte rico vs. Sul pobre** e a criação do Programa Metade Sul;
- 5) experiências de interiorização de entidades civis voltadas para o desenvolvimento local e regional.

### 3 O programa estadual de descentralização regional e os Conselhos de Desenvolvimento Regional

No Estado do Rio Grande do Sul as experiências de descentralização tem se pautado, basicamente pela criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional, órgãos de caráter representativo das diferentes regiões do estado

para definirem co-responsabilidades de investimentos juntamente com o Governo Estadual. No sentido do reconhecimento de determinadas competências de organismos que não dependam juridicamente do Estado – como os Conselhos, coordenados pelas reitorias das Universidades de cada região – a descentralização tem tido alguns avanços.

O Gov. Simon lança a proposta da descentralização regional a partir dos princípios básicos que passariam a nortear as ações do Estado no RGS, a partir de 1987: a democratização, a descentralização e a participação, como declaração geral de intenções. Emerge o discurso de aproximação entre o Estado e os agentes que participam do processo de desenvolvimento do estado do RGS, manifesto no Programa Estadual de Descentralização Política, em 1988, um dos marcos da retomada da questão do desenvolvimento regional no Estado<sup>3</sup>.

Junto às primeiras propostas de regionalização – que emergem via Federação das Associações dos Municípios (FAMURS), mais tarde adaptadas às áreas de influência das Universidades – emerge a importante questão do orçamento regionalizado. Passa-se a pensar a agregação da variável espaço ao gasto público. Este, nesta perspectiva “se dá num concreto e num concreto que tem a sua dimensão espacial, a sua dimensão territorial” (ACCURSO, C. O orçamento regionalizado In: Relatório do Programa Estadual de Descentralização Regional, 1988, p. 75-80).

As propostas descentralizantes do Gov. Simon, aparentemente, tornam-se viáveis no Gov. Collares (PDT), muito embora revestidas do populismo trabalhista. O discurso em torno dos nascentes Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CrDs) parecem no entanto seguir a declaração de intenções do Governo anterior do PMDB, envolvendo conceitos como os de “descentralização política”, “desconcentração econômica”, “integração regional”, “efetiva participação da sociedade” e “superação da fórmula representativa por uma nova concepção de democracia representativa” etc.

Os conselhos de Desenvolvimento Regional, num total de 22 regiões no

<sup>3</sup> Segundo o economista Pedro BANDEIRA da Secretaria de Planejamento, Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, os marcos para a retomada da questão do desenvolvimento regional no RS, na década de 80, são: a) o lançamento da proposta separatista do Estado de Piratini pelo Prefeito de Pelotas, Irajá Rodrigues, na segunda metade da década de 80; o documento sobre a metade sul do econ. Cláudio Accurso; b) a criação do FUNDOPEM – Programa para as áreas menos industrializadas, pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (Gov. Collares) e c) a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento em 1991, com a Lei Específica em 1994, no Gov. Collares.

Estado, a partir de 1991 passam a priorizar as demandas regionais, que caracterizam-se pelas rodovias, instalações de Ceasas, projetos ambientais como as microbacias, condomínios industriais e principalmente os novos pólos de Ciência e Tecnologia<sup>4</sup>. Estes emergem nas Universidades em áreas como Biotecnologia, Eletrônica, Modernização Industrial, Modernização Tecnológica em alimentos, Carboquímica em Ijuí, Santo Ângelo, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Bagé, etc.

O atual Governo Britto retoma a proposta descentralizante do PMDB e busca consolidar os Conselhos de Desenvolvimento Regional. A postura do Estado, com relação aos Conselhos passa a ser a de que estes devam assumir a coordenação de iniciativas locais e desenvolver ações sem o Estado; manter com o mesmo uma linha de sobriedade, não partidarizando a gestão e assumindo um planejamento interativo. Entraria em processo de elaboração a construção de novas formas de gestão versus a tradicional cultura da reivindicação.

Na composição dos Conselhos, a partir do Governo Collares despontam as Instituições de Ensino Superior, que vem assumindo a liderança dos mesmos em diversas regiões. Para os técnicos governamentais, as Universidades serviriam como bloqueio aos interesses políticos eleitoreiros. Junto à questão das Universidades emerge a questão das diferenças sócio-culturais internas às diferentes regiões do Estado.

Enquanto no norte tender-se-ia a avançar e a superar as dificuldades, a região sul passa a ser assumida como “região problema”. A postura do atual governo é a de consolidar a experiência dos COREDES, tendo por desafios urgentes a estagnação da Zona Sul, bem como a exagerada concentração de investimentos na Região Metropolitana, que detém 40% da economia do Estado. A descentralização econômica parece ser um movimento irreversível à medida em que os investimentos movem-se para o interior do Estado.

<sup>4</sup> “O processo de estabelecimento de prioridades a partir de textos regionais de investimento, previamente definidos, exigiu, desde logo, uma postura por parte das comunidades regionais. Isto é, colocou-se de plano a necessidade de negociar dentro da própria região, entre os vários segmentos representados no Conselho Regional, o grau de prioridade dos inúmeros pleitos ‘em carteira’. Ora, isso é uma inovação tanto nas relações internas – onde os municípios concorrem entre si na busca dos recursos públicos estaduais como nas relações externas da região – em que cada setor pleiteia ações e investimentos ao governo estadual, sem qualquer preocupação com a viabilidade financeira, compatibilização com planos e projetos em execução etc.” (Rio Grande do Sul. Alceu Collares. Mensagem à Assembléia Legislativa Porto Alegre, 1995, p. 306. O grifo é meu).

À medida em que o Estado busca consolidar a experiência dos COREDES, emerge a busca de novos paradigmas de gestão, que pode, provisoriamente, ser entendida como gestão territorial participativa ou interativa. Para os técnicos governamentais neste processo de construção de novos paradigmas concorreriam basicamente “as vocações” das regiões.

As vocações regionais podem ser identificadas a partir das práticas dos agentes territoriais à medida em que estes constroem o território na fração de escala local e regional. Assim a questão “quem são os agentes” que passam a atuar no contexto político da descentralização, parece emergir como uma questão central. As universidades neste sentido são instituições que passam a representar determinados setores da sociedade que parece importante ser determinados. Estes novos agentes que estão entrando no processo de construção de novas formas de gestão e de novas formas territoriais não só se inserem nos novos contextos políticos como produzem novas formas territoriais, em contextos específicos e concretos.

À medida em que os novos agentes, dentre os quais as Universidades, que passam a deter cada vez mais o poder de informação de decisão, passam a obter novos investimentos para as escalas locais e regionais, o território passa a diferenciar-se regionalmente e o espaço passa a valorizar-se diferencialmente. Assim, pode-se assumir, a priori que as Universidades, significativas no processo de construção da anunciada gestão interativa, contribuindo com a diferenciação e valorização do espaço regional através dos investimentos provindos do orçamento planejado, supostamente, em conjunto. Assim, a Universidade pode ser entendida, provisoriamente, como co-gestora do território.

Por outro lado, as ONGs que nascem ligadas a grupos da Igreja e de certas vanguardas das próprias Universidades são entidades fortes que representam grande parcela da sociedade que não está representada nem nos Conselhos, nem nas emancipações distritais e nem no Programa Metade Sul. Os próprios Sindicatos parecem estar alijados deste processo. Assim, em que medida pode-se debater a atuação dos COREDES e o municipalismo no contexto da descentralização e da tendência da “auto-gestão” das regiões à medida em que movimentos sociais fortes e característicos do espírito combativo da população das regiões da pequena propriedade do RGS não estão representados nestes processos?

#### 4 O municipalismo e as emancipações distritais

O fluxo de emancipações reiniciado em 1981/1982 no RS após 1965, faz com que a criação da Comissão de Estudos Municipais na Assembléia Legislativa em 1981, aponte para uma relação aparentemente significativa no intuito do Legislativo estimular o municipalismo como fator de desenvolvimento das diferentes regiões no estado. As emancipações são consideradas pelos parlamentares como medida amplamente favorável ao desenvolvimento político, econômico e social das novas comunidades.

Como é sabido, a mudança na legislação na Constituição de 1988 deu vigor ao movimento municipalista em todo o país. No RS o que aparentemente pode ser considerado como uma legislação permissiva com requisitos pouco exigentes (como 150 casas agrupadas ou 1.800 eleitores), pode revelar o espírito municipalista da Assembléia Legislativa.

A maior parte dos 266 distritos que se emancipam no RS entre 1981 e 1996 (que eleva o número de municípios de 232 em 1965 para 498 em 1996) localizam-se na Encosta da Serra (colônias velhas, de ocupação relativa ao período imperial) e no Planalto Rio-Grandense (nas colônias novas, de ocupação relativa à República Velha bem como nas regiões de transição entre os campos e as matas). Municípios novos são, no entanto, escassos no sul do estado e região da fronteira.

**Tab. 1. Municípios por estado**

Estado	População	Área (km <sup>2</sup> )	Nº de municípios
São Paulo	32.697.101	248.808,8	625
Minas Gerais	16.143.322	588.383,6	756
Rio Grande do Sul	9.369.646	282.062,0	469
Bahia	12.276.461	567.295,2	415

FONTE: ZERO HORA. 14 jul. 1995, p. 10. Com adaptações.

**TAB. 2. Emancipações no Rio Grande do Sul, de 1809 a 1995**

Ano	Municípios criados	Total
1809	Porto Alegre, Rio Pardo, Rio Grande e Santo Antônio da Patrulha	4
1819	Cachoeira do Sul	5
1830-1899	58	63
1900-1959	87	150
1960-1965	82	232
1981-1982	12	244
1987-1988	89	333
1992-1994	94	427
1995	42	469

FONTE: SECRETARIA DA AGRICULTURA. Div. de Geografia e Cartografia apud Zero Hora. 19 mar.1995, p. 6. Com adaptações.

Apesar de escassos, observa-se que eleva-se, paulatinamente, o aumento do número de novos municípios no sul do estado, o que é tido por alguns prefeitos separatistas sulistas como uma das poucas formas de dinamizar a economia daquela região do estado. Como defensor da criação do Estado do Piratini, o prefeito de Pelotas entende que uma das causas do alegado abandono da Metade Sul do estado é o pequeno número de municípios. "A criação de novos núcleos urbanos faz com que a pressão política por maiores recursos para a região seja mais forte"(ZERO HORA. Pelotas pode ficar sem três distritos. 19 mar., 1995, p. 8). A Assembléia Legislativa procurou garantir em 1995, especialmente, a realização das consultas na metade Sul do Estado, sob alegação de que a criação de novos municípios representaria um incentivo ao desenvolvimento da região.

As teses emancipacionistas do Legislativo não têm, no entanto, encontrado plena guarida no Poder Executivo que, com a reforma do Estado, alega dificuldades de implantar novos municípios e de fazer pesar sobre o orçamento público os gastos com novas máquinas administrativas. Evidencia-se, paulatinamente, que as teses emancipacionistas vão perdendo fôlego, à medida em que a falência do Estado é assumida pelo Executivo como um problema que passará a inviabilizar os interesses locais.

As emancipações distritais seriam, tanto a concretização das teses municipalistas do legislativo gaúcho, como a concretização de interesses locais de comando (poder local) e de integração aos interesses regionais. Os municípios embrionários estruturaram-se-iam como escoadores da produção agrícola e consumidores da economia urbano industrial brasileira. A hierarquia urbana passaria a refletir com maior intensidade a divisão territorial do trabalho, tanto na escala do país como um todo, como na escala das regiões e dos lugares distantes.

À medida em que os novos agentes locais passam a compor uma nova malha territorial num quadro político descentralizante, os lugares e as regiões distantes passam a ocupar novas posições na estrutura territorial. "Por toda a parte, estar distante é sinônimo de ser prejudicado; nos países subdesenvolvidos é ainda pior; é se condenar a ser pobre" (SANTOS, M. 1979, p. 229). O acesso tanto ao poder central, agora mais próximo via Conselhos de Desenvolvimento Regional, como aos mercados via ampliação da malha rodoviária, às comunicações e às informações, vai progressivamente trazendo as regiões distantes para os centros de decisão político-territorial.

### 5 O debate norte-sul e o Programa Metade Sul

A metade sul emerge como uma grande frente de problemas, a partir das propostas de descentralização regional. Cria-se o debate do norte rico vs. o sul pobre num contexto de emergência do Mercosul. A integração de mercados passa a ter um forte rebatimento com a "região problema" do RGS.

As investigações acadêmicas no início da década de 90 passam a apontar a contínua perda de significação econômica da região, o que vem, em certa medida, justificar as teses separatistas. Os debates políticos, por sua vez passam a apontar tanto as razões históricas do atraso como o esfacelamento das charqueadas pela tecnologia da refrigeração no início do século, o fechamento do Banco Pelotense em 1930 e a criação da "faixa de fronteira" como área de segurança também nos anos 30, dentre outras.

À medida em que as bancadas partidárias representantes do sul reivindicam sensibilidade do governo estadual para estimular inversões na região, para 'recuperar as décadas perdidas', ficando (assim) os arroubos separatistas definitivamente esquecidos" (FETTER JR. O atraso da zona sul. ZERO HORA. 16 dez. 1993, p. 4) vê-se que os programas de incentivos para

estimular o desenvolvimento da metade sul da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social do Gov. Collares, com créditos do BRDE destinam-se a mudar a matriz industrial da região e a implantar uma estrutura de produção integrada de aves e suínos em pequenas propriedades. Isto, no entanto, não altera o quadro em que a metade sul atinge a metade da década produzindo em torno de apenas 15% do PIB gaúcho.

Com a expectativa do novo governo estadual a partir de 1995 reemerge com vigor o debate em torno da metade sul, anunciando-se que o ciclo de estagnação da região estaria chegando ao fim. Este anúncio passaria pela transformação do município de Pelotas em pólo de desenvolvimento, enquanto que suas universidades passariam a ter "iniciativas voltadas, de um lado, para consolidar a integração dos diversos países e, de outro lado, para abrir os caminhos do desenvolvimento tecnológico" (ZERO HORA. A arrancada da Zona Sul. Setor privado investe e começa a desenvolver a região. 5 dez. 1994, p. 2).

O anúncio de regiões prioritárias pelo governo federal, dentre elas a Metade Sul, é muito significativo à medida em que houve forte recepção positiva por parte das lideranças separatistas da região<sup>5</sup>. Estes passam a apostar num grande programa de reconversão das atividades econômicas da região e em investimentos em infraestrutura que possibilite a integração econômica, a reativação do Banco Pelotense, a diversificação agrícola e investimentos em aeroportos e no porto de Rio Grande, dentre outros pontos. A inclusão da Metade Sul entre as regiões prioritárias do Gov. Federal "sepulta as teses separatistas que brotaram na região e dá uma sacudida em políticos e empresários" (CORREA, J. O sul do Estado está pronto para crescer. ZERO HORA. Caderno de Economia. 29 jan. 1995). Ao mesmo tempo o Governo Estadual cria ao "Comitê da Metade Sul" para fazer interface com o Governo Federal para promover o crescimento sócio-econômico da região.

<sup>5</sup> "É bom saber que nossas reclamações parecem não ter sido em vão". Sem negar as teses separatistas, o prefeito de Pelotas Irajá Rodrigues considerou a escolha uma conquista. Nas palavras de Rodrigues: "Nós vínhamos mostrando já ao ex-presidente Itamar Franco que a Metade Sul pagou caro pelo processo de integração do país. Primeiro a região ficou no meio da luta entre espanhóis e portugueses por território. Depois, com a consolidação das fronteiras, pagamos o preço do medo da invasão argentino-uruguaia. Agora estamos pagando pelo novo processo de integração. O Sul produz as mesmas matérias-primas, produtos intermediários e finais dos argentinos e uruguaios, com o dobro dos juros e da carga tributária". (ZERO HORA. Sul do estado recebe atenção especial. 21 jan. 1995).

Após um ano do anúncio de priorização da Região Sul, o Governo Federal, dentre outras medidas, anuncia financiamentos do BNDES para investimentos na região. A “questão gaúcha” – como foi denominada pelo Governo Federal transparece na fala do presidente F. H. Cardoso. “Já começamos a mostrar que o Rio Grande do Sul, hoje, é um pedaço do Brasil que faz parte deste país. Não é um pedaço do Brasil lá esquecido nos rincões do Sul” (ZERO HORA. Metade Sul do Estado ganha novas verbas. 24 fev. 1996, p. 3. Caderno Especial).

A análise do debate “norte rico vs. sul pobre” e da metade sul passa pela compreensão tanto do clássico federalismo, da descentralização e do contexto da integração com o MERCOSUL e do separatismo que tem empurrado o debate. Emergem novos agentes no antigo cenário oligárquico – como as Universidades e os COREDES, que aparecem relacionados com a tecnologia e a integração. Com a anunciada mudança dos padrões econômicos para uma nova matriz industrial há aparente “sepultamento” das teses separatistas e, com o reconhecimento da região sul como “região problema”, o quadro clássico da região sul do Rio Grande do Sul poderá passar a reverter-se.

## 6 Uma experiência atual de interiorização de uma entidade não governamental voltada para o desenvolvimento local e regional em uma região distante no norte do Rio Grande do Sul

Esta proposta, situada no âmbito das questões suscitadas em torno do desenvolvimento local e regional, é feita após a análise da experiência de oito anos de administração pública pelo Partido dos Trabalhadores no município de Ronda Alta – RS, bem como da proposta de um Centro de Desenvolvimento Local e Regional.

Detectando as principais relações entre as experiências resultantes dos movimentos sociais populares que iniciam em 1978 com a retomada do movimento pela reforma agrária no Brasil até a passagem pelas urnas municipais em 1988 e à administração pública em duas gestões sucessivas (1989/92 e 1993/96), a proposta, após sintetizar os principais resultados na área da educação e cultura, saúde popular e coletiva e agricultura e meio ambiente é de que haja continuidade destas experiências, a sua sistematização e centralização em uma única entidade não governamental, voltada para a

promoção de estudos e iniciativas para o desenvolvimento local e regional de Ronda Alta e região.

Tal proposta situa-se tanto no contexto da solução de continuidade da administração dos trabalhadores em Ronda Alta – com a perda das eleições municipais no final de 1996 –, como no contexto da necessidade das comunidades rurais distantes dos centros médios e da capital do Estado planejarem suas iniciativas de forma endógena, procurando articular o local com o global agilizando-se as informações e interiorizando serviços, principalmente educacionais.

Assim propô-se a criação do Centro de Desenvolvimento Regional – CEDER – Ronda Alta, subentendendo-se o desenvolvimento local não só deste município como do conjunto de vários municípios rurais distantes com características semelhantes. Na ótica desta investigação uma entidade não governamental teria as condições não só de articular e promover iniciativas locais conjuntas *em rede*, como de promover a relação local – global com presteza, independentemente das entidades governamentais e em conjunto com as universidades.

Esta proposição de desenvolvimento local e regional procura ir mais além das representatividades junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento que representem regiões no orçamento estadual. **Trata-se de pensar a descentralização no sentido da interiorização assumida pelas entidades locais – já ou em vias de criação, com vistas ao desenvolvimento endógeno, preferencialmente não dependente do Estado** <sup>6</sup>.

A proposta alinha-se com o desenvolvimento das economias locais como um dos eixos estratégicos da política de desenvolvimento local e regional, com uma perspectiva que combina o fomento do desenvolvimento endógeno com os esforços dirigidos a atrair recursos humanos, o fomento de

<sup>6</sup>Trata-se agora, com a atual proposta de absorver as experiências acumuladas nos movimentos sociais e nas administrações públicas recém findas e as principais propostas do Seminário de 1995, para refundil-las, ampliar e atualizá-las com novas proposições como as relativas ao turismo ecológico e rural, aproveitamento de recursos de água mineral, a criação de consórcio municipal ou sociedade financeira (holding) de desenvolvimento local, rádio e jornal comunitários; escola técnica comunitária regional de 2º grau, etc. A informatização e ligação do Centro via rede às principais Universidades e Bancos de Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação de Economia e Estatística (FEE), Departamento Intersindical de Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) passará a ser imprescindível.

novas capacidades de empreendimento e a própria melhoria do ambiente de negócios (COMITÊ Econômico e Social das Comunidades Europeias, 1995, p. 3-4). Com isto considera-se impostergável a reconstrução do tecido social, requisito necessário para tirar as regiões de sua condição de “objetos” e transformá-las em “sujeitos” capazes de assumir seu próprio desenvolvimento (GARCIA, 1990, p. 200).

### Considerações finais

1) A descentralização como transferência de responsabilidades, passa atualmente no Brasil, tanto a) pela descentralização intergovernamental (da União para os Estados e destes para os municípios; b) transferência de partes do poder decisório como a participação dos sujeitos locais e regionais no planejamento e gestão dos serviços públicos. Ambas formas apontam para uma tendencial descentralização ampla.

2) A interiorização e o desenvolvimento endógeno ainda não estão devidamente mensurados, muito embora já haja pesquisas iniciais de novos eixos de riqueza emergindo entre Caxias do Sul e Passo Fundo, apesar da Região Metropolitana de Porto Alegre e a de Caxias do Sul concentrarem 60% do PIB do Estado.

3) Nos anos 90 a descentralização já atinge o fortalecimento das instituições representativas nos níveis locais, encontrando-se porém os COREDES concentrados politicamente em suas cidades e instituições sede (Universidades), faltando avançar na interiorização efetiva como demonstra o caso da região distante dos municípios entre Passo Fundo, Erechim, Palmeira e Frederico (região distante de Ronda Alta).

4) Os governos subnacionais: descentralização profunda, no entanto devido às disparidades regionais no Brasil e no próprio estado do RS, a crise do Estado manifesta-se diferenciadamente nos estados e municípios das distintas regiões.

5) O discurso de aproximação entre o Estado e os agentes que participam do processo de desenvolvimento pode ser falacioso à medida em que a almejada *democracia de base* parece estar mascarada na composição dos COREDES: haja vista que deputados estaduais e federais fazem parte do mesmo e o que pode representar a tradicional apropriação privada do Estado, fruto do legado centralista do Brasil

Colônia e Império. *É necessário lembrar que a Federação Brasileira, ao contrário da maioria das demais federações existentes, não nasceu da agregação voluntária de suas partes constituintes, e sim por ato ou desejo do Governo Central.*

6) A mensuração do quanto os COREDES conseguem influir no orçamento ainda não está disponível de forma sistematizada na Secretaria de Coordenação e Planejamento. Assim, ainda não é possível uma avaliação precisa de quanto é incluído no orçamento a partir dos projetos locais/regionais. No entanto os relatórios do Gov. Collares indicam, por exemplo, que em 1994 foram destinados aos 14 pólos de desenvolvimento a quantia de **R\$ 1.070.413,00** (0,15% dos investimentos realizados em 1994). Ainda para 1994 foram alocados para o orçamento para projetos regionais US\$ 14.245.000,00, tendo sido repassados US\$ **662.218,42** (**Relatório de Governo, 1994, p. 311**).

7) Evidentemente que o municipalismo é um fenômeno nacional, mas ressalta-se que no caso do Rio Grande do Sul o municipalismo é entendido pelo Legislativo como forma de dinamizar a economia das regiões, e recentemente como uma das poucas formas de levar novos investimentos ao sul do estado. Os dados de KLERING confirmam: novos municípios cresceram (em valores fiscais) 15% em média; os que perderam área – e problemas – cresceram 2.5% e os municípios que mantiveram seus limites ficaram estagnados.

8) O Programa Metade Sul não é em si, um exemplo de descentralização. Ao contrário – é exemplo de intervenção federal, mas *a região problema* – vizinha do Uruguai e da Argentina foi uma das frentes a promover o debate sobre a descentralização regional a partir de meados da década de 80. A partir daí os prefeitos – e os novos dos municípios recém emancipados – deverão se fazer representar nos COREDES. Na face externa, por outro lado, a região passa a enfrentar a concorrência do MERCOSUL, o que a expõe duplamente, à crise da federação e à integração.

9) Por fim, a proposta de aprofundar a interiorização através de movimentos comunitários, a partir do acúmulo de experiências de movimentos populares e de administração pública popular pode fazer avançar a descentralização rumo às regiões marginalizadas – no próprio *norte rico*.