

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ANDERSON DO COUTO SOARES**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: UMA PERSPECTIVA  
DOS 25 ANOS DOS COREDES E A RELAÇÃO COM AS DESIGUALDADES  
REGIONAIS HISTÓRICAS DO ESTADO**

**Porto Alegre**

**2016**

**ANDERSON DO COUTO SOARES**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: UMA PERSPECTIVA  
DOS 25 ANOS DOS COREDES E A RELAÇÃO COM AS DESIGUALDADES  
REGIONAIS HISTÓRICAS DO ESTADO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Júlio César de Oliveira

**Porto Alegre**

**2016**

**ANDERSON DO COUTO SOARES**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: UMA PERSPECTIVA  
DOS 25 ANOS DOS COREDES E A RELAÇÃO COM AS DESIGUALDADES  
REGIONAIS HISTÓRICAS DO ESTADO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Júlio César de Oliveira.  
UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Me. Karen Stallbaum.  
UFRGS

---

Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero.  
UFRGS

Dedico este trabalho às Leas da minha vida que o tornaram possível. À Dona Nelci, minha sogra, à Karine, minha irmã, e em especial, à Dona Gilda, minha Mãe e a Alexandra, minha esposa, pelo apoio, compreensão e amor durante esta trajetória.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço aos meus familiares. Aos meus pais e irmãos, por todo incentivo e apoio desde o início da minha educação.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul por proporcionar a oportunidade de fazer o ensino superior em uma instituição com excelente qualidade, entre as melhores do Brasil.

Por fim, agradeço ao professor Doutor Júlio César de Oliveira pela dedicação, incentivo e contribuição imprescindível nesta monografia e pela paciência com este discípulo.

## RESUMO

O presente trabalho apresenta como hipótese básica de que a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, na década de 1990, foi com o intuito de diminuir as disparidades e desigualdades regionais históricas no Rio Grande do Sul. O objetivo central do trabalho é analisar os indicadores socioeconômicos e demográficos dos Conselhos Regionais Serra e Sul, verificando a evolução da participação deles dentro da economia estadual. Para tanto, será utilizado como método a análise a partir de modelos teóricos, visto que tendo uma proposta abstrata procurar-se-á dar uma interpretação a um fato da realidade. Por meio da comparação teórica dos modelos, levantamento e análise dos dados resultaram na interpretação dos cenários, conclui-se que ainda não foi possível reduzir as desigualdades entre as regiões.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Planejamento Econômico. Coredes. Desenvolvimento Econômico. IDESE.

## **RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA**

This paper presents as a basic hypothesis that the creation of the Regional Development Councils - Coredes, in the 1990s, was aimed at reducing regional disparities and regional inequalities in Rio Grande do Sul. Socioeconomic and demographic indicators of the Serra and Sul regional councils, verifying the evolution of their participation in the state economy. To do so, we will use as a method the analysis from theoretical models, since having an abstract proposal will try to give an interpretation to a fact of reality. Through the theoretical comparison of the models, data collection and analysis resulted in the interpretation of the scenarios, it is concluded that it has not yet been possible to reduce the inequalities between the regions.

**Keywords:** Regional Development. Economic Planning. Coredes. Economic Development. IDESE.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa dos Coredes com Divisão Municipal.....	41
Figura 2 – Mapa dos Coredes.....	43
Figura 3 – Mapa dos Coredes e das Regiões Funcionais.....	45
Figura 4 – Mapa do Corede Serra.....	48
Figura 5 – Mapa do IDESE por Corede.....	49
Figura 6 – Mapa do Corede Sul.....	53



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução IDESE do RS e dos Coredes Serra e Sul.....	59
Gráfico 2 – Volume de Operações de Crédito nos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014.....	61
Gráfico 3 – Participação das Operações de Crédito sobre o Total do Estado dos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014.....	61
Gráfico 4 – Volume de Poupança nos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014.....	62
Gráfico 5 – Participação da Poupança sobre o Total do Estado dos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014.....	62

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Os Coredes Atuais do Rio Grande do Sul e suas respectivas datas de fundação.....	40
Quadro 2 – Evolução do IDESE por Bloco.....	57
Quadro 3 – Número de Eleitores no Rio Grande do Sul e nos Coredes Serra e Sul.....	60

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Estimativas Populacionais para Rio Grande do Sul e Coredes Serra e Sul.....	56
Tabela 2 – Dados sobre PIB no Rio Grande do Sul e nos Coredes Serra e Sul.....	57
Tabela 3 – Número de Instituições Financeiras Sedes/Agências.....	63

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	– Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
Comudes	– Conselhos Municipais de Desenvolvimento
Coredes	– Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
FEE	– Fundação de Economia e Estatística
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	– Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
ONU	– Organização das Nações Unidas
PED	– Planos Estratégicos de Desenvolvimento
PIB	– Produto Interno Bruto
PNDR	– Política Nacional de Desenvolvimento Regional
RF	– Região Funcional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>	<b>17</b>
2.1 DEFINIÇÕES DE ESPAÇOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	17
2.2 TEORIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	18
<b>2.2.1 Teoria dos polos de crescimento.....</b>	<b>18</b>
2.2.1.1 Efeitos da indústria motriz e a interdependência tecnológica.....	20
2.2.1.2 Tipos de polarização e diferença entre polos de crescimento e desenvolvimento.....	21
<b>2.2.2 Teoria da causação circular cumulativa.....</b>	<b>23</b>
2.2.2.1 Forças de mercado agem para a desigualdade.....	24
2.2.2.2 Efeitos regressivos.....	25
2.2.2.3 Efeitos propulsores.....	26
2.2.2.4 Fatores não-econômicos e diferenças de disparidades.....	27
<b>2.2.3 Transmissão inter-regional do crescimento e desenvolvimento desigual.....</b>	<b>28</b>
2.2.3.1 Definição de efeitos de fluência.....	30
<b>3 PERSPECTIVA HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DOS COREDES.....</b>	<b>35</b>
3.1 História e formação dos Coredes.....	35
3.2 Área de atuação e questões pertinentes aos Coredes.....	39
3.3 Cenário atual e perspectivas dos Coredes.....	44
<b>4 CARACTERIZAÇÃO DOS COREDES SERRA E SUL E ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS .....</b>	<b>47</b>
4.1 Caracterização dos Coredes serra e sul.....	47
4.2 Análise comparativa entre indicadores dos Coredes serra e sul.....	56
4.3 Análise e críticas sobre atuação dos Coredes.....	63
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, no Brasil, tem-se percebido a necessidade de criar mecanismos e instrumentos que possibilitem a participação por parte dos cidadãos e de suas comunidades, na formulação e implantação de políticas públicas voltadas cada vez mais às suas demandas locais. Juntamente, estimular o incremento da iniciativa privada em todo este processo, atuando como parceira e reconhecendo sua importância social, assim como, às instâncias governamentais reconhecerem que estão a serviço da sociedade na busca do bem comum.

Nesse sentido, os Coredes – Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul – tiveram sua criação no início da década de 1990 com a principal finalidade de promoção do desenvolvimento local, territorial e regional. Para tanto, alguns dos principais instrumentos de atuação são: a mobilização das comunidades e o incentivo a participação democrática, produzir estudos para identificar as necessidades locais e elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento - PED. Desse modo, contribuir para minimizar o problema histórico do Rio Grande do Sul, que é a desigualdade entre as regiões e de que forma ela se acentuou ao longo das últimas três décadas.

O fato dos planos estratégicos de desenvolvimento dos conselhos serem heterogêneos, e de que cada microrregião possui características próprias e configurações típicas, tanto do ponto de vista cultural, de colonização (ocupação) e socioeconômica, não impede a análise e a comparação inter-regional. Pelo contrário, as bases teóricas embasam o estudo do desenvolvimento e crescimento desigual.

Os modelos teóricos de desenvolvimento regional, a serem apresentados neste estudo, começam a tomar importância a partir do final da década de 1940, no período pós-II Guerra. Muitos são os autores que pesquisaram nesta área, sendo Gunnar Myrdal, François Perroux e Albert Hirschman, entre outros, que contribuem com teorias sobre a dinâmica econômica regional, servindo de referencial para este estudo.

O objetivo principal deste trabalho consiste em realizar uma análise comparativa do desenvolvimento socioeconômico entre o Corede Serra e o Corede Sul, e apresentar uma interpretação, a partir de um instrumental teórico e analítico atual, de como as iniciativas dos Coredes e os modelos teóricos estão alinhados. Em outros termos, verificar à luz das teorias as fontes e os efeitos que levam às desigualdades e diferenças de desenvolvimento dos Conselhos

Regionais no Rio Grande do Sul. Para atingir o objetivo central de estudo, foi realizado uma verificação dos principais indicadores econômicos, sociais e demográficos do Rio Grande do Sul, referente ao Corede Serra e Corede Sul, respectivamente dentro da Região Funcional 3 e Região Funcional 5, durante o período de existência dos Conselhos Regionais como forma de verificar a hipótese da evolução da desigualdade inter-regional.

A justificativa para análise desses dois Conselhos Regionais é devido ao fato de que o Conselho Serra ter uma dinâmica econômica resultando num crescimento acima das médias estaduais nas últimas décadas e, por outro lado, o Conselho Sul não atingir crescimento satisfatório, ficando abaixo e aquém das médias estaduais. Contudo, ao mesmo tempo os dois Coredes possuem uma característica em comum, as cidades de Caxias do Sul e Pelotas são fortemente polarizadas.

O trabalho divide-se em mais três capítulos, além deste primeiro introdutório, que expõe o tema e os objetivos, justificando-os. O segundo capítulo revisa a literatura sobre as teorias referente ao desenvolvimento regional. O terceiro, por sua vez, apresenta o contexto histórico dos Coredes, evolução e seu panorama atual. O quarto, e último capítulo, descreve a metodologia utilizada, o levantamento dos dados e análise dos resultados obtidos.

## 2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Neste capítulo serão apresentados, com base na literatura existente, as principais ideias e conceitos sobre desenvolvimento regional, que abordam teorias com ênfase na desigualdade do ritmo de crescimento dentro das localidades. Nesse sentido, a seção inicia com a definição de espaços e territórios, posteriormente, na seção seguinte serão apresentadas as principais teorias sobre desenvolvimento regional e desigualdade no nível de crescimento.

### 2.1 DEFINIÇÕES DE ESPAÇOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A análise dos espaços regionais, primeiramente, necessita de uma definição sobre o que representa a região neste estudo. Para tanto, a definição de região representa um subespaço de um mesmo país que pode ser subdividido em várias partes, conforme o interesse da análise. Segundo Walter Isard, *“a concepção regional varia conforme a natureza do problema abordado, em função dos fatores de localização das empresas e suas relações internas e com outras regiões”* ISARD (apud SOUZA, 2009, p. 19). Além disso, a realização de investimentos para atrair novas firmas e alterar a estrutura socioeconômica local é fundamental, bem como a relação com a economia nacional e internacional provocam efeitos de encadeamento do crescimento no território.

A transformação da natureza, pelo homem, através do processo de produção, a fim de garantir sua sobrevivência ou para aumentar sua riqueza ocorre necessariamente no espaço e não pode ser entendida fora desse campo de análise. Conforme define o geógrafo Milton Santos (2007) *“na verdade não se trata de uma ciência enquanto tal mas de uma verdade ideológica espacial, que muda de acordo com as necessidades do sistema”* (SANTOS, 2007, p. 20). Desse modo, o autor defende que o sistema capitalista, de qualquer forma, depende da economia espacial a fim de ajustá-la aos interesses do sistema e não necessariamente aos interesses regionais. Completa indicando que existem muitos exemplos da contribuição da ciência regional, da geografia e do planejamento regional para a difusão do capital, como as teorias dos lugares centrais, dos polos de crescimento e a da localização.

Já segundo Paiva (2008) *“uma região não é uma entidade física, mas uma construção social. Mais exatamente, uma região é o resultado de um processo de regionalização. E este*



*processo (assim como seus resultados) é função dos objetivos daqueles que o propõem e impõem*” (PAIVA, 2008, p. 211). Nesta perspectiva, o olhar sobre a região pode representar mais de um objetivo, varia conforme o que se busca para diferenciar a localidade e como os critérios e procedimentos são aplicados, aos quais resultarão em regionalizações distintas.

## 2.2 TEORIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nos tópicos a seguir dessa seção são apresentadas diversas teorias sobre desenvolvimento regional. O primeiro item mostra a *teoria dos pólos de crescimento*, de François Perroux (1977), nos seus aspectos estruturais e de sua dinâmica interna, que estuda as fontes do crescimento regional, muito bem caracterizada pela Escola Francesa do Desenvolvimento Regional. No item seguinte apresenta-se a teoria de Myrdal (1968), que descreve o processo de *causação circular cumulativo*, cuja principal ideia refere-se à tendência para as desigualdades econômicas regionais em um país. Para concluir esta seção expõe-se a teoria sobre desenvolvimento de Albert Hirschman (1977), intitulada *desenvolvimento desigual e transmissão inter-regional do crescimento*, conforme a seguir serão apresentados esse conjunto de teorias.

### 2.2.1 Teoria dos polos de crescimento

Segundo Perroux (1977) a tendência para as desigualdades regionais, conforme a *teoria da polarização* ou polos de crescimento é devido ao ritmo diferenciado de crescimento em que cada região possui sua estrutura produtiva e dotação interna de recursos. Os fatores internos são caracterizados pela disponibilidade de recursos naturais e humanos, o mercado locacional e a estrutura produtiva. Dessa forma, o crescimento econômico tende a ocorrer por polos, “*exercendo tanto efeitos expansivos, como drenagem de recursos das áreas periféricas*” (SOUZA, 2009, p. 55). Em outros termos, pode-se dizer que não surge uniformemente em todos os pontos do território ao mesmo tempo este crescimento.

Sua crítica parte da teoria neoclássica que não considera o território, o crescimento econômico dá-se de forma diversa entre setores e regiões e o equilíbrio dos mercados em cada região deveriam se reproduzir como na economia nacional. Diferentemente, Perroux afirma que nenhuma economia comporta-se como no caso neoclássico, pois o “*crescimento não aparece*

*simultaneamente em toda a parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia*” (PERROUX, 1977, p. 146). O crescimento ocorre de modo desequilibrado setorial e espacialmente, possuindo efeitos de encadeamento diferenciados entre os setores e regiões.

Nesse sentido, o crescimento econômico contém mudanças estruturais que aparecem de três formas distintas; na primeira o surgimento e desaparecimento de empresas, em seguida a difusão imperfeita dos fatores de produção na região e em terceiro o crescimento desigual de setores e regiões. Em decorrência, a difusão pressupõe a existência de canais de integração como meios de comunicação e de transportes eficientes, ou seja, sem esses canais no interior da região não ocorre integralmente a difusão dos efeitos de encadeamento na economia local, a partir dos polos. Nas economias subdesenvolvidas observa-se a falta dessa interligação e Perroux enfatizou que somente quando forem implantados “*vários polos de crescimento, ligados por vias e meios de transporte, que compõem pouco a pouco a infraestrutura da economia de mercado*” (PERROUX, 1977, p. 147).

Ausência de mercados locais pode gerar os enclaves, e a solução para integrar ao polo principal é diversificar a estrutura produtiva da área. Como este processo de integração não ocorre tão eficaz no curto e médio prazo tornam-se necessárias políticas voltadas para a melhoria das condições de vida da população rural, realização de pequenas obras de infraestrutura (pontes, barragens, poços artesianos, eletrificação rural, escolas, etc.), expansão de microcrédito e do crédito, incentivos ao cooperativismo, entre outras iniciativas. Assim sendo, nas economias de subsistência o crescimento no território tende a não ocorrer, pois as relações capitalistas são fracas, pela falta dessa infraestrutura fundamental.

A área de influência dos polos de crescimento, conforme descrito em SOUZA (2009), são as regiões urbanizadas e de industrialização. Também chamada de região polarizada, possui vários centros urbanos e indústrias secundárias relacionando-se com o polo central dinâmico, apresentando as características de funcionalidade, hierarquia e heterogeneidade no interior da região polarizada. A concepção de dinâmica pode ser caracterizada por quatro estágios de evolução do modelo centro-periferia. No primeiro, o padrão de localização é bastante disperso e pré-industrial. No segundo, o crescimento econômico foca-se no centro principal. No terceiro, passa a ocorrer certa dispersão espacial do crescimento em alguns centros secundários e, no

quarto estágio, aumenta-se a integração espacial de subespaços interdependentes, incluindo outras regiões, de mesmo estágio. Nessa fase, com desenvolvimento de diferentes centros ocorre a redução das desigualdades regionais.

A indústria motriz, na teoria dos polos de crescimento, tem a função indutora e de interdependência que ela gera entre empresas compradoras e vendedoras de insumos na região polarizada. O objetivo, nesse processo, de hierarquia dos polos urbanos e industriais é evitar a concentração demográfica e economia acentuada no polo hegemônico, em prejuízo da periferia rural e subdesenvolvida.

#### 2.2.1.1 Efeitos da indústria motriz e a interdependência tecnológica

Essa indústria é um tipo particular de atividade, líder do crescimento econômico, tem o poder de disseminar o progresso técnico no espaço, empregar mão de obra especializada e gerar produtos com maior valor agregado, ou seja, gerar novas tecnologias. *“Ela apresenta, por definição, um poder industrializante capaz de modificar as estruturas econômicas e sociais, contribuindo com o desenvolvimento econômico”* (SOUZA, 2009, p. 58).

As principais características da indústria líder do polo industrial são:

- a) Crescimento a uma taxa superior a média da indústria nacional;
- b) Várias ligações através das compras e vendas de insumos que ocorre na sua esfera;
- c) Atividade inovadora, de grande dimensão e de estrutura oligopolista;
- d) Influência preços dos insumos e dos produtos, devido ao grande poder de mercado;
- e) Produção para o mercado nacional e externo.

Derivada da característica “b” acima, toda indústria motriz é uma indústria-chave e, nesse sentido, tem efeitos de encadeamento superiores à unidade, exercendo forte estímulo sobre a economia regional. Conforme descreve Souza: *“os encadeamentos da indústria motriz precisam ter força suficiente para impulsionar as atividades ligadas. Porém, se não puder comprar ou vender insumos localmente, seus encadeamentos ocorrerão em outras regiões”* (SOUZA, 2009, p. 59).

As atividades polarizadas sofrem efeitos indutores de crescimento da indústria motriz segundo os efeitos de encadeamento, que variam de intensidade de acordo com o grau de integração interindustrial e territorial. Nesse aspecto, ela pode ter uma estrutura de mercado oligopolista, empresa dominante que determine quotas de produção com preços fixos às empresas satélites, devido ao seu caráter inovador e de grande dimensão. Outro efeito é a taxa de lucro da economia que afeta a taxa de lucro das empresas interligadas.

Assim sendo, ocorrem na realidade diferentes graus de poder de mercado dentro dos polos. Dessa maneira, ressalta-se que:

a teoria da polarização, ao propugnar por uma política regional centrada em uma hierarquia de polos de crescimento integrados, pressupõe que os efeitos de encadeamento da produção e do emprego, provenientes das indústrias motrizes localizadas nos polos de crescimento, superem os efeitos negativos que os centros urbanos e industriais exercem sobre as áreas periféricas. (SOUZA, 2009, p. 63).

Logo, o desenvolvimento regional, conforme a teoria da polarização ocorre de forma desigual pela sua natureza na forma de crescimento e distribuição da produção. Nesse sentido, os efeitos, tanto positivos quanto negativos, variam de acordo com a estrutura do sistema produtivo local.

#### 2.2.1.2 Tipos de polarização e diferença entre polos de crescimento e desenvolvimento

A polarização técnica é um tipo que depende do tamanho ou magnitude dos índices de encadeamento, do tamanho das empresas e do próprio polo. Reflete-se pela expansão da produção e dos investimentos, assim como, a retenção dos efeitos dependerá da observância de atividades polarizadas, ou seja, pela difusão intersetorial dos efeitos de encadeamento, vertical e horizontal. Com isso, surgem ondas de inovação, através de um processo de “imitação dos pioneiros”.

O segundo tipo de polarização é dado pelas rendas, cujos efeitos bem sucedidos de encadeamento da produção geram emprego e renda na economia local, a partir do funcionamento do polo e das atividades polarizadas.

O último tipo, a polarização psicológica ou geográfica, caracteriza-se pela articulação de centros urbanos secundários ligando os centros maiores aos menores e as áreas rurais. Atraídos por terrenos mais baratos, pela proximidade, pela facilidade de transporte e logística ou por incentivos fiscais.

Os polos de crescimento são formados por pelo menos uma indústria motriz, possuem atividades interdependentes e a distribuição geográfica dos efeitos de encadeamento e abrangência podem caracterizar esse polo como local, regional ou nacional. Perroux, conforme foi previamente descrito, afirmou que o crescimento ocorre de forma localizada em pontos diversos no território e com uma dinâmica temporal. Além disso, sua teoria não pode ser confundida com a teoria da localização. No entanto, as duas teorias possuem pontos em comum, como por exemplo, as economias de aglomeração e o estudo das grandes empresas, explicando a formação dos complexos industriais.

No caso dos polos de desenvolvimento também podem ser polos de crescimento, porém a principal característica que os diferem está na mudança estrutural significativa que os polos de desenvolvimento provocam na região. Isto ocorre quando o crescimento da região exerce efeitos líquidos positivos além das ligações interindustriais, transformando o setor de serviços dinâmico em função da polarização pelas rendas e a polarização geográfica e psicológica. Outro elemento importante são os efeitos constituídos pelo crescimento das vias de transporte, comunicação, infraestrutura em geral e os efeitos propulsores, esses últimos serão abordados com a teoria de Myrdal.

Perroux havia destacado que o nível das desigualdades regionais atinge um ponto máximo e posteriormente esse fenômeno reverte-se, em função do crescimento mais rápido das regiões periféricas do que o polo principal, no longo prazo. Ao salientar que *“o crescimento não aparece em todas as regiões, ao mesmo tempo, mas em alguns pontos ou polos de crescimento, para difundir-se, posteriormente, no conjunto da economia”* (PERROUX, 1977, p. 146). Ele destaca, nesta observação, a ideia de polarização e despolarização, ou seja, a difusão espacial do crescimento econômico.

Ao pensar em políticas de crescimento regional com o objetivo de diminuir as concentrações industriais, ou expandir para as áreas periféricas, acelera a tendência natural do mercado através do aumento da integração dos espaços desconectados. No entanto, a concepção de crescimento por polos *“fundamenta-se na maximização dos efeitos de indução dos*

investimentos”, em sentido contrário a uma política de dispersão dos recursos na região. Salienta Souza: “*o volume pequeno e disperso não acarretaria força e efeito suficiente para desencadear o processo de indução de crescimento nos setores e regiões*” (SOUZA, 2009, p. 75).

Com relação as decisões políticas e seus desvios, que nem sempre possuem pressupostos econômicos, traduzem-se na concentração de recursos ou incentivos em certos setores ou regiões, em benefício de determinados grupos em detrimento dos demais. O que a teoria da polarização preconiza é o desenvolvimento da indústria motriz e o polo a partir de atividades polarizadas nos centros inferiores da cadeia urbana, por meio de canais de difusão dos efeitos de encadeamento e por empresas capazes de tornarem-se polarizadas.

Em suma, as atividades das cidades menores viriam dos estímulos à agricultura e das atividades agroindustriais. Já as dos centros médios pela capacidade de articulação com os centros principais, através dos canais de transporte e comunicação. Isto identifica que a indústria motriz não é o único elemento de desenvolvimento local, porém ela é tão importante quanto as indústrias movidas e o restante da rede envolvida.

### **2.2.2 Teoria da causação circular cumulativa**

Myrdal (1968) descreve sobre desenvolvimento econômico, subdesenvolvimento e o processo de Causação Circular Cumulativa, dentro dos aspectos mais relevantes na perspectiva da dinâmica regional. O autor evidencia as disparidades econômicas existentes entre países, classificando-os em dois grupos: os países “subdesenvolvidos”, caracterizados por baixos níveis de renda *per capita* e de crescimento, e os países “desenvolvidos”, caracterizados por altos níveis de renda *per capita* e integração nacional.

Segundo Myrdal, a teoria econômica não dispunha de ferramentas adequadas para tratar com os problemas das disparidades regionais, pois a hipótese do equilíbrio estável era insuficiente para explicar a complexidade do sistema econômico. A separação entre fatores econômicos e não-econômicos dificultava a análise, pois estes últimos podem ser relevantes para a explicação do processo, assim apresentado por Lima e Simões (2010). Nesse sentido, a teoria desenvolvida por Myrdal tem como ponto de partida explicar a dinâmica econômica regional, baseada em um processo de causação circular cumulativa, tendo como pressuposto um sistema econômico instável e desequilibrado.

O autor recorre à noção de “círculo vicioso” para demonstrar como um processo se torna circular e cumulativo, possuindo efeitos tanto positivos quanto negativos e se não for regulado tende a aumentar as disparidades entre regiões. Ele defende a ideia de que o processo de causação circular cumulativa reflete as mudanças sociais de forma mais realista, pois não existe tendência para que as forças econômicas direcionem-se a um equilíbrio social. Assim, esse processo é válido para explicar uma infinidade de relações sociais, não somente para questões puramente econômicas.

Dentro desta perspectiva, Myrdal (1968) afirmou que:

se não se verificam outras mudanças exógenas, a comunidade exercerá menos atração sobre os homens de negócio e operários que pensavam em transferir-se para ela. À medida que o processo se desenvolve, os negócios estabelecidos na comunidade e os trabalhadores que aí vivem acharão cada vez maiores razões para dela sair, a fim de procurar em outros lugares melhores mercados. Se o fizerem, ocorrerá novo decréscimo das rendas e da demanda. Em geral, também se alterará a composição étnica da população local em direção desfavorável (MYRDAL, 1968, p. 48).

Logo, o processo, através da teoria proposta por Myrdal, tem como objetivo analisar as inter-relações causais de um sistema social e a influência exercida pelas disputas exógenas. Estes últimos, são os que justamente fazem mover o sistema continuamente e, ao mesmo, promovem mudanças estruturais nas forças dentro do próprio sistema. Dentro deste contexto, o autor discorre que “*o processo acumulativo também funciona se a mudança inicial for favorável. A decisão de localizar uma indústria em determinada comunidade, por exemplo, impulsiona seu desenvolvimento geral*” (MYRDAL, 1968, p. 50). Através do aumento das rendas, dos lucros e as das fontes de arrecadação do Estado. Daí então, Myrdal vai examinar os fatores que dão origem as desigualdades regionais dentro dos países: as forças de mercado, os efeitos regressivos, os efeitos propulsores e os fatores não-econômicos.

#### 2.2.2.1 Forças de mercado agem para a desigualdade

O processo cumulativo evolui entre as regiões desenvolvidas e as estagnadas por meio, no início das atividades ou na sua instalação, das condições geográficas favoráveis. A origem de

todo este processo estaria no fato de o poder atual de atração de um centro econômico residir em um fato histórico fortuito (LIMA e SIMÕES, 2010). Assim, os movimentos do capital, do trabalho e dos bens e serviços não neutralizam a tendência de concentração regional.

A força de mercado, dado pela geografia econômica privilegiada, passa por localidades e regiões favorecidas que oferecem condições naturais especiais para se desenvolverem economicamente. Segundo Myrdal (1968, p. 52) “*isso ocorreu quando essas regiões começaram a obter vantagens competitivas... os centros comerciais localizaram-se, obviamente, onde havia condições naturais favoráveis à construção de um porto...*”, por exemplo.

O autor reforça, sua principal ideia está no fato de que as forças de mercado tendem a aumentar o nível de desigualdades regionais, e não diminuí-las. Se não forem controladas por políticas intervencionistas todas as atividades econômicas tendem a gerar remuneração acima do que a média. E atividades, que não necessariamente são tipicamente econômicas, como a cultura, a educação, a ciência, entre outras, concentrar-se-ão em determinadas localidades e regiões.

#### 2.2.2.2 Efeitos regressivos

Myrdal afirma que a expansão das regiões mais ricas provoca efeitos negativos nas regiões mais pobres do país, que sofrem com os movimentos de migração de mão de obra, de capital e de bens e serviços, devido ao chamado *backwash effects*, ou seja, os efeitos regressivos. Com isso, o êxito desses movimentos gera efeitos de polarização naquela localidade por meio da migração seletiva, dos fluxos de capitais e do livre comércio em prol destas regiões mais ricas e avançadas. O autor salienta que, como resultado disso, não impede a “*tendência natural à desigualdade regional*” (MYRDAL, 1968, p. 53).

Devido à migração seletiva, o fator idade nas regiões mais pobres será afetado diretamente por força da emigração em massa às regiões em expansão, gerando uma distribuição etária desfavorável. Para as localidades com crescimento rápido a migração transformará a distribuição de idade da população, no curto prazo pelo menos, favorável. Pois, migrará em tese a parte da população ativa que contribuirá com ganhos na renda total.

Como consequência, afirma Myrdal (1968), os movimentos de capital são afetados diretamente nas regiões com fluxo migratório negativo, pela própria falta de novos impulsos expansionistas. O fato decorre pela fraca demanda de capital por que as rendas também tendem



permanecer declinantes, gerando efeito negativo. Diferentemente, nas localidades em franca expansão, o aumento da demanda gera um impulso aos investimentos e, conseqüentemente, elevará as rendas e a procura. Um novo fluxo de investimentos poderá aparecer em função dos recursos gerados internamente ou a partir da drenagem de poupança, realizado pelo sistema bancário, das regiões mais pobres em direção às regiões mais ricas. Com o objetivo de assegurar melhores rendimentos ao capital transferido pela segurança e maiores perspectivas.

Também, nesse sentido, são gerados efeitos negativos nos setores de bens e serviços nas áreas em estagnação ou mais pobres, devido à mesma preferência dos itens anteriores pelas regiões com crescimento mais elevado. O funcionamento do comércio é atraído por essas regiões mais favorecidas pelo volume em expansão de consumidores, rendas, poupanças e investimentos, por outro lado, as regiões em declínio são prejudicadas pela baixa capacidade de seu mercado.

### 2.2.2.3 Efeitos propulsores

Agem em sentido contrário; *“em oposição aos efeitos regressivos há, também, certos efeitos propulsores (spread effects) centrífugos, que se propagam do centro de expansão econômica para outras regiões”* (MYRDAL, 1968, p. 58). São os efeitos que atingem regiões situadas em torno de uma localidade em expansão e por isso se beneficiam com o progresso técnico, fornecendo bens de consumo ou matérias-primas e produtos agrícolas. Conforme a distância e o nível de representatividade de cada localidade se formam diferenças de graduações dentro dessa região, tanto para a expansão como para a regressão dos efeitos.

A expansão sendo forte o suficiente para cobrir os efeitos regressivos, tornará possível o surgimento de novos centros econômicos com capacidade de propagar seus produtos e serviços, por meio de demandas ampliadas, vinculando-se ao processo de causação circular cumulativo. Contudo, para Myrdal, esses efeitos não permitem estabelecer uma análise de equilíbrio, por que eles se contrabalançarão de tal forma que as demais regiões continuarão relativamente estagnadas. O que de fato ocorrerá são as diferentes taxas de progresso entre as regiões, mesmo em países considerados desenvolvidos, onde algumas ficarão mais atrasadas ou até mesmo mais pobres.

Na mesma linha, outras regiões que não geram impulsos significativos e não possuem aumentos contínuos da demanda, da renda, dos investimentos e do produto poderão, mesmo

assim, de desenvolverem industrialmente. O autor descreve estas regiões ou países como subdesenvolvidos e os identificam no continente americano.

#### 2.2.2.4 Fatores não-econômicos e diferenças de disparidades

O processo de causação circular pode ser disparado por fatores que não são considerados na análise das forças de mercado, como por exemplo, o sistema de transporte e logística, a qualidade de ensino e da saúde pública local. Desse modo, aumentam as diferenças entre as regiões tocadas pelo surto expansionista e as localidades mais pobres ou menos desenvolvidas. O autor discorre sobre estes fatores chamados de “não econômicos”, aos quais representa no seu modo de ver, uma das principais carências da teoria econômica em não considerá-los na análise.

Myrdal (1968) define que as regiões, cuja atividade econômica cresce acima das demais, atraem imigração em grande número de outras localidades. O fator idade também contribuirá a favor das comunidades mais avançadas e atrativas economicamente, e prejudicará as outras mais atrasadas, do mesmo modo que o controle de natalidade. Como resultado, ocorrerá uma *“distribuição etária desfavorável, determinada pela migração e, em parte, por índices mais altos de natalidade”* (MYRDAL, 1968, p. 54).

Os movimentos de capital, descritos pela teoria, são originados com o aumento da demanda e conseqüentemente impulsionam os investimentos que, por sua vez, aumentará as rendas, os salários e a procura nas regiões mais atrativas ou em expansão. Esses fluxos de capitais afetam as regiões mais pobres, pois sua renda é impactada diretamente pela queda do seu produto e a poupança gerada tende a declinar, gerando baixo estímulo expansionista. Em sentido contrário, nas localidades em expansão a poupança repercute nos investimento de forma direta, aumentando novamente as rendas e a procura, e assim por diante nos períodos seguinte. Além disso, as localidades mais pobres podem perder parte da poupança gerada para as localidades mais ricas, por que o sistema bancário drena esses recursos para as regiões mais progressistas, com o objetivo de obter melhores retornos para esses investimentos.

No caso dos serviços e do comércio Myrdal resume da seguinte forma: *“nota-se no funcionamento do comércio a mesma preferência fundamental em favor das regiões mais ricas e progressistas, em detrimento das outras”* (MYRDAL, 1968, p. 54). Sua conclusão, em relação a esses segmentos, parte da constatação de que a força dinâmica deste processo de acumulação e

desenvolvimento é a indústria. Nesta perspectiva, ele define que as regiões mais pobres e sem condições de atrair empresas dinâmicas ou iniciativas de diversificação, permaneceram “essencialmente agrícolas”.

Myrdal recorre a um estudo empírico sobre o problema do desenvolvimento e do subdesenvolvimento regional de vários países europeus, realizado nos anos de 1950 pela Organização das Nações Unidas (ONU), para descrever as disparidades regionais. Desse trabalho ele extrai duas conclusões: “a primeira é a de que na Europa Ocidental as disparidades de renda entre uma região e outra são muito maiores nos países mais pobres do que nos mais ricos... a segunda conclusão é a de que, enquanto as desigualdades regionais vêm diminuindo nos países mais ricos da Europa Ocidental, ocorre a tendência contrária nos países mais pobres” (MYRDAL, 1968, p. 61 e 62).

O que fica claro nestes casos são os próprios efeitos gerados pela expansão funcionando como fatores do processo cumulativo. Lima e Simões (2010) explicam que “quanto maior o nível de desenvolvimento econômico de um país, maiores os *spread effects* e mais facilmente os *backwash effects* são neutralizados” (LIMA e SIMÕES, 2010, p. 10). Em contrapartida, nas localidades pobres ocorre justamente o contrário, pelo fato que o baixo nível de desenvolvimento minimiza os efeitos propulsores, conforme visto no item anterior. Estas grandes disparidades representam um dos maiores complicadores para o progresso das regiões mais pobres.

Os níveis elevados de desenvolvimento são acompanhados de melhores padrões educacionais, de infraestrutura adequada aos fluxos de transporte e comunicação voltados à difusão da expansão econômica. Enquanto que, a tendência ao subdesenvolvimento, reside no próprio livre jogo das forças de mercado que agrava a disparidade nos locais mais pobres e sem esses padrões minimamente atingidos. Além disso, nos países subdesenvolvidos a utilização de medidas compensatórias com o objetivo de diminuir os efeitos regressivos, gerados pelo mercado, foi menos intensa do que nos países desenvolvidos.

### **2.2.3 Transmissão inter-regional do crescimento e desenvolvimento desigual**

Hirschman (1977) define que uma economia necessita desenvolver-se internamente para conseguir elevar os níveis de renda, em um ou vários centros regionais economicamente fortes. Desse modo, ele deixa claro que, inevitavelmente, as desigualdades inter-regionais fazem parte

do próprio processo de crescimento. O seu objetivo é analisar esse processo e como ele pode ser transmitido de uma região para outra, pois geograficamente o crescimento é desequilibrado. Ao analisar este processo, o autor define como o crescimento desequilibrado provoca interferência nas regiões:

um progresso ocorrido em um ponto provoca pressões, tensões e coerções ao crescimento de outros pontos. Porém, se todos estes pontos pertencerem à mesma área privilegiada de crescimento, as forças que provocam a transmissão do crescimento, seja de um país, de uma região, ou de um grupo de pessoas para outro, serão peculiarmente fracas (HIRSCHMAN, 1977, p. 36)

Nesse sentido, Hirschman (1977) desenvolve uma teoria para explicar a dinâmica do processo de desenvolvimento econômico, partindo do pressuposto que este tende a se concentrar no ponto inicial e que não ocorre de forma simultânea e homogênea para outras regiões. Enquanto que, em outras áreas persiste o atraso, pois seus obstáculos são mais estruturais do que cíclicos identificados essencialmente, nos países em desenvolvimento. Nesses países, em especial, a poupança e os investimentos são considerados interdependentes e, por esse motivo, o desenvolvimento é menos espontâneo do que nos países ou regiões desenvolvidos, além disso, a escassez de recursos dificulta a tomada de decisão sobre a alocação e das medidas a serem adotadas. Isso implica que a principal questão na formulação teórica do autor, sobre o desenvolvimento, reside sobre as decisões de investimento e o principal objeto de política econômica.

Outra importante constatação do autor, diz respeito ao fato de que nas regiões onde o desenvolvimento obteve progresso ou sucesso, nos países em desenvolvimento, há um isolamento com relação aos outros centros periféricos com menores conquistas. O resultado disso implica em baixa cooperação entre os indivíduos, poucas associações comunitárias e diminui a capacidade empreendedora, pois nestas regiões o progresso é atribuído à conduta e qualidade moral superiora dos seus integrantes. Então, o que não é levado em consideração nestas localidades são os fatores naturais ou a dotação de recursos que estava disponível na época do surgimento do crescimento, servindo de justificativa para a perpetuação das lideranças locais e seus sucessores, mantendo quase que inalterável a estrutura de poder político, social e econômico regional. Esta será a

justificativa para os investidores e agentes econômicos continuarem a concentrar recursos nestas áreas.

#### 2.2.3.1 Definição de efeitos de fluência

Com o intuito de construir um instrumento conceitual, Hirschman (1977) elabora uma terminologia para diferenciar regiões desenvolvidas das regiões em desenvolvimento, chamando a primeira de “Norte” e a segunda de “Sul”. Essa classificação foi em função, conforme o autor, de que a maioria dos países do hemisfério Norte possuir regiões mais atrasadas na parte Sul. Mesmo identificando que o crescimento se concentre em determinada parte do território, outras localidades também são impactadas por forças vindas dessas áreas concentradoras. Estes efeitos, oriundos do crescimento do Norte, ele denomina de “efeitos de fluência” do progresso, que podem ser favoráveis ou adversos na região Sul.

Os efeitos de ordem favorável que surgem a partir do crescimento do Norte na região Sul dizem respeito aos investimentos e o aumento das compras feitas pelos nortistas na parte sulina, que certamente aumentará se as economias das duas regiões forem complementares. Além disso, o Norte pode ajudar para diminuir o desemprego e aumentar os níveis de consumo no Sul. Com relação aos efeitos adversos, um deles pode ocorrer em função dos níveis de produtividade ser mais baixo na parte Sul e com isso “*sofrer uma depressão, como resultado da concorrência do Norte*” (HIRSCHMAN, 1977, p. 40).

Outro efeito importante, apontado pelo autor, refere-se ao fato de que o Norte pode atrair os talentos técnicos e administradores, bem como os empreendedores mais dinâmicos e jovens da parte Sul, gerando uma migração interna que favorece os nortistas com mais negócios e empresas produtivas. Como consequência disso, as diferenças reais de remuneração salienta ainda mais as duas regiões, por meio do aumento da produtividade mais qualificada e tecnicamente avançada na parte mais desenvolvida. Constatação feita também nessa linha, diz respeito a provável perda do pequeno capital por parte da localidade sulina para os nortistas.

Entretanto, para modificar o quadro apresentado, Hirschman (1977) acredita que os efeitos de fluência podem superar os efeitos de polarização. Para isso, as regiões precisam que seus produtos dependam mutuamente, ou seja, se a região Norte se especializar em algum tipo de manufatura que a região Sul seja a principal fornecedora das matérias-primas utilizadas pela outra

região. Neste cenário são identificadas três possibilidades: a primeira seria uma elevação dos preços dos produtos do Sul e um surto de crescimento em função disso na própria região. Outra possibilidade será a retardamento do progresso no Norte em consequência do aumento dos custos, dos produtos primários e da mão de obra, por parte do Sul, mas isso varia conforme o grau de dependência entre as regiões. E a terceira possibilidade levanta a hipótese do Norte buscar em outras áreas, países ou região interna seus produtos primários de que necessite, para minimizar as incertezas e inseguranças.

Nessa perspectiva, os responsáveis por produzir políticas destinadas a diminuir o quadro de diferenças entre Norte e Sul encontram grandes obstáculos, como os níveis deprimidos de renda sulina e seu mercado interno reduzido. Com isso, o Norte que em algum momento terá necessidade de expandir suas indústrias para outras regiões devido à saturação do seu próprio mercado, não encontrará condições de se instalar no Sul. Salienta o autor:

se as forças de mercado que expressam amplamente os efeitos de fluência e de polarização conduzirem a uma prevalência temporária desses últimos, será implementada uma política econômica deliberada, com vistas a corrigir tal situação. De fato, a política econômica terá, naturalmente, um papel importante durante todo o processo (HIRSCHMAN, 1977, p. 42).

Dada esta necessidade, apontada no parágrafo anterior, de colocar em evidência a prevalência pelos efeitos de fluência em relação à polarização, o autor justifica a utilização de mecanismos de intervenção na política econômica. Como o desenvolvimento não ocorre de forma simultânea e homogênea ao longo de um território, então, se faz necessário que as políticas públicas devam ser voltadas para, primeiramente, diminuir as disparidades na educação, saúde, logística (transporte e comunicação), energia, segurança e saneamento básico. Com relação ao padrão dos investimentos públicos, Hirschman aponta três formas de alocação: i) dispersão de fundos em diversos projetos sem escala e espalhados pelo país; ii) concentração em áreas de crescimento; iii) tentativas de promoção do desenvolvimento de áreas atrasadas.

Nos países subdesenvolvidos a tendência quanto à aplicação dos investimentos públicos são *“através da dispersão de fundos entre numerosos projetos de menor escala, espalhados por todo o território nacional”* (HIRSCHMAN, 1977, p. 42). Este fato ocorre por que as decisões sobre política econômica são essencialmente constituídas no campo político, com a finalidade de

obter apoio em todas as regiões. Com esse espírito de agradar a todos, os governantes espalham no território pequenos projetos com baixa capacidade tecnológica e de planejamento simples. Enquanto que, os projetos mais sofisticados requerem por parte dos governantes uma capacidade mais técnica e complexa, em função da continuidade e das prioridades da comunidade. O autor chega à conclusão que devido a isso o desenvolvimento é “impedido”, não pela falta de recursos, mas pela incapacidade de elaboração de projetos adequados.

Outra forma de alocação surge como consequência da dispersão, pois pela falta de projetos bem elaborados e planejamento ocorre concentração em poucos projetos-chaves. Sendo que estes são, normalmente, induzidos pelas demandas da iniciativa privada e pelo aumento da renda nas áreas de forte crescimento. No entanto, Hirschman (1977) alerta para o fato de que os políticos logo cederam às pressões para redirecionar os investimentos às áreas mais pobres ou que ficaram mais atrasadas, devido ao fato deles se beneficiarem politicamente quando os investimentos estão dispersos.

A terceira forma de alocação dos investimentos regionais decorre da transição da segunda (concentração), por que a tentativa de impulsionar o desenvolvimento nas áreas estagnadas é facilitada por certas propriedades do investimento público. Uma propriedade está relacionada ao ponto que no início os recursos investidos são maiores e à medida que o desenvolvimento expande-se a necessidade de investimentos públicos, ao longo do tempo, será decrescente. Em outra situação, o aumento da receita, garante a ampliação de fundos a serem colocados a disposição como investimentos.

Em suma, os governos tentarão contrabalancear os efeitos de mercado que distanciam as regiões Norte e Sul, e que tal divisão se prolongue. Por isso, as ações dos governantes, conforme Hirschman defende, devem ocorrer nas áreas mais atrasadas dos países em desenvolvimento, através da inversão de fluxos de capital, contenção da migração de talentos, oferecimento de vantagens tributárias e economias externas. Além disso, “*é tarefa essencial dotar o Sul de algumas atividades econômicas, próprias, continuadas e ativamente indutoras, na indústria, na agricultura ou em serviços*” (HIRSCHMAN, 1977, p. 46).

Devido ao fato de que Hirschman, na sua teoria sobre desenvolvimento desigual e transmissão inter-regional do crescimento, critica a ideia de que o desenvolvimento deva ocorrer simultaneamente em muitas atividades, então surge a questão do que seria melhor dentro dos “*arranjos institucionais ótimos: para uma região estagnada e subdesenvolvida é melhor ser um*

*país ou uma região?*” (LIMA e SIMÕES, 2010, p. 13). Ou seja, se as regiões denominadas por ele como Sul deveriam ser unidades políticas soberanas?

De acordo com os efeitos de fluência, as forças entre as regiões são mais intensas e diretas dentro do mesmo país do que em nações separadas. No entanto, são apontados quatro argumentos pelo autor em favor do separatismo, quais são: i) os efeitos de polarização, pois a mobilidade dos fatores de produção seria menor e menos prejudicial ao desenvolvimento do Sul; ii) a concorrência internacional com base nas vantagens comparativas, enquanto que internamente a concorrência dá-se pelas vantagens absolutas; iii) a soberania econômica possibilita a emissão de papel moeda, determinação da taxa de câmbio e políticas de substituição de importações; iv) a proteção da indústria dentro de um país é menos viável, a não ser pela isenção de impostos locais, do que em regiões independentes.

Entretanto, com relação à renúncia da soberania, Hirschman aponta que em função da existência de complementaridade entre os fatores de produção do Norte e do Sul, não existindo fronteiras os efeitos de fluência serão maiores do que os de polarização. No segundo argumento, a concorrência internacional afetaria mais severamente a inserção no comércio internacional por parte das regiões estagnadas, pois pertencendo a um mesmo território seus produtos são absorvidos pelas regiões progressistas. A autonomia relativa para uma região atrasada por meio de “equivalentes de soberania”, através de programas ou instituições regionais destinados a impulsionar o desenvolvimento, agiria no sentido de diminuir as diferenças entre Norte e Sul.

Nesse sentido, Hirschman realiza algumas considerações sobre os instrumentos utilizados para integração nacional não afetarem os efeitos de fluência ao ponto de prejudicar sua eficácia. Desse modo, o autor deixa claro que:

as políticas econômicas, que acabamos de esboçar se destinam a isolar o Sul o bastante, de tal modo que possa empreender em concorrência com o Norte, certas atividades industriais e de exportação. Mas, ao mesmo tempo, as relações complementares que tornam o Sul um fornecedor do Norte devem ser preservadas e intensificadas (HIRSCHMAN, 1977, p. 51).

Em suma, Hirschman (1977) sugere que as autoridades governamentais devem promover a infraestrutura social necessária para impulsionar a atividade produtiva e elaborar uma estratégia de desenvolvimento, induzida e indutora, com a determinação das áreas prioritárias e fundamentais. No âmbito da concorrência externa, o capital serviria como força de equilíbrio



quando o governo não tem condições de agir e permitir a continuidade do processo de crescimento.

### 3 PERSPECTIVA HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DOS COREDES

Este capítulo é destinado à compreensão dos Coredes – Conselhos Regionais de Desenvolvimento, e está dividido em três seções. A primeira apresenta a história e a formação dos conselhos; o segundo delimita as questões e área de atuação dos Coredes no Rio Grande do Sul; e a última consiste em uma análise do atual cenário da representatividade e liderança dos conselhos dentro das políticas de desenvolvimento regional.

#### 3.1 História e formação dos Coredes

Dentro da temática relacionada com o desenvolvimento regional o Rio Grande do Sul, será explanado, nesse tópico, a forma de atuação e o modo como os Conselhos Regionais se consolidaram. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, neste sentido, são referências como um dos mais amplos e principais espaços de organização das regiões com o propósito de enfrentar as desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento. Por meio da valorização das práticas democráticas participativas, direta e representativa da sociedade, em combinação harmônica com os demais poderes constitucionais.

Os Conselhos Regionais tiveram seu surgimento, conforme Pedro Bandeira<sup>1</sup> aponta, basicamente através de três movimentos distintos: o primeiro foi uma proposta de um Deputado Federal gaúcho com base eleitoral da região sul, em meados dos anos de 1980, que apresentou um Projeto de Lei propondo a separação da chamada “metade sul” do Rio Grande do Sul e sua transformação em unidade da federação. Seu objetivo com tal projeto era refortalecer essa região que outrora representou maior participação econômica e política no Estado. Mesmo a proposta não sendo aprovada a repercussão sobre o assunto contribuiu para o debate público e para que aumentasse a consciência com relação à intensidade das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões do Estado. O segundo fator está relacionado ao processo de globalização que, devido à intensificação da concorrência, fez com que aumentasse os estudos para investigar os determinantes das vantagens competitivas das empresas. Como resultado foi verificado forte influência por fatores e condições de abrangência local ou regional, de dinâmica endógena das regiões. Por fim, o terceiro movimento apontado, está relacionado ao fato da crescente produção

---

<sup>1</sup> Economista, membro do conselho consultivo do COREDES-RS e ex-professor da UFRGS, autor de várias obras relacionadas ao tema do desenvolvimento regional e, em especial, sobre os Coredes.

científica sobre o assunto nas últimas três décadas, através de publicações de monografias, dissertações ou teses, incentivadas pelas Universidades e Centros de Pesquisa, principalmente as localizadas no interior.

Além disso, o novo enfoque que estes movimentos apontados por Bandeira contribuíram, também pode ser citado o peso importante dado às instituições formais e informais, às características culturais e à composição das redes sociais e econômicas das regiões. Como apontam alguns autores, entre eles Benko e Lipietz (*apud* RAMOS e WITTMANN, 2010, p. 8), que a partir dos anos de 1980 cria-se uma nova ortodoxia na área dos estudos sobre desenvolvimento regional, em decorrência da relevância que passou a ser atribuída aos fatores endógenos. Tanto que, esses fatores desde então são utilizados e apropriados pelos candidatos a cargos majoritários nas eleições estaduais, considerados por eles uma obrigação constar em suas plataformas e propostas sobre a promoção do desenvolvimento das localidades mais pobres e menos dinâmicas.

Diante deste contexto, verificou-se a necessidade de novas escalas territoriais para promover e servir de suporte ao planejamento governamental, tanto no nível federal quanto nos níveis estaduais e municipais. No plano federal a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR<sup>2</sup>) representa um movimento no sentido de adoção de múltiplas escalas em adição às Macrorregiões e reconhece a necessidade de que as políticas regionais atuem em novos níveis territoriais. Nos estados fato semelhante também ocorreu, *“onde foi percebida a inadequação do uso exclusivo da escala municipal para o planejamento e para a gestão das ações desenvolvidas pelas administrações estaduais. Em consequência, vários governos estaduais têm buscado implantar esquemas de regionalização administrativa”* (BANDEIRA, 2010, p. 117). Nessa perspectiva, amparados pelas Constituições Federal e Estadual, o surgimento dos Coredes ocorre a partir de 1991 dentro do Governo de Alceu de Deus Collares, com o propósito:

buscando a homogeneização da regionalização riograndense, eles são resultado da consciência assumida em setores majoritários da sociedade, já na década de 1980/90, de que o Rio Grande do Sul apresenta relevantes diversidades regionais, e o seu

---

<sup>2</sup> PNDR coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, introduziu inovações, ao criar escalas territoriais intermediárias e de maior homogeneidade, propondo uma articulação mais estreita entre as políticas públicas e os atores locais, o que se constitui em um primeiro passo para o desenho das futuras propostas de governança regional. Sua publicação, no ano de 2007, significou o resgate da preocupação com as desigualdades regionais no País.

desenvolvimento passa por políticas que saibam contemplá-las e tratá-las de forma diferenciada, concorrendo para estimular vocações e aptidões diferentes e compensar desigualdades (PRÓ-RS V, 2014, p. 26).

Nessa linha, os Coredes definiram na constituição como missão “*ser um espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, por meio da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento*” (PRÓ-RS V, 2014, p. 14). Entre os principais objetivos estão: i) a formulação e execução de estratégias regionais, através dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento – PED; ii) consolidar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia; iii) constituir-se na instância regional que agregue as estratégias e as ações dos poderes executivo, legislativo e judiciário; iv) avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos mais diversos aparelhos do Estado; v) estimular a crescente participação das comunidades no protagonismo dos rumos do processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

No entanto, legalmente a institucionalização dos Coredes constituiu-se em setembro de 1994, quando após dois anos de debates e negociações na Assembleia Legislativa foi aprovada a Lei Estadual nº 10.283, de 17/10/1994, que define as atribuições dos Conselhos Regionais, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28/12/1994. Conforme estabelece a Lei os conselhos têm como objetivos, os elencados abaixo:

- (i) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
- (ii) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região;
- (iii) a melhoria da qualidade de vida da população;
- (iv) a distribuição equitativa da riqueza produzida;
- (v) o estímulo à permanência do homem em sua região;
- (vi) a preservação e a recuperação do meio ambiente.

Nesse primeiro momento foram criados 21 Conselhos Regionais de Desenvolvimento até a aprovação da Lei 10.283/94. Em 1996, com a instituição do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, todas as regiões do Estado, subdividida em 22 regiões, estavam sob essa nova regionalização político-administrativa. Sendo que, um dos maiores obstáculos encontrados logo depois da criação dos conselhos foi o reconhecimento do

então governador eleito Antonio Brito, que ignorou a sua existência. Conforme Dieter R. Siedenberg<sup>33</sup> “*somente um árduo trabalho de aproximação entre os Coredes e a máquina administrativa do governo estadual, realizado, sobretudo, pelo Fórum dos Coredes, possibilitou a instituição oficial das chamadas consultas populares*” (RAMOS e WITTMANN, 2010, p. 153). Nessa perspectiva, a legitimidade e o reconhecimento dos conselhos por parte do governo estadual foi possível devido à atuação do Fórum dos Coredes (criados em 1992 cuja institucionalização se deu em 1998, denominado COREDES-RS).

Também ficou estabelecida, na referida lei de 1994, a composição estrutural dos conselhos através de parâmetros que levaram a um determinado grau de padronização, mas que se diferenciam conforme a constituição do regimento interno de cada Corede. Em linhas gerais a estrutura é composta por uma Assembleia Geral Regional, por um Conselho de Representantes, por Comissões Setoriais e por uma Diretoria Executiva, composta por um Presidente, um Vice Presidente, um Secretário Executivo e um Tesoureiro. Na Assembléia Geral Regional participam todos os membros natos e representantes que integram o Corede, onde são escolhidos o Conselho de Representantes, na forma do estatuto ou regimento geral. Na condição de membros natos estão: os deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região de abrangência do conselho, prefeitos, presidentes de Câmaras de Vereadores e presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes. Na condição de representantes estão: os partidos políticos, os órgãos dos Governos Estadual e Federal de caráter regional (existentes na região), as instituições de ensino superior, os membros da sociedade civil organizada, os empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços, empresários e trabalhadores rurais, cooperativas e associações de produtores e movimentos sociais organizados em caráter permanente na região.

Assim, conforme exemplifica Bandeira “*os presidentes das cooperativas, existentes na região, reunidos na Assembléia Geral, escolhem o seu representante*” (BANDEIRA, 2010, p. 126). Nessa mesma linha, formam as representações dentro dos Coredes, como membros natos, os prefeitos reunidos durante a Assembleia, escolhem o seu representante que passa a expressar a opinião de um dos segmentos da região que integram a Assembleia Geral Regional e não mais do seu município apenas. Outro órgão que compõe a estrutura organizacional dos Coredes são as

---

<sup>3</sup> Dieter Rugard Siedenberg é professor na UNIJUI – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Desenvolvimento Regional e autor de vários artigos e livros sobre o tema.

Comissões Setoriais, sendo sua participação livre e recomendada que integrem pessoas com formação técnica. Pois sua competência é assessorar o Conselho de Representantes e a Diretoria Executiva nas suas deliberações, elaborar programas e projetos regionais e sugerir os temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho.

De acordo com Bandeira (2010), a presidência dos Coredes normalmente é exercida pelos dirigentes das Instituições de Ensino Superior ou pelos Prefeitos. Essa escolha assegura aos Conselhos Regionais um mínimo de estrutura física e apoio operacional necessário para o funcionamento de suas atividades. Além disso, as Universidades são as principais organizações existentes no interior do Estado cuja atuação tem alcance efetivamente regional, sólida tradição de integração com a sociedade e contribuindo para fixação dos jovens na sua área de atuação, várias delas são instituições comunitárias e por isso possuem sua administração controlada por fundações mantenedoras, dirigidas por representantes eleitos pela comunidade onde atuam.

### 3.2 Área de atuação e questões pertinentes aos Coredes

Os Coredes são frutos da construção de uma identidade regional, cuja formação da imagem serve para distingui-la de outros territórios, a partir dos diferentes segmentos da sociedade participando na discussão dos problemas locais. Nesse sentido, o importante é que a região receba um nome, conforme Bandeira (2010) que represente a ideia e os elementos de uma identidade própria da comunidade. Estabelecida essa identificação, a própria configuração territorial dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento somente poderia surgir pelo desmembramento ou fusão de regiões existentes, visto que, em 1996 todo Rio Grande do Sul estava subdividido. Para impedir o fracionamento regional, que via de regra, como descreve Büttgenbender (2011), atende a interesses políticos emergentes e momentâneos, foi decidido pelo Fórum dos Coredes que nenhuma região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios – sete – existente na época (Corede Campanha).

Desde 2011 estão legalmente instituídos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes – no Rio Grande do Sul, conforme disposto no Quadro 1, atendendo as especificidades e as identidades regionais de atuação dessas instâncias, que ajuda a reforçar as redes de interação e a imagem simbólica das localidades.

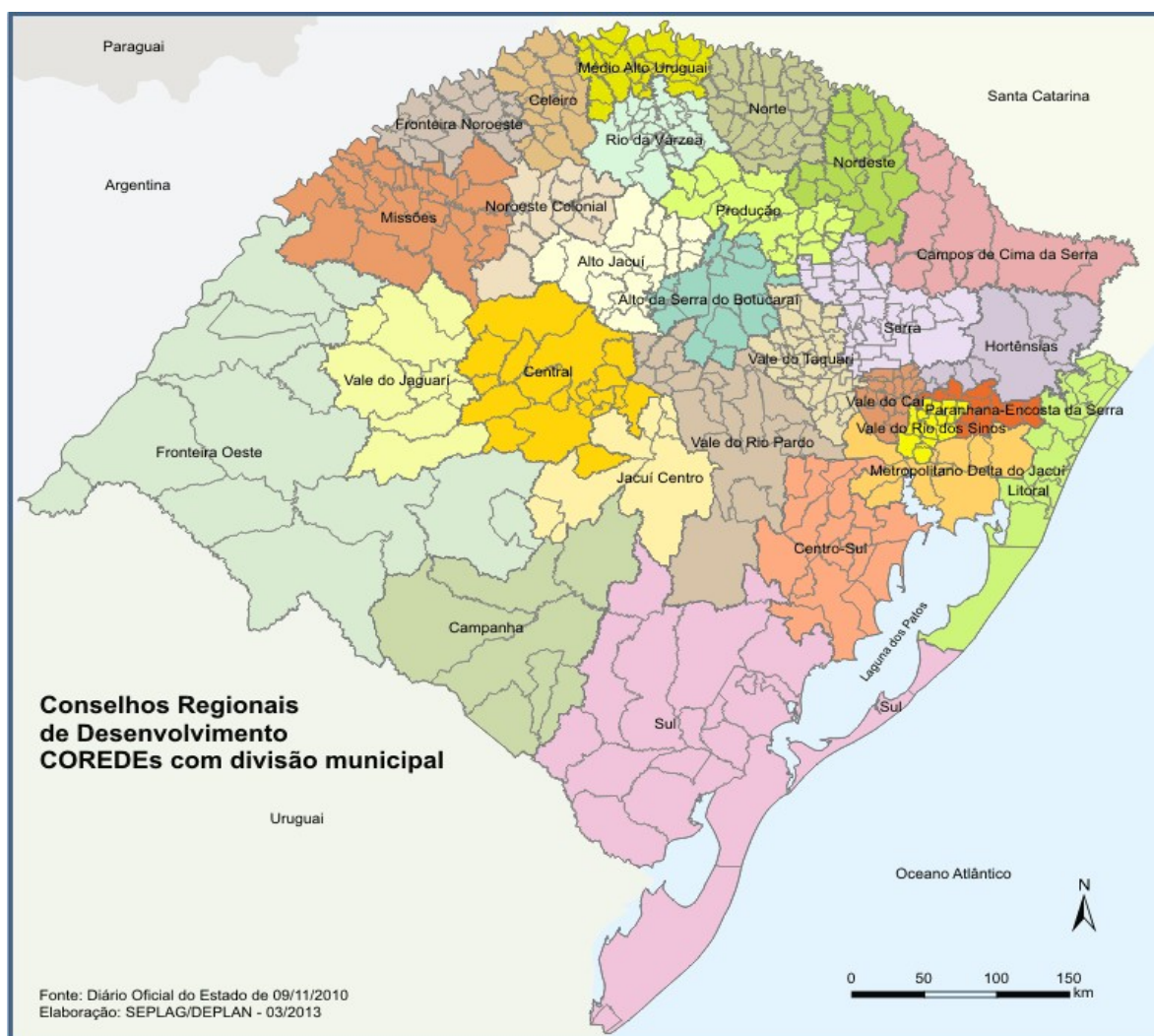
Quadro 1 – Os Coredes Atuais do Rio Grande do Sul e suas respectivas datas de fundação

Ano	Data	Ordem	Região	N <sup>o</sup> atual de Municípios
1991	14 de junho	1	Central	19
		2	Noroeste Colonial	11
		3	Produção	23
	26 de julho	4	Hortênsias	7
	03 de agosto	5	Fronteira Noroeste	20
	16 de agosto	6	Norte	32
	18 de agosto	7	Litoral Norte	21
	30 de agosto	8	Missões	25
		9	Nordeste	19
	20 de setembro	10	Fronteira Oeste	13
	25 de outubro	11	Alto Jacuí	14
	09 de novembro	12	Médio Alto Uruguai	23
	22 de novembro	13	Sul	22
	05 de dezembro	14	Serra	31
	19 de dezembro	15	Vale do Rio Pardo	23
	20 de dezembro	16	Vale do Taquari	36
		17	Centro Sul	17
1992	09 de janeiro	18	Vale do Caí	19
	25 de fevereiro	19	Campanha	7
1993	02 de julho	20	Paranhana – Encosta da Serra	10
1994	05 de julho	21	Vale do Rio dos Sinos	14
1996	09 de dezembro	22	Metropolitano do Delta do Jacuí	10
2002	14 de junho	23	Alto da Serra do Botucarái	16
2004	07 de julho	24	Jacuí-Centro	7
2006	28 de dezembro	25	Campos de Cima da Serra	10
		26	Vale do Rio da Várzea	17
2008	10 de janeiro	27	Celeiro	21
		28	Vale do Rio Jaguari	9

Fonte: Fórum dos Coredes do RS (apud Büttgenbender, 2011, p. 4)

Na Figura 1 representa os vinte e oito Coredes e as suas respectivas divisões municipais, com a representação territorial atualizada pela Secretaria de Planejamento e Gestão do governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2013. Os Conselhos têm constituição jurídica própria em cada região, sendo que o foro jurídico se aplica na cidade referência onde está instalada a sua sede político-administrativa. Além da representação simbólica, os Coredes também são entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, promovendo o desenvolvimento equilibrado e harmônico do Estado a partir do enfrentamento das desigualdades e desequilíbrios econômicos e sociais das regiões.

Figura 1: Mapa dos Coredes com Divisão Municipal



Fonte: SEPLAN-RS/DEPLAN (2013)

Outra questão pertinente, além da formação da identidade regional e do espaço para discussão sobre os temas regionais, apontada por Bandeira (2010), diz respeito à implantação dos Conselhos que tinha como propósito a promoção da descentralização das decisões de planejamento do governo. Pois, desde a Constituição Estadual de 1989 estava previsto um dispositivo que determina a regionalização dos Orçamentos Anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Planos Plurianuais<sup>4</sup> e desse modo os Coredes foram constituídos a fim de criar condições para o atendimento desse dispositivo. Nos primeiros anos de existência os Conselhos indicavam as prioridades das regiões para atendimento através de alocação de recursos

<sup>4</sup> Conforme estabelecido na Constituição Estadual de 1989 no artigo 149, parágrafos 1º e 8º.

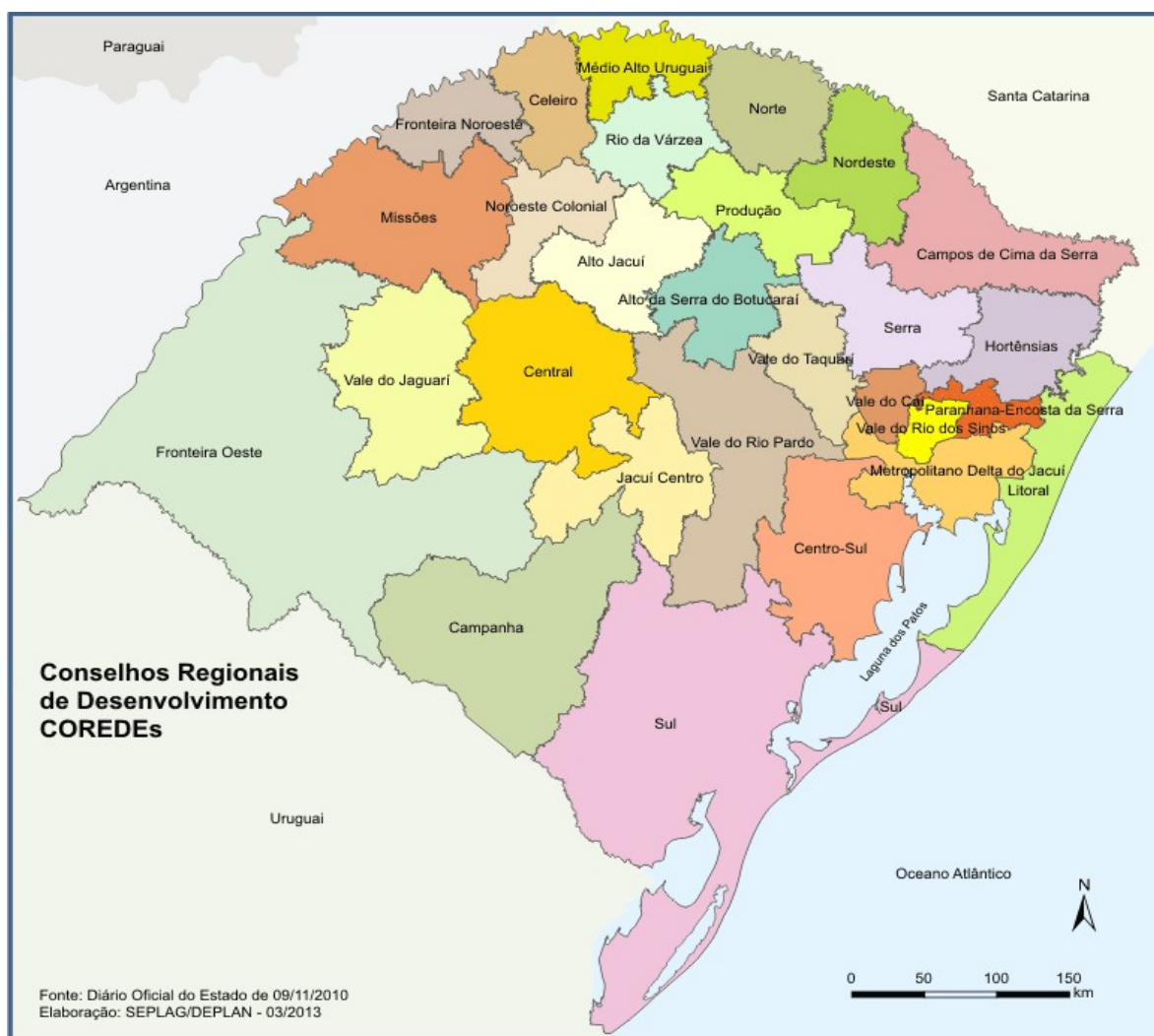


no orçamento. Em seguida, conforme salienta Bandeira, a nova orientação que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento tinham era:

o diagnóstico dos problemas, a identificação das necessidades das regiões e a formulação de uma visão estratégica sobre o desenvolvimento regional eram vistos como os aspectos mais importantes do trabalho dos Coredes. Essa sistemática visava o longo prazo, dada a evidente insuficiência dos recursos de que dispunha a administração estadual para atender a propostas encaminhadas em um único exercício (PRÓ-RS IV, 2010, p. 128).

A tentativa com esta nova orientação era um esforço no sentido de estabelecer as bases para um modelo participativo, permitindo um trabalho técnico por parte dos Conselhos a fim de adquirir uma credibilidade política na região, ou seja, a institucionalização dos Coredes ao processo de planejamento do Estado. Na figura 2 está a representação geográfica dos vinte e oito Conselhos Regionais de Desenvolvimento na sua configuração atual. Nas duas figuras, 1 e 2, fica constatado a concentração, tanto de municípios como de Coredes, nas regiões nordeste e norte do Estado, diferentemente do que ocorre na chamada “metade sul” onde as áreas são mais espaçadas, os Conselhos Regionais e os municípios possuem grandes espaços territoriais e existem menos municípios em comparação com as outras regiões.

Figura 2: Mapa dos Coredes



Fonte: SEPLAN-RS/DEPLAN (2013)

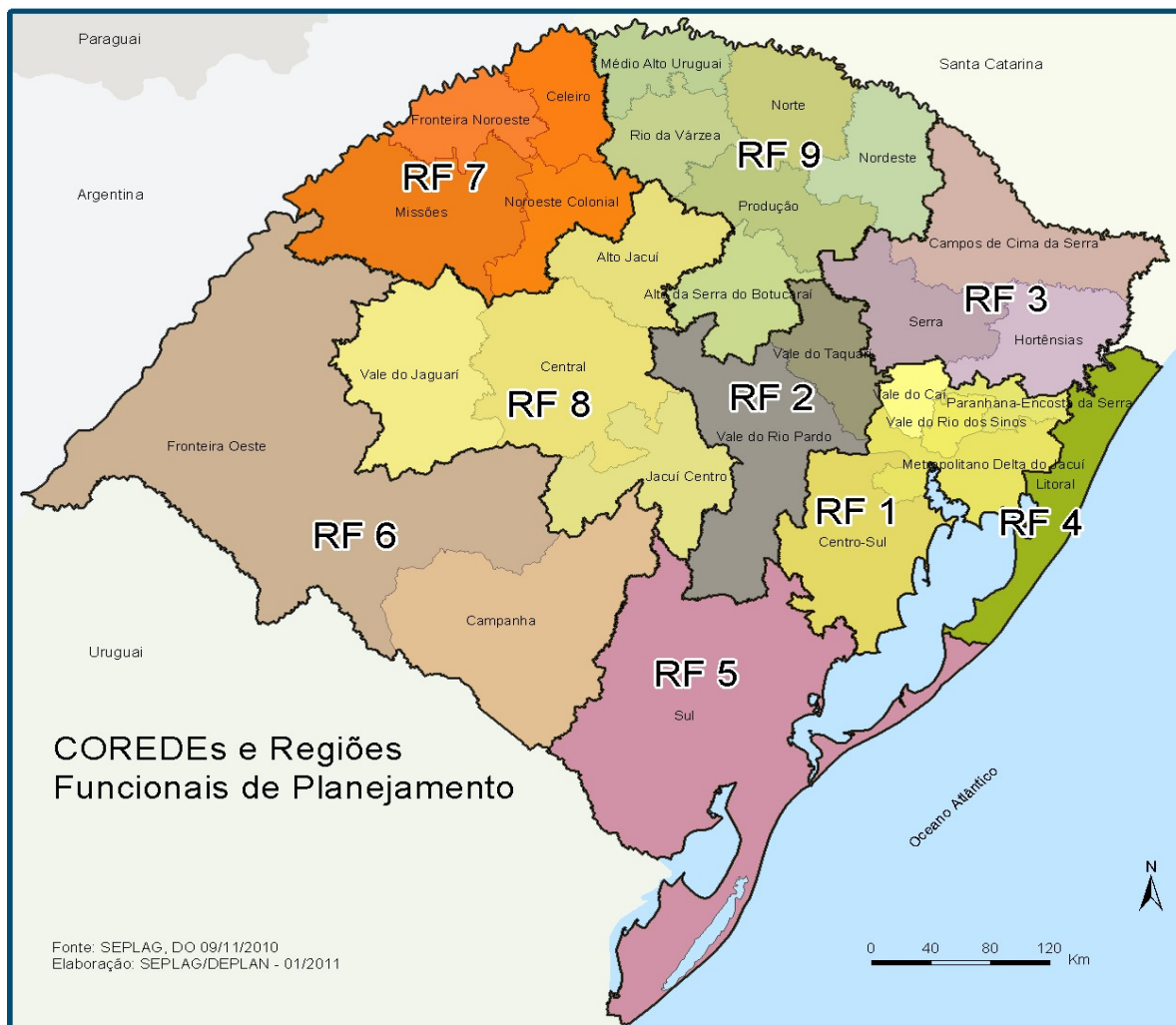
Ainda na década de 1990, mais precisamente em 1998, foi encaminhado à Assembleia Legislativa um projeto com o objetivo de introduzir um sistema de consulta popular, através da qual a população deveria indicar alguns investimentos e prioridades regionais. Foi aprovada a Lei Estadual nº. 11.179, de 25/06/98, definindo que o sistema funcionaria a partir de listas elaboradas pelos Coredes com as opções de investimento, com indicação dos valores envolvidos e com os municípios beneficiados. Após a lista de prioridades ser elaborada os eleitores eram convocados a votar em cada região, elegendo as preferências locais e, ao final dos resultados apurados, os Conselhos deveriam encaminhar à Secretaria do Planejamento um detalhamento das propostas aprovadas.

Segundo Bandeira (2010), a legislação determinava que um valor não inferior a 35% da previsão de recursos destinados a investimento deveriam ser alocados no processo de Consulta Popular. Esse montante deveria ser distribuído entre as regiões com base na sua participação ponderada na população do Estado, tendo as regiões com renda *per capita* mais baixa uma ponderação mais elevada que as mais ricas. A ideia desse mecanismo distributivo permitia identificar a Consulta Popular como uma ferramenta de política de redução das desigualdades regionais. No entanto, ao longo dos vinte e cinco anos de atuação dos Coredes e das diversas orientações políticas do Governo do Estado, a participação popular por meio de consulta sofreu alguns ajustes na sistemática. Incorporando elementos tecnológicos no auxílio da consulta, em tempos com mais participação da sociedade local, em outros com menos participação, inclusão do formato utilizado em Porto Alegre do Orçamento Participativo e em alguns momentos com frustração pela demora ou não realização das propostas pelo aprofundamento da crise estrutural das finanças públicas estaduais, que tem reduzido de forma substancial os investimentos públicos.

### 3.3 Cenário atual e perspectivas dos Coredes

A Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo Estadual, concluiu em 2006, um relatório chamado “Rumos 2015”, destinado aprofundar o tema da regionalização e questão de transporte e logística do Rio Grande do Sul, elaborado por diversos órgãos do Estado e amplamente discutido com os Coredes. Nesse estudo é introduzido o conceito de Regiões Funcionais de planejamento e são indicadas nove, guardando cada uma delas coerência com a divisão espacial dos Conselhos e compreendendo um ou mais Coredes na sua área de abrangência, conforme apresentado na Figura 3. De acordo com Coelho (2010) *“esta divisão intermediária – entre a unidade estadual e as atuais 28 microrregiões dos Coredes – tem como objetivo facilitar a regionalização de políticas e órgãos públicos e agregar microrregiões com alguma identidade comum”* (PRÓ-RS IV, 2010, p. 29).

Figura 3: Mapa dos Coredes e das Regiões Funcionais



Fonte: SEPLAN-RS/DEPLAN (2011)

Os vinte e oito Coredes estão articulados em nove Regiões Funcionais de planejamento, conforme proposto pela Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, que em 2007 enviou plano plurianual 2008-2011 elaborado numa perspectiva multiescalar, considerando como escala macrorregional e regional, representadas pelas nove regiões e pelos Conselhos. Além disso, as Regiões Funcionais têm contribuído para o aperfeiçoamento no planejamento e gestão no processo de Planejamento Estratégico de Desenvolvimento Regional que cada Corede realiza dentro da sua dimensão regional. Através desta dinâmica o Estado elaborou programas, ações e produtos, acompanhados de indicadores, que serviram de apoio aos

distintos órgãos de governo na definição das prioridades de gestão, conforme descrito por Büttenbender (2011).

No âmbito da participação popular e no acesso mais democrático às decisões consultivas e deliberativas, atualmente vigora um programa composto dos fundamentos do Orçamento Participativo com a Consulta Popular. Outra característica da dimensão dos Conselhos, que recentemente atingiu seu êxito, diz respeito à execução do Plano Estratégico de Desenvolvimento por parte de todos os Coredes. A importância de tal conquista reside no fato de que no plano estratégico está a forma de pensar o futuro e organizar o processo de desenvolvimento regional pela agregação do conhecimento e das forças políticas, sociais e econômicas. Permite a identificação dos agentes envolvidos em cada projeto, pois as propostas não se restringiram à esfera governamental, abre-se a possibilidade das regiões estabelecerem outras agendas de desenvolvimento, envolvendo setor privado, atores locais e Governo Federal.

Assim, a construção de agendas de desenvolvimento a partir dos diagnósticos dos planos estratégicos e das demandas das regiões, referendadas nos processos de participação, possuem quatro elementos promissores segundo Cargnin (2014) definidos desse modo: i) aproveitamento dos acúmulos técnicos e institucionais existente; ii) proposição de uma discussão centrada em temas estratégicos para o desenvolvimento regional, considerando ações em diferentes escalas; iii) articulação do Estado em suas diferentes esferas (federal, estadual e municipal) e a iv) a busca por propostas mais realistas à condição regional e que valorize a participação da sociedade.

Nesse sentido, os Coredes nesta trajetória de vinte e cinco anos de operação e de acúmulos gerados, podem ser considerados como experiência pioneira e emergente, em permanente processo de aprimoramento e de transformação. As mudanças da sociedade e inovações nas políticas públicas de desenvolvimento oferecem, também aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e aos distintos modelos de descentralização político-administrativo, o desafio da qualificação, da capacitação de suas lideranças, do planejamento, da gestão e da avaliação permanente.

## 4 CARACTERIZAÇÃO DOS COREDES SERRA E SUL E ANÁLISE DE INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Neste capítulo são expostas em três seções as principais características dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Serra e do Sul, respectivamente, a região com maior Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE<sup>5</sup> do Rio Grande do Sul e a região considerada das mais estagnada e que teve um passado com forte representatividade política e econômica na histórica do Estado. Na primeira seção é apresentada a caracterização desses Coredes, alguns indicadores econômicos, sociais, populacionais e de desenvolvimento. Na segunda seção são realizadas análises e apresentados dados comparativos, entre o Corede Serra e o Sul, que indicam o caráter desigual na forma de desenvolvimento regional. Na terceira e última seção, são abordadas visões críticas com relação ao modo de atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento durante estes vinte e cinco anos de existência.

### 4.1 Caracterização dos Coredes Serra e Sul

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram divididos em Regiões Funcionais de planejamento – RF a partir de uma proposta do chamado Estudo de Desenvolvimento Regional e Logístico do RS – Rumos 2015, realizado em 2003 pela Secretaria da Coordenação e Planejamento. Como resultado, as Regiões Funcionais e os Coredes passaram a ser utilizadas, em termos de escalas territoriais agregadas, o planejamento das ações governamentais para promoção do desenvolvimento regional, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual. Diante disso, o Corede Serra ficou integrado a Região Funcional 3 e o Corede Sul a Região Funcional 5, conforme figura 3, sendo que este último a composição territorial é idêntica para o Conselho Regional de Desenvolvimento e a Região Funcional.

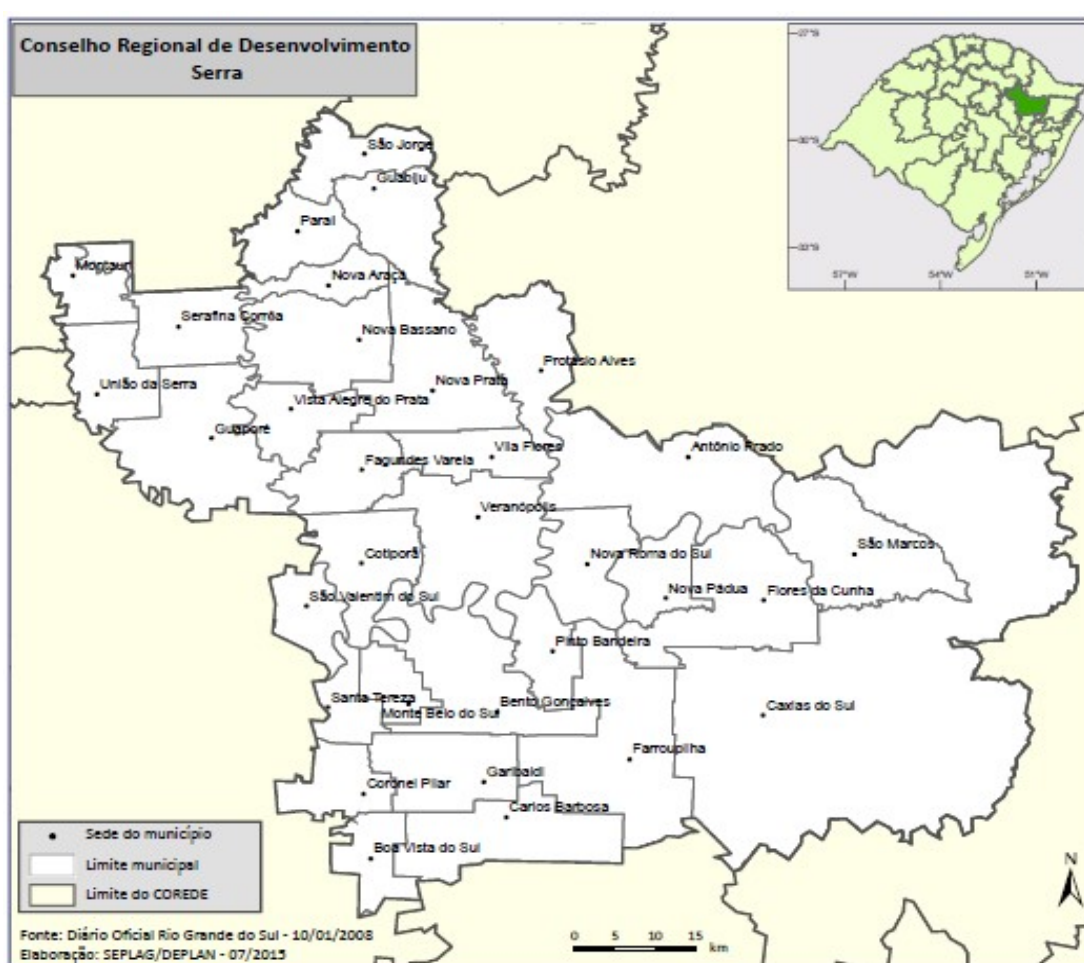
O Corede Serra foi criado em 1991 e é composto por trinta e dois municípios: Antônio Prado, Bento Gonçalves, Boa Vista do Sul, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guabiju, Guaporé,

---

<sup>5</sup> O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) é um índice sintético, elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), aos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem como objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios. Agrupado, em indicadores econômicos e sociais, em quatro blocos: renda, saúde, educação e saneamento e domicílios. O índice varia de zero a um e apresenta três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais a 0,800).

Montauri, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paraí, Pinto Bandeira, Protásio Alves, Santa Tereza, São Jorge, São Marcos, São Valentim do Sul, Serafina Corrêa, União da Serra, Veranópolis, Vila Flores e Vista Alegre do Prata, de acordo com a figura 4. Tendo como cidade polo Caxias do Sul, numa perspectiva perrouxiana conforme visto na seção 2.2.1 deste estudo, o município com maior participação na indústria estadual, principal centro urbano, econômico e de serviços da região.

Figura 4: Mapa do Corede Serra

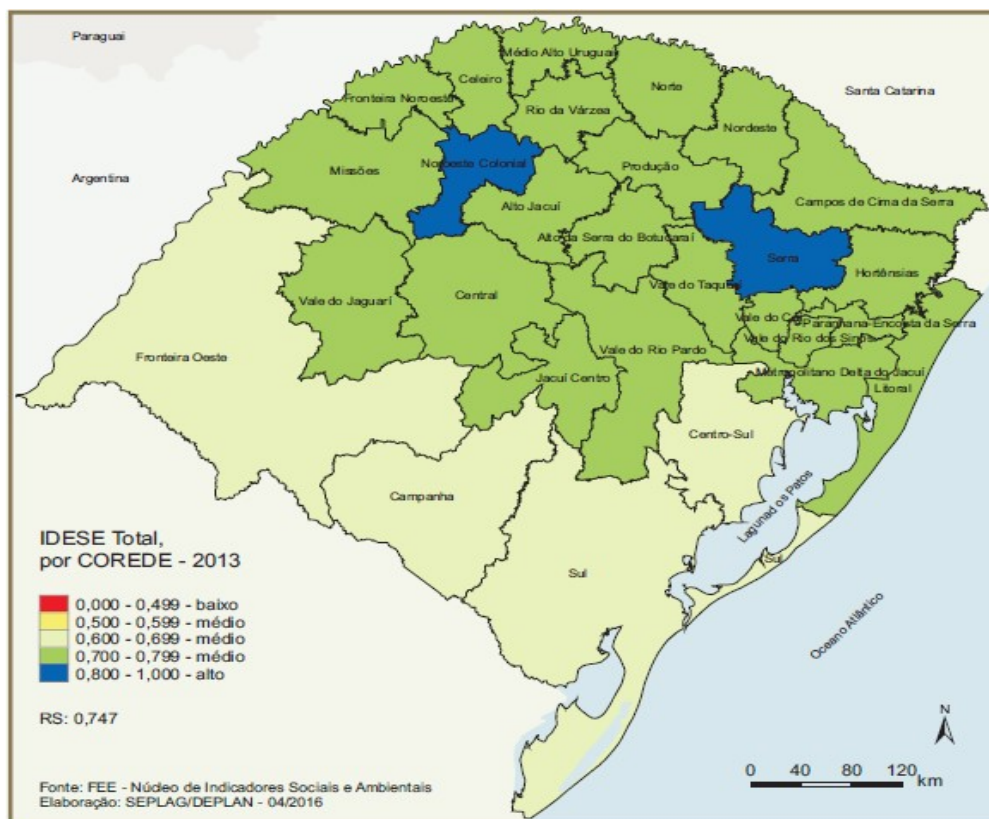


Fonte: SEPLAN-RS/DEPLAN (2015)

De acordo com o relatório Rumos 2015, o Corede Serra apresenta a terceira maior concentração populacional, que representa 8,06% ou, conforme o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população do conselho possuía 862.305

habitantes. Os residentes em áreas urbanas representam 89%, e 11% em áreas rurais. A cidade de Caxias do Sul concentra 51% da população do Conselho Regional, tendo os municípios de Bento Gonçalves, com 107.278 habitantes, e Farroupilha com 63.635 moradores, respectivamente, em segundo e terceiro lugares no *ranking* de municípios com maior população da região. Nove municípios dos trinta e dois do conselho possuem entre 10 e 30 mil habitantes e os demais são de pequeno porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes. Outro fator apontado no Censo de 2010, diz respeito à taxa de crescimento populacional do Corede Serra, que foi de 1,62% ao ano no período de 2000-2010, contra uma média estadual de 0,49% ao ano, sendo que o Rio Grande do Sul foi o Estado brasileiro com menor crescimento populacional no mesmo período. O saldo migratório da região foi o maior em valores absolutos no Estado, com 25.132 habitantes. Além disso, o conselho segue a mesma tendência de mudança no perfil da estrutura etária na composição da população que vem ocorrendo no âmbito estadual, com diminuição na proporção de crianças e jovens e aumento da participação na faixa de adultos e idosos.

Figura 5: Mapa do IDESE por Corede



Fonte: SEPLAN-RS/DEPLAN (2016)



Dentre os fatores sociais, o IDESE do Corede Serra se destaca no Estado como sendo o primeiro no *ranking* dos vinte e oito Conselhos Regionais, com índice de 0,815 em 2013. De acordo com levantamento realizado pela Fundação de Economia e Estatística e conforme a figura 5 possui índice considerado Nível Alto de desenvolvimento e, também, maior do que a média estadual (0,747).

No Corede Serra todos os sub-blocos dos Blocos Saúde e Renda do IDESE estão considerados no Nível Alto de desenvolvimento e o Bloco Educação, com índice de 0,735, está no Nível Médio de desenvolvimento, mas entre os cinco primeiros do Rio Grande do Sul. Segundo o relatório Rumos 2015, a análise dos municípios desse conselho apresenta que a maioria deles está no Nível Alto e no patamar superior do Nível Médio de desenvolvimento, ou seja, índice acima de 0,800 ou muito próximo de 0,799.

Entre as características econômicas, o Corede Serra apresenta uma das maiores participações sobre o Produto Interno Bruto do Estado gaúcho. O produto desse Corede representou 11,5% do Produto Interno Bruto – PIB do Rio Grande do Sul, em 2013, aproximadamente R\$ 38 bilhões, sendo o terceiro colocado nesse indicador no Estado. O PIB *per capita* de R\$ 41.760,04 é um dos mais elevados entre os Conselhos Regionais e, destacadamente, bem acima da média estadual que ficou em R\$ 29.657,28 para o ano de 2013, conforme dados da FEE.

Dentro do Corede o maior PIB é do município de Caxias do Sul, com aproximadamente R\$ 21 bilhões, seguido por Bento Gonçalves, com R\$ 4,7 bilhões. Em termos de participação da atividade econômica a distribuição por setor é representada: 54,8% para os Serviços, 38,7% para a Indústria e 6,5% para a Agropecuária. Em comparação com a divisão que o Estado possui de 66,3% nos Serviços, 25,2% na Indústria e 8,4% na Agropecuária, o Corede Serra apresenta sua vocação industrial em relação à média estadual. Nos setores de Serviço e da Indústria a cidade de Caxias do Sul representa mais da metade da participação que compõe os setores, conforme documento Perfis – Regiões Funcionais de Planejamento (BERTÊ; CARGNIN; LEMOS; OLIVEIRA, 2015).

A participação industrial da Região Serra apresenta bastante diversificação, constituindo 19,8% do setor no Estado, incluindo segmentos de média e alta tecnologia. A cidade de Caxias do Sul, a partir dos anos 1960, expande sua produção industrial do Estado de 4,5% para 7,45% em 1975, em detrimento de Porto Alegre, que no mesmo período, perde participação passando de

24,1% para 17,49%. Os principais segmentos industriais do Corede Serra: são material de transporte (com 25% do PIB industrial do Corede), metalúrgicos (15%), móveis (13%), máquinas, equipamentos e tratores (8%) e bebidas (6%). Desses, o moveleiro corresponde cerca de 72% da produção estadual, com destaque para cidades de Bento Gonçalves e Farroupilha, conforme Rumos 2015. A indústria de transformação é responsável por 47,7% do pessoal ocupado no Conselho Regional, concentrado em Caxias do Sul (50,4% do setor na Região), Bento Gonçalves (12,4%) e Farroupilha (7,2%), sendo empregos principalmente em segmentos tradicionais e de média-alta tecnologia.

Com relação às características de infraestrutura e de transporte o Corede Serra conta com os modais rodo, ferro, aero e dutoviário para a circulação de mercadorias com os principais pontos do Estado, com o restante do Brasil e com os países do Cone Sul. A circulação de pessoas está concentrada nas redes rodoviária e aérea. A maior parte dos municípios do Conselho Regional possui acesso asfáltico, facilitando o escoamento da produção local e o deslocamento de passageiros. Além disso, o modal rodoviário é o principal meio conectivo aos outros modais, tendo acesso ao terminal ferroviário através do Corede Vale do Taquari na cidade de Roca Sales, e articulação com o modal aeroviário por meio de dois aeroportos: o de Caxias do Sul e o de Porto Alegre. Já o modal hidroviário pode ser acessado pelo porto fluvial de Estrela, no rio Taquari, ou pelo porto de Porto Alegre. Por fim, o dutoviário é abastecido pelo gás natural proveniente da Bolívia para Caxias do Sul e arredores.

No quesito consumo de energia o município de Caxias do Sul representa 61,87% de todo dispêndio em energia elétrica do Corede Serra, que por sua vez possui uma participação de 12,12% do consumo total do Rio Grande do Sul, conforme estudo Rumos 2015. No que diz respeito às comunicações desse Corede, o índice de domicílios com celulares é de 90,7%, idêntica à média estadual, mas os índices de domicílios com acesso à internet e com telefonia fixa são superiores às médias estaduais, de acordo com o Censo de 2010.

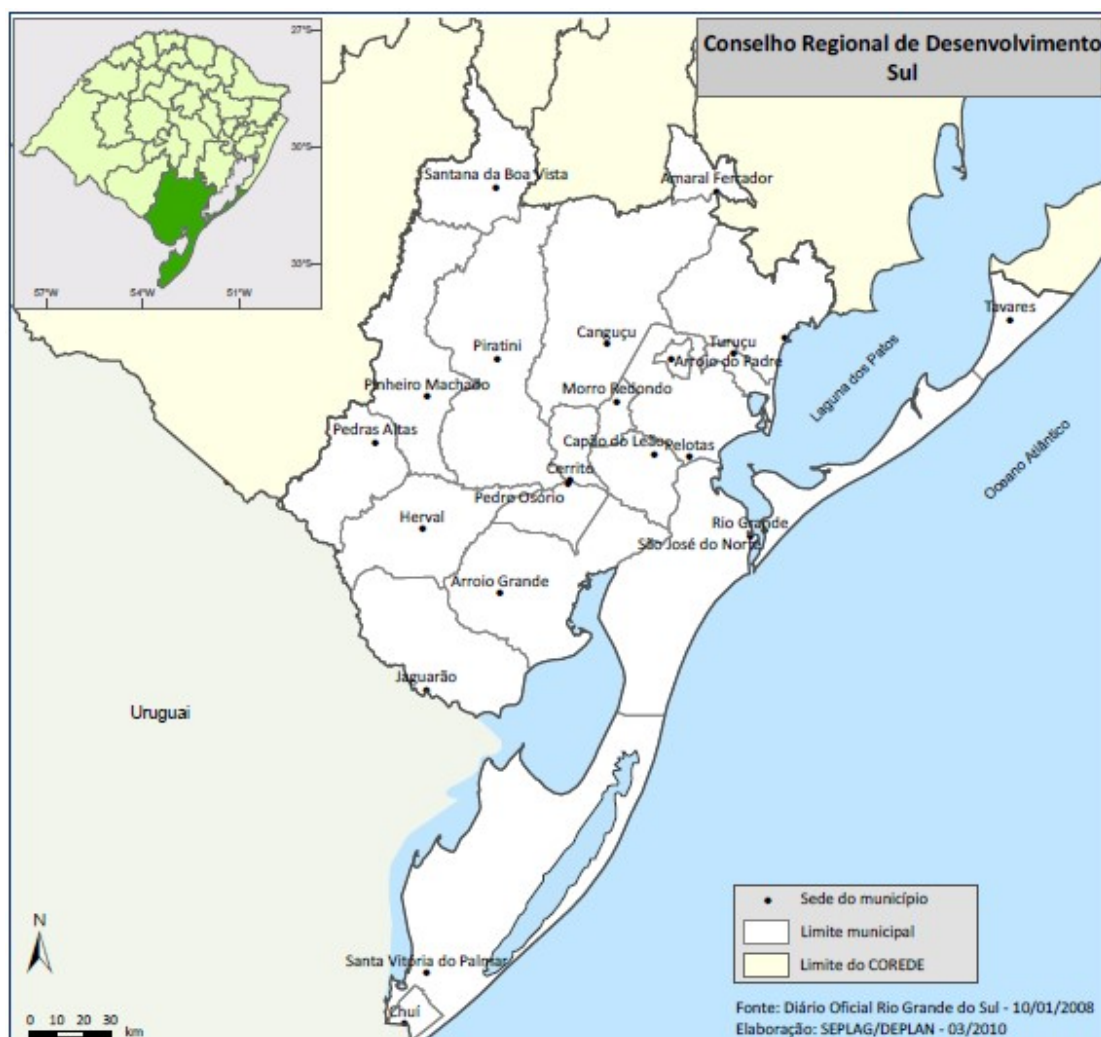
No tocante às condições de saneamento básico de abastecimento de água, coleta de esgoto e de lixo a média do Corede Serra fica abaixo da média estadual nos três elementos e muito próxima das médias brasileira. O município de Caxias do Sul possui o maior percentual dos domicílios com as três taxas acima de 90% porém, a participação baixa entre os municípios menores contribui para cada da média do conselho regional, principalmente no item coleta de esgoto domiciliar, conforme Censo Demográfico 2010.

A criação do Corede Sul, por sua vez, também foi realizada em 1991 e integra a Região Funcional 5, sendo composto por vinte e dois municípios: Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu, conforme a figura 6 apresenta o mapa da região.

O eixo Pelotas-Rio Grande ganhou, a partir de 2006, com o investimento no Polo Naval de Rio Grande importância significativa nos indicadores da região, através da mudança do perfil da renda e da concentração populacional urbana. Nesse sentido, a teoria desenvolvida por Myrdal, conforme visto na seção 2.2.2, pode ajudar a explicar a dinâmica econômica regional, baseada em um processo de causalção circular cumulativa, tendo como pressuposto um sistema econômico instável e desequilibrado, tal como ocorreu nesse eixo.

O município de Pelotas concentra a maior área urbana do Corede Sul, com uma população de 328.275 habitantes, do total de 843.206 habitantes do Conselho, sendo o quarto mais populoso do Estado. Em seguida aparece a cidade de Rio Grande com 197.228 habitantes, e com populações entre 10 e 60 mil habitantes aparecem um grupo de nove municípios. Os demais municípios com populações abaixo de 10 mil habitantes são de pequeno porte. O Corede Sul possui 84% de residentes em áreas urbanas, e 16%, em áreas rurais, conforme IBGE no Censo Demográfico de 2010.

Figura 6: Mapa do Corede Sul



Fonte: SEPLAN-RS/DEPLAN (2015)

O Corede Sul, no período de 2000-2010, não apresentou diminuição no seu crescimento da sua população, mas sua taxa média de crescimento populacional foi a terceira menor entre os Coredes que apresentaram crescimento positivo, de 0,19% ao ano, abaixo da média estadual no referido período. Fator observado no Censo de 2010, diz respeito aos dados de migração na região, onde é informada a entrada e saída das pessoas no período de 2005-2010, o Corede Sul apresentou um saldo negativo absoluto de 6.856 habitantes. No entanto, os municípios de Rio Grande e Capão do Leão tiveram saldos positivos, respectivamente de 2.646 e 1009 habitantes. Esses saldos são atribuídos aos fluxos migratórios gerados a partir dos investimentos que se estabeleceram no Polo Naval de Rio Grande nos últimos anos. Com relação ao perfil da estrutura

etária o conselho segue a mesma tendência do padrão estadual, com redução da primeira faixa etária e aumento das faixas de adultos e idosos.

Conforme a figura 5, o IDESE do Corede Sul é de 0,685, encontrando-se no Nível Médio de desenvolvimento e no *ranking* dos vinte e oito Conselhos fica como sexto menor valor, de acordo com os dados da FEE de 2013. Dentre os Blocos o desempenho fica abaixo da média estadual em todos os blocos, com índice de 0,627 para o bloco Educação, 0,672 para o bloco Renda e 0,756 para o bloco Saúde. No caso dos índices sociais, educação e saúde ficam entre os piores no *ranking* dos Coredes, respectivamente no terceiro menor e penúltimo colocado. Dentre as variáveis dos sub-blocos Educação e Saúde praticamente todos ficam bastante abaixo das médias estaduais e os que não ficam nessa situação se encontram em posição mediana. A situação dos sub-blocos Renda possui uma característica diversa dos anteriores por causa da situação do município de Rio Grande, que possui o décimo terceiro maior valor do Estado no PIB *per capita*, atingindo o Nível Médio de desenvolvimento. Entre os municípios do Conselho Regional há uma variação em seus índices entre os níveis Médio e Alto de desenvolvimento.

As características econômicas do Conselho Regional de Desenvolvimento Sul, para o ano de 2013, apresentaram um Produto Interno Bruto de R\$ 19,3 bilhões e um PIB *per capita* de R\$ 21.995,13. O PIB representou 7% do produto estadual e o PIB *per capita* ficou abaixo da média estadual que é de R\$ 29.657,28, colocando o conselho na décima quarta posição entre os vinte e oito Coredes. Entre os municípios do Corede Sul, o maior valor do PIB *per capita* era de R\$ 45.088,00 para a cidade de Rio Grande e o menor valor de R\$ 10.848,00 para a cidade de Amaral Ferrador, que ficou entre os quinze menores valores do Estado.

Referente à atividade produtiva do Corede Sul salienta-se que apenas dois municípios são responsáveis por quase três quartos da produção total desse conselho regional. Pelotas com aproximadamente um PIB de R\$ 5,5 bilhões e Rio Grande com R\$ 9 bilhões, somados concentram em torno de 75% da produção regional, conforme dados da Fundação de Economia e Estatística. Em termos de participação nos setores que compõem a economia do Corede Sul a Agropecuária possui 9,9%, a Indústria 22,4% e os Serviços 67,7%, ficando praticamente na média estadual. Nos segmentos da Indústria e dos Serviços os municípios de Rio Grande e Pelotas contribuem, em conjunto, respectivamente com 83% e 75% da participação no conselho, indicando a forte concentração dessas áreas dentro da região. No segmento da Agropecuária, o

cultivo do arroz tem destaque pela participação de mais de 30% nesse item, principalmente nas áreas mais ao sul do Corede.

A representatividade industrial do Corede Sul está ligada à fabricação de produtos alimentícios (35,3%), fabricação de outros equipamentos de transporte (exceto veículos automotores) que abrange a construção de embarcações (33,3%) e fabricação de produtos químicos (23,2%). A cidade de Rio Grande representa 58,1% e Pelotas 25,7% da participação industrial do Conselho. O núcleo industrial do eixo Pelotas-Rio Grande constitui um dos mais antigos do Estado, decorrente da concentração gerada inicialmente pelas charqueadas e, posteriormente, pelas indústrias alimentícias. A perda da participação no PIB estadual decorre da desarticulação da indústria da chamada “metade sul” em função da maior integração econômica das regiões do Estado, facilitada pela expansão das rodovias, sobretudo a partir de 1950. O emprego concentra-se no setor de serviços (72,9%), decorrente da alta concentração deste setor na cidade de Pelotas, a indústria corresponde com 22,1% dos empregados no Corede Sul, destes 49,4% estão na cidade de Rio Grande e 34,2% na cidade de Pelotas.

De acordo com o relatório Perfis – Regiões Funcionais de Planejamento (BERTÊ; CARGNIN; LEMOS; OLIVEIRA, 2015), da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, o Corede Sul possui uma boa gama de instituições de ensino técnico, superior e pós-graduação na região. São três unidades dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, três universidades federais; Universidade Federal de Pelotas, Universidade Federal do Rio Grande e a Universidade Federal do Pampa em Jaguarão. Além da Universidade Católica de Pelotas.

O Corede Sul possui uma característica de infraestrutura de transporte que engloba os modais rodo, ferro, hidro e aeroviário, com destaque para o grande volume de circulação de carga e mercadorias no porto de Rio Grande, a mais completa estrutura logística do Estado. Sendo a principal porta de entrada e saída de cargas destinadas à exportação e ao mercado interno brasileiro, todas as rodovias convergem para Pelotas e para o Porto do Rio Grande, além da ligação com a fronteira seca internacional com o Uruguai. Conforme o estudo Rumos 2015, o terminal ferroviário de Rio Grande é um dos quatro principais do Estado, movimentando cargas de todas as partes do Rio Grande do Sul. As cidades de Pelotas e Rio Grande possuem aeroportos com estruturas para transporte de passageiros e mercadorias, possuindo vôos regulares com Porto Alegre e países do Cone Sul.

Com relação ao consumo de energia elétrica o eixo Pelotas-Rio Grande é responsável por dois terços da energia utilizada no Corede, os dois maiores centros urbanos. De acordo com o estudo Rumos 2015 (2006), a região possui vários parques eólicos em operação, distribuídos por vários municípios. Em termos de acesso aos recursos de telefonia fixa, telefonia móvel e internet os índices ficam bem abaixo da média estadual, indicando baixo nível de acesso à informação, conforme aponta o Censo 2010. Um dos pontos críticos no consumo de água se reflete em função do abastecimento das lavouras de arroz, por irrigação, no período do verão, concorrente com o serviço doméstico. O percentual de domicílios com ligação à rede geral de água, com tratamento de esgoto e com coleta de lixo por serviço de limpeza do Corede Sul fica bem abaixo dos níveis estaduais, representando respectivamente 64,81%, 67,06% e 72,54%, enquanto que os percentuais do Estado são 85,33%, 74,57% e 92,08%.

#### 4.2. Análise Comparativa entre indicadores dos Coredes Serra e Sul

Uma forma de verificar os diferentes níveis de desigualdade e desenvolvimento regional, a partir do modelo adotado no início dos anos de 1990 no Rio Grande do Sul com a constituição dos Coredes, está na tabela 1, que apresenta a evolução das populações referente aos Coredes Serra e Sul, e ao total do Estado, no período de 2001 a 2015. Nesse período a população do Corede Serra ultrapassou a do Corede Sul em termos absolutos, a partir do Censo de 2010.

Tabela 1: Estimativas Populacionais para Rio Grande do Sul e Coredes Serra e Sul

Período	2001	2005	2010	2015
Total Rio Grande do Sul	10.365.992	10.705.605	11.019.030	11.247.972
Corede Serra	761.479	822.489	886.558	938.833
Corede Sul	840.957	855.879	867.386	878.344

Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

Entre os anos de 2001 e 2015 o Corede Serra teve um acréscimo na população na ordem de 23,29%, bem acima do que ocorreu no Rio Grande do Sul, que teve um aumento de 8,51%, e mais ainda em relação ao Corede Sul, com crescimento populacional de apenas 4,45% no período. Este fato, no último conselho, é em decorrência da queda na taxa de crescimento populacional e pelo saldo negativo de migração na região, em função do fechamento de diversas indústrias na região, sobretudo no em torno de Pelotas. Isso pode ser explicado pelo fato da

migração de mão de obra ser seletiva, ou seja, as pessoas em idade ativa e com nível de escolaridade abandonam os centros estacionários, conforme demonstra Myrdal.

Quadro 2: Número de Eleitores no Rio Grande do Sul e nos Coredes Serra e Sul

Representação Política - Número Total de Eleitores					
Ano	Rio Grande do Sul	Corede			
		Serra		Sul	
	Total RS	Total Corede	Participação Estadual	Total Corede	Participação Estadual
<b>2000</b>	7.112.133	502.240	7,06%	583.326	8,20%
<b>2002</b>	7.352.139	536.205	7,29%	602.364	8,19%
<b>2004</b>	7.543.188	569.719	7,55%	608.982	8,07%
<b>2006</b>	7.750.583	596.735	7,70%	624.255	8,05%
<b>2007</b>	7.748.242	589.209	7,60%	623.254	8,04%
<b>2008</b>	7.910.768	616.615	7,79%	635.716	8,04%
<b>2010</b>	8.112.236	645.877	7,96%	648.542	7,99%
<b>2012</b>	8.326.123	665.785	8,00%	660.356	7,93%
<b>2014</b>	8.392.033	687.216	8,19%	667.924	7,96%

Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

Outro fator que colabora para o tema da migração, com as informações do Censo de 2010 apresentados na tabela 1, diz respeito ao número de eleitores e seu crescimento no Corede Serra e a perda no Corede Sul. Em torno de oitenta mil eleitores a mais existia, em 2000, no Conselho Regional Sul do que no Serra. Fato que praticamente se igualam no levantamento de 2010, com quase a mesma participação estadual. No entanto, nos levantamentos de 2012 e 2014 o Corede Serra ultrapassa o Sul, tanto em termos absolutos como relativos (participação no número total de eleitores do Rio Grande do Sul).

Tabela 2: Dados sobre PIB no Rio Grande do Sul e nos Coredes Serra e Sul

Período	PIB RS	PIB Corede Serra	PIB Corede Sul	Participação no PIB RS por Corede	
				Corede Serra	Corede Sul
1999	R\$ 74.015.781,63	R\$ 7.442.268,12	R\$ 4.582.020,17	10,05%	6,19%
2004	R\$ 137.830.682,46	R\$ 14.406.096,29	R\$ 8.191.065,00	10,45%	5,94%
2009	R\$ 215.863.879,43	R\$ 22.379.242,88	R\$ 14.075.510,52	10,37%	6,52%
2013	R\$ 331.095.182,85	R\$ 38.301.471,61	R\$ 19.260.455,56	11,57%	5,82%

Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

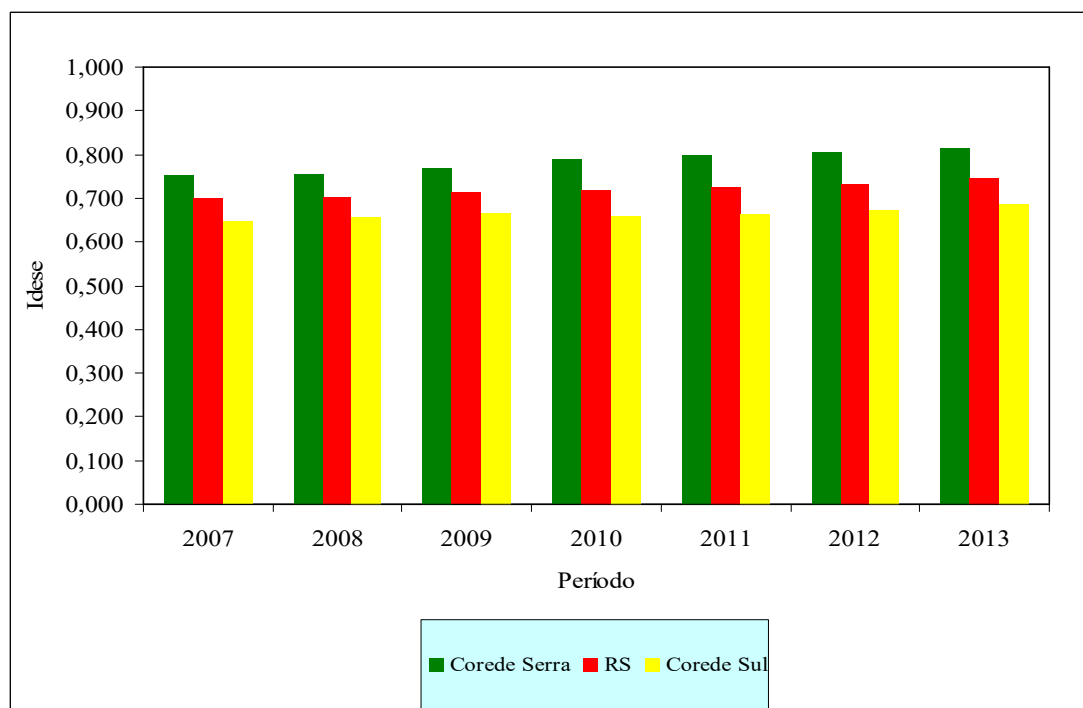


Na tabela 2 verifica-se que a participação do Corede Serra, ao longo do período de 1999 a 2013, representa uma tendência crescente, passando de pouco mais de 10% em 1999 para 11,57% em 2013, com um PIB absoluto para o mesmo ano de R\$ 38,3 bilhões. Enquanto que, no Corede Sul a tendência na participação no PIB estadual representa uma leve queda para o mesmo período, indicando uma situação de estagnação para a região, mesmo tendo a partir de 2006, no município de Rio Grande, fortes investimentos devido à instalação do Polo Naval nesta cidade.

Em termos dos valores absolutos o PIB do Conselho de Desenvolvimento Regional obteve um crescimento na ordem de 5,2 vezes o valor de 2013 para 1999, sendo acima do que o crescimento nominal do PIB estadual, que cresceu 4,5 vezes para o mesmo período (Tabela 2). Outro indicativo encontrado da disparidade entre os Coredes está no crescimento do Corede Sul que foi de 4,2 vezes, para o mesmo período, sendo menor que o estadual e bem abaixo do aumento do PIB nominal do Corede Serra. O PIB *per capita* em comparação aos Conselhos Regionais possui um distanciamento elevado, sendo o do Conselho Serra de R\$ 41.760,04, do Rio Grande do Sul de R\$ 29.657,28 e do Conselho Sul de R\$ 21.995,13, abaixo da média estadual, conforme dados da Fundação de Economia e Estatística para o ano de 2013.

Com relação ao indicador social utilizado pela FEE, o IDESE é apresentado no gráfico 1, sua evolução para os Conselhos Regionais Serra, Sul e para o Estado no período de 2007 a 2013. Esse período compreende uma nova série sobre o indicador que a FEE disponibiliza para consulta em seu *site*, chamando-o de “Novo Idese”.

Gráfico 1: Evolução IDESE do RS e dos Coredes Serra e Sul



Fonte: FEE (2016). Elaboração Própria

Ao longo deste período de análise, de 2007 a 2013, o IDESE do Corede Serra sempre esteve acima dos índices do Rio Grande do Sul e do Corede Sul, representando o primeiro lugar no *ranking* entre todos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O Corede Sul possui um índice que fica entre os cinco últimos do mesmo esquema de classificação e abaixo dos níveis da média estadual. Constituindo-se num parâmetro de grande relevância para a análise comparativa entre as regiões, o IDESE evidencia as condições socioeconômicas entre os dois conselhos. Sendo ele formado por um sistema de indicadores, na qual fazem parte a educação, renda e saúde, torna-se fácil observar os diferentes níveis de desenvolvimento e as disparidades regionais. De acordo com Hirschman (1977), a teoria da transmissão inter-regional pode explicar tais resultados que o IDESE apresenta, pois a dinâmica de desenvolvimento no Corede Serra possui índices Nível Alto para o bloco Renda e Saúde, ver quadro 3 abaixo, enquanto que o Corede Sul possui Nível Médio nos dois blocos, além do bloco Educação. O autor também define que o próprio processo de crescimento ocorre de forma desigual entre as localidades e na medida em que os efeitos de fluência forem crescentes as duas regiões podem conquistar benefícios mútuos.

Quadro 3: Evolução do IDESE por Bloco

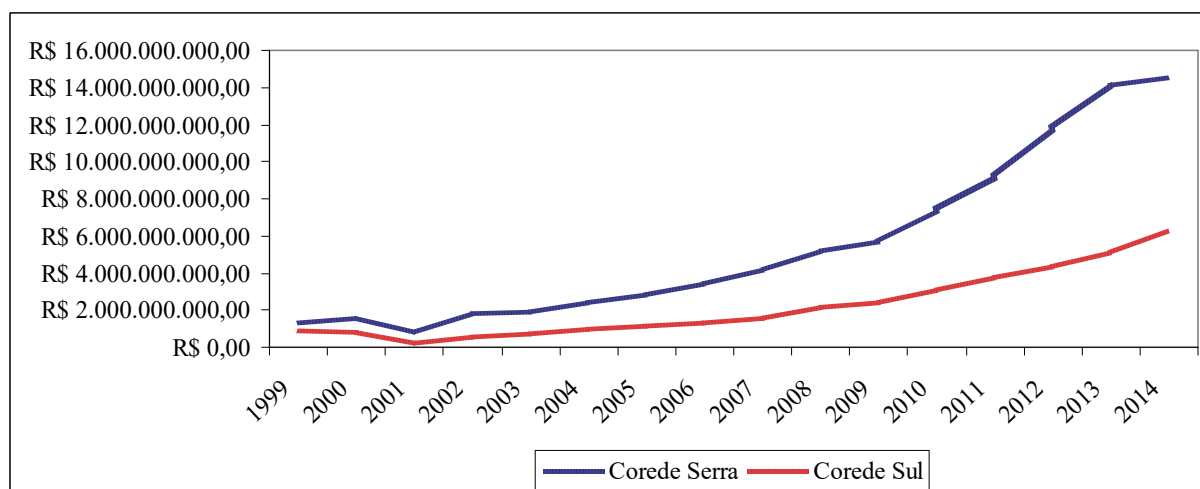
IDESE por Bloco						
Ano	Educação		Renda		Saúde	
	Corede		Corede		Corede	
	Serra	Sul	Serra	Sul	Serra	Sul
2007	0,639	0,589	0,760	0,594	0,856	0,760
2008	0,639	0,584	0,769	0,619	0,864	0,770
2009	0,659	0,595	0,777	0,627	0,869	0,775
2010	0,681	0,594	0,816	0,607	0,873	0,779
2011	0,696	0,604	0,829	0,622	0,873	0,768
2012	0,709	0,615	0,833	0,641	0,874	0,764
2013	0,728	0,627	0,844	0,672	0,874	0,756

Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

Tanto nas contribuições teóricas de Perroux quanto nas de Myrdal, do ponto de vista da drenagem dos recursos financeiros pelos polos ou pelo centro dinâmico, estão caracterizados nos gráficos 2 e 3 estas relações. O Corede Serra, no período analisado de 1999 e 2014, em comparação ao Corede Sul, concentrou um volume bem maior de operações de crédito e poupança, características encontradas nas teorias dos polos de crescimento e da causação circular cumulativa. A polarização dada pelas rendas é identificada na região da Serra devido à sua alta concentração industrial e o respectivo produto gerado, tendo em 2013 um PIB duas vezes maior do que o da região Sul. Nessa mesma linha, os efeitos regressivos e os fatores não-econômicos explicam como o volume de recursos pode ser direcionado das regiões mais pobres para as regiões mais ricas ou, pelo menos, como esta região possui maior capacidade para atrair esses recursos.

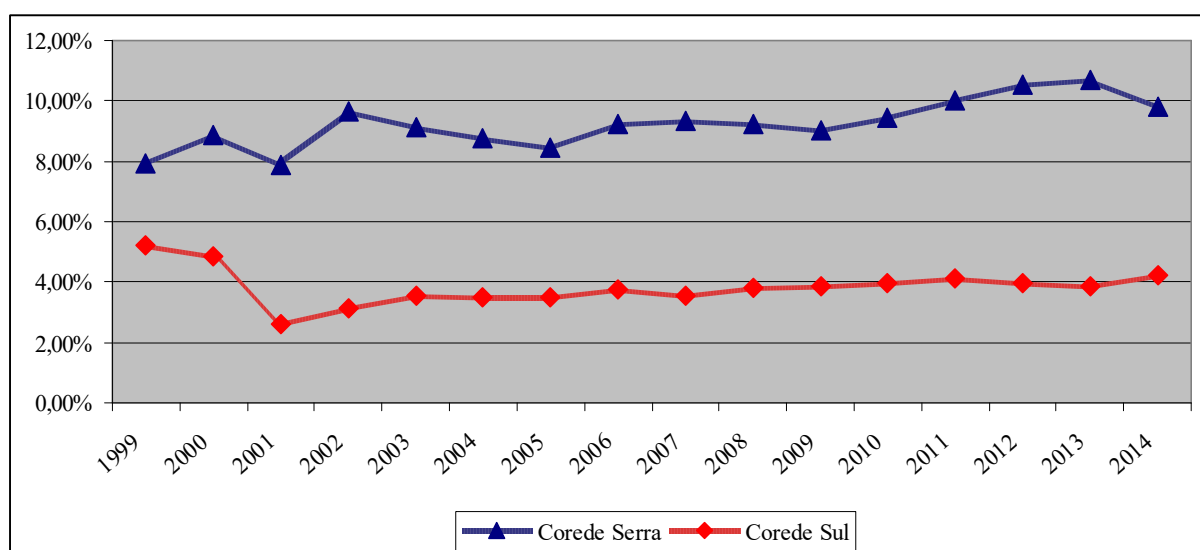
Conforme dados da FEE, o Corede Serra concentra em torno de 10% do volume total de operações de crédito do Rio Grande do Sul, representando em 2014 um montante de R\$ 14,6 bilhões. A concentração no Corede Sul fica menos de 4% das operações do Estado, conforme gráfico 3, o que representou em 2014 um valor de R\$ 6,2 bilhões. O gráfico 2 apresenta evidência do caráter estagnado ou estacionário que caracteriza o Conselho Regional Sul, além de outros itens já mencionados, principalmente a partir dos anos de 2002 e 2003, quando a região da Serra inicia uma tendência crescente mais agressiva.

Gráfico 2: Volume de Operações de Crédito nos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014



Fonte: FEE ( 2016). Elaboração própria

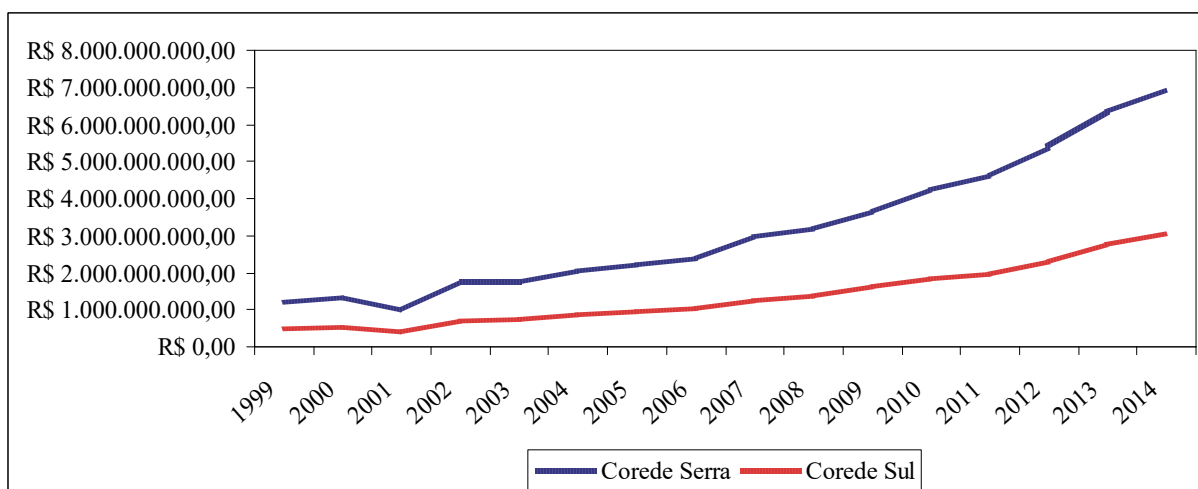
Gráfico 3: Participação das Operações de Crédito sobre o Total do Estado dos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014



Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

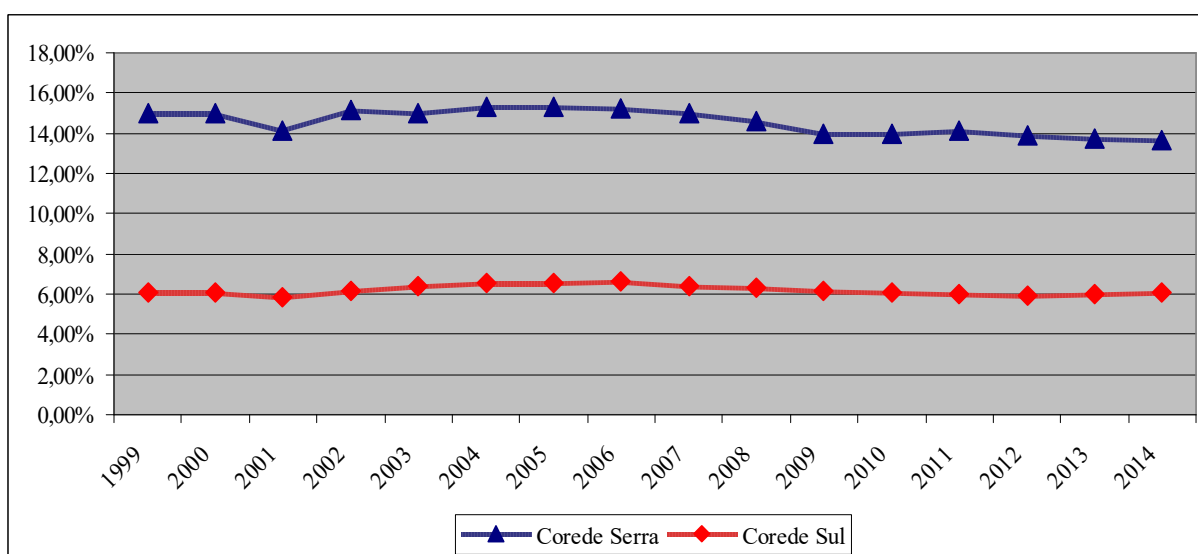
Com relação ao volume de poupança gerado nos dois conselhos, a tendência das curvas é muito semelhante às das operações de crédito. No entanto, a média da participação do volume total do Estado para o Corede Serra, no período analisado, é de 14,5%, enquanto que no Corede Sul fica em torno de 6,20%, conforme gráfico 5. Como ocorre com as operações de crédito, o volume de poupança possui a mesma característica nas suas curvas, conforme gráfico 4.

Gráfico 4: Volume de Poupança nos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014



Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

Gráfico 5: Participação da Poupança sobre o Total do Estado dos Coredes Serra e Sul entre 1999 e 2014



Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

Finalizando o aspecto concentrador, identificados nos modelos teóricos como característica do crescimento e desenvolvimento desigual inter-regional, a tabela 3 mostra a evolução do número de Instituições financeiras, entre 1995 e 2014, nos dois Coredes. Observa-se que houve um aumento significativo do número de agências bancárias no Corede Serra, no

período em questão. Cresceu 58, 18%, representando quase o dobro do que cresceu no Estado, identificando outro elemento da drenagem de recursos para a região em expansão ou com crescimento mais acelerado.

Tabela 3: Número de Instituições Financeiras Sedes/Agências

Ano	1995	2014	Variação no período	Percentual sobre o total do Estado em 1995	Percentual sobre o total do Estado em 2014
Total Rio Grande do Sul	1.431	1.910	33,47%	-	-
Corede Serra	110	174	58,18%	7,69%	9,11%
Corede Sul	87	105	20,69%	6,08%	5,50%

Fonte: FEE (2016). Elaboração própria

O Corede Sul, por sua vez, apresentou também, em termos absolutos, um aumento no número de agências bancárias, apesar de bem menor em relação ao Corede Serra. Contudo, nota-se a tendência declinante na participação sobre o total do Estado no número de postos destes serviços, caindo de 6,08% em 1995 para 5,50% em 2014. Colaborando para a noção de “circulo vicioso” de Myrdal.

Desse modo, as diferenças e desigualdades de crescimento entre os Coredes Serra e Sul, constatadas pelos indicadores sociais, econômicos e demográficos apresentados, indicam uma tendência à concentração. O Corede Serra, como centro dinâmico consegue obter índices de desenvolvimento que ficam acima da média estadual, enquanto que, o Corede Sul, em situação estacionária ou estagnação econômica, não atingiu os mesmos índices. Os resultados da comparação entre os conselhos confirmam, conforme proposto pelo objetivo desse estudo, que existem diferentes níveis de desenvolvimento entre os Conselhos Regionais analisados.

#### 4.3 Análise e críticas sobre atuação dos Coredes

Ao longo dos vinte e cinco anos da construção do modelo de escala territorial para a gestão pública, intermediária entre o Estado e os municípios, com a participação popular, cidadã e articulando os diversos atores sociais, políticos e econômicos, os Coredes encontraram desafios e dificuldades para promoção do desenvolvimento regional. Diversas são as análises e críticas, pois diversos são os olhares sobre esta construção. Nesse sentido, o caminho percorrido pelos

Conselhos Regionais de Desenvolvimento possibilita a reflexão por parte de autores, cientistas e pesquisadores.

Entre eles, o professor José Eli da Veiga<sup>6</sup> é responsável por uma análise realizada em função das experiências dos Coredes, avaliando os méritos, as dificuldades e as inadequações deste processo. Destaca, também, o caráter de vanguarda que o processo dos conselhos no Rio Grande do Sul tem contribuído para a questão da governança cidadã no Brasil, servindo de exemplo para outras regiões do país.

De acordo com Da Veiga (2007), uma das críticas realizada seria em função do tamanho dos conselhos, ou seja, a escala territorial muito grande incluindo quantidade elevada de municípios. Como consequência negativa seria o número excessivo de participantes nos eventos, tornando difícil as discussões e as tomadas de decisões. Além dessa crítica, o autor aponta mais três questões que afetam negativamente a atuação dos Coredes. A primeira seria a frágil composição das visões estratégicas feitas para as regiões em que atuam, calcados num olhar imediatista. No ponto de vista do autor deveria ser justamente ao contrário, um projeto consistente de desenvolvimento baseado numa visão de longo prazo para dar solidez aos trabalhos dos Conselhos Regionais. O segundo ponto levantado, diz respeito à forma assumida pelo envolvimento dos Coredes na elaboração dos Orçamentos do Estado. Sua crítica parte da ideia que o envolvimento com tais rituais desvia a principal missão dos conselhos, da qual é para ele *“elaborar projetos consistentes que pudessem ser objetos de negociação para a implantação de estratégias de desenvolvimento regional”* (DA VEIGA, 2007, p. 24). Nesse sentido, os Coredes transformaram-se em instrumentos de reivindicação de recursos e investimentos para suas localidades. Por fim, a terceira questão apontada se refere à forma como é definida a composição dos Conselhos (composta por políticos eleitos da região das várias esferas e por representantes da sociedade civil organizada), que afetaria sua representatividade e legitimidade. Desse modo, ele analisa a possibilidade do “aparelhamento” dos Coredes, pois as regras não contêm mecanismos de proteção para evitar que um conselho seja capturado por um grupo de interesse ou por uma corrente política.

Do ponto de vista dos aspectos positivos apontados por Da Veiga (2007), está o canal aberto pela interlocução dos Coredes com os governos municipal, estadual e federal, bem como

---

<sup>6</sup> Professor Titular do Departamento de Economia da FEA e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo – USP.

as instituições e bancos de fomento ao desenvolvimento regional: BRDE, BNDES, BID e BIRD<sup>7</sup>. Dessa maneira, o desenvolvimento depende do papel catalisador que um bom Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional – PED tenha capacidade de identificação com os atores locais e ampla participação deles, assim como, centrado na solução das questões regionais.

No mesmo sentido, o professor Dieter Siedenberg aponta críticas com relação aos PEDs dos Coredes, assim ele relata:

apesar de os Coredes representarem hoje um movimento consolidado e reconhecido em todo o Brasil, suas ações, lutas e esforços ainda configuram uma elevada dose de empirismo e amadorismo, ou seja, suas atividades são muito mais fruto de um constante ajuste aos interesses políticos emergentes ou dominantes do que resultados de um processo racional de planejamento estratégico de longo prazo, envolvendo órgãos do governo e a sociedade civil num processo de construção da cidadania participativa (SIEDENBERG, 2010, p. 89).

Em relação a tipologia dos PED, Siedenberg (2010) apresenta uma classificação com quatro tipos de planejamento dos Coredes: de especulação, de inspiração, de forma integral e de intuição. Essa classificação é fruto de uma pesquisa realizada com os vinte e oito conselhos, em 2009. O Corede Serra consta como sendo do tipo integral, ou seja, possui um diagnóstico regional atualizado e utiliza como referência um plano estratégico ao proporem diretrizes e projetos para o desenvolvimento regional. A classificação do Corede Sul é de inspiração, em outros termos, o conselho é caracterizado pela existência de um diagnóstico das suas realidades locais, porém, pela inexistência de um plano estratégico e explicitação de diretrizes regionais. Em função disso, o Estado acaba investindo recursos em projetos cuja formatação e contribuição efetiva para o desenvolvimento socioeconômico regional é duvidosa pela falta de consistência do PED. Conforme esta pesquisa, a crítica aponta que a maioria dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento não realiza um diagnóstico e um plano de desenvolvimento adequado,

---

<sup>7</sup> Constituem-se em instituições de fomento e desenvolvimento, atuando tanto no âmbito regional, quanto nacional e internacional. Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE atua nos estados do sul do Brasil; Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES possui atuação nacional, financiamentos de longo prazo e realização de investimentos em infraestrutura. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID organização financeira internacional tem como propósito financiar projetos de integração comercial regional na região da América Latina. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD é a instituição financeira do Banco Mundial que proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias.



realizando apenas estratégias passivas e sem resultados concretos, ou seja, a improvisação e o amadorismo ainda são práticas comuns nas regiões analisadas.

Na perspectiva de Bandeira (2010), apesar das dificuldades encontradas na construção e consolidação dos Conselhos Regionais, o resultado é extremamente positivo do ponto vista social e do interesse público pelo desenvolvimento regional e sobre o enfrentamento das desigualdades no Rio Grande do Sul. Considera um ponto positivo, em sentido contrário à análise de Da Veiga, os Coredes possuírem autonomia em relação às instâncias governamentais e às organizações civis, constituindo uma estrutura independente. Outro item apontado se refere a legitimidade formal, garantida pela Constituição Estadual de 1989 e pela Lei Estadual nº 10.283, garantindo um certo grau de padronização na composição dos Conselhos. Assim como, as Universidades, principalmente as do interior do Estado, contribuem de forma decisiva na construção da ideia de desenvolvimento regional e de identificação, pois muitas delas são constituídas a partir da comunidade, administradas e controladas por representantes eleitos da própria região onde atuam.

Por fim, ainda é salientado por Bandeira (2010) que o processo dos conselhos pode contribuir para a renovação da gestão pública brasileira, por meio da descentralização do planejamento e da gestão, através de novas instâncias territoriais. Podem contribuir, também, com o aumento da transparência de decisões governamentais e para a sustentabilidade de projetos e programas de desenvolvimento regional.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou avaliar e analisar a evolução dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento desde sua criação, em 1991, ressaltando a importância desta instância no contexto da participação cidadã nas demandas regionais e na promoção ao desenvolvimento. Um dos motivos para esse tema da monografia deve-se ao fato da necessidade atual da sociedade brasileira de consolidar mecanismos que possibilitem o efetivo empoderamento nas decisões sobre o desenvolvimento regional e maior transparência nas ações públicas.

A partir da evolução dos Conselhos Regionais e baseado no referencial teórico, foi possível observar uma tendência na concentração nos principais indicadores sociais, econômicos e demográficos do Corede Serra comparativamente ao Corede Sul. Observou-se que as pessoas com idade ativa e com nível de escolaridade abandonam os centros estacionários, no caso a região Sul, e migram para os centros dinâmicos, conforme demonstra Myrdal. No conselho Serra está a terceira maior concentração populacional do Rio Grande do Sul, com mudança no perfil etário, diminuindo crianças e jovens e aumentando adultos, conforme Censo de 2010. No sentido contrário, no Sul houve queda no crescimento populacional no mesmo período, com exceção para os municípios de Rio Grande e Capão do Leão que tiveram saldos positivos, devido aos investimentos no Polo Naval de Rio Grande.

O principal indicador socioeconômico estadual, o IDESE, apresenta comparativamente para os dois Coredes, Serra e Sul, os maiores níveis de desigualdade. Para série do Novo IDESE da FEE, entre os anos de 2007 e 2013, o Corede Serra obtém o primeiro lugar no *ranking* entre os vinte e oito Conselhos Regionais, enquanto o Corede Sul fica entre os últimos. Os blocos Renda e Saúde, para o conselho Serra, estão entre os maiores na média estadual. Hirschman aponta que o próprio processo de crescimento ocorre de forma desigual inter-regionalmente. Podendo os efeitos de fluência contribuir para minimizar as disparidades entre as duas regiões se aumentarem suas relações e conexões comerciais.

Entre os aspectos econômicos, o PIB da região da Serra representa 11,5% do produto do Rio Grande do Sul e renda *per capita* a terceira entre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, bem acima da média estadual e com tendência crescente, conforme análise do período de 1999 a 2013. Na perspectiva de Perroux, a região Sul possui o eixo Pelotas-Rio Grande como polo dinâmico e concentrador das atividades econômicas, representando 75% do

PIB do Corede. Por sua vez, representa 7% do produto estadual, com PIB *per capita* dentro da média, porém, o município de Rio Grande possui em 2013 um dos maiores PIB do Estado.

Conforme o referencial teórico, a concentração financeira e a drenagem de recursos constata-se a partir dos volumes de operação de crédito e poupança movimentados pelos Coredes Serra e Sul no período de 1999 a 2014. Além disso, o Conselho Serra possui um aumento significativo, para o período de 1995 a 2014, no número de sedes e agências bancárias, o que colabora para a noção de “circulo vicioso” de Myrdal. Desse modo, a análise comparativa entre os conselhos evidencia a tendência ao crescimento do Corede Serra, em função da obtenção contínua de bons resultados nos índices sociais, econômicos e demográficos. Por outro lado, o Corede Sul, tendo os mesmos índices abaixo da média estadual, tende a permanecer na estagnação ou perder participação dentro da economia gaúcha.

Finalmente, as contribuições realizadas a partir das análises e críticas feitas por José Eli da Veiga, Dieter Siedenberg e Pedro Bandeira, apontam alguns pontos negativos, como a possibilidade de utilização dos Coredes como plataforma política ou pela falta de consistência nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento. Por outro lado, salientam os pontos positivos neste processo como o avanço na gestão pública, transparência e descentralização das ações regionais e o caráter participativo da sociedade. Além disso, a autonomia dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento servem como inspiração e experiência para outras regiões do Brasil pensarem as questões sobre o desenvolvimento territorial e regional.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Pedro Silveira. (Coord.) (1998) **Desequilíbrios regionais: crescimento regional no rio grande do sul – tendências e desafios**, Porto Alegre, Secretaria da Coordenação e Planejamento, Projeto RS-2010.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. (2003) **Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no rio grande do sul**, In: GONÇALVES; BRANDÃO; GALVÃO (2003) **Regiões e cidade, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**, São Paulo, Editora UNESP-ANPUR, 2003. p. 519-548.
- BANDEIRA, Pedro Silveira (2010). Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os Coredes do Rio Grande do Sul. In: **PRÓ-RS IV Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Passo Fundo, Passografic, 2010. p. 115-162.
- BERTÊ, Ana Maria; CARGNIN, Antonio Paulo; LEMOS, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Suzana Beatriz de. **Perfis – Regiões Funcionais de Planejamento 2015**. <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf>>. Acesso em 05 nov. 2016.
- BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas**. DRd-Desenvolvimento Regional em Debate, v. 1, n. 1, p. 81-106, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/66/91>>. Acesso em 10 Out. 2016.
- CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 1.ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.
- COELHO, João Gilberto (2010). Coredes, regionalização e participação popular. In: **PRÓ-RS IV Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2011-2014)**. Passo Fundo, Passografic, 2010. p. 20-34.
- Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). **PRÓ-RS V: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018)**. 1.ed. Lajeado: Editora Univates, 2014.
- DA VEIGA, José Eli. **Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDE)**. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 8, n. 13, 2007. Disponível em <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/72/75>>. Acesso em: 10 Set. 2016.
- HIRSCHMAN, Albert O. Estratégia do desenvolvimento econômico. In: SCHWARTZMAN, Jaques. **Economia Regional. Textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil**. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 12, n. 21, 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/878/940>>. Acesso em: 01 Ago. 2016.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

PAIVA, Carlos Águedo. Re-regionalizar o RS para planejar o desenvolvimento endógeno dos territórios retardatários: um programa em curso. In: THEIS, Ivo M. (Org.). **Desenvolvimento e território: questões teóricas, evidências empíricas**. 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 208-229.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jaques. **Economia Regional. Textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

RAMOS, Marília P.; WITTMAN, M. L. **Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

RUMOS 2015: **estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul**. SCP-DEPLAN; DCAPEP. Porto Alegre: SCP, 2006. 5 v.: tab.;gráf., mapas. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/12102911-rumosvol1-1-001-298-red.pdf>> Acesso: 20 Out. 2016.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. 2.ed. São Paulo, Edusp, 2007.

SIEDENGERG, Dieter R. (Org.). **Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional**. 1.ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento regional**. São Paulo, Atlas, 2009.